



**BEWERTUNG DER WICHTIGSTEN LANGFRISTIGEN
ERRUNGENSCHAFTEN KOHÄSIONSPOLITISCHER PROGRAMME
UND PROJEKTE IN 15 AUSGEWÄHLTEN REGIONEN
(VOM PROGRAMMZEITRAUM 1989-1993 BIS HEUTE)**

(2011.CE.16.B.AT.015)

**ENDBERICHT
FÜR DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION
ZUSAMMENFASSENDER DARSTELLUNG:**

13 September 2013



European Policies Research Centre
University of Strathclyde
Graham Hills Building
40 George Street
Glasgow G1 1QE
Großbritannien

Tel.: +44 -141 -548 3339
Fax: +44 -141 -548 4898

E-Mail john.bachtler@strath.ac.uk
laura.polverari@strath.ac.uk

<http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/>

Vor dem Hintergrund nicht beweiskräftiger Befunde über bezüglich der Ergebnisse der Kohäsionspolitik der EU seit 1989 besteht das Ziel dieser Studie darin, die wichtigsten Errungenschaften der kohäsionspolitischen Programme und Projekte der EU sowie ihre langfristigen Effektivität und Nützlichkeit auf in 15 ausgewählten Regionen der EU15 zu beurteilen. Im Besonderen lagen dieser Studie zwei Zielsetzungen zugrunde: (i) Überprüfung der Errungenschaften aller Programme, die durch den EFRE und, wo dies der Fall ist, den Kohäsionsfonds mitfinanziert und von 1989 bis 2012 in 15 ausgewählten Regionen umgesetzt wurden (regionale und nationale Programme, die in den Regionen umgesetzt wurden); und (ii) Beurteilung der Relevanz der Programme sowie der Effektivität und Nützlichkeit ihrer Errungenschaften. Im folgenden Abschnitt werden die Hauptergebnisse der Studie zusammengefasst, die ihrerseits die Bedürfnisse der Regionen, die Relevanz der Strategien, die Effektivität und Nützlichkeit der Interventionen sowie die hieraus gezogenen Schlüsse und politischen Erkenntnisse beleuchtet.

Regionale Bedürfnisse und die Relevanz der Strategien

Gegen Ende der 1980er Jahre sah sich jede der 15 Fallstudienregionen mit speziellen Herausforderungen konfrontiert, die ihre geografische Situation und ihren historischen Hintergrund widerspiegeln. Die Hauptbedürfnisse können folgendermaßen kategorisiert werden: wesentliche Rückständigkeit und Anzeichen von Benachteiligung, angefangen mit einem Mangel an grundlegender Infrastruktur und grundlegenden Dienstleistungen bis zu einem Qualifikationsdefizit, oftmals erschwert durch Randlage oder erhebliche interne Diskrepanzen in den Regionen **Dytiki Ellada, Campania, Norte, Andalusien, Basilicata, Algarve** und **Irland**; Umstrukturierung in Regionen, die entweder aus einer Zentralverwaltungswirtschaft -hervorgegangen (**Sachsen-Anhalt**) oder durch eine im Niedergang befindliche, von traditionellen Industriezweigen dominierte Wirtschaft charakterisiert waren (**Nordrhein-Westfalen, Nord-Pas-de-Calais und Nordost-England**); und Modernisierung der Landwirtschaft und Diversifizierung der Wirtschaft in vorwiegend ländlichen oder Randgebieten - vor allem **Aquitaine, Burgenland, Itä-Suomi und Galizien**.

Alle Regionen der Fallstudie waren zu Beginn des Zeitraums relativ benachteiligt und wiesen im Vergleich zu nationalen oder EU-Durchschnittswerten einen bedeutend niedrigeren Entwicklungsstand auf, wobei innerhalb der Gruppe wiederum bedeutende Unterschiede bestanden. Bis 2008 schnitten die meisten Regionen im Hinblick auf BWS-Wachstum schlechter ab als der EU-Durchschnitt in diesem Zeitraum. Nur **Irland** wies einen eindeutig aufwärtsgerichteten Zyklus überdurchschnittlicher Leistung sowohl im Hinblick auf Produktivität als auch Beschäftigung auf. Andere verzeichneten ein gewisses Wachstum in Form einer höheren Beschäftigungsquote oder verbesserter Produktivität, doch den meisten gelang es nicht, den EU-Durchschnitt zu übertreffen. Seit 2008 wiesen viele der Regionen infolge der Rezession schlechtere Leistungen auf.

Die ursprünglichen EFRE-Programme der Fallstudienregionen beinhalteten relativ elementare, generische Strategien, oftmals mit einer begrenzten Klärung der Bedürfnisse, die versuchten, die diversen Interessen der Stakeholder mit Zielen und Prioritäten zusammenzubringen, die unterschiedlich ausgelegt werden konnten. Anfangs bestand geringer Reformdruck und viele Strategien waren bemerkenswert stabil während der 1990er Jahre. Die Programmplanung wurde jedoch, angetrieben durch die strategischen Leitlinien

der Europäischen Union sowie Änderungen beim Fördergebietsstatus 2000-2006 - und in noch weit größerem Maße 2007-2013 - in mehreren Regionen einer umfassenden strategischen Neubewertung unterzogen.

Die konzeptionelle Basis der Programme war oftmals schwach. Während des gesamten Zeitraums seit 1989 wurden die Strategien nicht explizit durch Theorien oder Entwicklungsmodelle untermauert, sondern vielmehr durch vorherrschende Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Dennoch ergab diese Studie, dass alle Programme zumindest zum Teil relevant für die regionalen Bedürfnisse waren (in bestimmten Zeiträumen oder für Teile des Programms), und fast die Hälfte der Programme war für den gesamten Zeitraum von 1989 bis 2012 relevant. Die wichtigsten thematischen Trends im Laufe der Zeit beinhalteten eine stärkere Schwerpunktsetzung auf F&E und Innovation, größere Förderung des Unternehmergeistes und ausgefeiltere Maßnahmen zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, Einbindung städtischer Erneuerung und einen spezifischen Fokus auf kommunale Entwicklung.

Zu Beginn waren die Programmziele aufgrund fehlender quantitativer Zielvorgaben und nicht vorhandener oder unzureichender Monitoringsysteme im Allgemeinen weder spezifisch noch messbar. Die Erreichbarkeit der Ziele war ebenfalls fraglich: Die Strategien waren in der Regel zu ehrgeizig und berücksichtigten nicht den beschränkten potenziellen Beitrag von EFRE-Programmen innerhalb eines breiteren wirtschaftlichen und politischen Kontextes. Selbst quantifizierte Programmziele mussten häufig im Verlauf des Programms geändert werden. Die vage Definition der Zielsetzungen gestattete den Verwaltungsbehörden jedoch, ‚Erfolge‘ zu melden bzw. die Effektivität auf unterschiedliche Weise zu interpretieren. Die Programmziele waren gewöhnlich nicht zeitgerecht, und zwar in dem Sinne, dass die Erreichung der Ziele in der Regel weit über den Programmzeitraum hinausging - ein Faktor, der nicht immer berücksichtigt wurde. Während der ‚SMART‘-Charakter der Programmziele mit der Zeit besser wurde, steht einer vollen Erreichung immer noch einiges im Wege, entweder aufgrund von Defiziten im Programmdesign oder durch Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Operationalisierung von Monitoringsystemen.

In den Konvergenzregionen bestanden die EFRE-Maßnahmen gewöhnlich aus einer Kombination aus regionalen und nationalen thematischen Operationellen Programmen (OPs). Gute Integration und Synergie wurden durch mehrere Faktoren ermöglicht: das Vorhandensein einer übergreifenden Strategie in jedem Programmzeitraum; eine dominante Rolle der einzelstaatlichen Verwaltungen beim Design der Programme, und/oder ein umfassendes System für die Planung. Dies war jedoch nicht in allen Ländern der Fall. Bei den Regionen, die Unterstützung im Rahmen des Programms für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB) erhielten, bestand in den frühen Zeiträumen ein Mangel an Koordination zwischen Ziel-2- und Ziel-5b-Programmen in benachbarten Bereichen sowie in Bezug auf Gemeinschaftsinitiativen (z. B. **Aquitaine**). Letztere spielten jedoch eine wichtige Rolle bei der Überprüfung neuer Konzepte und Projektarten, die später in die Haupt-EFRE-Programme eingebunden wurden.

Synergien mit nationalen Programmen wurden weitgehend durch die Notwendigkeit der Mitfinanzierung bestimmt. EFRE und nationale Programme kofinanzierten in der Folge

Projekte sowie Unternehmensfördermaßnahmen. Die Beziehung zwischen EU-Maßnahmen und nationalen Maßnahmen hing zum Teil von der Wichtigkeit der EFRE-Finanzierung für wirtschaftliche Entwicklung ab. In mehreren weniger entwickelten Regionen waren der Struktur- und Kohäsionsfonds oft die einzigen bedeutenden politischen Maßnahmen für die regionale Entwicklung. Nationale regionalpolitische Ansätze existierten entweder nicht oder wurden ganz unter der Kohäsionspolitik subsumiert (z. B. Norte). In einigen RWB-Regionen, in denen die EU-Finanzierung einen geringeren Anteil an der wirtschaftlichen Förderung hatte, war die Beziehung zwischen EU-Maßnahmen und nationalen regionalpolitischen Maßnahmen schwierig, wobei sich insbesondere bei der Programmgestaltung aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen, Prioritäten und Finanzierungsmodalitäten sowie mangelnder Kohärenz Spannungen ergaben.

Effektivität

Effektivität wird definiert als das Ausmaß, in dem die Ziele des Programms erreicht wurden. Ermittelt wurde dies, indem die Errungenschaften ins Verhältnis zu den übergreifenden Zielen der Programme und den Zielsetzungen in Bezug auf spezifische Maßnahmen und/oder Prioritäten gesetzt wurden.

Seit 1989 bis heute wurden schätzungsweise mehr als 145 Mrd. Euro für EFRE-Programme in den 15 Regionen ausgegeben. Ausgaben für die Infrastruktur überwogen bis 2006 in den Konvergenz-/Ziel-1-Regionen, dicht gefolgt von Unternehmensförderung, und ab 2000 fiel ein zunehmender Teil der Ausgaben auf sozialen Zusammenhalt und Arbeitsmarktförderung. Die Situation war anfangs ähnlich in den Übergangsregionen, doch im Laufe der Zeit änderte sich das Profil, vor allem im Bereich Unternehmensförderung, Strukturanpassung und Innovation. Die drei RWB-/Ziel-2-Regionen konzentrierten sich in den ersten drei Programmzeiträumen vor allem auf Unternehmensförderung, jedoch mit zunehmender Tendenz hin zu Innovation und sozialem Zusammenhalt.

Im Zeitraum 1989-1993 gab es so gut wie keine Berichterstattung über die Errungenschaften. Im Lauf der Zeit entwickelten die Programmbehörden Ziele und Indikatoren sowohl für Outputs als auch für Ergebnisse, doch wurde dies nicht systematisch oder umfassend in allen Regionen durchgeführt. Die Monitoringprozesse wurden verbessert, ebenso wie die Differenziertheit der Zielbestimmung, die Berücksichtigung wirtschaftlicher Ergebnisse und die Wahl der Output-Indikatoren. Dennoch bleibt die Zuverlässigkeit der Indikatorendaten aufgrund von Definitions-, Aufzeichnungs-, Zusammenführungs- und Analysefehlern weiterhin problematisch.

Zu Beginn waren die Ziele oft zu optimistisch; die dargelegten Ergebnisse waren oft nur ein Bruchteil des ursprünglich festgesetzten Ziels. In späteren Programmen wurden die Ziele stärker auf die Realität abgestimmt. Die Zusammenführung der qualitativen Bewertungen in jeder der einzelnen Fallstudienregionen im Rahmen der Studie lässt den Schluss zu, dass die Programme zum Erreichen der Ziele effektiv waren, selbst wenn dies nur mit Blick auf den Output definiert wird.

Das Ausmaß, in dem die Ziele erreicht wurden, variierte jedoch erheblich innerhalb der Regionen und Programmzeiträume. Es ist bemerkenswert, dass diejenigen Ziele, die auf

Intervention des öffentlichen Sektors angewiesen waren - wie z. B. die Entwicklung von physischen und unternehmensbezogenen Infrastrukturen und Dienstleistungen oder Umweltverbesserungen -, allem Anschein nach leichter erreicht werden konnten. Die Regionen waren in der Lage, Ziele für solche Ausgaben festzusetzen und diese weitgehend zu erreichen, obwohl manche Projekte so groß waren, dass sie über mehr als ein Programm anhielten (z. B. **Dytiki Ellada**). Ziele, die von unternehmerischen Aktivitäten oder Finanzierung durch den privaten Sektor abhingen, haben eine uneinheitliche Bilanz. Es gab weit verbreitete Probleme beim Erreichen der Ziele in Bezug auf die Anzahl der Unternehmensgründungen, Innovationen und Technologietransfer sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen. Erfolg bei der Förderung von Innovationen hing mehr von der Entwicklung eines regionalen Innovationssystems als von bloßer Investition in öffentliche Forschung ab (z. B. **Nordost-England**), was einige der Regionen erst nach längerer Zeit erkannten. Die Regionen versäumten es auch, die Notwendigkeit eines systemischen Ansatzes zum Unternehmertum, der die Förderung der Unternehmenskultur ebenso wie Schulung, Finanzierung und Gründerzentren umfasst, anzuerkennen.

Nützlichkeit

Brauchbarkeit wird definiert als das Ausmaß, mit dem Programme zu Resultaten führten, die den Bedürfnissen der Gesellschaft und den zu lösenden sozio-ökonomischen Problemen entsprechen, welche von den ausdrücklich in den Programmen angegebenen Zielen abweichen können oder die gar nicht ausdrücklich in den Programmen erwähnt wurden.

Vier Regionen, die als im Übergang / in der Umstrukturierung befindlich klassifiziert wurden, waren in der Lage, der Hinterlassenschaft ihrer industriellen Vergangenheit entgegenzuwirken (**Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Nord-Pas-de-Calais und Nordost-England**). In ländlichen Gegenden gab es zweifellos eine Verbesserung der Verkehrsverbindungen innerhalb und zwischen Regionen, jedoch auch Spannungen zwischen den Ballungen in städtischen Zentren und den fortwährenden Bedürfnissen ländlicher Gegenden (**Aquitaine, Burgenland, Itä-Suomi und Galizien**). Regionen, die im Umgang mit den verschiedenen Bedürfnissen einer breiter gefächerten Strategie gefolgt waren, wiesen in ihren Ergebnissen größere Unterschiede auf, teilweise aufgrund der außergewöhnlichen Leistung von **Irland**. In den anderen Regionen (**Dytiki Ellada, Campania, Norte, Andalusien, Basilicata und Algarve**) ist eines der wichtigsten Ergebnisse, dass die Nützlichkeit von Interventionen oft störanfällig ist und dass echter Wandel nur über lange Zeiträume hinweg und unter Aufbringung großer Beharrlichkeit erreicht werden kann.

Die Fallstudien beweisen, dass der EFRE einen bedeutenden Beitrag zur regionalen Entwicklung geleistet hat; die Lebensqualität ist besser, mit Sicherheit in Regionen, die massiv in grundlegende Infrastruktur und Dienstleistungen investiert haben (z. B. **Andalusien**). In fast allen Regionen waren die Erfolge bei der Behandlung bestimmter Bedürfnisse und Probleme jedoch nur einzelne Schritte auf einer langen Reise der Transformation. Am häufigsten brachte die regionale Untersuchung zutage, dass die Umstrukturierung unvollständig und die Schaffung von Arbeitsplätzen unzureichend war. Außerdem sind spezifische Probleme weiterhin vorhanden, wie demografische Herausforderungen, wenig Innovation, Armut und organisierte Kriminalität (z. B. **Campania**). Weiterhin sollte hervorgehoben werden, dass Änderungen bei den regionalen

Bedürfnissen und Problemen mitunter territorial unausgeglichen waren. Eine wesentliche Sorge ist, dass die Aufrechterhaltung der Kapitalanlagen und Institutionen, die mit Unterstützung der Kohäsionspolitik geschaffen wurden, in manchen Regionen problematisch ist und dass einige der Errungenschaften durch Wirtschaftskrise und Finanzzwänge zunichte gemacht werden. Letztendlich wurde bewiesen, dass der EFRE einen Beitrag zum Wandel der Kultur und Mentalität der Regionen, insbesondere ihres internen und externen Images, geleistet hat (z. B. Nord-Pas-de-Calais).

Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Die Untersuchung zeigte Verbesserungen in der Ausgefeiltheit der Strategien (faktengesicherte Grundlage, Analyse und strategischer Schwerpunkt) und im Programm-Management (Projektwahl, Monitoring, Beurteilung) im Verlauf des Untersuchungszeitraums, unter Bewältigung beträchtlicher Lernprozesse, die jedoch in den 15 Regionen unterschiedlich ausfielen. Alle regionalen Fallstudien führten Beispiele erfolgreicher Interventionen oder Projekte an, die das gesamte Spektrum wirtschaftlicher Förderung umfassten. Es gab jedoch auch einige Beispiele schlechter Praktiken, bei denen die betreffenden Regionen nur langsam aus den Erfahrungen der anderen lernten. Ein wesentliches Problem, das in fast allen Regionen erwähnt wurde, war die Aufteilung der Mittel auf zu viele Maßnahmen und kleine Projekte. Im Laufe der Zeit erkannte man, dass es besser war, die Mittel auf weniger und größere Projekte zu konzentrieren.

Die wichtigste Erkenntnis ist die Wichtigkeit einer gründlichen und rigorosen strategischen Planung. Die Untersuchung betonte außerdem die Wichtigkeit eines Entwicklungsmodells, das anerkennt, dass strukturelle Änderung sowohl ein gesellschaftlicher als auch ein wirtschaftlicher Prozess ist, dass die hierzu erforderlichen langfristigen Zeiträume realistisch eingeschätzt werden müssen und dass die Strategien flexibel sein müssen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass ein positives nationales Umfeld sowie institutionelle Kapazität und Führungskompetenzen, die wesentlich für erfolgreiche Programmplanung und -umsetzung sind, vorhanden sein oder entwickelt werden müssen. Kapazitätsdefizite waren besonders offensichtlich in der Projektgenerierung, Projektbewertung und Projektauswahl, dem Monitoring physischer Ergebnisse und der Entwicklung einer Evaluierungskultur.

Der endgültige Bericht sollte wie folgt zitiert werden:

Bachtler, J., Begg, I., Polverari, L., and Charles, D. (2013) *Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions (from 1989-1993 Programme Period to the Present (2011.CE.16.B.AT.015)*, Final Report to the European Commission (DG Regio), European Policies Research Centre, University of Strathclyde (Glasgow) and London School of Economics.