

Bundeforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Strukturforschung
Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig

**Förderung ländlicher Entwicklung durch
die
europäischen Strukturfonds in Deutsch-
land**

- Zwischenbewertung der Ziel 5b Politik
in Deutschland 1994 bis 1996 -

- Endbericht -

Günter Tissen, Dr. Helmut Schrader
Tel. 0531/596-719 oder -706, Fax 0531/596322, E-Mail: tissen@sf.fal.de
Braunschweig, 8. Mai 1998

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen	i
1.1 Informationsquellen und Aufbau der Studie	i
1.2 Kohärenz der Entwicklungsstrategie	i
1.3 Finanzielle Zielrealisierung	ii
1.4 Physische Zielrealisierung	ii
1.5 Programmwirkungen und Effizienz der Maßnahmen	iii
1.6 Management und Administration	iii
1.7 Beachtung der Prinzipien der Strukturfondsreform	vi
1.8 Schlußfolgerungen für die zukünftige Durchführung der Förderpolitik	vii
2 Summary of results and recommendations	viii
2.1 Sources of information and contents of the study	viii
2.2 Coherence of the development strategy	viii
2.3 Financial achievement of targets	ix
2.4 Physical achievement of targets	ix
2.5 Impacts and efficiency of measures	x
2.6 Methods of program management and administrative procedures	xi
2.7 Application of the principles of the structural funds reform	xiii
2.8 Conclusions for the continuation of the program promotion	xiv
1 Einleitung	1
1.1 Informationsgrundlagen der Studie	1
1.2 Aufgabenstellung	2
1.3 Vorgehensweise	2
1.4 Aufbau der Studie	3
2 Die acht Ziel-5b-Regionen und -Programme	4
2.1 Die Ziel-5b-Regionen und deren sozioökonomische Entwicklung	4
2.2 Die Programme	7
3 Stand der Programmumsetzung	10
3.1 Finanzielle Indikatoren	10
3.2 Physische Indikatoren	13
3.3 Beurteilung der Indikatoren	15
4 Effizienzvergleich einzelner Maßnahmen	17
5 Analyse der Programmwirkungen	18
6 Umsetzung der Programme	20
6.1 Kompetenzverteilung	20
6.2 Verfahren der Umsetzung	23
6.3 Projektauswahlverfahren und Informationsmaßnahmen	27
7 Die Prinzipien der Strukturfondsreform	29
8 Anhang	32

Zwischenbewertung der Ziel-5b-Politik in Deutschland im Zeitraum 1994 bis 1996

1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

1.1 Informationsquellen und Aufbau der Studie

Die Untersuchung stützt sich auf Ergebnisse der Einzelbewertungen und ergänzende Auswertungen der Bewerter auf der Grundlage aktueller Regionalstatistiken und vorliegender Planungsdokumente einschließlich der Jahresberichte der Begleitausschüsse. Die zusammenfassende Darstellung umfaßt auftragsgemäß Aussagen zur Kohärenz der Entwicklungsstrategie, zur finanziellen und physischen Programmrealisierung, zu den abschätzbaren Wirkungen und zur Effizienz der Programme, zur Verwendung der Indikatoren, zur administrativen und organisatorischen Umsetzung einschließlich Beachtung der Prinzipien der Reform sowie abschließende Schlußfolgerungen zur Fortführung der Förderpolitik. Jeder Abschnitt enthält neben den wesentlichen Ergebnissen eine kurze Zusammenfassung der Empfehlungen.

1.2 Kohärenz der Entwicklungsstrategie

In Deutschland gibt es acht Ziel-5b-Programme. Gemessen am Mittelvolumen, an der Bevölkerung und an der Fläche sind das bayerische und das niedersächsische Programm die beiden größten Programme. Sie nehmen etwa zwei Drittel der Fondsmittel für die westdeutschen Ziel-5b-Gebiete in Anspruch. In der Regel besteht jedes Programm aus drei Unterprogrammen, die jeweils durch einen Fonds finanziert werden. Die Fondsmittel teilen sich insgesamt im Verhältnis 40/42/18 zwischen EAGFL/EFRE/ESF auf, wobei in einzelnen Ländern in Abhängigkeit von der regionalen Problemlage deutliche Abweichungen festzustellen sind. Die drei Unterprogramme verfolgen jeweils ähnlich lautende Ziele: „Diversifizierung des Agrarbereichs“, „Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren“ und „Entwicklung menschlicher Ressourcen“. Inhaltliche Maßnahmenswerpunkte sind in den meisten Programmen die Dorferneuerung und die Flurbereinigung, die regionale Wirtschaftsförderung und die Qualifizierung von Personen für neue Erwerbstätigkeiten sowie der technische Umweltschutz. Für diese Maßnahmenbereiche werden rund zwei Drittel der gesamten öffentlichen Ausgaben der deutschen Ziel-5b-Politik eingesetzt. In den größeren Programmen – beispielsweise in Bayern – ist eine regionale Konzentration der Fördermittel innerhalb des Fördergebiets mit sachlicher Abstimmung auf die jeweilige Problemlage der Teilgebiete festzustellen.

Empfehlung:

Die strategische Ausrichtung der Programme entspricht nach Aussagen der Einzelbewertungen im wesentlichen der anfänglichen Problemlage in den Regionen und den erwarteten Entwicklungstendenzen. Mit Ausnahme weniger Einzelmaßnahmen wird eine Fortführung der Entwicklungsstrategie bis zum Ende der Programmlaufzeit empfohlen.

1.3 Finanzielle Zielrealisierung

Die finanzielle Umsetzung von Interventionen der drei an der Ziel-5b-Förderung beteiligten Fonds erfolgte in Deutschland während des Zeitraumes 1994 bis 1996 - gemessen am Stand der Bewilligungen und Auszahlungen - im wesentlichen entsprechend den Vorgaben der Programmplanung. Lediglich bei den ESF-kofinanzierten Maßnahmen sind z. T. deutliche Verzögerungen zu verzeichnen, die auf Unklarheiten bei der Interpretation 'nationaler Mittel' zurückzuführen waren. Umschichtungen zwischen den Fonds sind bisher nicht erfolgt, da bei allen Programmen mit einer weiterhin zügigen Umsetzung bis zum Ende der Programmphase gerechnet wird. Insgesamt wurden etwa 56% der geplanten öffentlichen Mittel bis Ende 1996 bewilligt und etwa 36% bereits ausgezahlt. Gemessen an den Bewilligungen und Auszahlungen sind die Programme Baden-Württembergs, Bayerns und Schleswig-Holsteins am weitesten fortgeschritten. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz war die finanzielle Umsetzung anfänglich erheblich verzögert.

Empfehlung:

Zur Beschleunigung der finanziellen Umsetzung wird bei den zurückgebliebenen Programmen empfohlen, die Information über Fördermöglichkeiten zu intensivieren und die Bewilligungsverfahren zügiger durchzuführen.

1.4 Physische Zielrealisierung

Die Verfügbarkeit von physischen Indikatoren ist in den einzelnen Bewertungsberichten sehr unterschiedlich. In den Jahresberichten und z.T. in den Bewertungen wurde zwar eine große Zahl von Indikatoren gesammelt, diese Angaben sind aber zwischen den Länderprogrammen nur sehr begrenzt vergleichbar. Der quantitative Realisierungsgrad wird vom Niveau der Planvorgaben beeinflusst. Viele Angaben zur physischen Umsetzung - zum Beispiel 'km Wegelänge' beim Ausbau der ländlichen Infrastruktur - und deren Vergleich mit den Kosten zur Beurteilung der Wirksamkeit sind nur aus dem lokalen Kontext zu interpretieren und für eine Aggregation ungeeignet. Soweit dies insgesamt zu beurteilen ist, deuten die Angaben zu den physischen Indikatoren auf eine wahrscheinliche Zielerreichung in der Mehrzahl der Maßnahmen hin.

Empfehlung:

Es wird empfohlen, zukünftig die Kriterien für quantitative Zielvorgaben zu vereinheitlichen, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu verbessern.

1.5 Programmwirkungen und Effizienz der Maßnahmen

Die makroökonomischen Gesamtwirkungen der Programme wurden im betrachteten Förderzeitraum von konjunkturellen Veränderungen der Gesamtwirtschaft stark überlagert, so daß sich partielle Programmwirkungen auf der Makroebene der Ziel-5b-Gebiete nicht identifizieren lassen, wie aus der aktuellen Entwicklung der Arbeitsmarktdaten in den Fördergebieten im Vergleich zu den Nicht-Fördergebieten bis zum Jahr 1996 zu erkennen ist.

Direkte Wirkungen wurden in den Studien bei einer Vielzahl von Maßnahmen, insbesondere bei der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen, aufgezeigt und z.T. durch Fallstudien untermauert. Auf der Maßnahmenebene lassen sich die Arbeitsplatzeffekte zusammengefaßt auf über 19.500 Arbeitsplätze beziffern. Davon sind mindestens 4.300 originär geschaffen worden. Den Hauptbeitrag zu diesen Beschäftigungseffekten haben dabei die EFRE kofinanzierten Maßnahmen geleistet. Es ist jedoch nicht möglich, aus den Beschäftigungseffekten die Mitnahmeeffekte zu isolieren. Außerdem lassen sich die erwartbaren Folgeeffekte noch nicht mit hinreichender Sicherheit abschätzen, so daß die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse noch nicht für eine endgültige Beurteilung herangezogen werden können.

Empfehlung:

Wegen der angespannten Arbeitsmarktlage in allen Programmregionen ist im verbleibenden Programmzeitraum eine verstärkte Ausrichtung der Maßnahmen auf arbeitsplatzschaffende Wirkungen und auf Diversifizierung der land- und forstwirtschaftlichen Einkommens- und Erwerbsquellen zu empfehlen. Eine Änderung der Förderprioritäten zugunsten von Frauen wird unter Hinweis auf Fallbeispiele in Niedersachsen und Schleswig-Holstein angeregt. Im übrigen ist die Beibehaltung der gewählten Entwicklungsstrategie anzuraten. Eine einheitliche Empfehlung für alle acht Programme ist aufgrund der unterschiedlichen inhaltlichen Förderkonzepte nicht zu geben.

1.6 Management und Administration

Faßt man die Ergebnisse der vorliegenden Zwischenbewertungen zum Management und zur administrativen Durchführung der Programme zusammen, so lassen sich folgende Hauptbereiche identifizieren:

Am häufigsten wurde eine Verbesserung des Monitoring und die tatsächliche Nutzung dieses Systems zur Programmsteuerung angemahnt. Ein EDV-

gestütztes integriertes Berichtssystem für das jeweilige Programm existiert bisher nicht. Insbesondere im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung, aber auch für die Stärkung des Monitoring wird die Einführung und Anwendung eines solchen Systems für erforderlich gehalten. Dabei sollte zwischen dem Interesse der Kommission und dem Interesse des Landes unterschieden werden. Das Land sollte eher an einem Indikatorensystem interessiert sein, das ein aktives Management des Programms ermöglicht. Demgegenüber hat die Kommission ein stärkeres Interesse an einer aussagekräftigen Berichterstattung über die sozio-ökonomischen Wirkungen des Programms. Für dieses Anliegen ist die Schaffung eines Kerns von wenigen, aussagekräftigen Indikatoren von entscheidender Bedeutung.

Die Transparenz im Fördergeschehen und damit verbunden die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Förderung erscheint laut Aussage einiger Zwischenbewertungen dringend verbesserungsbedürftig. Neben Aspekten des gleichberechtigten Zugangs zu Fördermitteln, der Offenlegung der Auswahl- und Förderkriterien und der Beratung zur Förderung steht die Motivation möglicher Interessenten und Akteure im ländlichen Raum im Vordergrund. Auch die Beteiligung der regionalen bzw. lokalen Ebene sollte in einigen Ländern verstärkt werden. Der Integration unterschiedlicher Maßnahmen des Programms sollte laut Aussage einiger Bewertungen ebenfalls mehr Beachtung geschenkt werden. Interessante Ansätze mit Beispielcharakter für andere Länder finden sich bezüglich Integration, lokaler Vernetzung, Motivation und Beratung der Fördermittelempfänger bei den ländlichen Entwicklungsgruppen in Bayern und ähnlichen Einrichtungen in Hessen.

Als Beratungseinrichtung sind auch die z.T. neu geschaffenen regionalen Ansprechpartner in der Beratung sicherlich eine wertvolle Unterstützung für staatliche Stellen. Ihre Rolle als innovative Mediatoren darf aufgrund der Umsetzung der europäischen Strukturpolitik auf der Basis von vorgegebenen EU-, Bundes- und Länderrichtlinien jedoch nicht überschätzt werden. Die Übertragung von Teilen des Programms auf Managementeinrichtungen - z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaften - vor Ort, wie sie in LEADER praktiziert wird, könnte für innovative Maßnahmen ein belebendes Element darstellen, kommt für die Mehrzahl der Maßnahmen jedoch kaum in Frage.

Weiterhin läßt sich aus den Erfahrungen von Evaluationen der EU-Strukturpolitik in Deutschland festhalten, daß insbesondere neue Fördertatbestände immer wieder zu Umsetzungsproblemen führten. Schon die erste Stufe der Strukturfondsreform von 1988 hatte erhebliche Verzögerungen bei der Realisierung der Programme zur Folge. Diese Situation wiederholte sich jedoch aufgrund von Erfahrungen in der laufenden Förderperiode nicht. Daraus kann der Schluß ge-

zogen werden, daß eine völlig neue Organisation und strategische Ausrichtung der Förderung zu erheblichen Umsetzungsverzögerungen führen würde.

Empfehlung:

Zur Stärkung des Managements der Programme sollte man bei einigen wesentlichen Bereichen der Förderung eine Verbesserung der administrativen Entscheidungsabläufe im Rahmen bestehender Förderinstrumente anstreben.

Eine stärkere Rolle des Bundes bei der Beratung der Länder bezüglich der verwaltungstechnischen Umsetzung und der Kontakte mit der Kommission könnte den Vorgang der Programmvorlage und -genehmigung in Deutschland verkürzen. Dies gilt insbesondere im Rahmen der Notifizierungsverfahren spezieller Landesmaßnahmen.

Ein - zumindest begrenzter - Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Landesprogrammen und den beteiligten Ressorts um die EU-Mittel könnte zum Beispiel den Einsatz der Mittel effizienter machen. Auf der Basis der derzeit in den Ländern verfügbaren unterschiedlichen Indikatorensysteme erscheint ein Qualitätswettbewerb nicht praktikabel. Daher wird empfohlen, in einem ersten Schritt die Indikatorensysteme im oben beschriebenen Sinne zu vereinheitlichen und zu verbessern.

Die Möglichkeit des Begleitausschusses, tatsächlich die Auswahlkriterien für Projekte und Maßnahmen losgelöst von den Fachreferaten der Landesministerien festzulegen, ist in der Realität kaum gegeben. Diese Aufgabe im Kompetenzbereich der Länder sollte weiter im Sinne einer besseren Strategieverfolgung gestärkt werden. Noch wichtiger erscheint jedoch die Sicherung und Stärkung der endgültigen Entscheidungskompetenz des Begleitausschusses. Entscheidungen, die dort in Partnerschaft getroffen werden, sollten nachher nur in Ausnahmefällen noch einer Prüfung durch die EU-Kommission unterliegen.

Die Beratung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern bei Vorbereitung und Erstellung der Entwicklungspläne sollte durchaus beibehalten und gegebenenfalls durch Einbeziehung in die laufende Umsetzung verstärkt werden. Die Entscheidungskompetenz sollte jedoch im Interesse effizienter Entscheidungsstrukturen nur bei einem überschaubar kleinen Teilnehmerkreis wie in den derzeitigen Begleitausschüssen liegen.

Generell ist die Anwendung des Programmierungsverfahrens bei der Umsetzung zu begrüßen. Dabei ist die derzeitige Länge des Förderzeitraums (5 bis 6 Jahre) angesichts der bisher beobachteten Dauer der Genehmigungsverfahren durchaus angemessen und garantiert darüber hinaus mehrjährige Planungssicherheit. Die Ausdehnung des einstufigen Programmierverfahrens hat sich bewährt. Die Integration des Notifizierungsverfahrens in die Programmgenehmi-

gung wäre einerseits zwar ein sinnvoller Ansatz, birgt jedoch auf der anderen Seite die Gefahr einer längeren Genehmigungszeit, die sich auch auf bereits notifizierte Maßnahmen des gleichen Programms ausdehnen könnte.

Die Prüfung der sachgerechten Verwendung der öffentlichen Mittel durch Prüfungsstellen des Landes hat sich in der Regel bewährt, so daß man sie beibehalten sollte. Im Bereich der Evaluation sollten Kenntnisse über Sinn und Zweck von Evaluationen intensiv vermittelt und der Prozeß der Qualitätssicherung unbedingt gefördert werden, um zwischen den Ländern vergleichbare Evaluationsergebnisse zu erzielen.

1.7 Beachtung der Prinzipien der Strukturfondsreform

Der Mehrwert der Strukturfondsinterventionen bestand zum größten Teil in einer Aufstockung der nationalen Mittel für die betroffenen Regionen, wohingegen in den nicht geförderten Regionen die Förderung stagnierte oder ein Rückgang der Finanzmittel zu verzeichnen war. Dadurch wurde bei den nationalen Maßnahmen der Agrarstruktur-, Wirtschaftsstruktur- und Arbeitsmarktpolitik eine höhere Priorität zugunsten der Ziel-5b-Gebiete erreicht. Die Maßnahmen trugen nachweislich dazu bei, neue Erwerbs- und Einkommensalternativen innerhalb und außerhalb des Agrarsektors zu erschließen, und werden als sinnvolle Flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft angesehen. Darüber hinaus führten Diversifizierungs-, Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Programme zu einer Marktentlastung im Zusammenhang mit der Reform der GAP. Synergien zwischen unterschiedlichen Aktivitäten der Programme konnten in einigen Fällen – beispielsweise bei der Tourismusförderung in Verbindung mit Maßnahmen zur Infrastrukturverbesserung, Vermarktung und beruflichen Qualifizierung – identifiziert werden, entsprechende Effekte waren jedoch selten und gemessen an den finanziellen Mitteln nur von geringer Bedeutung.

Zur Kompatibilität mit anderen Politikbereichen respektive Zielen der EU läßt sich aus den Ergebnissen der Einzelbewertungen festhalten, daß im Rahmen der Programme ein nennenswerter Anteil von umweltrelevanten Projekten und Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung von Natur und Landschaft durchgeführt worden ist (Beispiele aus Hessen und Bayern). Dagegen sind einzelne Maßnahmen im Hinblick auf die Gleichstellung von Mann und Frau unterschiedlich zu beurteilen sind. Während Baumaßnahmen typischen Männerberufen zugute kamen, konnten Frauen besonders von der Förderung im Tourismus und partiell bei Dienstleistungen durch Beschäftigungseffekte profitieren (Beispiel Schleswig-Holstein). In anderen Fällen (Beispiel Niedersachsen) wurde im Rahmen der

ESF–finanzierten Förderung eine intensivere Bemühung um Frauen in der gewerblich–technischen Weiterbildung angemahnt.

1.8 Schlußfolgerungen für die zukünftige Durchführung der Förderpolitik

Insgesamt lassen sich folgende Aufgaben für die zukünftige Durchführung der Förderung ländlicher Entwicklungsprogramme aus den Bewertungen ableiten:

- Zum Zweck einer leichteren Aggregierbarkeit und Vergleichbarkeit sollte eine einheitliche Definition und Kennzeichnung der Förderbedingungen von Maßnahmen für alle Programme in Angriff genommen werden.
- Die Definition eines begrenzten, gemeinsamen Satzes von Indikatoren für alle Programme ist bereits vor Beginn der neuen Programmphase zu empfehlen. Dabei ist zwischen Indikatoren der finanziellen und physischen Umsetzung und Wirkungsindikatoren zu unterscheiden.
- Eine Verbesserung und Harmonisierung der Datenerfassung für die laufenden Berichtssysteme ist insbesondere im Hinblick auf die tatsächliche Nutzung der Monitoring–Daten anzuraten.
- Eine Vereinfachung des Entscheidungsprozesses im Begleitausschuß unter Verzicht auf zusätzliche Prüfungsvorbehalte der anderen Dienststellen der Kommission und mit direkter Entscheidungskompetenz der Vertreter der Kommission im Begleitausschuß kann dazu beitragen, die Programmumsetzung zu beschleunigen.
- Eine Verbesserung des Zusammenwirkens der beteiligten Fonds zur Erzielung von Synergieeffekten ist besonders auf der lokalen Ebene von Bedeutung. Dazu ist der Aufbau bzw. die Verstärkung schon vorhandener Organisationsstrukturen – wie beispielsweise die Entwicklungsgruppen in Bayern – unter Einbeziehung von Gebietskörperschaften unterhalb der Länderebene erforderlich, die bei der Projektauswahl beteiligt und mit Beratung der Zielgruppen sowie Koordinierung von Einzelmaßnahmen beauftragt werden.

Interim evaluation of objective 5b regions in Germany 1994 to 1996

2 Summary of results and recommendations

2.1 Sources of information and contents of the study

The study is based on results of single evaluations of the regions and additional analysis by the evaluators using actual regional statistics and information from planning documents as well as annual reports. In accordance with the terms of reference the summary covers the main topics regarding coherence of the development strategy, financial and physical realisation of the programmes, assessment of impacts and efficiency of the programmes, use of indicators, administrative and organisational aspects of implementation, application of the principles of the structural funds reform as well as some conclusions with respect to the continuation of rural development policy. A brief statement of recommendations is added to each chapter.

2.2 Coherence of the development strategy

In Germany there exist eight objective 5b programs. The Bavarian and the program of Lower Saxony represent the two largest programs with regard to the financial volume, the population and the surface. Both regions together receive about two third of the total structural funds volume allocated to the German objective 5b regions. Usually each program consists of three sub–programs or development axes. Each of those sub–programs is financed by a single fund. Altogether the financial sources are allocated in the relation 40/42/18 between EAGGF/ERDF/ESF with certain deviations between individual programs of the states (Laender) corresponding to their regional problem situation. By the three sub–programs similar determined aims are pursued: „diversification of the farm sector“, „development of non agricultural sectors“ and „development of human resources“.

Main emphasis is given in most programs on the renewal and development of villages and consolidation of farmland, the regional promotion of economic development, the qualification of persons for new employment opportunities by vocational training, and technical measures for environment protection and landscape preservation. Two third of total public expenditure are assigned to the above mentioned measures in Germany.

Recommendation:

Basically, the development strategies of the programs correspond to the initial problems and the observable tendencies of adjustment in the support regions.

With the exception a few single measures in some of the regions, which obviously are not fitting to the specific needs of certain target groups as provided by the support schemes, the development path of the chosen strategy should be maintained until the end of the programming period.

2.3 Financial achievement of targets

In general, the financial implementation of interventions by the three structural funds involved in support of objective 5b regions in Germany - measured at the status of the commitments and payments - have been proceeded during the period 1994 to 1996 in accordance with the standards and targets of the programming documents. Only certain ESF - co-financed measures tend to lag behind others according to the financial records due to initial uncertainties about the interpretation of qualified national measures in concordance with the ESF-specific support conditions. Up to now, major shifts between the funds have not been considered by the responsible authorities, since timely realisation of the implementation is expected for all programs until the end the programming period. Altogether, about 56 % of the planned public funds were committed and about 36 % were disbursed at the end of 1996. Based on the commitments and disbursements the programs of Baden-Wuerttemberg, Bayern and Schleswig-Holstein progressed furthest. In the regions of Saarland and in Rhineland-Palatinate, the financial implementation was initially rather lagging behind.

Recommendation:

With the intention to accelerate the financial implementation process, it is recommended to intensify the endeavours for a better flow of information on support conditions to final beneficiaries and the granting procedures in the lagging regions.

2.4 Physical achievement of targets

The availability of physical indicators is very different in the individual evaluation reports. In the annual monitoring reports and partly in the evaluation studies a large number of indicators was collected. The comparability of those specified data between the Laender programs is however only very limited. Furthermore, the quantitative degree of target achievement is depending on the level of targets which have been fixed only to a limited number of cases in the planning documents. Many of the specified indicators for physical program achievement – for example the counting of 'km constructed road length' as a technical measurement in relation to the costs of construction works– have to be interpreted only in a local context. Those specific indicators are not suitable for aggregation purposes with the intention to assess the effectiveness of measures. As far as

quantitative data are presented in the single evaluation studies under those restricted conditions for achievement of targets, the available information indicate a sufficient degree of target reaching.

Recommendation:

It is recommended to define and select more uniform and consistent criteria for quantitative target achievement with the intention to improve the comparability of results.

2.5 Impacts and efficiency of measures

During the course of implementation, macro-economic changes of the national economy have affected economic conditions in the 5b regions to a large extent, as from the current development of labour market data is recognised for the support regions in comparison with non-support regions up to the year 1996, therefore partial economic impacts at the macro-level of the regions could not be identified as ceteris paribus effects due to the programmes.

Direct effects have been demonstrated in the studies for a variety of measures and partially through results from case studies, particularly with regard to the creation and/or securing of jobs in addition to other strategic aims with the intention to reduce existing disparities. By calculation at the measure level, the labour market effects account for a number of up to 19.500 jobs. At least 4.300 of these have been new created job. Thereby the measures co-financed by ERDF made the main contribution to these job-creating effects. It is not possible however to isolate from the job-creating effects any possible dead-weight effects. Additionally the expected long-run and side effects cannot be measured yet with sufficient precision, therefore the available results are rather preliminary and should be discussed with care for an assessment of final program impacts.

Recommendation:

Because of the pressure of labour market conditions in all regions a strengthened alignment of the measures on job-creating measures as well as strengthened diversification of income and employment conditions of farm activities is recommended during the remaining period of programming. A change of the priorities of support in favour of women is suggested among other things based on findings from case-studies in Lower Saxony and Schleswig-Holstein. Basically, it is recommended to retain the chosen development strategy during the remaining period. A uniform strategy for all eight programs to increase efficiency is not capable in accordance with the differences of the regional development concepts between the Laender.

2.6 Methods of program management and administrative procedures

Summing up the recommendations from the different interim evaluations, the following main issues regarding the program management and administrative procedures have been identified:

Most frequently, an improvement of the existing monitoring schemes and the actual use of these systems for the program guidance are recommended. An integrated information system supported by electronic data processing (EPD) for the respective program does not exist up to now. Particularly with regard to ex-post evaluation purposes, but also for the strengthening of monitoring the introduction and/or application of such a system is highly recommendable. In view of the applicability of qualified indicators it has to be distinguished between the interest of the Commission and the interest of the Land as the responsible authority for program administration. The Land is rather interested in an indicator system, which enables an active management of the program. In contrast to this the Commission has a stronger interest in a meaningful report on the socio-economic effects of the program. For this request the creation of a core of few, meaningful indicators is of crucial importance for the analysis and consistent reports.

The transparency of the support schemes appears to be urgently enhanced in conjunction with appropriate activities for publicity according to statements of some interim evaluation reports. Beside aspects of the equal access to support measures, the disclosure of selection criteria and enforced expert advice should be taken into account for the advancement of motivation of interested target groups and local actors in the rural regions. Also the participation of authorities and actors at the regional and/or local level should be strengthened in some areas. The integration of different measures of the program should be given likewise more attention according to some evaluation studies. Interesting attempts with demonstration effects for other 5b regions are found with reference to integration, local network, motivation and expert guidance to final beneficiaries provided by the rural development groups in Bavaria and by similar local agencies in Hessen.

In particular, the newly created regional offices for technical advisory services in some regions are certainly a valuable support for government agencies. However, their role as innovative mediators may not be overestimated in consideration of the implementation of the European structural policy on the basis of constraining EU-, federal- and Laender regulations. A partial delegation or sharing of responsibilities for administrative programming to local management organisations – e.g. agencies for enhancement of regional economic activities – as it is practised to some extent in the LEADER Community Initiative, could

stimulate innovative measures, but this attempt is hardly suitable for the majority of measures in question.

Furthermore, on the background basis of experiences gained from several evaluation studies of the EU – structural policy in Germany the conclusion can be drawn, that particularly new support measures have often resulted in time-consuming implementation problems. Already the first phase of the structural funds reform of 1988 had caused in considerable delays of the realisation of the programmes. This situation did not repeat however on the basis of existing experiences available at the beginning of the current programming period. From this experience the conclusion can be drawn, that a totally new organisation and strategic alignment of the support schemes would lead to considerable delays of program implementation.

Recommendation:

With the purpose to strengthening the management and administration the delivery systems of the rural development policy should be focused at some essential elements of improved and more effective administrative procedures as part of the existing support schemes, e.g. by taking into account the specific strength and weakness of sub-regions, as it is demonstrated in the case of Bavaria.

A stronger role of the federal level on the technical advice and guidance of the regions referring to the administrative procedures and the contacts with the Commission could reduce existing time-lags of the process of providing development plans and approval of programming documents in Germany. These problems of delays count particularly as part of the notification procedures of specific Laender measures.

A - at least limited - competition between the different regional Laender programmes and the responsible departments involved in the EU – financed measures could increase for example the impact of the measures to the advantage of higher efficiency. Based on the actually different indicator systems applied in the Laender a quality oriented competition seems not to be applicable. Therefore, as a first step to improved monitoring and evaluation a consistent indicator system should be established and harmonised in the above mentioned manner.

Possibilities of Monitoring Committees (MCs) to determine actually the selection criteria for measures and projects detached from the departments of the Laender ministries are rarely given in the reality. This task in the legal competence of the Laender should be strengthened further in partnership by the MCs to the advantage of a qualified development strategy. However, it appears to be even more important to strengthen the final decision competence of the moni-

toring committee. Decisions, which are made there in partnership, should be subject to additional approval by the Commission only in exceptional cases.

The advice with the economic and social partners should be retained and strengthened if necessary by participation in the current monitoring of the programmes. However, the decision competence should be kept merely to a restricted small group of participants like in the current Monitoring Committees to the advantage of an efficient management of programmes.

Generally, the programming approach has been appreciated as an effective framework for administrative guidance of the development strategy. Considering the observed duration of the procedures for approval by now, the existing length the programming period (5 to 6 years) seems to be appropriate and guarantees certainty for policy planning several years in advance. The application of a one-step approach for approval of provided documents (one single planning and programming document) has proven as a qualified procedure. The integration of the procedure of notification in the approval of programmes would be on one hand of course a meaningful attempt, keeps however on the other hand the danger of a longer duration of approval, which could cause delays on already notified measures of the envisaged programmes.

As a rule, the checking of the proper use of the public financial sources by the Laender authorities responsible for financial inspection has proven to be a suitable procedure of control. With respect to the chosen evaluation approach, qualified knowledge of sense and purpose of evaluations should be provided intensely, and the process of quality assessment should be strengthened to achieve evaluation results which are more comparable between the Laender studies regarding the applied evaluation methods.

2.7 Application of the principles of the structural funds reform

The added value of the structural funds interventions is accomplished to a large extent by an increase of the national financial means for the regions concerned, whereas in the non supported regions the promotion stagnated or a decrease of the financial means is to be registered. Thus a higher priority in favour of the objective 5b-regions is achieved regarding national measures for improvement of agrarian structure, economic structure and labour market policy. The measures contribute to new employment and income alternatives within and outside of the agrarian sector and are regarded as meaningful support tools which facilitate the process of structural change in agriculture. In addition, the support schemes for diversification, extensification and natural protection measures within the framework of the programs can reduce to some extent the situation of market surplus in connection with the CAP. Synergies between different activi-

ties of the programs have been identified in some cases, for example by promotion of rural tourism in connection with improvement of infrastructure, marketing activities and vocational qualification. Those appropriate synergy effects are however rare and only of small importance in relation to the volume of financial means.

To the compatibility with other politics areas and targets of the EU it can be noted from the results of the individual evaluation studies that within the framework of the programs a considerable proportion of environmentally relevant projects and measures were executed which contribute to the preservation of nature and landscape (examples from Hessen and Bavaria). Individual measures regarding the equal opportunities for man and woman are to be judged differently. While typical occupations of man benefitted from construction measures, women could particularly profit from promotion in the tourism sector and partially from job-creating effects in the service sector (example from Schleswig-Holstein). In other cases (example from Lower Saxony) in the context of the promotion financed by means of the ESF a more intensive effort was demanded to the advantage of women with respect to measures for technical vocational training.

2.8 Conclusions for the continuation of the program promotion.

Altogether the following tasks for the implementation of rural development programs in future can be derived from the results of the evaluation studies:

- To the purpose of a consistent aggregation and better comparability of programs a more uniform definition and formulation of the support conditions by measures should be tackled for all programs.
- The definition of a limited, common set of indicators for all programs is recommended already before the start of the program implementation. It is to be differentiated between indicators of financial and physical implementation and impact indicators.
- An improvement and harmonisation of data collection for the report system is recommended in particular with regard to the actual use of the monitoring data.
- A simplification of the decision-making process in the monitoring committee through prevention of additional approvals by other agencies of the Commission and with direct decision authority of the representatives of the Commission in the monitoring committee could contribute to accelerate the implementation of programs.

- An improved co-operation and co-ordination of actions supported by the structural funds involved for the purpose of reaching synergy effects is particularly important on the local level. In addition it is necessary to establish or reinforce already available organisational structures – as for example the groups of rural development in Bavaria – including regional administrative bodies below the level of the Laender, which are assigned to participate in activities of project selection and consultation of the target groups as well as co-ordination of individual measures.

1 Einleitung

1.1 Informationsgrundlagen der Studie

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer zweiten Stufe der Zwischenbewertung der Ziel-5b-Politik in Deutschland. Die erste Stufe bestand in einer Zwischenbewertung der jeweiligen Ziel-5b-Programme der betroffenen Länder. Auf der Grundlage dieser länderweisen Zwischenbewertungen, von Sekundärstatistiken und verschiedener Jahresberichte über die Umsetzung der Politik wird dieser Gesamtbericht für die Ziel-5b-Politik in Deutschland erstellt.

Im einzelnen wird auf die folgenden Bewertungsberichte zurückgegriffen werden:

- Schleswig-Holstein
 - Tissen, G., Toepel, K. Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms (1994-1999) des Landes Schleswig-Holstein für den Zeitraum 1994 bis 1996. Endbericht für das MLR in SH. Braunschweig 4/1997.
- Niedersachsen
 - MCON, IES (Hrsg.): Ziel-5b-Niedersachsen. Zwischenbewertung der Programmperiode 1994-1996. Bericht für das Land Niedersachsen. Oldenburg/Hannover 5.1997.
- Nordrhein-Westfalen
 - Tissen, G., Guth, M., Bömken, K. et al.: Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms (1994-1999) des Landes Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum 1994 bis 1996. Endbericht für das MURL in NRW. Braunschweig 5/1997.
- Hessen
 - Knickel, K., Korn, O., Butz, A. Abschlußbericht zur Zwischenbewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel 5b (1994-1999) in Hessen. Bericht an das Land Hessen. Frankfurt am Main 9.5.1997.
- Rheinland-Pfalz
 - Großkopf, W. EU-Strukturförderung - Ziel 5b - Rheinland-Pfalz - Zwischenbewertung 1994-1996. Bericht an das Land Rheinland-Pfalz. Stuttgart, Mainz 3.1997.
- Saarland
 - Müller, P. Zwischenbewertung der Programmperiode 1994-1996 zum operationellen Programm Ziel 5b für das Saarland. Bericht an das Saarland. Saarbrücken 6.1997.
 - Kuhn, N., Pfahler, P. Zwischenbewertung des Ziel 5b - Programmes im Saarland (ESF) (1994-1999). Bericht an das Saarland. Saarbrücken 1997.

- Baden-Württemberg
 - Bahl, I. Zwischenbewertung der EU-Strukturförderung nach Ziel 5b im Land Baden-Württemberg Bundesrepublik Deutschland. Bericht an das Land Baden-Württemberg. Stuttgart-Hohenheim 11.1997.
- Bayern
 - Seibert, O., Geißendörfer, M., Thomas, M. et al.: Zwischenbewertung des Ziel-5b-II-Programmes Bayern. Bericht an den Freistaat Bayern. Triesdorf 5.1997.

Zur Interpretation der Aussagen der verschiedenen Bewertungsberichte war es unbedingt erforderlich, die unterschiedliche Validität der Ergebnisse zu berücksichtigen. Diese wurde besonders durch die unterschiedliche Herangehensweise der verschiedenen Evaluatoren an ihre Aufgabe geprägt.

1.2 Aufgabenstellung

Die Kommission erwartet von der Synthese der deutschen Ziel-5b-Programme in erster Linie eine Hilfestellung für die Beurteilung des Fortschritts und der Wirkungen der Ziel-5b-Programme. Außerdem sollen Elemente dieses Berichtes in den Gesamtbericht über die Strukturfonds eingehen. Dabei sollen die folgenden wichtigen Punkte abgedeckt werden:

- Beurteilung der Zielerreichung und der Kohärenz der Ziele
- Beurteilung des Programmfortschritts auf der Basis finanzieller Indikatoren
- Beurteilung des Programmfortschritts auf der Basis physischer Indikatoren, sowie Aktualisierung von Indikatorenlisten
- Systematisierung der Hauptelemente, die die Effizienz der Programme betreffen
- Eine erste Abschätzung der Wirkungen
- Eine Synthese der Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden
- Eine Beurteilung der Anwendung der Prinzipien der Strukturfondsreform
- Eine kurze Zusammenfassung und praxisnahe Empfehlungen

An der Aufgabenstellung dieser Synthese wird deutlich, daß sie mehr sein soll als die Zusammenfassung der einzelnen Länderberichte. Vielmehr muß es darauf ankommen, aus der Gesamtsicht der Zwischenbewertungen generelle Schlußfolgerungen für die Ziel 5b-Politik in Deutschland zu ziehen.

1.3 Vorgehensweise

Als Vorgehensweise zur Erstellung des Berichtes sind drei Schritte vorgesehen. In einem ersten und wichtigsten Schritt werden die Zwischenbewertungen, die

EPPD der jeweiligen Ziel-5b-Programme und die Jahresberichte für das Jahr 1996 ausgewertet. Sodann wird versucht eventuell aufgetretene Lücken in der Beantwortung der oben genannten Fragen durch Gespräche mit den jeweiligen Zwischenbewertern der Länder zu schließen. In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse der ersten beiden Schritte in Form eines vorläufigen Endberichtes zusammengefaßt und auf dieser Grundlage mit der politischen Administration diskutiert.

1.4 Aufbau der Studie

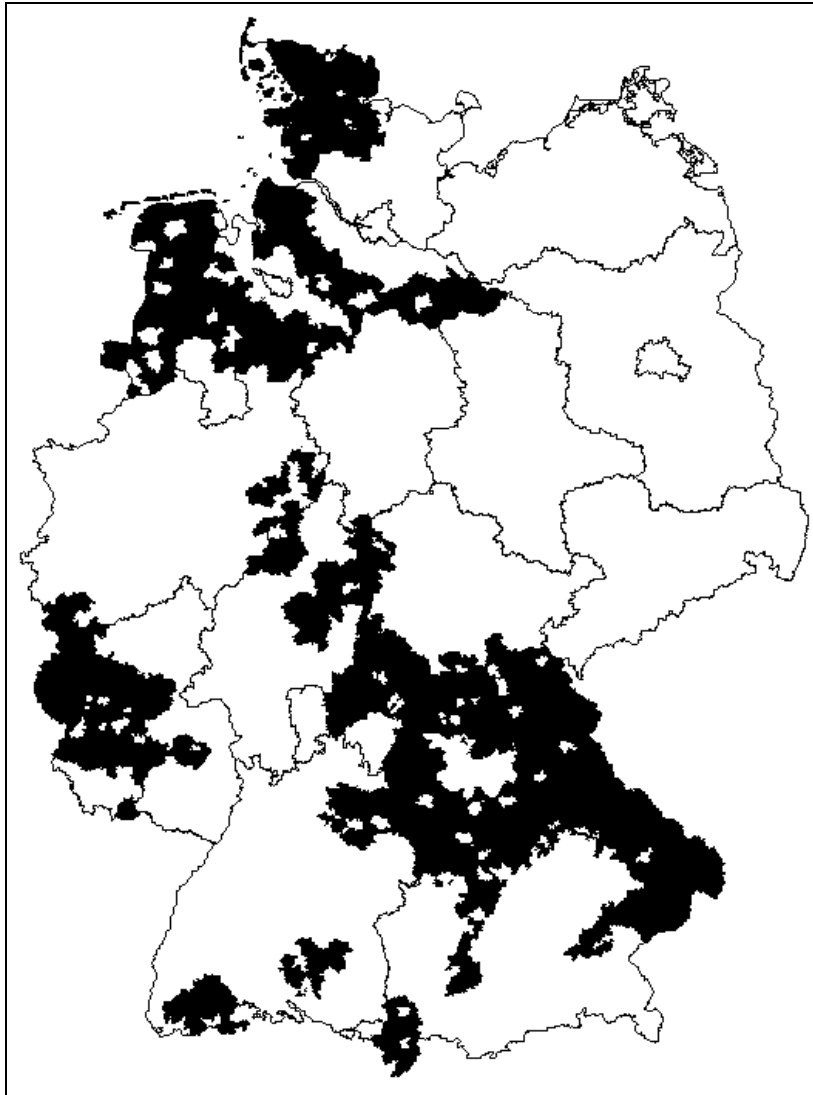
Am Anfang steht ein kurzer Überblick über die Ziel-5b-Regionen und Programme in Deutschland. Dies ist eine wichtige Hintergrundinformation zur Einordnung der Bewertungsaussagen für die gesamte Ziel-5b-Politik in Deutschland. In einem nächsten Abschnitt wird der Stand der Programmumsetzung auf der Basis finanzieller und physischer Kenngrößen verdeutlicht und interpretiert. Grundlage dieser Interpretation ist auch eine Beurteilung des Berichtssystems für die Programme. Im Mittelpunkt des dann folgenden Kapitels stehen die jetzt schon erkennbaren und absehbaren Wirkungen von Maßnahmen, Unterprogrammen und Programme. Eine Darstellung der Umsetzung und die Überprüfung der Anwendung der Prinzipien der Strukturfondsreform runden die Studie ab. In einem abschließenden Kapitel wird eine kurze Zusammenfassung und eine Pointierung der Empfehlungen für die gesamte Ziel-5b-Politik in Deutschland gegeben.

2 Die acht Ziel-5b-Regionen und -Programme

2.1 Die Ziel-5b-Regionen und deren sozioökonomische Entwicklung

Die Lage der deutschen Ziel-5b-Gebiete ist der Abbildung 1 zu entnehmen. Alle westdeutschen Flächenländer weisen diese ländlichen Fördergebiete auf. Der größte Teil dieser Gebiete liegt in Nord- und Ostbayern. Größere zusammenhängende Gebiete sind außerdem in Eifel und Hunsrück, in der norddeutschen Tiefebene und im Norden Schleswig-Holstein zu erkennen.

Abbildung 1: Ziel-5b-Gebiete in Deutschland 1994-1999



Quelle: Eigene Darstellung, gemeindscharfe Abgrenzung auf der Grundlage des Gebietsverzeichnisses der Kommission.

Die Aufteilung von Bevölkerung und Fläche der jeweiligen Ziel-5b-Gebiete auf die Bundesländer ist der Tabelle 1 zu entnehmen. Wie in der ersten Förderperiode umfassen die bayerischen Ziel-5b-Gebiete etwa 45% der Bevölkerung aller Ziel-5b-Gebiete Deutschlands. Die Fläche hat jedoch mit 40% relativ an Anteil verloren. Mittlerweile wohnen 3,5 Millionen Einwohner in den Ziel-5b-Gebieten

Bayerns. Den zweithöchsten Anteil an der Ziel-5b-Bevölkerung hat genauso wie in der ersten Förderperiode das Land Niedersachsen. Von der Förderung gemäß Ziel 5b werden dort 1,5 Millionen Einwohner erfaßt. Das entspricht einem Anteil von 20% an der deutschen durch die Ziel-5b-Förderung erfaßten Bevölkerung. Das Land mit dem drittgrößten Anteil ist Rheinland-Pfalz. Der relative Anteil dieses Landes erhöhte sich sogar um 1,2 Prozentpunkte gegenüber der vorhergehenden Periode. Das gleiche - eine Erhöhung des relativen Anteils um 0,5 Prozentpunkte - war auch für Schleswig-Holstein zu beobachten, was zu einem Anteil von 6,9% führte. Die nächsten beiden Länder folgen mit einem Anteil von 6,7% (Hessen) und 6,1% (Baden-Württemberg). Die Programmgebiete von Nordrhein-Westfalen (3,8%) und Saarland (1,9%) haben im Vergleich zum Bundesdurchschnitt immer noch eine geringe Bedeutung.

Tabelle 1: Bevölkerung und Fläche der Ziel-5b-Gebiete der Bundesländer in der Förderperiode 1994 - 1999

<i>Bundesland</i>	Ziel 5b Bevölkerung		Ziel 5b Fläche		Bevölkerungsdichte in Einw./km ²
	in Tsd. Einw.	in %	in km ²	in %	
Baden-Württemberg	469	6,1	5.921	6,1	79
Bayern	3.525	45,6	40.100	41,6	88
Hessen	517	6,7	6.310	6,5	82
Niedersachsen	1.542	20,0	23.630	24,5	65
Nordrhein-Westfalen	292	3,8	3.420	3,5	85
Rheinland-Pfalz	696	9,0	8.500	8,8	82
Schleswig-Holstein	536	6,9	7.543	7,8	71
Saarland	148	1,9	929	1,0	159
Gesamt 5b	7.725	100,0	96.353	100,0	80

Quelle: Bundesministerium für Landwirtschaft (Hrsg.): Agrarbericht der Bundesregierung. Bonn 1995. S. 116. Einheitliche Programmplanungsdokumente der Länder für den Zeitraum 1994 - 1999. Fabian, B. EU-Strukturpolitik in Deutschland 1994-1999. Leitfaden. Bonn 1996. Eigene Berechnungen.

Die Bevölkerungsdichte der Ziel-5b-Regionen liegt in der Regel zwischen 65 und 90 Einwohnern je km², nur im Saarland weisen die Gebiete eine sehr viel höhere Dichte auf (vgl. Tabelle 1).

Konnte man in den achtziger Jahren noch eine Tendenz zur Abwanderung aus den derzeitigen Ziel 5b-Gebieten feststellen, ist seit Beginn der neunziger Jahre im wesentlichen aufgrund einer starke Zuwanderung aus Ostdeutschland und Osteuropa eine verstärkte Wanderungsbewegung zugunsten der Ziel-5b-Gebiete festzustellen. Auch wenn die Höhe der Wanderungssalden mittlerweile gesunken ist, kann für 1995 in keinem der Ziel-5b-Gebiete und deren Kreise eine Abwanderung festgestellt werden. In einigen Ziel-5b-Gebieten z.B. in

Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen liegen die Wanderungssalden sogar über dem Landesdurchschnitt.

Die Altersstruktur in den Fördergebieten ist durch einen überdurchschnittlichen Anteil von jungen Personen bis zu 20 Jahren gekennzeichnet, wohingegen der Anteil der über 65 jährigen in etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht. Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung - hier zwischen 20 und 65 Jahren - liegt deshalb in den Ziel-5b-Kreisen um ca. 2 Prozentpunkte unter dem deutschen Durchschnitt.

Für das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner stehen aus der amtlichen Statistik noch keine neueren Regionaldaten auf Kreisebene als für das Jahr 1993 zur Verfügung. Seit 1989 zeichnet sich in den Ziel-5b-Gebieten keine Verringerung des Abstandes zu der Referenzgröße der acht westdeutschen Flächenstaaten ab. Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in Kaufkraftparitäten war für den Zeitraum 1989 bis 1993 für die Ziel-5b-Kreise nur unwesentlich höher.

Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen zeigt für den Zeitraum 1990 bis 1992 einen leicht besseren Aufwärtstrend als in den meisten westdeutschen Flächenländern insgesamt. Dies ist insbesondere auf ein höheres Wachstum in den Ziel-5b-Regionen Bayerns und Niedersachsens zurückzuführen.

Die Wertschöpfung im landwirtschaftlichen Sektor ist in fast allen Ziel-5b-Regionen zurückgegangen. In Schleswig-Holstein ist dieser Rückgang jedoch nur schwach ausgeprägt, in Niedersachsen konnte in fast allen Landkreisen sogar eine Zunahme registriert werden.

Dennoch ist der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung in dieser Zeit wie auch in den vorhergehenden Jahren weiter zurückgegangen. Er sank in den Ziel-5b-Kreisen weiter von 5,2% (1990) auf 3,9% (1992).

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte lag in den Ziel 5b-Gebieten um ca. 12,7% unter dem Durchschnitt der acht Bundesländer.

Die Ziel-5b-Regionen haben sich nicht generell von der allgemeinen Entwicklung der Arbeitsmarktlage in Deutschland abkoppeln können. Tendenziell hat sich die Arbeitslosigkeit auch in den Ziel-5b-Regionen erhöht. Dennoch liegt die Arbeitslosenquote in der Regel unter der des jeweiligen Landes und des Bundes insgesamt. Nur bei einzelnen Kreisen war für das Jahr 1996 eine Überschreitung dieser Durchschnittswerte zu beobachten. Im Zeitraum von 1990 bis 1995 hat sich die Arbeitslosenquote in den Ziel-5b-Regionen im Vergleich zu der der acht westdeutschen Flächenstaaten weniger ungünstig entwickelt.

Die Erwerbstätigkeit ist in den Ziel-5b-Kreisen im Zeitraum von 1991 bis 1994 weniger zurückgegangen als in den acht zum Vergleich herangezogenen west-

deutschen Flächenstaaten. Dennoch verlief der Strukturwandel in der Landwirtschaft leicht stärker als in der Vergleichsgruppe. Der Anteil der Erwerbstätigen stieg insbesondere in den Sektoren Handel und Verkehr sowie Dienstleistungen. Ein positives Zeichen des Aufholprozesses, das angesichts der Erwerbstätigenanteile der verschiedenen Sektoren noch deutlich gesteigert werden mußte. Denn der Anteil der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen ist in etwa doppelt so hoch wie in den acht westdeutschen Flächenstaaten. Auch der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe ist leicht höher als in der Vergleichsgruppe. Der Rückstand in den Sektoren Handel und Verkehr und im Dienstleistungsbereich bleibt für die Ziel-5b-Gebiete insgesamt weiterhin bestehen.

Aus dieser Gesamteinschätzung der sozioökonomischen Analyse, die auch aus einzelnen Bewertungsstudien gestützt wird, kann die Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung der Strukturpolitik auf direkt beschäftigungswirksame Maßnahmen abgeleitet werden. Weiterhin läßt sich festhalten, daß Abwanderung aus den Ziel 5b-Gebieten z.Z. kein wesentliches Problem darstellt, wenn man die Gesamtabwanderung sieht. Nach wie vor wird jedoch eine Abwanderung junger Menschen aus den Fördergebieten festgestellt, die sich z.B. durch die Bereitstellung höher qualifizierter Arbeitsplätze mildern ließe. Ökonomisch sinnvoll im Hinblick auf die Stärkung der Wirtschaftskraft ist der leicht stärkere Strukturwandel im Agrarsektor, der seit 1991 zu einer stärkeren Reduzierung der Erwerbstätigen in diesem Bereich führte als in den acht Flächenstaaten insgesamt. Die ausgewerteten Regionalstatistiken vermitteln den Eindruck, daß erste Schritte in die richtige Richtung gemacht werden, jedoch können noch keine Aussagen über die Geschwindigkeit des Ausgleichsprozesses gemacht werden.

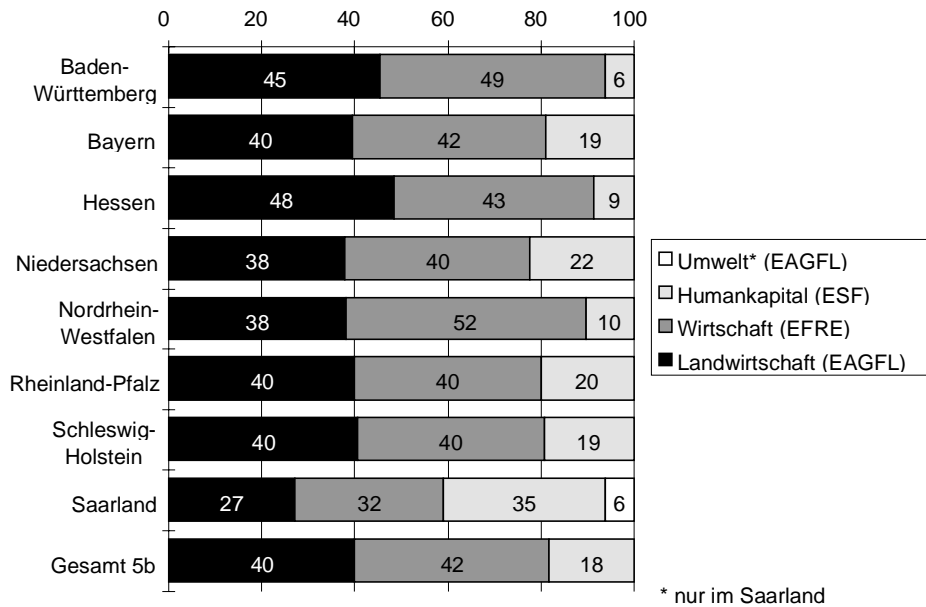
2.2 Die Programme

Die Ziel-5b-Programme sind mit einer Ausnahme (Saarland) in drei Unterprogramme gegliedert, deren Kofinanzierung jeweils über einen Strukturfonds läuft. Die drei Unterprogramme verfolgen jeweils ähnlich lautende Ziele, wie z.B. "Diversifizierung des Agrarbereichs", "Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Sektoren" und "Entwicklung menschlicher Ressourcen". Die Unterschiede zwischen den Länderprogrammen resultieren im wesentlichen aus der unterschiedlichen Ausstattung mit Finanzmitteln und der unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Unterprogramme.

Überdurchschnittliche Anteile aus dem EAGFL wiesen die Länder Baden-Württemberg und Hessen in ihren ursprünglichen Programmen aus. Einen hohen Anteil an EFRE-Mitteln im Programm wollte Nordrhein-Westfalen einsetzen.

Über ein Drittel der Fondsmittel wurden im Saarland bei der Programmaufstellung durch den ESF gebunden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Verteilung der Fondsmittel in % der jeweiligen Fondsmittel des Landes



Quelle: Eigene Berechnungen.

Mehr noch als die Unterscheidung der verschiedenen Finanzierungsquellen gibt eine inhaltliche Differenzierung nach Ländern Aufschluß über die unterschiedlichen Strategien der Länder (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Maßnahmenkategorien der Ziel-5b-Programme in Prozent

Maßnahmenkategorie	Bundesland*								Gesamt 5b
	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	
Dorferneuerung/Flurbereinigung	24	15	23	28	33	31	28	24	22
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	24	17	25	6	19	25	40	9	18
Qualifizierung	6	16	7	13	10	18	18	34	15
Technischer Umweltschutz	15	9	1	23	10	0	7	0	11
Prod. Investitionen	9	15	1	2	20	4	0	0	8
Tourismus	0	5	12	8	0	11	0	25	6
Landschaftspflege	1	5	10	5	4	1	4	5	5
Einstellungsbeihilfen	0	2	3	9	1	1	1	0	3
Forstwirtschaft	0	4	0	2	0	7	1	1	3
Sonstige lw. Diversifizierung	8	2	6	0	1	0	0	0	2
Vermarktung	4	2	8	0	0	0	1	1	2
Forschung und techn. Innovation	0	3	2	2	0	0	0	0	2
Technische Hilfe	3	2	1	1	2	1	1	1	2
Nachwachsende Rohstoffe	2	3	0	0	0	0	0	0	1
Sonstiges	5	0	1	1	0	0	0	0	1
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland

Quelle: Eigene Kategorisierung und Berechnung auf Grundlage der Programmplanungsdokumente.

In Baden-Württemberg sind die Schwerpunkte der Förderung die Dorferneuerung und Flurbereinigung, die wirtschaftsnahe Infrastruktur und der technische Umweltschutz. In der bayerischen Ziel-5b-Politik nehmen die Bereiche wirtschaftsnahe Infrastruktur, Qualifizierung, Dorferneuerung und gewerbliche Investitionsförderung den Hauptteil der öffentlichen Mittel in Anspruch. Bemerkenswert ist jedoch die Vielfalt der Förderung im diesem Programm. Jede Maßnahmenkategorie wird durch Maßnahmen des Bayerischen Ziel-5b-Programmes abgedeckt. Die hessische Ziel-5b-Politik ist besonders durch die Elemente Dorferneuerung und wirtschaftsnahe Infrastruktur geprägt, auf die jeweils etwa ein Viertel der öffentlichen Ausgaben entfallen. Größere Bedeutung - gemessen an den öffentlichen Mitteln haben auch noch Tourismus- und Landschaftspflegemaßnahmen. Niedersachsen setzte mit seinem Operationellen Programm Schwerpunkte im Bereich des technischen Umweltschutzes (z.B. Abwasserbeseitigung, Abgasreduzierung, etc.) Wie auch in vielen der anderen Bundesländern spielt jedoch die Dorferneuerung und Flurbereinigung eine herausragende Rolle im Gesamtprogramm. Die Schwerpunkte des nordrhein-westfälischen Ziel-5b-Programms liegen in dieser Reihenfolge in der Dorferneuerung und Flurbereinigung, in der Förderung produktiver Investitionen in gewerblichen Betrieben, in der Wirtschaftsförderung in der Qualifizierung und im technischen Umweltschutz. Rheinland-Pfalz fördert neben der Dorferneuerung besonders die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Daneben genießen Qualifizierung und Tourismus noch eine gewisse finanzielle Priorität. In Schleswig-Holstein wird in erster Linie die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur betrieben. Dieses Programm hat im Ländervergleich dort den ausgeprägtesten Schwerpunkt. Es folgen Maßnahmen im Bereich der Dorferneuerung und Flurbereinigung sowie der Qualifizierung. Im Saarland schließlich wird in erster Linie die Qualifizierung von Personen und dann Tourismus und Dorferneuerung gefördert.

Insgesamt wird die deutsche Ziel-5b-Politik besonders durch vier Elemente gekennzeichnet. Mit dem größten Anteil finanzieller Mittel werden Dorferneuerungs- und Flurbereinigungsmaßnahmen gefördert. Es folgen die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, die Qualifizierung und der technische Umweltschutz. Diese vier Maßnahmenblöcke nehmen etwa zwei Drittel der gesamten öffentlichen Ausgaben der deutschen Ziel-5b-Politik ein.

3 Stand der Programmumsetzung

3.1 Finanzielle Indikatoren

Betrachtet man alle Finanzmittel, die im Rahmen von Ziel 5b eingesetzt werden sollten, so zeigt sich zum Stand 31.12.1996¹, daß 56 % der öffentlichen Mittel bewilligt waren. Damit wird eine Rate erreicht, die insgesamt auf eine reibungslose Umsetzung der Ziel-5b-Politik hindeutet. Dieser Wert ist auch vor dem Hintergrund der zum Teil späten Programmgenehmigung als erfolgreich bezüglich der Programmumsetzung zu bezeichnen. Von den Strukturfondsmitteln und den nationalen Kofinanzierungsmitteln in Höhe von etwa 2.740 MECU waren zu dem Zeitpunkt wiederum 36 % ausgezahlt worden.

Die Betrachtung der Summenwerte verdeckt jedoch den unterschiedlichen Umsetzungsstand der verschiedenen Programme. Überdurchschnittliche Bewilligungsraten weisen insbesondere die Programme Baden-Württembergs, Schleswig-Holsteins und Bayerns auf. Überdurchschnittliche Auszahlungsraten gemessen an den geplanten öffentlichen Mitteln erreichten ebenfalls Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bayern. Gemessen an den Bewilligungen und Auszahlungen blieben die Programme des Saarlandes und Rheinland-Pfalz besonders stark hinter den angestrebten finanziellen Zielen zurück (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Finanzplanung, Bewilligungen und Auszahlungen nach Programmen

Ziel 5b Region	Finanzplanung laut EPPD			Stand der Zwischenbewertung/Jahresbericht für 1996			
	EU-Mittel MECU	Nationale Mittel MECU	Private Mittel MECU	Bewilligung		Auszahlung in	
				MECU	% öff. Mittel	MECU	% öff. Mittel
Baden-Württemberg	74,881	112,529	263,419	204,721	109	98,512	53
Bayern	560,219	628,542	1.744,625	676,866	57	477,970	40
Hessen	80,764	93,168	58,362	77,823	45	41,946	24
Niedersachsen	245,105	330,589	130,807	305,678	53	169,587	29
Nordrhein-Westfalen	46,783	53,159	18,002	44,024	44	27,479	27
Rheinland-Pfalz	111,281	136,282	179,213	79,828	32	55,223	22
Saarland	24,063	29,288	54,626	15,504	29	7,615	14
Schleswig-Holstein	85,926	126,788	16,856	142,582	67	102,360	48
Summe Ziel 5b	1.229,023	1.510,347	2.465,910	1.547,027	56	980,691	36

Quelle: Zwischenbewertungen, Jahresberichte der Länder, eigene Berechnungen.

Auch zwischen den verschiedenen Strukturfonds zeigen sich erhebliche Unterschiede bei der finanziellen Umsetzung. So wurden bei den Maßnahmen, die aus den Mitteln des EAGFL kofinanziert werden, erheblich mehr Mittel bewilligt und auch fast die Hälfte der Mittel ausgezahlt. Damit kann aus finanziellem

¹ Für einzelne Maßnahmen waren nur finanzielle Daten mit Stand 31.3.97 verfügbar. Dennoch wird hier aus Vereinfachungsgründen vom Stand Ende 1996 gesprochen.

Blickwinkel von einer weitgehend reibungslosen Umsetzung der Maßnahmen ausgegangen werden. Auch der EFRE weist mit einer Bewilligungsquote von 56 % der öffentlichen Mittel eine Überschreitung der 50 % zur Halbzeit des Programms auf. Die in der Regel größeren und damit über einen längeren Zeitraum laufenden Projekte in diesem Bereich führen zu der niedrigen Auszahlungsrate von 32 %. Wenn auch nur geringfügig, liegt die Bewilligungsquote im ESF-Bereich hinter den Planungen zurück. Dennoch dürfte der Rückstand bis zum Ende des Förderzeitraums aufzuholen sein (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Finanzplanung, Bewilligungen und Auszahlungen nach Fonds

Fonds	Finanzplanung laut EPPD			Stand der Zwischenbewertung/Jahresbericht für 1996			
	EU-Mittel MECU	Nationale Mittel MECU	Private Mittel MECU	Bewilligung		Auszahlung in	
				MECU	% öff. Mittel	MECU	% öff. Mittel
EAGFL	522,886	574,786	593,101	682,459	62	490,658	45
EFRE	475,130	667,836	1.832,660	637,886	56	361,098	32
ESF	231,007	267,724	40,149	226,683	45	128,935	26
Summe Ziel 5b	1.229,023	1.510,346	2.465,910	1.547,028	56	980,691	36

Quelle: Zwischenbewertungen, Jahresberichte der Länder, eigene Berechnungen.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Fördertatbestände kann weitere Aussagen über den Vollzug unterschiedlicher Maßnahmen im Sinne der finanziellen Umsetzung darstellen. In Tabelle 5 zeigt sich, daß gemessen an den Bewilligungen besonders die Förderung der landwirtschaftlichen Infrastruktur - in der Regel Flurbereinigung und Wegebau - problemlos umgesetzt wurde. Die hohe Bewilligungsquote deutet aber auch darauf hin, daß für die im Programm anvisierten Aktivitäten bereits umfangreiche Planungen bestanden. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Dorferneuerung und auch die Melioration von Wäldern. Viele Einzelprojekte dieser Maßnahmen sind auch geprägt durch einen hohen Anteil öffentlicher Mittel, die die Durchführung der Maßnahmen zwar von öffentlichen Haushalten abhängig, jedoch unabhängig von privater Nachfrage macht. Diese Abhängigkeit von privater Initiative zeigt sich mit umgekehrtem Vorzeichen bei den Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung (Kategorie 1.3) und Initiativen zur Direktvermarktung, die unter die Kategorie 1.2.1 fallen.

Dieses Phänomen setzt sich auch in den vom EFRE kofinanzierten Maßnahmenkategorien (2.*) fort. Dort scheint die finanzielle Umsetzung ebenfalls durch das Erfordernis einer privaten Kofinanzierung verzögert worden zu sein. Es zeigt sich, daß überwiegend öffentlich finanzierte Maßnahmen wie gewerbenahe Infrastrukturen (2.3) und Investitionen für den Umweltschutz (2.6) sowohl die höchsten Bewilligungen als auch Auszahlungsraten aufweisen. Tendenziell sind letztere hier niedriger als bei den EAGFL-Maßnahmen. Dies läßt sich auf die in

der Regel größeren Projekte mit längeren Erstellungsphasen zurückführen. Höhere Bewilligungsquoten, die jedoch noch unterhalb der Sollmarke von 50% liegen, findet man bei den Investitionshilfen für kleine und mittlere Unternehmen und im Tourismussektor. Das deutet darauf hin, daß die private Investitionsbereitschaft, die hinter den Investitionen steht, in diesen Bereichen höher war als bei der Förderung der produktiven Investitionen. Ob dies auf die Ausgestaltung der Förderung oder die allgemeine konjunkturelle Situation oder eine partiell bessere Entwicklung in einzelnen Sektoren zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Der höchste Bewilligungs- und Auszahlungsstand bei den ESF kofinanzierten Maßnahmen (3.*) wird von Weiterbildungsmaßnahmen (3.1) erreicht. Die Bewilligungsquote bleibt nur geringfügig unter der Sollmarke von 50%. Der Auszahlungsstand bleibt mit 26% gering. Einstellungsbeihilfen bleiben trotz der unbefriedigenden Arbeitsmarktlage deutlich hinter den Planungen zurück. Ausschlaggebend hierfür waren anfängliche Unklarheiten über die Definition der nationalen Kofinanzierung, die jedoch mittlerweile ausgeräumt werden konnten.

Für Zwecke der Evaluation und technischen Hilfe (4.0) wurden nur 27% der ursprünglich geplanten Mittel bewilligt. Nur 19% dieser Mittel wurden bisher auch tatsächlich ausbezahlt. Dies bleibt verwunderlich, da doch diese Mittel für die reibungslose Umsetzung der Programme und verschiedenen Maßnahmen eingesetzt werden sollten. Weitere Ergebnisse sind der Tabelle 5 zu entnehmen.

Tabelle 5: Finanzplanung, Bewilligungen und Auszahlungen nach Maßnahmekategorie

Maßnahmekategorie	Finanzplanung laut EPPD			Stand der Zwischenbewertung/Jahresbericht für 1996			
	EU-Mittel MECU	Nationale Mittel MECU	Private Mittel MECU	Bewilligung		Auszahlung in	
				MECU	% öff. Mittel	MECU	% öff. Mittel
1.1 Landwirtschaftl. Infrastruktur	46,100	58,262	7,460	89,340	86	60,696	58
1.2 Anpassung der Agrarstruktur über Zusammenschlüsse	100,311	107,904	199,719	44,325	21	28,169	14
1.2.1 davon Ernährungsbereich	31,719	31,797	42,455	13,497	21	4,889	8
1.2.2 davon Agrartourismus	3,502	3,733	16,335	0,000	0	0,000	0
1.3 Qualitätsverbesserung und Gütezeichen	21,375	21,629	36,896	9,543	22	5,667	13
1.4 Naturschutz und Biodiversität	86,953	98,725	58,417	97,844	53	68,801	37
1.5 Ländlicher Lebensraum und Dorferneuerung	183,663	198,686	186,242	340,733	89	254,361	67
1.6 Forstinfrastruktur	0,000	0,000	0,000	0,000	-	0,000	-
1.7 Waldmelioration	38,139	41,674	41,886	57,238	72	55,276	69
1.8 Agrarforschung, Beratung und Ausbildung	11,534	11,648	16,053	0,050	0	0,050	0
1.99 Sonstige	29,318	30,528	46,428	40,926	68	16,127	27
2.1 Produktive Investitionen	75,847	80,841	1.499,076	44,430	28	31,727	20
2.2 Investitionshilfen für KMU	27,313	46,527	202,181	33,569	45	17,258	23
2.3 Infrastruktur zur Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze	196,586	289,725	0,000	284,476	58	173,093	36
2.4 Hilfen und Dienstleistungen an Unternehmen	13,934	11,614	20,345	7,029	28	2,861	11
2.4.1 davon Forschung und technologische Entwicklung	0,000	0,000	0,000	0,000	-	0,000	-
2.4.2 davon Finanzierungsunterstützung	13,934	11,614	20,345	7,029	28	2,861	11
2.5 Lokale Entwicklung, Dorferneuerung	0,000	0,000	0,000	0,000	-	0,000	-
2.6 Investitionen für den Umweltschutz	101,543	164,140	22,462	214,410	81	113,226	43
2.7 Tourismussektor (inkl. Investitionshilfen an KMU)	47,562	58,529	87,126	41,306	39	19,449	18
2.7.1 davon Seetourismus	0,000	0,000	0,000	0,000	-	0,000	-
2.99 Sonstige	5,729	8,251	1,242	11,430	82	2,844	20
3.1 Weiterbildung	211,124	247,907	36,968	212,837	46	118,196	26
3.2 Einstellungsbeihilfen	4,454	5,723	0,480	2,060	20	2,017	20
3.3 Strukturverbesserung der Bildungsstrukturen	0,000	0,000	0,000	0,000	-	0,000	-
3.4 Humankapital in Forschung und Entwicklung	3,575	4,448	0,000	3,001	37	1,802	22
3.99 Sonstige	0,846	0,924	0,000	0,336	19	0,236	13
4.0 Evaluation und techn. Hilfe	23,116	22,662	2,929	12,144	27	8,835	19
5b Summe Ziel 5b	1.229,022	1.510,347	2.465,910	1.547,027	56	980,691	36

Quelle: Zwischenbewertungen, Jahresberichte der Länder, eigene Berechnungen, Kategorien zur Verfügung gestellt durch die EU-Kommission.

Weitere Angaben finden sich im Anhang des Berichtes gegliedert nach Ländern, Maßnahmen und Fonds bzw. Achsen).

3.2 Physische Indikatoren

Die Verfügbarkeit von Indikatoren ist in den verschiedenen Bewertungsberichten sehr unterschiedlich. Aus diesem Grunde wurden auch die Angaben aus den Jahresberichten des Jahres 1996 zur zusätzlichen Auswertung herangezogen. Die Beurteilung der Indikatoren und damit eine kritische Wertung der hier dargestellten Ergebnisse wird im folgenden Kapitel vorgenommen.

Für die verschiedenen Kategorien, die von Seiten der EU-Kommission aufgestellt wurden, ergeben sich die in Tabelle 6 dargestellten aggregierten Ergebnisse. Weitere Details sind den Tabellen im Anhang zu entnehmen.

Tabelle 6: Summen der Indikatoren nach Kategorien für die Gesamtheit der Ziel-5b-Programme in Deutschland*

Kategorie 1.1		Kategorie 2.1	
ha Flächenerwerb	701,50	Geschaffene Arbeitsplätze	430,00
ha Naturschutzflächen	945,50	Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze	12.861,00
ha Nutzfläche	38,50	ha Gewerbegebiet	170,00
km Reihenpflanzungen	102,80	Mill. DM	94,20
km Wege	1.397,80	Zahl der Betriebe	83,00
Zahl der Gemeinden	191,50	Zahl der Gewerbegebiete	9,00
Zahl der Projekte	170,00	Zahl der Projekte	93,00
Zahl der Verfahren	66,00	Kategorie 2.2	
Kategorie 1.2		Geschaffene Arbeitsplätze	600,00
Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze	7,00	Gesicherte Arbeitsplätze	1.700,00
ha Flächenerwerb	37,90	Zahl der Betriebe	626,00
Zahl der Beratungen	25,00	Zahl der Projekte	47,00
Zahl der Betriebe	752,00	Kategorie 2.3	
Zahl der Betten	0,00	Geschaffene Arbeitsplätze	3.210,00
Zahl der Projekte	2.024,00	Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze	178,00
Kategorie 1.2.1		Gesicherte Arbeitsplätze	508,00
Zahl der Bänke	3,00	ha Gewerbegebiet	96,28
Zahl der Betten	224,00	Zahl der Ausbildungsplätze	555,00
Zahl der Infotafeln	10,00	Zahl der Betriebe	10,00
Zahl der Projekte	95,00	Zahl der Betten	138,00
Zahl der Wegweiser	45,00	Zahl der Gewerbegebiete	14,00
Kategorie 1.3		Zahl der Projekte	292,00
Zahl der Betriebe	3,00	Kategorie 2.4.1	
Zahl der Projekte	262,00	Zahl der Projekte	4,00
Kategorie 1.4		Kategorie 2.6	
ha Flächenerwerb	811,00	Einwohnerwerte	44.600,00
ha Naturschutzflächen	625,80	km Kanal	32,70
ha Nutzfläche	1.328,00	Zahl der Anlagen	1,00
km Reihenpflanzungen	123,80	Zahl der Betriebe	1,00
Zahl der Betriebe	6,00	Zahl der Personen	36.854,00
Zahl der Gemeinden	8,00	Zahl der Projekte	47,00
Zahl der Kuhstellplätze	0,00	Kategorie 2.7	
Zahl der Melkanlagen	0,00	Zahl der Gemeinden	4,00
Zahl der Personen	8.589,00	Zahl der Projekte	36,00
Zahl der Projekte	2.015,00	Kategorie 2.99	
Kategorie 1.5		Zahl der Projekte	8,00
Geschaffene Arbeitsplätze	11,00	Kategorie 3.1	
ha Flächenerwerb	462,90	Geschaffene Arbeitsplätze	53,00
ha Nutzfläche	10.502,00	Stunden/Teilnehmer	420,00
Zahl der Dörfer	233,00	Zahl der Beratungen	1.627,00
Zahl der Gebäude	22,00	Zahl der Personen	22.464,00
Zahl der Gemeinden	286,00	Zahl der Projekte	2.800,00
Zahl der Personen	60,00	Zahl der Stunden	34.297.923,00
Zahl der Projekte	2.058,00	Kategorie 3.2	
Zahl der Verfahren	11,00	Zahl der Personen	128,00
Kategorie 1.7		Zahl der Projekte	5,00
ha Aufforstung	4.310,60	Kategorie 3.4	
ha Forstfläche	142.275,00	Zahl der Personen	21,00
ha Nutzfläche	35.900,00	Zahl der Projekte	6,00
km Wege	1.927,00	Kategorie 3.99	
Zahl der Projekte	11,00	Zahl der Projekte	3,00
Kategorie 1.8		Kategorie 4.0	
Zahl der Projekte	0,00	Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze	1,00
Kategorie 1.99		Zahl der Personalcomputer	8,00
Zahl der Projekte	83,00	Zahl der Projekte	30,00

* Die Kategorien entsprechen denen der vorhergehenden Tabelle 5.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bewertungsberichte und der Ziel-5b-Jahresberichte.

Die jeweiligen physischen Zielsetzungen der Maßnahmengruppen werden bereits zur Halbzeit der Ziel-5b-Programme in vielen Fällen überschritten. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmenbereiche der landwirtschaftlichen Infrastruktur, für Waldmelioration und die Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen im Maßnahmenbereich der produktiven Investitionen. Auf der anderen Seite sind die Zwischenziele in den Maßnahmenbereichen Agrartourismus, gewerblicher Tourismus und Humankapital im Bereich Forschung und Entwicklung nicht erreicht worden.

Die Beschäftigungswirkungen der Ziel-5b-Politik in Deutschland lassen sich nach drei Jahren Laufzeit auf 19.500 gesicherte bzw. geschaffene Arbeitsplätze auf der Basis von Maßnahmenauswertungen beziffern. Der Gesamtbeitrag dürfte in der Regel noch höher liegen, wie Beispiele aus Bayern zeigen.² Den Hauptbeitrag zu diesen Beschäftigungseffekten haben dabei die EFRE kofinanzierten Maßnahmen geleistet. Hier sind allein in der Kategorie "produktive Investitionen" annähernd 13.000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert worden. Die Beschäftigungseffekte werden in den jeweiligen Evaluationsstudien sehr unterschiedlich differenziert ausgewiesen, so daß eine Trennung der unterschiedlichen Effekte (direkte befristete Beschäftigung im Rahmen des jeweiligen Projektes, nachfrage-induzierte Effekte und direkte Investitionen von Unternehmen, die eine sich selbst tragende Beschäftigung zur Wirkung haben) im Rahmen der Zusammenschau der Programme nicht vorgenommen werden kann.

3.3 Beurteilung der Indikatoren

Die Interpretationen des vorhergehenden Kapitels müssen jedoch mit Vorsicht gesehen werden, da es auch für recht ähnliche Maßnahmen der unterschiedlichen Ziel-5b-Programme kein einheitliches Indikatorengerüst gibt. In den Studien, in denen eine Bewertung des Indikatorensystems vorgenommen wird, kommen die Evaluatoren zu der Schlußfolgerung, daß das Berichtssystem in der Regel nur eingeschränkt zur Bewertung des Programms geeignet ist. Dies wird, wie in der obigen Tabelle deutlich wird, vor allem durch den hohen Anteil von Vollzugsindikatoren verursacht. Als Ergebnisindikatoren und insbesondere als Wirkungsindikatoren können nur wenige der Indikatoren eingestuft werden.

Die Relevanz der Indikatoren wird in einigen Bewertungsberichten (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) als verbesserungsbedürftig angesehen. Die Zuverlässigkeit der Indikatoren ist, soweit sie für die Programme überhaupt beurteilt wurde, nicht in allen Programmen gegeben. Dies wird zum Teil auf das Fehlen eines systematischen Berichtssystems zurückgeführt.

² Zwischenbewertung Bayern, S. 273.

Die verfügbaren Informationen sind meist nicht als Grundlage für die jeweilige Programmausrichtung geeignet. Die Aktualität ist in der Regel mit Ausnahme einiger ESF-Maßnahmen nur im Jahresabstand vor den Begleitausschußsitzungen gegeben.

Im Hinblick auf die Handhabung und die tatsächliche Nutzung des Indikatorensystems wird in fast allen Studien eine Systematisierung des Indikatorensystems und in einigen Fällen die Einführung eines EDV-Systems empfohlen.

4 Effizienzvergleich einzelner Maßnahmen

Bezieht man den Fördermitteleinsatz in den einzelnen Kategorien auf die physischen Indikatoren, lassen sich im Hinblick auf Beschäftigungswirkungen folgende Aussagen treffen. Die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen wird im Rahmen der Maßnahmenkategorie produktive Investitionen am kostengünstigsten erreicht. Jedoch ist es nicht möglich, aus den Beschäftigungseffekten die Mitnahmeeffekte herauszurechnen, so daß die Ergebnisse letztendlich nicht für eine endgültige Beurteilung herangezogen werden können. Auch vor dem Hintergrund, daß schon eingetretene Effekte mit noch zu erwartenden Effekten nicht immer scharf getrennt wurden, ist der hier dargestellte Effizienzvergleich nur begrenzt aussagefähig.

Auch für andere Indikatoren muß festgehalten werden, daß ein Effizienzvergleich aufgrund der internen Heterogenität der Indikatoren nicht verantwortbar ist. So kann sich hinter dem Indikator 'km Wegelänge' ein ungeteeter Forstweg, ein asphaltierter Wirtschaftsweg oder auch ein einfacher Schotterweg verbergen. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß jeder dieser Wege den örtlichen Erfordernissen angepaßt ist.

Viel wichtiger erscheinen die Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge, die in weiten Teilen der Programme zur Anwendung gelangen. Diese beruhen auf EU-, Bundes- und Landesrecht. Dadurch wird ein den örtlichen Verhältnissen und der speziellen Situation des Projektes angepaßte Kostensituation gewährleistet.

5 Analyse der Programmwirkungen

Die meisten Ziel-5b-Programme in Deutschland wurden Ende 1994 genehmigt, einige weitere erst im März 1995. Erste Projekte wurden deshalb erst im Jahr 1995 begonnen. Diese Tatsache erschwerte im Rahmen aller Zwischenbewertungen die Identifikation von Wirkungen, die meist erst in erheblichem zeitlichem Abstand auftreten.

In den Bewertungsstudien konnten mit Stand 31.12.1996 keine Makrodaten dokumentiert werden, die eine Beurteilung zulassen, ob durch die Programme eine Verringerung der Disparitäten eingetreten ist. Eine Abschätzung kann daher nur aufgrund von Einschätzungen der Evaluatoren vorgenommen werden, soweit diese in den Bewertungsberichten vorgenommen wurde.

Soweit Äußerungen in den Zwischenbewertungen enthalten sind, wird davon ausgegangen, daß die Programme in der verbleibenden Laufzeit umgesetzt werden können. Dies gilt auch für Programme, bei denen größere Umsetzungsdefizite zu verzeichnen waren. Gerade die Zwischenbewertungen haben jedoch dazu geführt, dies ins Gedächtnis zu rufen. Von Seiten der Länder zeigen sich Bemühungen, die Realisierung der Programme zu forcieren oder für einzelne weniger nachgefragte Maßnahmen Entscheidungen herbeizuführen, um die so gebundenen Mittel für andere Maßnahmen des Programms verfügbar zu machen.

Ein Beitrag zur Verringerung der Disparitäten zwischen Ziel-5b-Gebieten und anderen Regionen konnte aufgrund der kurzen Zeit noch nicht nachgewiesen werden. Die Tatsache, daß sich die Arbeitsmarktbedingungen z.B. in Bayern von 1992 bis 1996 innerhalb und außerhalb des Fördergebiets nahezu parallel verschlechtert haben, zeigt vielmehr an, daß die geringen makroökonomischen Wirkungen des Ziel-5b-Programms von der konjunkturellen Entwicklung überlagert oder sogar dominiert werden³ (Bayern, S. 14).

Sowohl die Auswertung der finanziellen und physischen Indikatoren als auch darauf basierte Schlußfolgerungen aus den Bewertungsstudien lassen den Schluß zu, daß die ursprünglichen Ziele der Ziel-5b-Programme erreicht werden.⁴ Dabei ist jedoch zu beachten, daß es sich bei den Zielformulierungen eher um Zielrichtungen handelt, die eine quantitative Zielerreichung gemessen in Prozent nicht zulassen.

Aufgrund der Situation auf den Arbeitsmärkten in Deutschland erscheint eine stärkere Orientierung der Ziel-5b-Programme auf beschäftigungswirksame

³ Zwischenbewertung Bayern, S. 14.

⁴ z.B. Zwischenbewertung ESF-Niedersachsen, S. 200.

Maßnahmen angebracht. In den meisten Fällen hat sich die sozio-ökonomische Situation seit Aufstellung des Programmes jedoch nicht so wesentlich geändert, daß über andere Zielsetzungen nachgedacht werden müßte.

Im Rahmen tiefergehender Analysen zeigten sich bestimmte Wirkungsschwerpunkte von Maßnahmen. Am Beispiel Bayerns konnte festgestellt werden, daß die unterschiedlichen Maßnahmen sich an den jeweiligen Potentialen bzw. Problemstrukturen der Teilregionen orientierten. In der Zusammenfassung heißt es dazu: "Wie die Gegenüberstellung von räumlichen Charakteristika der Kreise im Ziel-5b-Gebiet mit der Verteilung der Maßnahmen und der regionalen Mittelzuweisung zeigt, folgte die Förderung in hohem Maße den regionalen Stärken und Schwächen. Dies läßt sich über alle Fonds hinweg beobachten:

- im EAGFL-Bereich z.B. durch die gezielte Unterstützung von Vermarktungs- und Freizeitvorhaben an dafür besonders geeigneten Standorten,
- im EFRE-Bereich z.B. durch die Ausweisung von Gewerbeflächen in Gegenden mit relativen Standortvorteilen für gewerbliche Ansiedlungsvorhaben,
- im ESF-Bereich, z.B. durch gezielte Qualifizierung von regionalen Problemgruppen am Arbeitsmarkt."

Die regionale Verteilung von Finanzmitteln konzentrierte sich in Bayern besonders auf die strukturschwächsten Regionen. In Niedersachsen wurde für den ESF hingegen eine Verteilung registriert, die sich an der Aktivität der regionalen Verwaltungen orientierte. Als Ursachen dafür wurden im Bewertungsbericht Informationsunterschiede zwischen den Verwaltungen und Projektträgern vermutet.

In Schleswig-Holstein konnte im Rahmen der Zwischenbewertung festgestellt werden, daß insbesondere Frauen von Maßnahmen im Bereich Tourismus und anderen ländlichen Dienstleistungsbereichen profitierten. Sie profitierten hingegen in traditionellen Bereichen der infrastrukturellen Förderung, z.B. Gewerbegebiete, Hafenanlagen und Technologiezentren, weniger. Auch von den befristeten Beschäftigungseffekten profitieren Frauen durch die geringere Präsenz in den jeweils gefragten Handwerksberufen weniger.

6 Umsetzung der Programme

Über die administrativen und organisatorischen Strukturen der Programmumsetzung werden in den Einzelberichten keine systematischen Beschreibungen und Beurteilungen durchgeführt. Diese Aufgabe war auch nicht Gegenstand der "terms of reference" für die Einzelaufträge zur Zwischenbewertung. Im folgenden wird deshalb ein Überblick über die in den Ziel-5b-Programmen in Westdeutschland weitgehend einheitlichen Kompetenzverteilungen und Prozeduren der Umsetzung mit Hinweisen auf Verbesserungsmöglichkeiten im administrativen und organisatorischen Bereich gegeben. Die Ausführungen zum Programmanagement stützen sich vor allem auf die Programme in Bayern und Hessen.

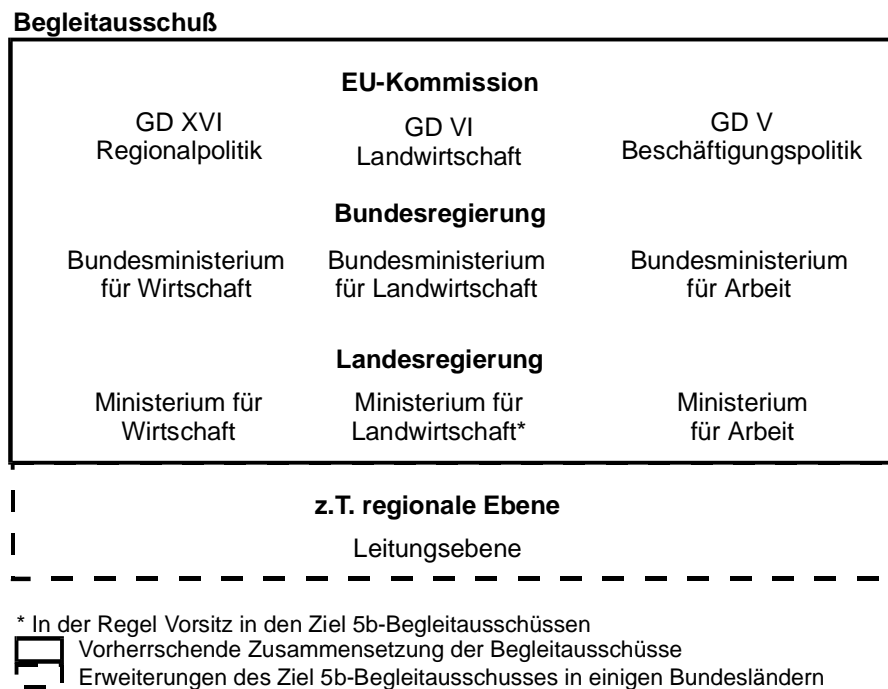
6.1 Kompetenzverteilung

Die durch die Verfassung geregelte föderale Struktur Deutschlands, die den Bundesländern weitreichende Kompetenzen insbesondere in der nationalen Strukturpolitik gibt, führt zu einer dezentralen Umsetzung auch der europäischen Strukturpolitik. Der Bund kann im Rahmen der Zuständigkeiten nur koordinierend tätig sein und die gemeinsamen Interessen der Länder gegenüber der europäischen Union vertreten. Grundlage letzterer Aufgabe ist die prinzipielle Zuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik. Im Sinne des Prinzips der Subsidiarität sind die Zuständigkeiten in der Strukturpolitik auf eine Ebene übertragen, die auch zur Lösung der Probleme im Prinzip in der Lage ist. Von Seiten der Kommission wurde jedoch auch Kritik laut, daß die Subsidiarität bei der Ebene des Landes aufhört.⁵ Die Einrichtung einer zentralen für ganz Deutschland zuständigen Managementeinrichtung für die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen ist bisher nicht in Erwägung gezogen worden und würde auf allen Ebenen mit Ausnahme des Bundes auf erheblichen Widerspruch stoßen.

Vielmehr obliegt die Begleitung und Bewertung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte und Programme der EU-Strukturpolitik dem jeweiligen Begleitausschuß der gemeinschaftlichen Förderkonzepte. Eine für das föderale System in Deutschland typische Zusammensetzung des Begleitausschusses ist Abbildung 3 zu entnehmen.

⁵ *Agra-Europe* 40 (30.9.1996) Brüssel und München im Streit über die Strukturpolitik. Europa-Nachrichten. S. 13.

Abbildung 3: Aufbau eines typischen Begleitausschusses für die EU-Strukturpolitik gemäß Ziel 5b in Deutschland

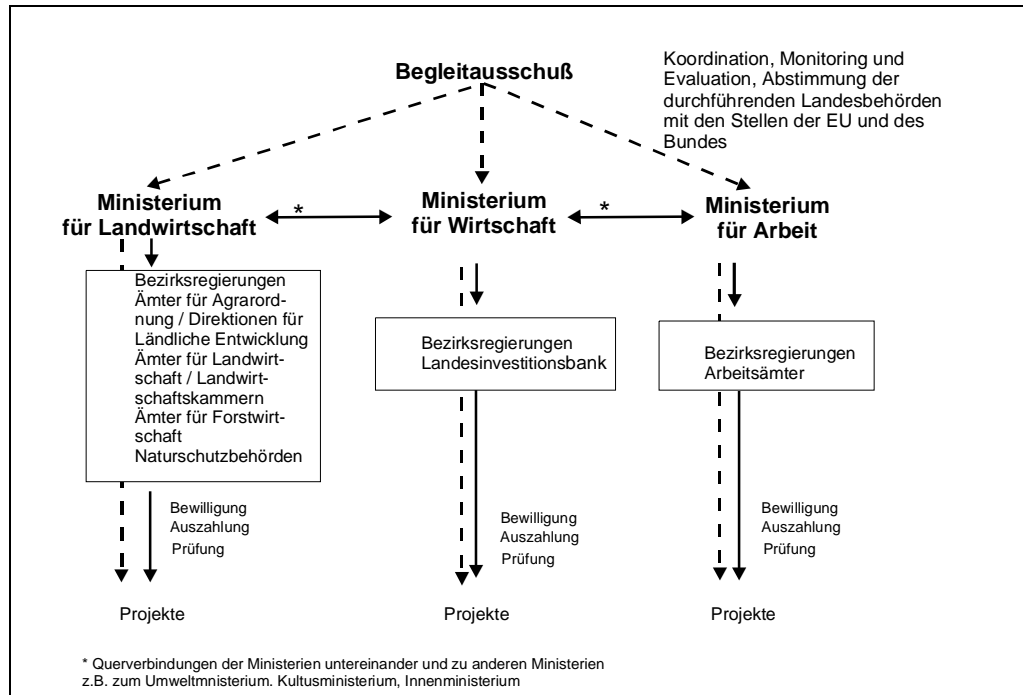


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zahl der vertretenen Länderministerien kann je nach Bundesland variieren, da z.B. auch andere Fachministerien mit der Umsetzung von Teilen der Programme beauftragt worden sind und in die Begleitung einbezogen werden. Die verschiedenen Ministerien und Generaldirektionen werden bezüglich der Fondsverwaltung durch mindestens einen Verwaltungsbeamten vertreten. Ein üblicher Ziel-5b-Begleitausschuß hat somit mindestens neun Mitglieder. Die Zusammensetzung spiegelt das Prinzip der Partnerschaft im Rahmen der europäischen Strukturpolitik wider.

Gestützt auf die in der Verfassung verankerte Planungshoheit der Länder findet die Umsetzung der Programme prinzipiell durch das jeweilige Bundesland statt, das sich in der Regel seiner nachgeordneten Behörden in den jeweiligen Regionen bedient. Die große Vielfalt von Maßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich führt zu einer Einbindung vieler unterschiedlicher nachgeordneter Einrichtungen wie der Abbildung 4 zu entnehmen ist.

Abbildung 4: Umsetzung ländlicher Entwicklungspolitik im Rahmen der EU-Strukturpolitik



Quelle: Tissen, G., Schrader, H. Europäische Strukturpolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des EAGFL-A-. 1998. Unveröffentlicht.

Nur wenige Elemente der strukturpolitischen Regionalprogramme werden unter Beteiligung von Banken abgewickelt. Deren Bedeutung ist für die Förderung privater Investitionen bei der Umsetzung der EFRE-Interventionen weitaus größer als für den EAGFL. Die geringe Präsenz im Bereich der ländlichen Entwicklung läßt sich darauf zurückführen, daß a) nur selten produktive Investitionen im Bereich der Programme zur ländlichen Entwicklung gefördert werden, und b) die Investitionssummen recht klein und c) die Beihilfen oft so hoch sind, daß eine zusätzliche Aufnahme von Fremdkapital oft nicht in Betracht gezogen werden muß.

Für alle Interventionen im Bereich des EAGFL - auch Ziel 5b - wird prinzipiell auf zwei Möglichkeiten der nationalen Kofinanzierung zurückgegriffen. Auf der einen Seite werden reine Länderprogramme ohne die Beteiligung des Bundes durchgeführt, auf der anderen Seite werden Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" zur Kofinanzierung herangezogen. Letztere finanziert agrarstrukturpolitische Maßnahmen, indem 40% vom Bundesland und 60% von der Bundesregierung getragen werden. Weite Teile der Agrarstrukturpolitik in Deutschland sind durch die Finanzierung von öffentlichen Investitionen gekennzeichnet. Die private Kofinanzierung wird dabei durch die Förderrichtlinien der Länder sichergestellt. In diesen wird bei der Unterstützung privater Investitionen eine Eigenbeteiligung

des Fördermittelempfängers vorgeschrieben. Der endgültige Nachweis muß nach Abschluß des Projektes vorgelegt werden.

Das Prinzip der Partnerschaft hat den Dialog mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern und der regionalen Ebene durch eine stärkere formale Festlegung gestärkt. Im Land Nordrhein-Westfalen werden vor den Sitzungen des Ziel-5b-Begleitausschusses regelmäßig Zusammenkünfte zur Information und zur Beteiligung an Entscheidungen abgehalten, zu denen die Wirtschafts- und Sozialpartner eingeladen werden. In Schleswig-Holstein ist die regionale Ebene der Landkreise durch ihre Landräte im Ziel-5b-Begleitausschuß vertreten und hat damit sogar die Möglichkeit, an Entscheidungen des Ausschusses mitzuwirken. Die direkte Beteiligung der regionalen Ebene ist in der Regel eine Frage der Größe der jeweiligen Fördergebiete. Gegen die direkte Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an den Sitzungen des Begleitausschusses spricht in der Regel ihre große Anzahl, die eine effiziente Umsetzung der Programme gefährden würde.

Die Verfahrensweisen der Bundesländer unterscheiden sich in den generellen Linien kaum. Wesentliche Unterschiede sind allenfalls im unterschiedlichen Umfang des Einsatzes von Länder bzw. Bund-Länder Programmen zu sehen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Landesebene und lokaler Ebene läßt sich insbesondere in den Ländern erkennen, die keine Unterteilung in Regierungsbezirke aufweisen, z.B. Schleswig-Holstein, Saarland.

6.2 Verfahren der Umsetzung

6.2.1 Fondsmanagement

Das Management der Strukturfonds zeichnet sich durch folgende typische Elemente aus:

- Die Durchführung der Politik ist sehr stark auf bereits bestehende Programme und Maßnahmen des Bundes und der Länder zugeschnitten. Dies hat eine geringe Innovationsfähigkeit zur Folge.
- Eine starke Ressortbindung und geringe eigene Entscheidungsmöglichkeiten der Fondsverwalter führen zu Erschwernissen bei der ressort-übergreifenden Koordination der Maßnahmen.
- Zwischen den Ländern und den Ressorts gibt es nach der Genehmigung der Programme in der Regel keinen Wettbewerb um die EU-Mittel. Dies böte die Möglichkeit, die Mittel ihrer im Wettbewerb ermittelten besten Verwendung zukommen zu lassen.
- Die Umsetzung ist geprägt durch die Prinzipien der Kompetenzverteilung, wobei die Ebene der Länder für die Strukturpolitik und der Bund für Außenbeziehungen zur EU-Ebene zuständig ist. Das Fondsmanagement findet auf Landesebene statt. Der Bund hat lediglich rahmensetzende Kompetenz und spielt in der Praxis der Förderung meist eine untergeordnete Rolle.

Vorteil einer Umsetzung der EU-Strukturpolitik im Rahmen von Länderprogrammen ist die problemlose Durchführung der Politik. So hat sich in zahlreichen Evaluationen gezeigt, daß insbesondere neue, innovative Maßnahmen Schwierigkeiten und Verzögerungen im Umsetzungsprozeß verursachten. Die Entscheidungskompetenzen der Fondsverwalter sollten sich nicht nur auf die finanzielle Seite der Förderung beschränken. Dies könnte durch eine stärkere Einbindung in die Fachpolitiken bzw. eine höhere hierarchische Einstufung der Fondsverwalter in einigen Ländern erreicht werden. Ein begrenzter Wettbewerb zwischen Ressorts und unterschiedlichen intranationalen Programmen um die EU-Mittel kann den Einsatz der Mittel effizienter machen. Eine stärkere Rolle des Bundes insbesondere bei der Beratung der Länder bei der verwaltungstechnischen Umsetzung und der Kontakte mit der Kommission könnte den Vorgang der zukünftigen Programmvorlage und -genehmigung verkürzen.

6.2.2 Die Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuß ist das zentrale Steuerungsgremium für die EU-Strukturpolitik. Er trägt gemäß der in Deutschland einheitlich geregelten Geschäftsordnung für die ordnungsgemäße Abwicklung der Interventionen im Rahmen des einheitlichen Programmplanungsdokumentes (EPPD) und gegebenenfalls der Interventionen im Rahmen von zugeordneten Gemeinschaftsinitiativen Sorge, damit die anvisierten Ziele erreicht werden. Im einzelnen ist er verantwortlich für

- die Einhaltung der Vorschriften bezüglich Förderfähigkeit von Aktionen und Projekten,
- die Übereinstimmung der Aktionen und Maßnahmen mit den Förderschwerpunkten und deren Zielsetzungen,
- die Berücksichtigung anderer Gemeinschaftspolitiken,
- die Koordinierung der Fondsmittel mit anderen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft
- eine wirksame Maßnahmendurchführung mittels Unterrichtung durch die für die Implementation des EPPD zuständigen Behörde über
 - ◆ die Auswahlkriterien für Projekte und Maßnahmen,
 - ◆ die Auswahlverfahren und einschlägigen Durchführungsbestimmungen und
 - ◆ die bezüglich der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft gelieferten Projekt- und Maßnahmenbeschreibungen sowie die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen.

Weiterhin übernimmt er die Gewähr für die Begleitung. Er organisiert und prüft die Arbeiten zur Zwischenbewertung der Interventionen des EPPD auf der Grundlage der auf verschiedenen Förderebenen des Programms (Unterprogramme, Förderschwerpunkte, Maßnahmen) festgelegten finanziellen, materi-

ellen und Wirkungsindikatoren. Der Begleitausschuß schlägt bei Verzögerungen der Ausgaben geeignete Maßnahmen zur Beschleunigung der Implementation des EPPD vor. Ihm obliegt außerdem die Erarbeitung und Prüfung von Vorschlägen zur Änderung des EPPD. Er entwickelt Vorschläge für den Einsatz der durch die Indexierung gewonnenen Mittel. Darüber hinaus koordiniert er die Informations- und Publizitätsmaßnahmen im Rahmen des EPPD.⁶ Er schlägt Maßnahmen zur technischen Hilfe vor, die im Rahmen der Mittel zum Einsatz kommen. Der Vorsitzende entscheidet hierüber im Einvernehmen mit den Vertretern der Kommission. Schließlich nimmt er zu den Jahresberichten über die Durchführung der Interventionen Stellung.⁷

Die Möglichkeiten des Begleitausschusses, tatsächlich die Auswahlkriterien für Projekte und Maßnahmen losgelöst von den Fachreferaten festzulegen, ist realiter kaum gegeben. Diese Zuständigkeit sollte noch weiter im Sinne einer besseren Strategieverfolgung gestärkt werden. Die Lösung dieses Problems liegt jedoch eher auf Ebene der Länderministerien und ihrer Behörden als auf Bundes- und Kommissionsebene.

Noch wichtiger erscheint jedoch die Sicherung und Stärkung der endgültigen Entscheidungskompetenz des Begleitausschusses. Entscheidungen, die dort in Partnerschaft getroffen werden, sollten nachher nur in Ausnahmefällen noch einer Prüfung durch die EU-Kommission unterliegen, z.B. beim Notifizierungsverfahren für neue Maßnahmen.

6.2.3 Programmplanung und -bewertung

Bei der Vorbereitung und Planerstellung werden die Vertreter der Sozialpartner (Unternehmerverbände, Bauernverband, Gewerkschaften) und andere Interessenträger durch Informationsveranstaltungen und Anhörungen einbezogen. Die Festlegung der Programmstruktur und der Finanzmittel erfolgt im Rahmen der Partnerschaft zwischen den beteiligten Generaldirektionen der EU und den Bundes- und Landesministerien. Die Bewilligung von Anträgen auf Fördermittel und die Durchführungskontrolle obliegt den vom jeweiligen Land beauftragten regionalen Durchführungsbehörden. In die Beratung potentieller Antragsteller und in die Bündelung und Vernetzung lokaler Aktivitäten sind zum Teil spezielle

⁶ vgl. Entscheidung der Kommission vom 31. Mai 1994 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für Interventionen der Strukturfonds und des Finanzinstrumentes für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) (94/342/EG). *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (18.6.1994) L 152. S. 39-43.

⁷ Plankl, R., Schrader, H. Politik zur Entwicklung ländlicher Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Reform der EG - Strukturfonds und Grundprobleme der Bewertung. *Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung* 31 (1992) S. 185-217.

Entwicklungsgruppen (siehe unten) im Auftrag der Verwaltung eingebunden. Die Finanzprüfung der Abrechnungen wird von den Landesrechnungshöfen oder durch interne Prüfungsabteilungen wahrgenommen, da die nationalen Kofinanzierungsmittel in der Regel aus dem Landeshaushalt stammen.

Meist haben die beteiligten Fondsverwalter der Länderressorts nicht allein Einfluß auf die Ausgestaltung der nationalen bzw. Länderprogramme, die mit Fondsmitteln kofinanziert werden, sondern sind bei der Durchführung auf die Zusammenarbeit mit den Fachreferaten der Ministerien angewiesen. Ihre Aufgabe besteht im wesentlichen darin, die jeweils fachlich Verantwortlichen ihres Länderministeriums mit den Mitteln aus den Strukturfonds zu unterstützen.

Vorgenommene Umschichtungen der Finanzmittel zwischen Maßnahmen resultieren meist aus Schwierigkeiten bei der Umsetzung einerseits oder mangelnden nationalen Kofinanzierungsmöglichkeiten andererseits und nur in seltenen Fällen aufgrund von Anpassungen an nicht vorhersehbare veränderte Rahmenbedingungen oder Evaluationen.

Ex-ante, Zwischen- und ex-post-Evaluierungen erfolgen im Auftrag des jeweiligen Begleitausschusses durch externe Bewerter auf der Grundlage der Fondsverordnungen. Die Qualität der Evaluationen ist dabei je nach Auftragnehmer, aber auch Auftraggeber sehr unterschiedlich. Es besteht gelegentlich keine hinreichende Einsicht in den Sinn und Zweck von Evaluationen auf Seiten der Programmbegleitung. Dies kann einerseits die Arbeit des Evaluators behindern, aber auch die nicht rechtzeitig erkannte mangelhafte Qualität von Evaluationen zur Folge haben. So wurde die Zusammenführung der Ergebnisse der Zwischenbewertungen wegen konzeptioneller Unterschiede der Bewertungsansätze erheblich erschwert. Anfängliche Bemühungen des Bundes um eine einheitlichere Vorgehensweise wurden durch Einspruch der Länder unter Hinweis auf ihre eigene Zuständigkeit weitgehend unterbunden. Auch der gemeinsam festgelegte einheitliche Orientierungsrahmen für einen Mindeststandard von Indikatoren wurde zwar als nützlich angesehen, aber nur teilweise eingehalten.⁸

Die Beratung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern sollte durchaus beibehalten bzw. verstärkt werden. Die Entscheidungskompetenz sollte jedoch nur bei einem eng begrenzten Teilnehmerkreis im Begleitausschuß liegen. Die Prüfung durch Prüfungsstellen des Landes hat sich in der Regel bewährt, so daß man sie beibehalten sollte. Im Bereich der Evaluation sollten Kenntnisse über Sinn und Zweck von Evaluationen intensiver vermittelt und der Prozeß einer Qualitätssicherung in diesem Bereich gefördert werden.

⁸ Zwischenbewertung Hessen, S. 90.

6.2.4 Regionales Management der Programmumsetzung

Neue Umsetzungsverfahren haben sich besonders bei der Beratung und Antragstellung potentieller Fördermittelempfänger herausgebildet. Hier sind insbesondere die regionalen Entwicklungsgruppen in Hessen und Bayern als Akteure zu nennen. Deren Aufgaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Informationen über die Ziel 5b-Konzeption, Kontaktpflege zu den regionalen und lokalen Akteuren, Sammlung und Weitergabe von Informationen und Vorschlägen über die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten;
- Aufgreifen von Ideen aus der Bevölkerung, Koordination der Aktivitäten und Beratung; gegebenenfalls Vermittlung externer Fachleute und deren Mitfinanzierung; ideelle und materielle Unterstützung konkreter Projekte;
- Bildung und Betreuung von Arbeitskreisen, Motivation von Privatleuten, Vereinen und Verbänden zur Förderung und zur aktiven Mitarbeit;
- Konkretisierung und Umsetzung der erarbeiteten Konzepte entsprechend den Förderrichtlinien;
- Förderung und teilweise Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Menschen in den Fördergebieten.

Als Beratungseinrichtung sind sie sicherlich eine wertvolle Unterstützung für staatliche Stellen. Ihre Rolle darf aufgrund der Umsetzung der europäischen Strukturpolitik auf der Basis von bekannten Länder- und Bundesrichtlinien jedoch nicht überschätzt werden. Die Übertragung von Teilen des Programms auf Managementeinrichtungen - z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaften - vor Ort, wie sie in LEADER praktiziert wird, könnte für neue Maßnahmen ein belebendes Element darstellen, kommt für das Gros der Maßnahmen jedoch kaum in Frage.

6.3 Projektauswahlverfahren und Informationsmaßnahmen

Die Auswahl der Projekte geschieht in der Regel über Richtlinien des Landes. Darin wird festgelegt, welche Projekte gefördert werden können und welche Zuschüsse dafür unter welchen Bedingungen zur Verfügung stehen. Da diese Richtlinien für jedermann frei zugänglich sind, kann von voller Transparenz der Förderkriterien ausgegangen werden. Sollten in einem Jahr mehr Förderungsanträge eingehen als aus den zur Verfügung stehenden Mitteln bezahlt werden können, wird meist nach dem "Windhund"-Verfahren entschieden, d.h. die Projekte werden in der Reihenfolge ihres Antragsingang bei den Bewilligungsstellen bewilligt. Hier steht dem Vorteil einer einfachen und schnellen administrativen Umsetzung der Nachteil einer nicht an den Zielbeiträgen der einzelnen Projekte gemessenen Bewilligungsreihenfolge gegenüber. Die Abwägung zwischen diesen beiden Vor- und Nachteilen dürfte nur in sehr engem Rahmen möglich sein. Der Einfluß der Begleitausschüsse auf diese Richtlinien der Länder ist im allgemeinen als gering einzustufen, wie dies bereits weiter oben angedeutet wurde. Da die Ziel-5b-Programme in Deutschland im wesentlichen auf

der Grundlage von bestehenden Förderrichtlinien erstellt wurden, kann von einer weitgehenden Kohärenz zwischen Richtlinien und Programm ausgegangen werden.

Einem Vergabeverfahren auf der Basis einzelner Projektbewertungen wurde im Rahmen des EFRE-Unterprogramms des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein der Vorzug gegeben. Im Rahmen des sogenannten "Regionalprogramms", das z.T. mit Mitteln gemäß Ziel 5b kofinanziert wurde, wird über ein detailliertes Auswahlverfahren die Installation eines Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Projekten versucht. Zu diesem Verfahren heißt es in der Zwischenbewertung: "Schleswig-Holstein hat mit dem Regionalprogramm völlig neue Wege in der Regionalpolitik in Deutschland eingeschlagen. Für den Qualitätswettbewerb der Projekte gibt es sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene kaum Vorbilder. Besonders hervorzuheben ist der partizipative Charakter des Verfahrens mit der verstärkten Einbindung der regionalen Ebene und der lokalen Wirtschafts- und Sozialpartner. Das bisherige Verfahren kann jedoch noch verbessert werden. Die Vorschläge betreffen in erster Linie die Verbesserung der Informationsgrundlagen der beteiligten Akteure und die transparentere Ableitung der Projektauswahl aus dem komplexen Zielkatalog des Programms." Auch wenn noch Verbesserungsbedarf bezüglich Transparenz des Verfahrens und verstärkter Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich als erforderlich angemahnt werden, so scheint dieser Ansatz dennoch richtungsweisend für ähnliche Maßnahmen.

Die Informationsmaßnahmen werden in den meisten Berichten nicht detailliert untersucht. In den Zwischenbewertungen für das hessische und schleswig-holsteinische Ziel-5b-Programm, in denen diese Maßnahmen u.a. erwähnt wurden, wird noch Verbesserungsbedarf gesehen.⁹ In anderen Fällen wird die Öffentlichkeitsarbeit als ausreichend eingestuft.

⁹ Zwischenbewertung Hessen, S. 89f.

7 Die Prinzipien der Strukturfondsreform

Der Mehrwert der Strukturfondsinterventionen im Rahmen der Ziel-5b-Programme besteht zum allergrößten Teil in einer Aufstockung der nationalen Mittel für die betroffenen Regionen. So kommt es im Rahmen der EAGFL Förderung zu einer Verstärkung der Förderaktivitäten in den betroffenen Regionen, wohingegen in anderen nicht geförderten Regionen die Förderung stagniert oder im Zeichen angespannter Haushaltslagen ein Rückgang der Finanzmittel für ähnliche Interventionsbereiche zu verzeichnen ist. Die Kofinanzierung aus dem EFRE ermöglicht eine stärkere Förderung in den überwiegend auch nach nationalen Kriterien förderfähigen Gebieten. Dadurch wird in den Förderregionen eine höhere Priorität gegenüber anderen Regionen erreicht. Die ESF-Kofinanzierung erhöht insbesondere in ländlichen Regionen den Spielraum für spezifische Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote, die sonst im ländlichen Raum nicht zum Zuge kämen.¹⁰

Die Ziel-5b-Programme sind in aller Regel in die Regionalpolitik des jeweiligen Bundeslandes eingeordnet. Zwar umschließt diese bisweilen noch größere Fördergebiete, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein, dennoch sind Ziel-5b-Gebiete in aller Regel als förderbedürftig im Sinne des jeweiligen Bundeslandes eingestuft worden. Die Abstimmung der regionalen Ebene ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt, so daß eine Einordnung der Kohärenz der Ziel-5b-Programme mit regionalen Entwicklungsprioritäten nicht vorgenommen werden kann. Meist wird den unterschiedlichen Teilregionen durch eine entsprechend allgemeine Formulierung des jeweiligen Ziel-5b-Programms der nötige Spielraum für die eigenen Bemühungen gemäß einer Regionalstrategie eingeräumt. Nach wie vor gibt es jedoch z.T. umfangreiche Abweichungen der Ziel-5b-Gebietskulisse von der Gebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Angesichts des umfassenderen Politikansatzes der Ziel-5b-Politik aus Agrarstruktur-, Wirtschaftsstruktur- und Arbeitsmarktpolitik ist eine anders zugeschnittene Zielgebietskulisse aber durchaus zu erklären, so daß hieraus kein Widerspruch zur nationalen Regionalpolitik abgeleitet werden kann, deren Ziel ausschließlich auf die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft ausgerichtet ist.

Insbesondere die Maßnahmen des EAGFL Unterprogramms werden durch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) zum Teil konterkariert. GAP-Maßnahmen - insbesondere die Preis- und Marktpolitik, die flächen- und tierbezogenen Prämien, aber auch flankierende Maßnahmen für die Extensivierung - beeinflussen durch ihre strukturkonservierenden Wirkungen die Situation ein-

¹⁰ vgl. hierzu Zwischenbewertung Schleswig-Holstein.

zelter landwirtschaftlicher Betriebe in einer Weise, daß manchen Betrieben nicht genügend Anreize gegeben werden, sich auf die geänderten Anforderungen für neue Erwerbsmöglichkeiten einzustellen. An dieser Situation können letztlich auch die Ziel-5b-Maßnahmen nichts ändern. Dennoch kann die Ziel-5b-Politik, die nachweislich mithilft, neue Erwerbs- und Einkommensalternativen innerhalb, angrenzend und außerhalb des Agrarsektors zu erschließen, als eine sinnvolle Flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft angesehen werden. Eine zusätzliche Belastung von subventionierten Märkten geht von diesem Politikansatz in aller Regel nicht direkt aus, vielmehr tragen Diversifizierungs-, Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Programme zu einer weiteren Marktentlastung bei. Auf der anderen Seite verschärfen aber besonders Flächenerwerbsmaßnahmen für den Naturschutz die Konkurrenz der wettbewerbsfähigen Betriebe um den Produktionsfaktor Boden. Auch der abnehmende Grad der Beschäftigung in der Landwirtschaft durch Extensivierungsmaßnahmen steht zum Teil in Widerspruch zum regionalwirtschaftlichen Ziel der Stärkung der Wirtschaftskraft.

Synergien zwischen unterschiedlichen Aktivitäten der jeweiligen Programme konnten in einigen Fällen identifiziert werden. Dabei war es leichter den Zusammenhang bei Projekten zu identifizieren, deren geographische Lage nicht weit voneinander entfernt war. Jedoch zeigen die Schlußfolgerungen aus den Programmen, daß es nur in wenigen Fällen eine systematische Suche nach Möglichkeiten gibt, die verschiedenen Programmteile zu bündeln, um höhere Gesamtwirkungen zu erzielen. Als Beispiel kann hier etwa Bayern genannt werden. Die ländliche Entwicklungsgruppen waren letztlich erfolgreich bei der Schaffung von Querverbindungen zwischen folgenden Maßnahmen:¹¹

- "Berufliche Qualifizierung von landwirtschaftlichen Haushaltsmitgliedern" und "Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe"
- "Tourismus-Informationssystem" und "Förderung des Fremdenverkehrs"
- "Ausstattung von Fortbildungszentren" und "berufliche Qualifizierung"
- "Fremdenverkehr-Marketing" und "Gäste auf dem Bauernhof sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe"

Synergien zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen der Unterprogramme sind im Großen und Ganzen jedoch eher selten und gemessen an den finanziellen Mitteln für die Gesamtprogramme nur von geringer Bedeutung.

Soweit in den Zwischenbewertungen Aussagen zur Kompatibilität zu anderen Politikbereichen respektive Zielen der europäischen Union enthalten sind, lassen sich diese folgendermaßen festhalten:

Im Bereich der Umweltpolitik wird in Hessen kein Widerspruch der Ziel-5b-Politik zu Umweltzielen gesehen. Vielmehr werden Aktivitäten der touristischen Vermarktung der Ziel-5b-Region als eines der wichtigsten Instrumente zur dauerhaften Sicherung von Natur und Landschaft angesehen. In Bayern werden 25 bis 30% der Ziel-5b-Fondsmittel als mittelbar bis unmittelbar dem Umweltziel dienend eingestuft. In anderen Programmen ist ebenfalls ein nennenswerter Anteil von umweltrelevanten Projekten und Maßnahmen durchgeführt worden. Die Berücksichtigung von Umweltaspekten ist bei allen Fördermaßnahmen zumindest ab einer bestimmten Investitionssumme als Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch.

In Schleswig-Holstein wurde die Auswirkung der Ziel-5b-Umsetzung auf die Gleichstellung von Mann und Frau detaillierter untersucht. Dabei ergab sich, daß die nachfrageinduzierten Beschäftigungseffekte bei Bauarbeiten besonders typischen Männerberufen zugute kamen. Frauen profitierten besonders von Tourismusprojekten (EFRE und EAGFL) und von 'kleinen' Dienstleistungen auf dem Lande. In Niedersachsen wurde unter anderem eine intensivere Bemühung um Frauen in der gewerblich-technischen Weiterbildung (ESF) angemahnt. Zum Teil lassen sich diese Ergebnisse sicherlich auch auf andere Ziel-5b-Programme in Deutschland übertragen.

¹¹ Zwischenbewertung Bayern, S. 274.

8 Anhang

1. Sozio-ökonomische Kontextindikatoren für die acht Ziel-5b-Programme im Vergleich zu den Nicht-Ziel-5b-Fördergebieten in den betreffenden Bundesländern (S. 1-4)
2. Finanzielle Umsetzung der deutschen Ziel-5b-Programme, gegliedert nach Maßnahmen, Unterprogramm (Fonds) und Programmen (S. 1-8)
3. Indikatoren der deutschen Ziel-5b-Programme, gegliedert nach Maßnahmen und Programmen (S. 1-13)
4. Indikatoren der deutschen Ziel-5b-Programme, gegliedert nach Kategorien der EU-Kommission (S. 1-15) inkl. Kategorienliste Deutsch-Französisch (S. 1)