

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

COTER-IV-003

**ENTWURF EINER PROSPEKTIVSTELLUNGNAHME  
des Ausschusses der Regionen**

**"DIE HEBELWIRKUNG DER EUROPÄISCHEN  
KOHÄSIONSPOLITIK"**

---

Berichterstatter: **Herr Manuel Chaves González (ES/SPE)**  
Präsident der Region Andalusien

---

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

**aufgrund** des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 24. März 2006, ihn gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen;

**aufgrund** des Schreibens des Europäischen Parlaments vom 20. Juli 2006, in dem es ihn um Erarbeitung einer Stellungnahme zum Thema "Wirkung und Folgen der Regionalpolitik für den Zusammenhalt in der Europäischen Union" ersucht;

**aufgrund** des Beschlusses seines Präsidenten vom 1. Juni 2006, die Fachkommission für Kohäsionspolitik mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament *"Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013"* (KOM(2004) 101 endg.) (CdR 162/2004 fin)<sup>1</sup>;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu dem *"Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt"* (CdR 120/2004 fin)<sup>2</sup>;

**gestützt auf** seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission *"Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013"* (KOM(2005) 299 endg.) (CdR 140/2005 fin);

**gestützt auf** den am 11. Dezember 2006 von der Fachkommission für Kohäsionspolitik angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 118/2006 rev. 2) (Berichtersteller: Herr Manuel Chaves González (ES/SPE), Präsident der Region Andalusien);

**verabschiedete auf seiner ... Plenartagung am ... (Sitzung vom ...) ... folgende Stellungnahme:**

\*

\*      \*

---

<sup>1</sup> ABl. C 164 vom 5.7.2005, S. 4.

<sup>2</sup> ABl. C 318 vom 22.12.2004, S. 1.

## 1. **Sozioökonomischer und politischer Kontext der Stellungnahme**

- 1.1 Die Europäische Kommission ersuchte den Ausschuss der Regionen in einem Schreiben von Kommissionsmitglied Wallström vom 24. März 2006 um eine Prospektivstellungnahme zu der "Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik im Rahmen der Strukturfonds". Die Kommission sieht die Stellungnahme des Ausschusses als einen wichtigen Beitrag zum Vierten Kohäsionsbericht, der im Frühjahr 2007 vorgelegt werden soll.
- 1.2 Darüber hinaus wurde der AdR in einem Schreiben des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Herrn Josep Borrell, vom 20. Juli ersucht, zu dem Bericht der Abgeordneten Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/SPE) vom EP-Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) über die Auswirkungen der Strukturpolitik auf den Zusammenhalt in der EU Stellung zu nehmen. Die Fachkommission COTER hat sich entschieden, dass die vorliegende Prospektivstellungnahme zugleich auch eine Antwort auf das Ersuchen des Parlaments ist.
- 1.3 Die vorliegende Stellungnahme versteht sich als Beitrag zu der Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik in der erweiterten EU und, konkret, deren künftigen Platz im Gemeinschaftshaushalt. Aus Sicht des Ausschusses haben verschiedene Vorschläge in der Vergangenheit die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik in einer angesichts der Erweiterung und unter dem vollen Druck der Globalisierung reformbedürftigen Europäischen Union in Frage gestellt. Anlass zur Sorge ist dem Ausschuss die unangemessene Bewertung der Wirkungen der Kohäsionspolitik, aus deren Boden die Vorschläge erwachsen.
- 1.4 Die Europäische Union befindet sich momentan in einer Phase tief gehender wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche und eines technischen Wandels, die im Kern der großen Aufgabenstellung liegen, für die im Jahr 2000 die Agenda von Lissabon entwickelt wurde, nämlich die Aufrechterhaltung und die Stärkung eines europäischen Modells, das Prosperität und Solidarität miteinander zu vereinen vermag. Dazu ist festzustellen, dass dies nur durch die Beibehaltung eines starken politischen Rahmens möglich sein wird, der den Akteuren die Instrumente an die Hand gibt, die sie zur Nutzung der Chancen, aber auch zur Bewältigung der Folgen brauchen.
- 1.5 Die Regionen, Städte und Gemeinden der EU gehören zu denen, die sich am meisten mit diesen Herausforderungen auseinander zu setzen haben, die zugleich aber auch in hohem Maße fähig sind, strategische Leitlinien in konkreter Gestalt in die Praxis umzusetzen, wobei sie sich auf die Akteure in Gesellschaft und Wirtschaft in ihrem jeweiligen Gebiet stützen können.
- 1.6 Die erneuerte Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung wird nur dann Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, ihre Ressourcen in allen Teilgebieten der Union zu mobilisieren. Doch ist die Haushaltslage sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU angespannt. Die EU muss sich daher bemühen, die verfügbaren Finanzmittel möglichst wirkungsvoll zur Entfaltung zu bringen. Der Ausschuss der Regionen sieht die Kohäsionspolitik

sowohl von ihrer strategischen Ausrichtung als auch von ihrem Durchführungsapparat her als ein geeignetes Entfaltungsmedium im Dienste der Ziele der EU.

- 1.7 Die vorliegende Stellungnahme möchte durch eine umfassende Betrachtung der Hebelwirkung, die den einzelnen Auswirkungen der Kohäsionspolitik im Gemeinschaftsgebiet Rechnung trägt, eine Reihe von Überlegungen zur Debatte beisteuern. Ein methodologischer Anhang enthält Angaben zum Verständnis der wissenschaftlichen Methodik und der Arbeitsweise, die der Ausschuss bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme angewandt hat.

## 2. **Eine Annäherung an die Vielschichtigkeit der Hebelwirkung**

Der Ausschuss der Regionen möchte sich in dieser Stellungnahme auf ein umfassendes Konzept der Hebelwirkung stützen, das eine Reihe von Faktoren einschließt, die für die Bewertung der Wirkung der Strukturfonds wichtig sind. Die Stellungnahme macht sich folglich eine integrierte Sichtweise zu Eigen und behandelt die Hebelwirkung der Gemeinschaftsfonds in den folgenden Bereichen:

- finanzielle Aspekte
- politisch-strategische Aspekte der thematischen Konzentration
- Verbesserung der institutionellen Kapazität
- Stärkung des Zusammenhalts in Europa.

### 2.1 *Finanzielle Aspekte der Hebelwirkung*

- 2.1.1 Die Kohäsionspolitik erbringt auf europäischer Ebene einen erheblichen Mehrwert, da durch die Gemeinschaftsausgaben Ergebnisse erzielt und eine Mobilisierung der Akteure erreicht wird, die stärker ist als das, was auf nationaler oder regionaler Ebene allein bewirkt werden würde. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission<sup>3</sup> zieht jeder Euro, der in der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ausgegeben wird, in den Ziel-1-Regionen im Schnitt weitere Ausgaben von 0,9 EUR nach sich. In Ziel-2-Regionen löst jeder investierte Euro sogar bis zu 3 EUR an zusätzlich mobilisierten Ausgaben aus.

- 2.1.2 Dieser Multiplikatoreffekt rührt in erster Linie aus der thematischen und geografischen Konzentration der Strukturfonds her. Die Mittelbündelung der Fonds, zusammen mit einem vernünftigen Instrumentarium, erhöht die Möglichkeiten, die nötige kritische Masse zu erreichen; sie schafft damit die Voraussetzungen für die nachfolgende Entwicklung der Investitionen. In dieser Hinsicht kann die Fähigkeit, Investitionen anzuziehen, durch die geografische und thematische Konzentration erhöht werden, denn sie erlaubt eine Tüchtigkeit von Investitionen mit geringerem Verwaltungsaufwand.

---

<sup>3</sup>

Europäische Kommission: "Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung - Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013" (KOM(2005) 299 endg.), Brüssel, 5.7.2005.

- 2.1.3 Zweitens gründet sich die Hebelwirkung auch auf die Fähigkeit, ein breites Spektrum von Finanzierungsinstrumenten einsetzen zu können, auch wenn die Mitgliedstaaten und die Regionen vielfach nicht in der Lage sind, alle potenziellen kohäsionspolitischen Instrumente adäquat anzuwenden. So wurden in der Studie zum Beispiel Globalzuschüsse als ein flexibles Instrument hervorgehoben, das bei vielen Projekten und Programmen die finanzielle Hebelwirkung hervorrufen und verstärken kann.
- 2.1.4 Sehr interessant für die Steigerung der Hebelwirkung können auch solche Instrumente sein, die sich aus der Beteiligung der Strukturfonds an Financial Engineering Tools für Unternehmen, insbesondere für KMU, ableiten, wie z.B. Risikokapitalfonds, Garantiefonds, Darlehensfonds und Stadtentwicklungsfonds. In vielen Förderregionen wurden im Rahmen des Einsatzes der Strukturfonds bereits zahlreiche Erfahrungen mit diesen Förderinstrumenten, insbesondere im Bereich der Risikokapitalfinanzierung, gesammelt. Dies gilt auch für den Aufbau reinvestitionsfähiger Fonds, die über den Förderzeitraum hinaus einen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten können. In diesem Zusammenhang sind die Initiativen JEREMIE, JASPERS und JESSICA zu begrüßen, bei denen ebenfalls die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF) als Träger auftreten, die eine sehr gewichtige Rolle bei diesen Förderungsarten spielen können.
- 2.1.5 Diese Art von Instrumenten kann gleichzeitig auch die Kooperationsfähigkeit öffentlicher Stellen mit den internationalen Finanzinstitutionen und der privaten Bankwirtschaft verbessern, die Geldgeber für andere Entwicklungsvorhaben sein können. Als weitere Vorteile solcher Instrumente sind die größere Flexibilität, die sie in der Verwaltung der Strukturfonds ermöglichen, und die höhere Zahlungsfähigkeit gegenüber externen Beteiligten, die EIB und EIF bieten, zu nennen.
- 2.1.6 Schließlich kann ein stärkerer Hebeleffekt durch die Verbesserung verschiedener Faktoren erreicht werden, die mit der Stärkung öffentlich-privater Partnerschaften zusammenhängen. So sind die Fähigkeit zur Identifizierung von Hindernissen, die private Investoren fernhalten, und die Aufstellung und Unterstützung von Projektteams und von Formen der partnerschaftlichen Kooperation mit der Privatwirtschaft grundlegende Elemente dafür, in relativ kurzer Frist private Investitionen mit ins Boot zu holen.
- 2.1.7 Die Kohäsionspolitik bietet dank ihrer stabilen Finanzierung und der mehrjährigen Planung darüber hinaus eine solide Basis für ein Zusammengehen mit dem Privatsektor, mit dem höhere Investitionen über einen längeren Zeitraum bewirkt werden können. Dieses unterscheidende Merkmal der Kohäsionspolitik im Vergleich zur einzelstaatlichen Politik gleicher Ausrichtung bildet einen nicht zu übersehenden Mehrwert.
- 2.1.8 Dabei ist zu bedenken, dass in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in den zehn neuen, ein kräftiger Anstieg der öffentlichen Investitionen kurz- und mittelfristig die Einhaltung des Defizit-Kriteriums und der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefährden könnte. Eine häufigere Nutzung des Instruments der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP)

könnte eine sinnvolle Alternative zu einer direkten Erhöhung der öffentlichen Investitionen sein.

## 2.2 *Strategische Ausrichtung der Politik*

- 2.2.1 Die öffentlichen Investitionen sind auf allen Ebenen sorgfältig festzulegen und adäquat zu planen. Dabei ist die Feststellung wichtig, dass die Kohäsionspolitik eine entscheidende Rolle für das Zusammenführen regionaler und nationaler Prioritäten spielt, um eine Synergie auf europäischer Ebene zu erreichen. Diese europäische Investitionsstrategie muss von entsprechenden nationalen und regionalen Initiativen flankiert sein, die öffentliche Investitionen von hoher Qualität in Bereichen hervorbringen, die für die Lissabon-Strategie von Bedeutung sind.
- 2.2.2 Es geht hier um Investitionen in den Bereichen Bildung, Wissen, Innovation und Forschung, Sozialdienstleistungen, lebenslanges Lernen und Aufbau europäischer Strukturen. Diese Investitionen stimulieren nicht nur die Nachfrage, sondern haben langfristige strukturelle Effekte auf die Wirtschaft und erhöhen so das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Der von der Kohäsionspolitik bewirkte Hebeleffekt ist dabei durch verschiedene Faktoren zu erreichen.
- 2.2.3 Erstens durch die Verwirklichung neuer Ideen und Ansätze in den Tätigkeiten, die die Mitgliedstaaten und die Regionen unternehmen, um die Innovation in der wirtschaftlichen Entwicklung mehr zu stimulieren. Die in der Studie untersuchten Fälle führen zu dem Schluss, dass die Kohäsionspolitik zu einer stärkeren Ausrichtung der nationalen politischen Prioritäten auf Bereiche beiträgt, die für das Wirtschaftswachstum besonders wichtig sind, wie Innovation, Forschung, aktive Beschäftigungspolitik und Maßnahmen zugunsten der Eingliederung in die Gesellschaft.
- 2.2.4 Diese Ausrichtung hat sich insbesondere dank der Möglichkeit ergeben, über die Fonds Pilotprojekte einzuführen mit neuen Ansätzen und Instrumenten, wie z.B. die Förderung innovationsfreundlicher Cluster und stärker auf Partizipation setzende Herangehensweisen. Dies hat zu einer besseren Bewusstseinsbildung und zu einer Ausweitung des Innovationskonzeptes geführt, durch die Gesichtspunkte der Organisation, der Finanzierung, der Verwaltung und Ausbildung und der Innovationsförderung leichter Eingang in die Regionalentwicklungsstrategien fanden.
- 2.2.5 Zweitens hat die Kohäsionspolitik Politikbereiche ins Blickfeld gerückt, die bisher in den Handlungssträngen der Mitgliedstaaten und der Regionen unberücksichtigt waren. Zahlreiche Pilotinitiativen, wie die Strategien für regionale Innovation (RIS) und die Innovationsaktionen des EFRE, sind nach und nach zu grundlegenden Politikinstrumenten in den Mitgliedstaaten und Regionen geworden. Allgemein lässt sich zudem sagen, dass flexiblere, stärker am Markt orientierte Ansätze der gemeinsame Nenner der Neuausrichtung waren, die die Kohäsionspolitik gebracht hat.

2.2.6 Und schließlich haben die von der nationalen und der regionalen Ebene gemeinsam konzipierten integrierten Entwicklungsstrategien, die kennzeichnend für die Kohäsionspolitik sind, zu einem strategischeren Herangehen an Fragen der Wirtschaftsentwicklung und der Beschäftigung geführt, was die praktische Durchführung eigenständiger Projekte erlaubt hat. Zahlreiche Bereiche, wie Technologie, Innovation, Qualifizierung des Humankapitals, Chancengleichheit und Umwelt, erwiesen sich als wachstumsfördernde Faktoren, die in einem stärker integrierten Ansatz in die jeweiligen Politiken einfließen.

### 2.3 *Verbesserung der institutionellen Kapazität*

2.3.1 Ein weiterer hervorhebenswerter Aspekt des durch den Einsatz der Strukturfonds erzielten Hebeleffekts ist die Wirkung, die sie auf die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung entfalten, indem sie zu einer Modernisierung und Management-Verbesserung und einer Angleichung der Verfahrenswege auf der europäischen Ebene beitragen. Die Kohäsionspolitik hat die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes und der Chancengleichheit, ebenso wie den Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft flankierend unterstützt und ist darin den in den Strategien von Lissabon und Göteborg festgelegten Prioritäten gefolgt.

2.3.2 Zu nennen sind hier insbesondere die Einführung der Nationalen Reformpläne als Haupttriebfeder zur Erreichung der Ziele der erneuerten Lissabon-Strategie und die Koordinierung, die zwischen ihnen und den Einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen 2007-2013 herzustellen ist.

2.3.3 Zu nennen sind des Weiteren die Förderung der Partnerschaft, die Verbesserung der institutionellen Kapazität in Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen der öffentlichen Hand, die Verbreitung einer Kultur der Evaluierung, der Transparenz und des Erfahrungsaustauschs - allesamt Bestandteile eines Systems, das sich mit der Kohäsionspolitik gebildet und Zug um Zug in der Europäischen Union entwickelt hat; es trägt zu einer besseren Governance auf allen Ebenen bei, denn viele dieser Techniken werden anschließend in anderen Bereichen von der öffentlichen Verwaltung angewandt. Auch die Schaffung neuer Strukturen, wie z.B. der Regionalentwicklungsagenturen, hat eine wichtige Rolle für die Entwicklung vieler Regionen der EU gespielt.

2.3.4 Auch im Bereich der Formulierung einschlägiger Pläne und Programme hat die Kohäsionspolitik deutliche Fortschritte gebracht. Bestandsaufnahme und Analyse erhalten immer mehr Gewicht und werden sorgfältig durchgeführt, die Ziele werden mit größerer Genauigkeit formuliert, und die Überwachung und Auswertung der Pläne und Programme wird auf der Grundlage von Referenzmarken verfeinert. Das Aufstellen einer langfristigen Strategie für öffentliche Investitionen ist zu einem ganz normalen Bestandteil des gegenwärtigen Planungsdenkens geworden.

2.3.5 Dies hat ebenfalls zur Folge gehabt, dass die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen, z.B. im Umweltschutz, besser zur Übernahme und effektiven Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in

der Lage sind. Insbesondere in den Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen der Mitgliedstaaten hat die Kohäsionspolitik beträchtliche Veränderungen gebracht, indem das öffentliche Beschaffungswesen im Sinne der Vollendung des Binnenmarktes geöffnet und allen Unternehmen der EU zugänglich gemacht wurde. Dieser Gesichtspunkt ist mit Blick auf die jüngsten Erweiterungen der Europäischen Union von besonderer Bedeutung.

2.3.6 Zu guter Letzt ist festzuhalten, dass die Kohäsionspolitik im Prozess von Beschlussfassung, Ausarbeitung und Durchführung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik die Rolle der Regionen unterstrichen und gestärkt hat. Die Schaffung der kritischen Masse, die auf personeller Ebene für eine adäquate Verwaltung der Fonds nötig ist, hat den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Eigenständigkeit und der Regionalisierung und der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union effektiv mehr Schwung gegeben.

## 2.4 *Stärkung des Zusammenhalts in Europa*

2.4.1 Die Kohäsionspolitik hat in verschiedener Hinsicht auch eine Hebelwirkung zugunsten eines engeren Zusammenhalts in Europa ausgeübt.

2.4.2 Zum einen haben der Grundsatz der Partnerschaft und das Auftreten der Verantwortlichen die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einrichtungen und den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen begünstigt, einem Top-Down-Ansatz folgend, der bei der Ermittlung von Problemlösungen eine entscheidende Rolle spielte.

2.4.3 Zum anderen hat es die Kohäsionspolitik möglich gemacht, multi-dimensionale Lösungen auf sehr komplexe Probleme unterschiedlicher Art zuzuschneiden. Die Problemstellungen, mit denen die einzelnen Gebiete der EU konfrontiert sind, sind von Fall zu Fall anders, und die Hintergründe und Umstände sind sehr vielfältig. Die Kohäsionspolitik hat es dennoch vermocht, dieser Vielfalt von Situationen Rechnung zu tragen, vor allem in abgelegeneren, rückständigeren Gebieten der EU. Dieses Bemühen um Zusammenhalt hat auch auf andere Politikbereiche der Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Einfluss gehabt.

2.4.4 Die Kohäsionspolitik hat darüber hinaus den Regionen und Kommunen der EU eine geeignete Plattform für die Zusammenarbeit geboten, insbesondere durch die Initiative INTERREG, wodurch lang währende Konflikte und seit alters bestehende Gräben beiderseits der Grenze überwunden werden konnten. Darüber hinaus hat sich die Kooperation von Kommunen und Regionen ohne gemeinsame Grenze durch die Förderung der interregionalen Zusammenarbeit stark weiterentwickelt und trägt heute nicht unerheblich zur Entwicklung neuer Regionalstrategien bei.

2.4.5 In dieser Hinsicht zeigten insbesondere die URBAN-Programme eine große Wirkung, die sowohl bei der Stadterneuerung als auch bei der sozialen Integration einen nachhaltigen Effekt erzielen konnten; dadurch wird einerseits den Bürgerinnen und Bürgern der Mehrwert der EU-Politik vor Augen geführt und andererseits durch die Bündelung der Maßnahmen mehr Effizienz erreicht.

- 2.4.6 Nicht zuletzt auch für die Wahrnehmung des Projekts der europäischen Einigung hat die Kohäsionspolitik eine ganz wesentliche Multiplikatorfunktion gehabt. Dieser Effekt war dort besonders spürbar, wo die Kohäsionspolitik eine Verbesserung der öffentlichen Dienste ermöglicht und den Bürgern eine höhere Lebensqualität beschert hat.

### 3. **Schlussfolgerungen**

Ausgehend von den obigen Untersuchungsergebnissen betont der Ausschuss der Regionen:

- 3.1 Die europäische Kohäsionspolitik hat mit den sie kennzeichnenden Elementen (Partnerschaft, Zusätzlichkeit, strategische Planung und mehrjährige Finanzierung) Auswirkungen vielfältiger Art und erhebliche Hebelwirkungen gezeitigt.
- 3.2 Die europäische Kohäsionspolitik hat einen Hebeleffekt im Hinblick auf die Mobilisierung und Generierung von Ressourcen und Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure. Sie ist mit ihrem stabilen, mehrjährigen Finanzierungsmechanismus und ihrer Fähigkeit zur Erzeugung der nötigen kritischen Masse an Investitionen in vielen Bereichen ein Katalysator sowohl für öffentliche als auch private Mittel.
- 3.3 Es war festzustellen, dass der Hebeleffekt und andere Wirkungen der Kohäsionspolitik in allen Arten von Regionen und bei einer großen Vielzahl von Programmen und Projekten auftritt, unabhängig von der Höhe des aufgewendeten Betrags.
- 3.4 Ein ebenfalls wichtiger Befund ist, dass die komplizierte Verwaltung der Fonds vereinfacht werden muss, damit der Hebeleffekt, den die Partner erwarten können, möglichst groß ausfällt. Außerdem kann die Beibehaltung zu kleiner, fragmentierter Fördergebiete in einigen Regionen den Aufbau von Partnerschaften erschweren, was gravierende Folgen für die Auswahl und die Einsatzbereitschaft der Akteure einer Partnerschaft hat. Dieses Problem wird im Zeitraum 2007-2013 überwunden werden, wenn in den neuen Verordnungen die Einteilung der Ziel-2-Fördergebiete in Zonen aufgehoben wird.
- 3.5 Die europäische Kohäsionspolitik ist ein bedeutsamer Antrieb für die strategische Ausrichtung der staatlichen Politik. Sie hat die Fähigkeit und das Potenzial, in verschiedenen Sektoren innovative Ansätze zu fördern und einer großen Zahl öffentlicher Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene als Impulsgeber zu dienen. Die Kohäsionspolitik wirkt im Prinzip wie ein kraftvoller Treibriemen zwischen den Zielsetzungen der EU, wie z.B. der Lissabon-Strategie, und deren tatsächlicher Aneignung und Umsetzung durch die hauptsächlichen Akteure in den einzelnen Regionen, Städten und Gemeinden der EU.
- 3.6 Die europäische Kohäsionspolitik hat darüber hinaus auch eine Hebelwirkung auf die Freisetzung von Ressourcen, die in wesentlichem Umfang die Maßnahmen tragen, die den Leitlinien der Lissabon-Strategie mit Schwerpunkt auf FuE und Innovation als den entscheidenden Faktoren für ein mittel- und langfristiges Wachstum Gestalt geben.

- 3.7 Es hat sich gezeigt, dass es für den Erfolg vieler innovativer Programme und Projekte, die im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführt wurden, sehr wichtig ist, dass die "neuen Konzepte und Ansätze" auf hoher politisch-administrativer Ebene unterstützt werden. Gleichfalls wichtig sind die Schlüssigkeit der Strategien und die Zusammenarbeit der Verwaltungen untereinander. Diese Faktoren haben die Hebelwirkung der Strukturfonds untermauert.
- 3.8 Die Kohäsionspolitik hat erheblichen Einfluss auf die Hebung der Leistungsfähigkeit der Institutionen. Getreu dem Grundsatz der Partnerschaft hat sie im gesamten Gemeinschaftsgebiet eine neue kooperative Art der Governance gefördert und die verschiedenen Verwaltungsebenen und die Zivilgesellschaft strategisch eingebunden. Dadurch hat sie eine Steigerung des Sozialkapitals der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ermöglicht. Für die künftige Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten ist dieser Faktor von besonders entscheidender Bedeutung.
- 3.9 Um mit den Strukturfonds einen möglichst großen und lang andauernden Hebeleffekt zu erreichen, muss dem allgemeinen Kontext und der kulturellen Identität einer Region Rechnung getragen werden. Insofern muss immer auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen EU-weiten Vorgaben und regionalbezogener Schwerpunktsetzung bestehen. Wenn die Veränderungen, die die Strukturfonds bewirken können, von Dauer sein sollen, muss man versuchen, einen Wandel in der Kultur und der Mentalität einer Gesellschaft in Richtung auf mehr Innovation, Bildung, Unternehmergeist und Kreativität herbeizuführen.
- 3.10 Von großem Gewicht ist die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik für eine von mehr Zusammenhalt geprägte Integration der EU. Sie hat das Potenzial, verschiedenartige Gebiete der EU einander näher zu bringen, sie ermöglicht allen Akteuren in Gesellschaft und Wirtschaft eine aktive Teilhabe, und wegen ihrer greifbaren Beiträge zur Verbesserung der Lebensqualität wird sie von den Bürgerinnen und Bürgern als integratives Element gesehen und wahrgenommen.
- 3.11 Die Kohäsionspolitik übt Hebelwirkungen aus, die ein nachhaltiges, umweltfreundliches Wachstum fördern. Sie verhindert damit, dass sich eine Vernachlässigung des Umweltschutzes wachstumshemmend auswirkt und die Lebensqualität sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen beeinträchtigt.
- 3.12 Dadurch, dass sie alle Gebiete der EU abdeckt, schafft die Kohäsionspolitik europaweit einen geeigneten Rahmen für eine ausgewogene Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie umschließt sowohl Elemente der Konvergenz als auch der Wettbewerbsfähigkeit und schafft so die Grundvoraussetzungen für den Aufbau eines Erfahrungsschatzes und den Austausch bewährter Modelle. Mehr noch: Sie bietet einen integrierten Rahmen für das Voneinanderlernen, d.h. sie ermöglicht nicht nur die Finanzierung, sondern auch das Aufgreifen erfolgreicher Initiativen durch konkrete Formen der Durchführung.

- 3.13 Nach Auffassung des AdR kann die Hebelwirkung der Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch verstärkt werden. Die bereits gut erprobten und gefestigten Grundsätze der Kohäsionspolitik wurden durch eine Reihe von Maßnahmen ergänzt: strategischere Ausrichtung der Kohäsionspolitik, Zweckbindung und stärkere Mittelbündelung in prioritären Bereichen, ein besserer Rechtsrahmen für die Anwendung neuartiger, ausgeklügelter Finanzierungskonzepte, eine angemessene Berücksichtigung der Stadtentwicklungsprogramme und eine engere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften. Diese Neuerungen haben gezeigt, dass die Kohäsionspolitik bei bedeutsamen Änderungen in den politischen Zielsetzungen der EU eine zentrale Rolle spielen kann, um den wirtschaftlich-sozialen Wandel in allen Teilgebieten der Union konkret auszugestalten und zu unterstützen.
- 3.14 Es hat sich gezeigt, dass die Projektkonzeption und -auswahl eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist: Die Art der einzusetzenden Instrumente ist mit Sorgfalt so zu wählen, dass sie von ihren Merkmalen her gut zum regionalen Kontext und zu den angestrebten Zielen passen.

#### 4. **Empfehlungen**

##### Der Ausschuss der Regionen

- 4.1 empfiehlt der Europäischen Kommission, ein umfassendes Konzept der Hebelwirkung in ihrer nächsten Bewertung des aktuellen Stands und der erzielten Fortschritte im Bereich des Zusammenhalts in der Europäischen Union zu berücksichtigen;
- 4.2 schlägt der Kommission, dem Parlament und dem Rat vor, die Hebelwirkung als ein adäquates Element in die Bewertung der Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen, insbesondere im Hinblick auf die mittelfristige Revision des Gemeinschaftshaushalts;
- 4.3 ersucht die Kommission, verstärkte Anstrengungen zur besseren Bekanntmachung der Vorteile, der Gestalt und des Erscheinungsbildes der Kohäsionspolitik zu unternehmen;
- 4.4 fordert die Europäische Kommission auf, die bereits eingeleiteten Schritte zur Förderung der einzelnen Finanzinstrumente (JEREMIE, JESSICA u.a.) im Rahmen der Strukturfonds zu intensivieren und insbesondere die für die Entwicklung von Risikokapitalfonds und Bürgerschaftsprogrammen in den Regionen notwendigen wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten zu schaffen;
- 4.5 fordert die Mitgliedstaaten auf, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, auf rechtlichem, administrativem und finanziellem Gebiet einen innovationsfreundlichen Rahmen zu schaffen und auf innovationsfreudige Unternehmen zugeschnittene Finanzierungsformen (Risikokapital, *Business Angels*, Mikrokredite usw.) stärker zu fördern;
- 4.6 spricht sich dafür aus, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Fortschritte bewerten, die im Zeitraum 2007-2013 in der Vereinfachung und Dezentralisierung der Strukturfondsverwaltung gemacht werden; dabei sollten sie besonders ein ausgewogenes

Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und der Art und dem Umfang der Intervention im Blick haben;

- 4.7 empfiehlt den Mitgliedstaaten, in allen Phasen der Beschlussfassung und Verwaltung der Strukturfonds stärker nach dem Grundsatz der Partnerschaft zu handeln und dazu wirkungsvolle praktische Maßnahmen zu ergreifen, um die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die Zivilgesellschaft in den gesamten Prozess mit einzubinden, und empfiehlt zudem eine vertiefte Partnerschaft mit den Städten, da diese ein treibender Faktor für Wachstum und Beschäftigung sein können;
- 4.8 ersucht die Kommission, das Parlament, die Mitgliedstaaten und die EIB, klar die Hindernisse zu ermitteln, auf die öffentlich-private Partnerschaften bei der Verwaltung strukturfondsfinanzierter Projekte stoßen. In dieser Hinsicht wären von der Seite der EU eine eindeutige Interpretation der Grundkonzepte von ÖPP-Vereinbarungen sowie die Vereinfachung der Regelung für staatliche Beihilfen sehr von Nutzen. Nötig ist auch eine stärkere Aufklärung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU über die Möglichkeiten und Schwierigkeiten von ÖPP;
- 4.9 fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den experimentellen, pionierhaften Charakter zu wahren, der oftmals von den Strukturfonds ausgeht. Die Mitgliedstaaten sollten in diesem Zusammenhang die vorgesehenen Reserven und anderen Instrumente einsetzen, um besonders erfolgreiche Strategien zu honorieren und bekanntzumachen und die Ergebnisse der territorialen Zusammenarbeit zu konsolidieren;
- 4.10 spricht sich dafür aus, bei der Anwendung der Strukturfonds ein besonderes Augenmerk auf die Ziele des Kyoto-Protokolls zu richten und wieder den Weg eines nachhaltigen, umweltfreundlichen Wachstums zu beschreiten;
- 4.11 empfiehlt den Mitgliedstaaten und der Kommission, die Hebelwirkung in der Phase der Programmplanung der Strukturfonds zu akzentuieren, so dass die Entstehung, Stimulierung und Finanzierung von Projekten mit großem Hebeleffekt gefördert wird, und sie auch in der Erstellung von Berichten und in den Bewertungsrounden zu berücksichtigen;
- 4.12 fordert die Regionen und die Mitgliedstaaten im Interesse einer vollständigen Ausnutzung der Hebelwirkung der Strukturfonds auf, sorgsam auf einen sinnvollen Gleichlauf zwischen den regionalen Strategien, den Nationalen Reformprogrammen, den Einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen und den operationellen Programmen, mit denen die europäische Kohäsionspolitik ausgeführt wird, zu achten;
- 4.13 regt an, die Vorzüge des Hebeleffekts zur Sprache zu bringen und die potenziellen Nutznießer und die Öffentlichkeit durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit sowohl in Fach- als auch in Massenmedien besser darüber zu informieren;

- 4.14 ersucht die Kommission, die langfristige Entwicklung der Regionen zu untersuchen und zu messen, wobei zu betonen ist, dass es einen Wandel in der Kultur und der Mentalität braucht, um tatsächlich zu erreichen, dass diese Regionen in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einen wirklichen Schritt vorwärts machen;
- 4.15 begrüßt den Schritt der Kommission, ein Netzwerk von "Regionen für den wirtschaftlichen Wandel" aufzubauen, und regt an, dafür ein breites Themenspektrum vorzusehen, das die unterschiedlichen territorialen Kräfte des Wandels sowie die im laufenden Programmzeitraum entwickelten Innovationen widerspiegelt. Er dringt darauf, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Auswahl der prioritären Bereiche für diese Initiative aktiv zu beteiligen, und zählt darauf, in vollem Umfang darin einbezogen zu werden.
- 4.16 empfiehlt den Gemeinschaftsinstitutionen, den Grundsatz der Solidarität unter den Gebieten der Union als eine grundlegende Dimension des Zusammenhalts der EU festzuschreiben. Die Kohäsionspolitik muss auch in Zukunft zentrales Element der europäischen Integrationspolitik bleiben.

Brüssel, den ...

Der Präsident  
des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär  
des Ausschusses der Regionen

**Michel Delebarre**

**Gerhard Stahl**

\*

\* \*

## **ANHANG 1: METHODIK DER ERARBEITUNG DER STELLUNGNAHME**

### **1. Hintergrund dieser Prospektivstellungnahme**

Am 24. März 2006 bekundete die Europäische Kommission ihr Interesse an einer Prospektivstellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema *"Die Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik im Rahmen der Strukturfonds"*. Sie sieht diese Stellungnahme des Ausschusses als einen wichtigen Beitrag zum Vierten Kohäsionsbericht, der im Frühjahr 2007 vorgelegt werden soll.

Die Fachkommission für Kohäsionspolitik (COTER) des AdR erklärte diese Stellungnahme zu einer Priorität für das Jahr 2006 und beschloss am 5. April die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die den Berichtersteller bei der Erarbeitung des Textes unterstützen und unterschiedliche Erfahrungen und Gesichtspunkte der Regionen und Städte im Zusammenhang mit der Verwaltung der Strukturfonds beisteuern sollte.

Die Fachkommission COTER beschloss am 23. Juni 2006, dass der Arbeitsgruppe folgende acht Mitglieder angehören sollten: Herr Manuel Chaves González (ES/SPE) als Berichtersteller, Sir Albert Bore (UK/SPE), Herr Bernard Soulage (FR/SPE), Herr Michael Schneider (DE/EVP), Herr Luc van den Brande (BE/EVP), Herr José Macário Correia (PT/EVP), Herr Väino Hallikmägi (EE/ALDE) und Herr Witold Krochmal (PL/UEN-EA). Die Arbeitsgruppe trat bisher zwei Mal zusammen, am 7. Juni und am 14. September 2006.

Darüber hinaus wurde der AdR in einem Schreiben des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Herrn Josep Borrell, ersucht, zu dem Bericht der Abgeordneten Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/SPE) vom EP-Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) über die Auswirkungen der Strukturpolitik auf den Zusammenhalt in der EU Stellung zu nehmen. Die Fachkommission COTER hat sich entschieden, dass die vorliegende Prospektivstellungnahme zugleich auch eine Antwort auf das Ersuchen des Parlaments ist.

### **2. Methodik und Fortgang der Arbeiten**

In der Prospektivstellungnahme werden die folgenden beiden Hauptarten der Hebelwirkung behandelt:

- finanzielle Hebelwirkung und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), nationale (öffentliche) Kofinanzierung, Privatfinanzierung und ÖPP, neue Konzepte wie z.B. Finanz-Engineering (JJJ);
- Hebelwirkung bei der Maßnahmendurchführung, strategischer Ansatz, institutionelle Kapazität, Erfahrungsaustausch.

Zur Ergänzung der Arbeit des Berichterstatters und der Arbeitsgruppe hat der AdR beschlossen, das Österreichische Institut für Raumplanung (ÖIR) mit der Erarbeitung einer Studie zu beauftragen. Das ÖIR soll durch die Untersuchung einer Reihe konkreter Fälle eine Faktensammlung bezüglich der

Hebelwirkung der Strukturfonds erstellen. Dieser Fachbericht soll der Prospektivstellungnahme beigefügt werden.

Die Fallstudien lassen sich vier Hauptthemenbereichen zuordnen:

- Strategische Ausrichtung
- Finanzpools und öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP)
- Aufbau von Verwaltungskapazitäten
- Schaffung eines Europas des horizontalen Zusammenhalts.

Darüber hinaus sollten sich die Fallstudien möglichst gleichmäßig auf die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Fonds (Ziel 1, Ziel 2, Kohäsionsfonds, Zusammenarbeit INTERREG/URBAN) und auf die einzelnen Mitgliedstaaten der EU verteilen.

### 3. **Annäherung an die verschiedenen Aspekte des Begriffs "Hebelwirkung"**

Die "Hebelwirkung" der Strukturfonds ist kein einfach zu definierender Begriff. Zwar besteht sicher Einigkeit darüber, dass es eindeutig um die Mobilisierung von Ressourcen auf nationaler wie auf regionaler Ebene und sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Akteuren geht, die durch die Strukturfonds "losgehebelt" werden, doch bleibt der Begriff sowohl in der Wissenschaft als auch bei den Beteiligten (Regionen, Mitgliedstaaten und Europäische Kommission) umstritten.

Der Begriff "Hebelwirkung" ist als Teil des Konzepts des "gemeinschaftlichen Mehrwerts" zu betrachten, der in einem Arbeitspapier der GD REGIO von 2002<sup>4</sup> definiert ist und sich deutlich vom Konzept der "Zusätzlichkeit" abhebt. Die Stellungnahme macht sich folglich eine integrierte Sichtweise zu Eigen und behandelt sowohl die Hebelwirkung als auch den übrigen Mehrwert der Gemeinschaftsfonds in folgenden Bereichen:

- finanzielle Aspekte (*Financial Pooling PPP*);
- politisch-strategische Aspekte der thematischen Konzentration auf die Lissabon-Ziele (*Strategic Policy Orientation*);
- Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen (*Capacity Building*);
- Stärkung des Zusammenhalts in Europa (*Cohesive Building*).

Im Interesse der Klarheit sollen die Definitionen der Begriffe "Zusätzlichkeit" und "Hebelwirkung" sowie "gemeinschaftlicher Mehrwert" im MEANS-Papier<sup>5</sup> der Europäischen Kommission zugrunde gelegt werden:

---

<sup>4</sup> Europäische Kommission (2002): "Community Added Value: Definition and evaluation criteria". Arbeitspapier, GD REGIO, Brüssel.

<sup>5</sup> "MEANS"-Sammlung (1999): "Bewertung sozioökonomischer Programme" - Europäische Kommission, Luxemburg. Gleichlautend mit der Definition in "The evaluation of socio-economic development, the Guide", Tavistock Institute, 2003.

- Gemeinschaftlicher Mehrwert: der zusätzliche Nutzen einer Gemeinschaftsintervention, der zu dem Nutzen hinzukommt, der durch das Tätigwerden nationaler oder regionaler Stellen und/oder des privaten Sektors erreicht werden würde. Dieser Nutzen rührt nicht nur aus der Mobilisierung von Finanzmitteln her (siehe Tabelle 1).
- Zusätzlichkeit: bezieht sich auf die Bedingung, dass die finanzielle Unterstützung durch die Gemeinschaftsfonds nicht zu einer Verminderung der finanziellen Anstrengungen der regionalen Gebietskörperschaften führen darf, d.h. die von dem nutznießenden Mitgliedstaat bereitgestellten Mittel müssen insgesamt zumindest auf dem Niveau bleiben wie vor dem Einsatz der Strukturfonds.
- Hebelwirkung (leverage effect): Fähigkeit öffentlicher Maßnahmen, den Einsatz privaten Kapitals bei den Endempfängern der Beihilfen auszulösen. Im Falle öffentlicher Maßnahmen, die in Zuschüssen zu privaten Investitionen bestehen, ist die Hebelwirkung proportional zur Summe der durch die Zuschüsse bewirkten privaten Ausgaben.

**TABELLE 1**

*Darlegung der Hauptelemente des gemeinschaftlichen Mehrwerts*

<b>1. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt</b>
<b>2. Gemeinschaftsprioritäten</b> <b>2.1 Infrastruktur und Informationsgesellschaft</b> <b>2.2 Regionale Wettbewerbsfähigkeit</b> <b>2.3 Schwerpunkt: Nachhaltige Entwicklung</b> <b>2.4 Schwerpunkt: Chancengleichheit</b>
<b>3. Zusätzlichkeit und Mehrwert in finanzieller Hinsicht</b>
<b>4. Methoden zur Umsetzung der Maßnahmen</b> <b>4.1 Partnerschaft</b> <b>4.2 Merkmale der Projekte</b> <b>4.3 Innovative Maßnahmen und Pilotprojekte</b> <b>4.4 Prüfsystem</b> <b>4.5 Überwachungssystem</b> <b>4.6 Bewertungssystem</b>
<b>5. Erfahrungsaustausch und vernetztes Arbeiten</b>

Tabelle 1 - erstellt von der Universität Málaga (A. Marchante und B. Ortega) auf der Grundlage der Arbeit von A. Mariate (2006): "The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, Bd. 40(2), S. 167-177.

Man kann also sagen, dass eine allgemeine Hebelwirkung darin besteht, dass die Gemeinschaftsmittel nicht an die Stelle, sondern an die Seite nationaler Mittel treten und Projekte finanzieren, die andernfalls nicht zustande gekommen wären, und dass außerdem die öffentlichen Gesamtinvestitionen (ohne EU-Mittel) während der Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) oder einer ande-

ren mehrjährigen Förderung mit Mitteln aus den Strukturfonds signifikant steigen - mit den daraus resultierenden Folgen aller Art<sup>6</sup>.

Andererseits ist zu bedenken, dass das letztlich Entscheidende die Wirkung bzw. der Nutzeffekt dieser Finanzinstrumente auf der regionalen Ebene ist. Wie die Regionalentwicklung verläuft, hängt nicht ausschließlich von der guten oder schlechten Verwendung der Strukturfondsmittel ab. Vielmehr unterliegt sie sehr stark u.a. den makroökonomischen Zyklen, der internationalen Situation und den Bedingungen der nationalen Entwicklung.

In jedem Falle hängt die Entwicklung einer regionalen Wirtschaft von verschiedenen Faktoren ab, die in einer Wechselbeziehung zueinander stehen, was es schwierig macht, eindeutig zu sagen, welcher Effekt dem Einsatz der Strukturfonds zuzuschreiben ist.

Um von der Theorie zur Praxis überzugehen, sollen die vorherigen Feststellungen durch quantitative Angaben zur finanziellen Hebelwirkung der aufgewendeten Strukturfondsmittel am Beispiel des "Integrierten operationellen Programms Andalusiens 2000-2006" (POIA) veranschaulicht werden, des größten in diesem Zeitraum kofinanzierten Programms in der EU.

Die von einer unabhängigen Bewertungsstelle<sup>7</sup> erarbeitete Tabelle 2 enthält Angaben zu den induzierten Privatinvestitionen für Projekte, die im Rahmen von Maßnahmen im Bereich der Beihilfen für Anlageinvestitionen aus den Fonds kofinanziert wurden. Darüber hinaus wird das Verhältnis der Hebelwirkung für das gesamte Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) in den Ziel-1-Regionen in Spanien für diese Maßnahmen dargestellt. Insbesondere die von der Agentur IDEA verwaltete Maßnahme 1.55 für die Unterstützung von Unternehmen durch Finanzinstrumente sticht hervor: Hier ergibt sich im Verhältnis der induzierten Privatinvestitionen zu den getätigten öffentlichen Investitionen ein Faktor 20.

---

<sup>6</sup> Andrea Mariate. *Regional studies*. Bd. 40.2, S. 167-177, April 2006.

<sup>7</sup> Universität Málaga (2005). Aktualisierung der Zwischenbewertung des POIA 2000-2006.

**TABELLE 2**

**Finanzielle Hebelwirkung von POIA- und GFK-Maßnahmen 2000-2006  
im Bereich der Beihilfen für Anlageinvestitionen**

Schwerpunkt	Maßnahme	Bezeichnung	Gesamtinvestitionen POIA 2000-2004  (in EUR) (1)	Induzierte private Investitionen brutto 2000-2004  (in EUR) (2)	Finanzielle Hebelwirkung brutto 2000-2004  POIA (3)=(2)/(1)	Finanzielle Hebelwirkung brutto 2000-2004  GFK (4)
1	2	Verbesserung der Veredelung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (EAGFL-A)	142.203.635	554.430.999	3,90	2,13
1	3	Bereitstellung und Anpassung von Gewerbegebieten und Unternehmensdienstleistungen (EFRE)	74.254.728	12.087.939	0,16	0,21
1	4	Unterstützung von Unternehmen im Bereich der Sozialwirtschaft (EFRE)	9.644.249	59.513.727	6,17	3,23
1	7	Förderung des Organisationskapitals der Unternehmen (EFRE)	4.737.702	6.114.598	1,29	2,22
1	51	Unterstützung von Unternehmen in Industrie, Handel und Dienstleistungssektor (EFRE)	163.047.524	818.810.138	5,02	5,00
1	53	Bereitstellung und Anpassung von Gewerbegebieten und Unternehmensdienstleistungen (EFRE)	4.270.670	17.965.950	4,21	2,38
1	55	Verbesserung der Finanzierungsbedingungen der Unternehmen (EFRE)	93.263.386	1.955.027.559	20,96	20,00
6	10	Hilfe für Energieeffizienz und Energieeinsparung der Unternehmen (EFRE)	11.183.104	170.564.890	15,25	6,67
7	55	Eigenentwicklung ländlicher Gebiete im Agrarbereich: Diversifizierung der Landwirtschaft (EAGFL-A)	36.498.019	19.862.397	0,54	0,54

**Anmerkung:** Berücksichtigt sind nur die Maßnahmen des POIA 2000-2006, denen als einziger Ergebnisindikator die induzierten Privatinvestitionen zugeordnet sind (Indikator-Code 548).

**Quelle:** Aktualisierung der Zwischenbewertung des POIA 2000-2006.

Anzumerken ist, dass hier der Bruttoeffekt der öffentlichen Investitionen auf die privaten betrachtet wird, ihr Nettoeffekt ist notwendigerweise geringer. Der Unterschied zwischen beiden wird verständlich, wenn man zumindest zwei Wirkungen auf die Investitionen betrachtet:

- den Substitutionseffekt (*deadweight effect*). Ein Teil der aus Gemeinschaftsmitteln mitfinanzierten Anlageinvestitionen wäre sicher auch ohne deren Einspannung getätigt worden. In diesem Fall träte ein Teil der öffentlichen Mittel also an die Stelle der Privatfinanzierung, würde sie also schlicht ersetzen ("substituieren");
- den Verdrängungseffekt (*crowding out effect*). In dem Maße, in dem die öffentlichen Mittel durch Steuern oder Verschuldung aufgebracht werden müssen, verringern sich die für private Anlageinvestitionen verfügbaren Mittel.

Wenn also der Nettoeffekt der öffentlichen Investitionen zur Stützung der Produktionstätigkeit betrachtet werden soll, muss die Größe dieser beiden Effekte bestimmt werden.

\*

\* \*

**ANHANG 2: ZUSAMMENFASSUNG DES BERICHTS ZUM THEMA "HEBELWIRKUNG"**

EUROPÄISCHE UNION



**Ausschuss der Regionen**

**DIE HEBELWIRKUNG DER  
EUROPÄISCHEN  
KOHÄSIONSPOLITIK IM  
RAHMEN DER STRUKTURFONDS**

Zusammenfassung  
des Abschlussberichts  
der ÖIR Managementdienste GmbH  
im Auftrag des AdR

---

Auf der Grundlage des Rahmenvertrags für Politik-Analysen auf Veranlassung der Direktion  
Beratende Arbeiten des AdR erstellter Bericht

*"Gebt mir einen Punkt, auf dem ich stehen kann, und ich werde die Welt aus den Angeln heben."* - Dieses berühmte Zitat, das Archimedes von Pappos von Alexandria in seinen "Sammlungen" (Synagoge, Buch VIII, c. AD 340) zugeschrieben wird, verdeutlicht auf zutreffende Weise, welche Bedeutung der Einsatz des Hebels als Methode zur Bewirkung einer Bewegung und damit einer Veränderung hat. Bewegung und Veränderung sind dynamische Prozesse. Diese Prozesse erzeugen, wenn sie einmal erfolgreich in Gang gesetzt wurden, die Wirkung einer Welle oder zumindest einer Wasserkräuselung, die sich nach außen und nach vorn ausdehnt, und zwar in für ihre Urheber nicht vorhergesehenen oder nicht vorstellbaren Formen. In diesem Bericht soll die Hebelwirkung europäischer (Struktur- und Kohäsions-)Förderung anhand von elf Fallstudien untersucht werden. Diese Untersuchung geht weit über die auf dem Rechnungswesen oder auf Indikatoren beruhenden Methoden hinaus, die üblicherweise in der EU verwendet werden, um die Hebelwirkung der betreffenden Maßnahmen zu bemessen. In dieser Untersuchung soll eine dynamischere und umfassendere Darstellung der "Hebelwirkung in Aktion" erreicht werden.

Der Bericht wurde im Auftrag des Ausschusses der Regionen erstellt, um dessen Prospektivstellungnahme zu untermauern. Der Ausschuss der Regionen war an der Auswahl der Fallstudien beteiligt.

Kapitel 2 des Berichts beinhaltet eine Begriffsanalyse sowie eine Beschreibung des Kontexts der Untersuchung und des allgemeinen operativen Rahmens, in dem die einzelnen Fallstudien zu betrachten sind. "Hebelwirkung" wird als Begriff häufig nur auf rein finanzielle Sachverhalte bezogen und dann nach dem Umfang der zusätzlichen Finanzmittel, die infolge einer bestimmten Investition angezogen (engl. *levered* "aufgehebelt, losgestemmt") werden, bemessen.

Dieser Ansatz ist sicherlich ebenso berechtigt wie verständlich, doch reicht er bei weitem nicht aus, um ein umfassendes Bild der "Hebelwirkung-in-Aktion" zu liefern. Es ist vergleichsweise einfach, den Umfang der Investitionen in ein Projekt festzustellen und die Frage zu klären, ob die Schaffung der materiellen Infrastruktur tatsächlich - so wie beabsichtigt - zu einer verbesserten Mobilität geführt hat, oder ob investitionsfördernde Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tatsächlich - so wie beabsichtigt - Investitionen angezogen und Arbeitsplätze generiert haben.

Schwieriger ist es hingegen, Hebelwirkungen aufgrund anderer Investitionen mit statistischen Mitteln zu bemessen, obgleich auch diese Wirkungen offenkundig sind - wenn man nur hinschaut. Wie bemisst man die Hebelwirkung im Falle zerstrittener Bevölkerungsgruppen, die wieder miteinander bzw. mit ihren jeweiligen Staatsorganen in Kontakt gebracht werden, z.B. im Rahmen des PEACE-Programms? Maßnahmen zur Erleichterung des Entstehens einer "normalen" Gesellschaft in einer Situation nach einem Konflikt tragen zur Schaffung von Unternehmen und Arbeitsplätzen durch die Gesellschaft selbst bei und ziehen gleichzeitig ausländische Investoren an, und zwar sowohl aus der Wirtschaft als auch dem Tourismus. Die Tatsache, dass es äußerst schwierig ist, solche Hebelwirkungen in nackten Zahlen (z.B. in Euro oder Arbeitsplätzen) auszudrücken, hat vielfach dazu geführt, dass diese Wirkungen schlichtweg nicht anerkannt wurden.

Die Reform der bestehenden Strukturen, Institutionen, Maßnahmen und Konzepte ist ein problembe-ladener, komplexer und gewöhnlich langwieriger Prozess. Sie resultiert zudem traditionell aus einer theoretischen Analyse und basiert auf einem "Top-down"-Ansatz. Wenn solche Reformen grenzüber-

greifende Fragen in einem oder mehreren Nationalstaaten betreffen, nimmt die Komplexität in erheblichem Maße zu: Wenn beispielsweise regionale Gebietskörperschaften in Österreich erfolgreiche projektbasierte Strukturen zur Ankurbelung der Wirtschaftsentwicklung schaffen und diese Strukturen in den Nachbarstaaten auf Interesse stoßen, wird durch die EU-Förderung eine echte Hebelwirkung erzielt.

Bündeln Bürger und Verwaltungen verschiedener Mitgliedstaaten erfolgreich ihre Ressourcen, um neue und bessere Dienstleistungen in einer grenzüberschreitenden Region zu bewirken, werden Arbeitsplätze geschaffen und Investitionen angezogen - was das gesamte europäische Aufbauwerk stärkt und festigt. Ohne die EU-Förderung, die erst das Ausloten solcher Möglichkeiten erlaubt und den ersten und deshalb innovativen Projekten Starthilfe gibt, hätte schlechterdings der erforderliche Rahmen gefehlt. Das Gesundheitsfürsorge-Projekt "Zorg over de Grens", an dem sich belgische, niederländische und deutsche Stellen beteiligen, ist ein Beispiel für diese schwer quantifizierbare "Hebelwirkung-in-Aktion".

In diesem Bericht werden die Effekte des breiten Spektrums an Strukturfondsmaßnahmen analysiert. Diese Interventionen zeichnen sich im Wesentlichen durch das Regieren und Verwalten auf mehreren Ebenen (*multi-level governance*) unter Beteiligung zahlreicher Akteure und ein umfangreiches Finanzvolumen mit geografischen und thematischen Schwerpunkten sowie spezifische Umsetzungs-vorschriften aus. Er versucht, die Kluft zwischen der Komplexität des Ansatzes und der Verlaufsbeobachtung und Bewertung zu überwinden: Die meisten Versuche zur Bemessung der Auswirkungen von Programmen mittels materieller Indikatoren waren zwar durchaus erfolgreich, was die Bemessung des Resultats der Programme betrifft; sie griffen aber zu kurz, was die Bemessung der Folgen auf der Governance-Ebene angeht. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen in jüngerer Zeit Konzepte zur Beschreibung der Komplexität der Interventionen und zur Erfassung der Vorteile und Folgen der Kohäsionspolitik, die über den bisherigen Denkansatz hinausgehen. Diese Konzepte befassen sich mit dem "Mehrwert" (*added-value*), dem "Leistungsvergleich" (*benchmarking*) und den "bewährten Verfahren" (*best practice*) sowie mit dem Gedanken einer "Hebelwirkung" (*leverage effect*). Gerade letzterer bietet einen umfassenderen Ansatz zum Verständnis der Effekte und Auswirkungen der Kohäsionspolitik.

Die "Hebelwirkung" ist eine spezielle Art der "Wirkung": EU-Maßnahmen zeitigen Folgen aufgrund direkter Interventionen auf lokaler und regionaler Ebene und sind als "Mehrwert" der Kohäsionspolitik zu begreifen. Diese Folgen gehen weit über die Hebelwirkung hinaus und bilden ein Hauptanliegen der europäischen Politik. Der "Mehrwert" kann als Teil der "Folgen" aufgefasst werden; er bezieht sich auf erwünschte Folgen und kann an die Ziele der europäischen Kohäsionspolitik geknüpft werden. "Hebelwirkungen" sind Aktionen, die durch einen Stimulus hervorgerufen werden und ihrerseits andere Aktionen hervorrufen (sie haben eine Richtung und einen Ursprung).

Vier Arten der Hebelwirkung werden in diesem Bericht untersucht:

- Finanzpools und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) erzielen möglicherweise eine Hebelwirkung hinsichtlich anderer öffentlicher Finanzquellen für die Kofinanzierung der Strukturfonds

oder privater Finanzquellen durch ÖPP-Vereinbarungen oder durch die Förderung privater Investitionen im Rahmen unterschiedlicher Formen des Finanz-Engineerings (Mikrokredite, Risikokapital u.a.)

- Die Kohäsionspolitik wirkt sich auch auf die Qualität der Politikgestaltung aus - in Form einer eigenen strategisch-politischen Zielsetzung (*Strategic Policy Orientation*) in den Regionen und Mitgliedstaaten durch die Einführung von Politikbereichen, die zuvor noch nicht behandelt wurden, oder durch die Festlegung von Bedarfsprioritäten aus einer europäischen Perspektive.
- Der Aufbau der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen (*Institutional Capacity Building*) steht im Zusammenhang mit den Erfordernissen einer Mehrjahresplanung, dem Strategieansatz, Überwachung, Bewertung, Rechnungslegungsvorschriften und Finanzkontrolle sowie der Notwendigkeit der Projektentwicklung. Die Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen bzw. -kapazitäten für die Umsetzung und das Management dieser Programme ist eine der wichtigsten Strategien der Regionen zur Mehrung der Vorteile der Kohäsionspolitik gewesen. Diese Hebelwirkung ist also sowohl ein Input als auch ein Output der Kohäsionspolitik.
- Die Stärkung des Zusammenhalts in Europa (*Cohesive Building*) ist ein allgemeiner Aspekt der Kohäsionspolitik und charakterisiert die Politik der Einbindung verschiedener Interessenträger, Gesellschaftsgruppen und Kategorien von Gebietskörperschaften in Europa. Es geht hier darum, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, also die Lebensqualität sämtlicher Bürger zu verbessern und ihnen die EU und ihre Politik näher zu bringen.

Zur Veranschaulichung der verschiedenen Hebelwirkungen wurden Fallstudien ausgewählt. Der spezifisch finanzielle Ansatz wird insbesondere am Fall der Agentur "IDEA" in Spanien, der Regionalentwicklungsfazilität in der Tschechischen Republik und des Projekts "Eastside Masshouse Redevelopment" in Großbritannien aufgezeigt. Die Fähigkeit, zu einer strategisch-politischen Ausrichtung beizutragen, wird an der Strukturfondsförderung in Großbritannien, am "Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet" in Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und am regionalen innovativen Aktionsprogramm "LEGITE" in Spanien (Kastilien-León) veranschaulicht. Die Beispiele der Rio-Anitrio-Brücke in Griechenland, das "Regionalmanagement Steiermark" in Österreich und die italienische "Società Regionale di Granzia Marche" werden im Hinblick auf ihren Beitrag zum Aufbau der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen untersucht.

In der Studie wird auch untersucht, inwiefern die Hebelwirkungen zur Stärkung des Zusammenhalts in Europa beitragen, und zwar durch grenzübergreifende Plattformen, bei denen die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Dienstleistungen für ihre Bürger verbessern können (Euroregion Rhein-Maas, Belgien/Deutschland/Niederlande) oder die Zusammenarbeit der EU mit den Mitgliedstaaten und den örtlichen Bevölkerungsgruppen helfen kann, Lösungen für bestimmte Entwicklungen oder Situationen nach einem Konflikt zu finden (PEACE-Programm, Großbritannien/Irland).

IDEA ("Innovación y Desarrollo de Andalucía"/"Innovation und Entwicklung in Andalusien", Spanien) ist eine öffentliche Agentur der andalusischen Regionalregierung, an der auch Hochschulen der

Region, Risikokapitalfonds und private Investoren beteiligt sind. Sie verknüpft eine EU-Strukturfonds-Finanzierung mit dem Europäischen Investitionsfonds (EIF), um einen Risikokapitalfonds, Mikrokredite für Jungunternehmer und Bürgschaften für Bankdarlehen bereitzustellen. Die Rückzahlungen der Darlehen werden wieder als Fördermittel eingesetzt, wodurch sie eine ganz unmittelbare finanzielle Hebelwirkung erzeugen. Derzeit ist vorgesehen, das Einzugsgebiet der Agentur auf Südpotugal auszuweiten.

Das Projekt "EASTSIDE Masshouse Redevelopment" (Großbritannien) läuft unter der Regie des Stadtrates von Birmingham. Die EFRE-Förderung ist dabei Teil des Programms der Stadt zur Erneuerung der Innenstadt von Birmingham. Die EU-Strukturförderung hat es der Stadt erlaubt, in drei Bereichen erhebliche Hebelwirkungen zu erzielen. Die erste Hebelwirkung war baulicher Art: die Beseitigung der 1960 erbauten, die Stadt wie ein "Betonkragen" umgebenden Ringhochstraße in Masshouse und deren Ersatz durch eine ebenerdige Konstruktion. Dadurch wurde der Ostteil der Stadt ("Eastside") wieder besser zugänglich, und private Bauunternehmer fanden interessante Bedingungen für Investitionen. Die Stadt begleitet diese Investitionen durch das "Eastside Development Team", das Investoren und Bauunternehmern helfend zur Seite steht, und das "Eastside City Jobs Team", das die Vergabe neu geschaffener Stellen an ortsansässige Personen erleichtert.

Die "Fazilität für Regionalentwicklung" in der Tschechischen Republik wird von der Tschechisch-Mährischen Garantiebank in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) betrieben, um tschechischen Regionen und Kommunen ergänzende Mittel für Projekte, die aus den Struktur- und Kohäsionsfonds gefördert werden, in den Bereichen Verkehr, Bildung, Umwelt und Gesundheit bereitzustellen. Die Fazilität besteht zwar bereits seit Ende 2004, ist bisher jedoch wenig genutzt worden. In der Fallstudie wurden vier Hauptgründe für das Fehlen einer Hebelwirkung festgestellt. Erstens: Die tschechischen Endempfänger haben sich nicht immer um eine Kofinanzierung aus externen Quellen bemüht. Zweitens: Die tschechische Regierung hat es aus Sorge um die Folgen für das Steuerdefizit der Tschechischen Republik und die Euro-Konvergenzkriterien abgelehnt, eine staatliche Bürgschaft für das EIB-Globaldarlehen anzubieten. Dieses Fehlen einer Garantie bedeutete insofern ein drittes Hindernis, als die Darlehen im Rahmen der Fazilität nicht immer attraktiver waren als andere Finanzierungsmöglichkeiten. Einen vierten Faktor stellten die politischen Differenzen zwischen der Zentralregierung und den regionalen/lokalen Gebietskörperschaften in der Tschechischen Republik dar. Der Bericht beinhaltet mehrere Lehren, die aus dieser Fallstudie gezogen werden können.

In der Fallstudie "Strukturfonds im Vereinigten Königreich" werden die allgemeinen Auswirkungen der EU-Strukturförderung im gesamten Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland untersucht. Bei den Zielen 1, 2 und 3 werden fast 40% der britischen Bevölkerung von Programmen, die EU-Strukturfondsmittel erhalten, erreicht bzw. kommen für eine entsprechende Förderung in Frage. In dieser Fallstudie traten zwei Hauptbereiche zu Tage, in denen die Förderung eine merkliche Hebelwirkung hat. Der erste ist die Stärkung der internen politischen Prioritäten, z.B. der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der zweite ist der Kapazitätenaufbau, in dem regionale/lokale Akteure zusammengeführt wurden, was die Festlegung von Zielen und ihre Anstrengungen zur Verwirklichung dieser Ziele

erleichtert hat. Hinsichtlich des zweiten Bereichs werden in der Fallstudie die "Southwest Partnership for Cornwall" und die "Isles of Scilly" als Beispiele genannt.

Der "Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet" ist ein Programm zur Förderung innovativer, technologieorientierter lokaler Unternehmen in Nordrhein-Westfalen. Daran beteiligt sind die Landesregierung sowie die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer. Im Rahmen des Wettbewerbs wird ein Förderpreis vergeben. Unternehmen in Ziel-2-Gebieten des Ruhrgebiets, das einen erheblichen Strukturwandel weg von der Kohle- und Stahlindustrie durchmacht, legen der Auswahlkommission Projektbeschreibungen vor. Das Projekt muss technologieorientiert sein und eine Zusammenarbeit zwischen dem Bewerberunternehmen und einer Hochschule bzw. Forschungseinrichtung beinhalten. Drei primäre Hebelwirkungen sind herauszustellen. 1. Eine finanzielle Hebelwirkung besteht darin, dass die Projektfinanzierung auf 35-50% der Gesamtkosten beschränkt ist, der Rest ist vom betreffenden Unternehmen aufzubringen. 2. Hochschulen/Forschungseinrichtungen und Unternehmen gehen eine Verbindung ein. 3. Eine Vielzahl von Vorhaben überschreitet traditionelle sektorielle Grenzen und stärkt die Fähigkeit der öffentlichen Behörden zur Behandlung derart komplexer Konzepte.

"LEGITE" ("La Excelencia y la Generalización de la Innovación en las Empresas" - "Spitzenforschung und Förderung der Innovation in Unternehmen") ist das regionale innovative Aktionsprogramm der spanischen Region Kastilien-León, das sich an Unternehmen und Unternehmensverbände, die Regionalregierung, öffentlich-private Netze und lokale Innovationsakteure richtet und auf die Unterstützung von Innovationsmaßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in wirtschaftlich schwächeren und abgelegenen Gebieten der Region abzielt. Im Mittelpunkt stehen die Innovation in besonders dynamischen Tätigkeitsbereichen und die Förderung traditioneller Bereiche wie z.B. Lebensmittel, Steinverarbeitung, Textilien und Möbel sowie nachhaltiger Tourismus. Die Hebelwirkung des Programms LEGITE ergibt sich aus der Tatsache, dass es den öffentlichen und den privaten Sektor strukturiert zusammenführt, um regionale Investitionen in die Bereiche Innovation, Forschung und Entwicklung zu lenken.

Die Idee zum Bau der Rio-Antirio-Brücke über den Golf von Korinth (Griechenland) kam bereits 1880 auf. An diesem für das griechische Autobahnnetz wesentlichen Brückenbauprojekt waren die griechische Regierung und öffentliche Behörden, die EU-Strukturfonds, die Europäische Investitionsbank, Geschäftsbanken und ein Konsortium griechischer und ausländischer Firmen beteiligt. Das Konsortium übernimmt den Bau der Brücke und erhält dafür eine Konzession für den Betrieb der Brücke für die Dauer von 42 Jahren. Ende 1997 wurden die Finanzierungsvereinbarungen unter Dach und Fach gebracht, und im August 2004 wurde die Brücke eröffnet. Die Brücke ermöglicht zwar eine um 90% schnellere Überquerung des Golfs als mit der Fähre, doch geht die Hebelwirkung dieses Projekts weit über diese unmittelbare Folge des Baus hinaus. In dieser Fallstudie konnten nämlich zwei indirekte Hebelwirkungen festgestellt werden: 1. Auswirkungen eines projektorientierten Ansatzes auf die operative Vorgehensweise der Behörden der griechischen Zentralregierung; 2. Know-how-Zuwachs griechischer Firmen durch die Beteiligung an einem internationalen Konsortium.

Beim Projekt "Regionalmanagement Steiermark" wurden im österreichischen Bundesland Steiermark sieben Büros für Regionalentwicklung eingerichtet. Diese Büros wenden sich an lokale Gebietskörperschaften, nichtstaatliche Organisationen und andere Akteure mit dem Ziel, regionale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und die Zusammenarbeit mit wichtigen Interessenträgern, die Projektentwicklung und Informationsmaßnahmen zu fördern. Es handelt sich hier um ein Beispiel für einen flexiblen "Bottom-up"-Ansatz, da die Büros den lokalen Erfordernissen angepasst sind und entsprechend in Größe, Zusammensetzung und Schwerpunktlegung variieren. Dies steht im Gegensatz zum eher traditionellen, in Österreich und andernorts verbreiteten "Top-down"-Ansatz. Die Hebelwirkung des steiermärkischen Modells hat dazu geführt, dass es in Österreich als bewährtes Verfahren anerkannt wurde und ähnliche Ansätze möglicherweise auch in Nachbarstaaten (z.B. Ungarn) verfolgt werden.

Die "Società Regionale di Garanzia Marche" (SRGM - Gesellschaft für Investitionsbürgschaft der Region Marche) hat faktisch eine genossenschaftliche Struktur. Sie bietet ihren 1 171 Mitgliedern (Unternehmen) und 32 Förderern (Verbänden) in der gesamten Region Marche (um Ancona) Finanzierungsbürgschaften an. Die Region ist geprägt durch kleine Unternehmen, denen es oft an Eigenkapital mangelt. Seit ihrer Gründung im Jahr 1995 verbindet die SRGM EFRE-Mittel (Ziel 2), nationale italienische Fonds und Privatkapital zur Förderung ihrer Tätigkeiten. In den letzten Jahren hat die SRGM mit anderen Finanzakteuren eine Kooperation mit dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) entwickelt. Die Hebelwirkung der Tätigkeiten der SRGM besteht im Wesentlichen in der neuen Art der Finanzierung der Unternehmensentwicklung in der Region, indem sie die Finanzmittel und ihre genauen Kenntnisse der örtlichen Unternehmen nutzt, um eine neue Beziehung zwischen Unternehmen, öffentlichen Agenturen und dem Finanzsektor aufzubauen.

PEACE-Programm (EU-Programm für Frieden und Versöhnung - PEACE II, Vereinigtes Königreich/Irland):

Im Rahmen dieses von einer einzigen Sonderagentur (SEUPB - EU-Stelle für Sonderprogramme) verwalteten Programms werden Fördermittel (der EU, des Vereinigten Königreichs und Irlands) in eine Vielzahl von Projekten und Entwicklungen in Nordirland und den angrenzenden Grafschaften der Republik Irland gelenkt. Das PEACE-Programm wurde vom Europäischen Rat eingerichtet, um den Friedensprozess in Nordirland nach Beendigung des bewaffneten Konflikts in der Region zu unterstützen. Das Programm hat vielfältige Hebelwirkungen; Zusammenführung lokaler Interessenträger, Infrastruktur, Ausbildung usw., die es in ähnlicher Form auch in anderen Mitgliedstaaten gibt); eine ganz eigene Hebelwirkung ergibt sich hier jedoch daraus, dass das Programm ein integriertes EU-Fördersystem in einer unterentwickelten Region nach einer Konfliktsituation bereitstellt.

Das Projekt "Zorg over de Grens" in der Euroregion Rhein-Maas (Belgien/Deutschland/Niederlande) umfasst 16 ausgewählte Bereiche für die Verzahnung und komplementäre Verknüpfung von Gesundheitsdiensten sowie die Entwicklung von Exzellenzzentren der Gesundheitsfürsorge in der Euroregion Rhein-Maas, die sich von Aachen (Deutschland) über Maastricht (Niederlande) bis Lüttich (Belgien) erstreckt. Das Programm ist mit etwas mehr als 5% der gesamten Haushaltsmittel der Euroregion ausgestattet und umfasst unterschiedliche Maßnahmen von gemeinsamem Interesse. Es entfaltet seine

Hebelwirkung hauptsächlich in folgenden drei Bereichen: 1. Es bietet eine Plattform für die Zusammenarbeit regionaler Akteure des Gesundheitswesens und damit bessere und umfangreichere Möglichkeiten der Gesundheitsfürsorge für die Einwohner der Region. 2. Es veranschaulicht, wie die Lebensqualität der Bürger durch eine umsichtige regionale grenzübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden kann, ohne größere rechtliche oder institutionelle Reformen auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich zu machen. 3. Es zeigt, wie sich die regionale Zusammenarbeit auf für die Bürger wichtige Bereiche erstrecken kann, auch wenn diese (wie hier im Fall der Gesundheitsfürsorge) nicht Gegenstand der europäischen Verträge sind.

Ein Vergleich der beiden Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 hinsichtlich der Prioritäten, Maßnahmen und Umsetzungswege zeigt, dass es im Einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan (ESRP) Spaniens, Finnlands und Ungarns bedeutsame Strategieänderungen gab. Im Fall Spaniens betrifft dies den Übergang des Landes vom Ziel "Konvergenz" zum Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" und ein verstärktes Bemühen um Innovation. In Finnland, das in puncto Innovation bereits in der Spitzengruppe liegt, verschiebt sich der Hauptakzent im kommenden Planungszeitraum von der Breitband-Verbreitung zu Informationstechnologien und Erzeugung von Inhalten. Daneben bleiben die Randlage des Landes, seine geringe Bevölkerungsdichte und die Alterung seiner Bevölkerung auch im nächsten Programmplanungszeitraum wichtige Herausforderungen. Ungarn wird im nächsten Programmplanungszeitraum erhebliche Beträge zur Verfügung haben, die es vorwiegend zur Ankurbelung seines Wirtschaftswachstums einsetzen will.

Das Resümee aus den Ergebnissen der einzelnen Fallstudien ist in vier Themenbereiche gegliedert: Finanzpools und öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP); strategische Ausrichtung der Politik; Aufbau von Verwaltungskapazitäten; Stärkung des Zusammenhalts in Europa (siehe Abschnitt 4).

Die Fallstudien belegen, dass EU-Mittel oft eine Hebelwirkung auf verschiedenen Stufen und in unterschiedlichen Kombinationen hervorrufen. Ein zentrales Element dabei ist, dass die Verfügbarkeit von EU-Mitteln unterschiedliche Interessenten - aus der öffentlichen Verwaltung, der privaten Wirtschaft und dem Verbandsleben - zusammenbringt, um gemeinsam kohäsionspolitische strategische Ziele für die lokale/regionale/nationale Ebene aufzustellen. Ein solches Zusammengehen findet in Abwesenheit von EU-Mitteln entweder nicht statt, oder aber dort, wo es solche gemeinsamen Ansätze gibt, werden sie oft getrennt voneinander durchgeführt. Dies gilt offenbar auch innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, denn dies ist in Projekten und Arbeiten zu beobachten, an denen mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist. In beiden Fällen begünstigt dies die Dezentralisierung, und die Entscheidungsvorbereitung oder sogar die Entscheidungsfindung erfolgt viel näher am eigentlichen Endadressaten. Diese Dynamik hat auch Folgen für die Abläufe und Verfahrensweisen innerhalb der nationalen und regionalen Verwaltung, denn es entstehen aufgabenbezogene Strukturen und Arbeitsmethoden, die von Dauer sind oder ad hoc gebildet werden. Dieser projektbezogene Ansatz kann auch Reformen in den relevanten Bereichen des öffentlichen Dienstes auslösen. Die Fallstudien enthalten eine Vielzahl von Beispielen für Strukturfonds-Projekte, die private Mittel anziehen (wie zum Beispiel die Rio-Antirio-Brücke mit Darlehen der EIB und anderer Banken, die SRGM mit Bankgarantien) oder die anderweitige öffentliche Mittel aus verschiedenen Quellen anziehen, wofür das Regionalmanagement Steiermark ein Beispiel ist.

Bei Finanzpools und öffentlich-privaten Partnerschaften gibt es verschiedene Formen des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Partner: Durchführungsbehörden und Privatbanken oder Wagniskapitalfonds für die Errichtung von Finanzinstrumenten (IDEA-Agentur), Kommunen und Privatbanken und EIB (im tschechischen Beispiel). Einige Faktoren scheinen bei der Bildung von Finanzpools und öffentlich-privaten Partnerschaften eine besondere Rolle zu spielen:

- Eine thematische und geografische Konzentration zur Erreichung einer bestimmten kritischen Masse ist sehr hilfreich, um verschiedene Partner für Finanzierung und Durchführung zu gewinnen (zum Beispiel Zukunftswettbewerb, IDEA).
- Die Anreicherung eines örtlichen Projekts um eine regionale, nationale, grenzüberschreitende oder gar europäische Dimension macht es für eine Vielzahl von Finanzierungspartnern interessant (wie z.B. beim Regionalmanagement Steiermark, wo die Förderung der lokalen Entwicklung in einen regionsweiten Ansatz eingebettet ist).
- Finanzierungspartnerschaften lassen sich nur dann aufbauen, wenn jeder der Beteiligten der Meinung ist, dass die Einbindung anderer von gegenseitigem Nutzen ist. In einem monetären Zusammenhang bedeutet dies, dass die Kosten des Nichthandelns (Opportunitätskosten) höher als die Kosten der Kooperation sind. Um aber kalkulierbar zu bleiben, muss die Rollen- und Kompetenzverteilung in einer solchen formellen oder informellen Partnerschaft klar umrissen sein (z.B. Masshouse, IDEA).
- Ein Projekt muss deutliche marktgängige Züge tragen (es muss zum Beispiel eine Konsumenten-Gruppe geben, die später Gebrauch vom Projektresultat macht, die Kosten müssen genau berechnet und begründet sein, das Projekt muss Einnahmen hervorbringen und eine quantitative Rendite für die geleisteten Investitionen), wenn es für Privatinvestoren von Interesse sein und diese veranlassen soll, ihr Geld einzubringen oder in einer ÖPP mitzuwirken. Programme, die Elemente eines Geldrückflusses enthalten, können das Interesse von Privatanlegern wecken. Ein privates Engagement ist nur dann zu erwarten, wenn das Projekt den Privatanlegern in einer ihnen vertrauten und bekannten Form nahe gebracht wird (so bietet zum Beispiel der Teil "Immobilienentwicklung" des Masshouse-Projekts ein großes Investitionspotenzial für in diesem Bereich aktive Privatanleger).
- Programme, die Elemente eines Geldrückflusses enthalten, können das Interesse von Privatanlegern wecken: Globalzuschüsse, die tschechische Fazilität für Regionalentwicklung und bis zu einem gewissen Grad auch das PEACE-Programm sind die besten Beispiele dafür.
- Ein gemeinsames Zielverständnis und eine klare Definition der Rollen und Verantwortlichkeiten sind eine Vorbedingung für eine erfolgreiche Partnerschaft. In dieser Hinsicht gibt es formalisierte Übereinkünfte (wie im Fall von SRGM, IDEA) oder zumindest klare Muster der Aufgabenverteilung (wie beim Masshouse-Projekt).

Eine strategische Politikausrichtung ergibt sich aus dem Hineinfließen der EU-Politiken in die nationale Politik über das System der Kofinanzierung. Dies ist gestaltgebend für die nationale Politik, denn die Regionen und die Mitgliedstaaten haben Prioritäten und Umsetzungsgrundsätze der EU-Ebene in ihre kofinanzierten Maßnahmenpläne - und manchmal sogar auch in die nicht kofinanzierten - überführt. Die Fallstudien zeigen, dass die Kohäsionspolitik zu einer Stärkung der nationalen politischen

Prioritäten in bestimmten Bereichen in der Lage ist, die ohne solche Politiken nicht das Maß an Aufmerksamkeit erhalten hätten, das sie gegenwärtig haben, und zwar:

- eine aktive Arbeitsmarktpolitik (z.B. Strukturfonds im Vereinigten Königreich)
- Innovationspolitik und Cluster-Konzepte (z.B. Zukunftswettbewerb)
- grenzüberschreitende Dienstleistung (Zorg over de Grens)
- ein besseres Recht für öffentliche Aufträge (z.B. Rio-Antirio-Brücke)
- Aussöhnung gesellschaftlicher Gruppen (PEACE-Programm)
- Chancengleichheit, Partizipation und gesellschaftliche Eingliederung (Masshouse).

Dies sind offensichtlich die hervorstechendsten Elemente. Ohne einen Beitrag von seiten der EU wären sie entweder gar nicht oder nicht in dem gleichen Ausmaß zu Stande gekommen.

Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten ist bei der Projekt- und Programmdurchführung sowohl ein Input als auch ein Output: Er ist die "conditio sine qua non" einer erfolgreichen Durchführung im Sinne eines qualifizierten, geschulten Personals, geeigneter Regeln und besonderer Merkmale wie:

- Umgang mit externen Instrumenten (SRGM)
- Kombinationen von Zuschüssen und Darlehen (Fazilität für Regionalentwicklung in Tschechien)
- strategische lokale Partnerschaften (Regionalmanagement Steiermark, PEACE).

Die Anwendung der Grundsätze der Strukturfonds hat die Weitergabe von Befugnissen und Kapazitäten an dezentrale Strukturen und das Entstehen von Kompetenz-Pools in regionalen und kommunalen Organisationen und Institutionen zur Folge gehabt:

- eine bessere Kooperation zwischen den Beteiligten (Vereinigtes Königreich, PEACE)
- eine größere Autonomie auf kommunaler Ebene, Stärkung des Bottom-Up-Prinzips, Ausstattung der kommunalen Ebene mit Projektentwicklungskapazitäten (Vereinigtes Königreich, Regionalmanagement Steiermark)
- formelle Übereinkünfte und Kooperation von Organisationen, deren Tätigkeitsfeld normalerweise die nationale oder regionale Ebene ist, wie z.B. Krankenversicherungen und Gesundheitsdienste (Zorg over de Grens).

Die Strukturfonds haben zum Entstehen eines Umfelds beigetragen, in dem sich Bürger, Wirtschaftsakteure und gesellschaftliche Gruppen, was die EU-Politik anbetrifft, "mitgenommen" fühlen. Die aktive Mitwirkung unterschiedlicher Gruppen an der Politikgestaltung hat zum Aufbau eines "Europas des Zusammenhalts" beigetragen:

- Einbeziehung unterschiedlicher Interessenträger - Landwirtschaft, KMU, lokale Gebietskörperschaften, aktive Arbeitsmarktpolitik und Regionalpolitik (Regionalmanagement Steiermark)
- Aussöhnung gesellschaftlicher Gruppen, Überbrückung ethnischer Unterschiede, Solidarität (PEACE-Programm)

- Einbeziehung zwischengeschalteter Finanzinstitutionen und KMU in die Kohäsionspolitik (SRGM, IDEA-Agentur).

Der letzte Abschnitt des Berichts enthält die Schlussfolgerungen, die für den nächsten Programmplanungszeitraum 2007-2013 besonders relevant sind. Der Bericht unterstreicht, dass die Messung einer Hebelwirkung über das "Greifbare" hinausgehen muss. Zwar gehört die umfassende Definition weiterer Kriterien zur Bemessung der Hebelwirkung eindeutig nicht in den Rahmen des Berichts, doch gibt er dafür eine Reihe von Anregungen. Der Grundgedanke dabei ist, die Hebelwirkung wie einen Domino-Effekt zu betrachten. Eine EU-Finanzierung löst regelmäßig Initiativen und Vorgehensweisen aus, deren Wirkungen oftmals weit über das eigentliche Projekt hinausreichen, sowohl in Bezug auf das davon erfasste Gebiet oder die betroffenen Branchen als auch auf die Dauer dieser Wirkung. Diese Hebelwirkungen sind in Zukunft noch näher zu ermitteln, zu untersuchen und zu verbreiten. Sie haben ihren finanziellen Segensreichtum sowohl durch innovative Finanzierungsformen als auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel eindeutig unter Beweis gestellt. Während aber das Element der Zusätzlichkeit allgemeiner anerkannt ist (EU-Mittel als zusätzliche Ressourcen), wird der Aspekt der Innovation oft übersehen. Die EU bietet oftmals eine Startfinanzierung ("seed capital") für regionale Interessenten (aus der öffentlichen Verwaltung, der privaten Wirtschaft und dem Verbandsleben), die diese zur Aufnahme einer Kooperation bewegen kann; eine solche Anschubfinanzierung ist in den Haushalten der nationalen oder regionalen Ebene oftmals nicht vorgesehen.

Wenn diese Effekte näher untersucht und ihre Wirkungsweise besser bekannt und dokumentiert ist, sollten sie Eingang in die künftige Programmplanung finden, um weitere und weitergehende Hebelwirkungen in den Projekten und Programmen, die Mittel aus den Struktur- und dem Kohäsionsfonds erhalten, anzuregen.

Das Bild einer "Hebelwirkung" kann den Beteiligten und der Allgemeinheit ein besseres Verständnis der vielfältigen, komplexen Vorzüge der Strukturfonds vermitteln. Ein wichtiges Argument ist, dass sich über den Gedanken der Hebelwirkung die Grundsätze und Zielsetzungen der Kohäsionspolitik besser verbreiten lassen, was nicht oder zumindest in wesentlich geringerem Ausmaß der Fall wäre, wenn diese Interventionen mit regionalen oder nationalen Instrumenten und Mitteln allein durchgeführt würden. Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass diese Effekte in Regionen jeder Art und in einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen- und Projekttypen zu beobachten sind und dass dieser Vorzug der Hebelwirkungen - zumindest bis zu einem gewissen Grad - unabhängig von der Höhe der aufgewendeten Mittel ist.

In den Schlussfolgerungen wird im Einzelnen darauf eingegangen, wie Hebelwirkungen begünstigt werden können: Finanzpools erfordern eine Mittelbündelung und ein gut geschnürtes Paket von Instrumenten, durchdachte und gut vorbereitete Projekte und flankierende Interventionen, um ein gedeihliches Umfeld für das Projekt zu schaffen. Eine bessere Ausrichtung regionaler und nationaler Planungen auf die europäische Politik impliziert, dass innovative Lösungen von den Bestimmungen und Verordnungen der Kohäsionspolitik auch wirklich gestützt werden, dass die Durchführungsmechanismen auch ein gewisses Maß an kreativem Ausprobieren zulassen und dass die Verfahrensweisen für solche Projekte vereinfacht werden. Der Aufbau der administrativen Kapazität ist eine der

wichtigsten Leistungen - und auch eine Vorbedingung für eine erfolgreiche Gestaltung und Durchführung der Kohäsionspolitik. Der Aufbau der Verwaltungskapazität ist ein Lernprozess, der die Bereitschaft zur Anpassung an ein sich änderndes Umfeld, an neue Konzepte und Projekte erfordert. Deswegen ist er als eine kontinuierliche Anstrengung zu verstehen, die von ihrer Art her einem lebenslangen Lernen gleichkommt und eigentlich nichts von einer Ein-Mal-Aktion hat. Damit ist die Kohäsionspolitik in der Lage, multidimensionale Lösungen für sehr komplexe Probleme des sozialen und territorialen Zusammenhalts zu finden.

Das Auslösen von Hebelwirkungen sollte in die Programmplanung "eingebaut" sein, müsste aber auch ein europäisches oder zumindest transnationales Anliegen sein, indem Beispiele für gute Lösungen erörtert und bekannt gemacht werden und anschaulich darlegen könnten, was den Erfolg oder den Misserfolg eines Projekts bestimmt.

---