

An aerial photograph of a village with a mix of residential houses and agricultural fields. A large, semi-transparent white and red geometric shape is overlaid on the image, containing text. A small red rectangle is visible in the top right corner of the page.

Jens Südekum

Europas Regionen besser fördern

Ideen aus
Rheinland-Pfalz und
Sachsen-Anhalt

FÜR EIN BESSERES MORGEN

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt „Für ein besseres Morgen“ entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projekts im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Der Autor

Jens Südekum ist Professor für Internationale Volkswirtschaftslehre am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität. In seiner Forschung befasst er sich mit den Auswirkungen von Globalisierung und Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt sowie mit internationalem Handel und Regionalökonomik.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Brigitte Juchems ist Leiterin des Regionalbüros Rheinland-Pfalz und Saarland der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Ringo Wagner ist Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Thomas Hartmann ist Referent in der Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Europas Regionen besser fördern

Ideen aus
Rheinland-Pfalz und
Sachsen-Anhalt

	Vorwort	4
1.	EINLEITUNG	6
2.	EMPIRISCHE AUSGANGSLAGE	8
2.1	Lokalprofile in Rheinland-Pfalz	8
2.2	Lokalprofile in Sachsen-Anhalt	10
2.3	Ursachen für „Pro-Trend“- und „Anti-Trend“-Lokalprofile	11
2.4	Die Folge der lokalen Strukturbrüche	12
3.	DIE EUROPÄISCHE FÖRDERPOLITIK	13
3.1	Grundzüge der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds	13
3.2	Einfluss der Förderpolitik auf die Regionalentwicklung	15
4.	METHODIK DER QUALITATIVEN INTERVIEWS	17
5.	ZUR WIRKSAMKEIT DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK	19
6.	PROBLEME DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK	21
6.1	Bürokratie und die „Kultur des Misstrauens“	21
6.2	Kofinanzierung – Förderung der Clevereren, nicht der Schwachen	22
6.3	Bürgerbeteiligung – Regionalbudgets ja oder nein?	24
6.4	Kann man gegen den Rechtspopulismus „anfordern“?	25
6.5	Bekanntheitsgrad der europäischen Förderpolitik in der Bevölkerung ..	26
6.6	Die besondere Situation von Grenzregionen	28

>

7.	VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK	29
7.1	Vertrauen stärken – Bündelung und Bürgerbeteiligung	29
7.2	Die Einrichtung von Förderlotsen	30
7.3	Das Modell Niedersachsen	31
7.4	Die Botschaft Europa transportieren – Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit	32
8.	FAZIT	33
	ANHANG A	
	Gesprächsleitfaden der Expert_inneninterviews	34
	ANHANG B	
	Lokalprofile der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz	35
	ANHANG C	
	Lokalprofile der Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt	44
	Abbildungverzeichnis	48
	Verzeichnis der Zitatboxen	49
	Literaturverzeichnis	50

Vorwort

Die Ungleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat sich in den letzten Jahren weiter verfestigt. Auch innerhalb der Länder driften die Lebensverhältnisse auseinander. In Deutschland bedrohen die wachsenden Unterschiede etwa zwischen urbanen Räumen und ländlichen Regionen die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die regionale Entwicklung hängt dabei zu einem großen Teil von der finanziellen Förderung durch die EU ab. Viele Kommunen beispielsweise könnten eine ganze Reihe ihrer elementaren und notwendigen Aufgaben ohne diese Mittel gar nicht mehr erfüllen. Insbesondere Ostdeutschland hat nach der Wiedervereinigung von der Unterstützung durch die Struktur- und Entwicklungsfonds der EU profitiert. Aber auch in Westdeutschland hat die Förderung zu Verbesserungen geführt. Gleichzeitig haben diese Projekte dazu beigetragen, die EU für die Bürger_innen sichtbarer und erfahrbarer zu machen. Ganz besonders gilt das für Regionen und Bundesländer, die eine Grenze zu anderen EU-Mitgliedsstaaten haben.

Das neu gewählte Europäische Parlament und die EU-Kommission werden im Jahr 2020 den Haushalt für die Förderperiode 2021 bis 2027 beschließen. – Vor allem mit Blick auf die rechtsnationalen Tendenzen in einigen Mitgliedsländern und im Europäischen Parlament steht die EU dabei vor großen Herausforderungen. Einsparungen im Agrarhaushalt sind bereits angekündigt. Gerade diese werden die ländlichen Regionen auch in Deutschland treffen.

Zeit, dass wir uns die Erfolge, aber auch die Mängel der europäischen Struktur- und Regionalpolitik näher anschauen. Diese Studie untersucht die Auswirkungen der EU-Förderung beispielhaft auf die regionale Entwicklung in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Die Friedrich-Ebert-Stiftung gibt auf Grundlage dieser Analyse Empfehlungen für eine gerechtere und wirksamere Förderpraxis, die helfen soll, die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den europäischen Regionen zu verringern.

VORSCHLÄGE FÜR EINE REFORM DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK

Besonders finanzschwache Kommunen können den zusätzlichen Verwaltungsaufwand der EU-Förderprogramme nur schwer mit den bestehenden Ressourcen bewältigen. Auch Unternehmen und Vereine entscheiden sich aufgrund der ge-

wachsenen Komplexität oftmals gegen eine EU-Förderung. Folge: nicht „die Schwächsten“, sondern „die Cleversten“ Kommunen kommen in den Genuss der EU-Förderung. Dieses Problem verschärft sich zusätzlich durch die Anforderung zur Kofinanzierung. Insgesamt führt das zu einer Ausweitung und Verfestigung regionaler ökonomischer Unterschiede.

Eine EU-Förderung „aus einem Guss“ ist gefragt: zum Beispiel durch mehr regional abgestimmte Großprojekte für Infrastruktur- und Forschungsförderung. Diese Projekte können seitens der jeweiligen Landesverwaltungen intensiver betreut und in der Öffentlichkeit besser dargestellt werden. Hierfür sollten hauptamtliche Förderlotsen auf Landkreisebene eingerichtet werden, die Projekte von der Einwerbung bis zur Abrechnung betreuen und dabei auch unterschiedliche Förderquellen und -logiken kombinieren.

Gleichzeitig braucht es eine flexiblere Förderpraxis für die auf Gemeinde- oder Vereinsebene geführten Kleinprojekte. Eine Förderung im Rahmen von Regionalbudgets kann die Beteiligung der Bürger_innen vor Ort besser sicherstellen und damit ein hohes Maß an Wertschätzung des zivilgesellschaftlichen Engagements gerade in sogenannten abgehängten Regionen bieten.

Die EU muss ihre Erfolge prominent und selbstbewusst sichtbar machen. Dafür muss sie ihre Öffentlichkeitsarbeit verbessern: Für die meisten Menschen sind die EU-geförderten Projekte in ihren Regionen kaum wahrnehmbar. Nur die Bürger_innen jener Gemeinden, in denen etwa das EU-geförderte LEADER-Programm durchgeführt wurde, können sich am Ende auch selbst ein Bild davon machen, wie wichtig EU-Förderung für den Zusammenhalt und Wohlstand der Regionen ist. Wie erfolgreich oder wirksam diese Maßnahmen etwa mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung waren, oder die Forschung an der örtlichen Universität ausgebaut werden konnten und damit zum Standorterhalt beigetragen haben, bleibt dagegen für viele kaum nachzuvollziehen.

Notwendig sind daher auch neue Evaluationsstandards, die eine transparente und umfassende Bewertung der geförderten Maßnahmen ermöglicht und deren Wirkung für die Bürger_innen in den Regionen besser begreifbar macht.

Im Rahmen des Projekts „Für ein besseres Morgen“ entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung politische Vorschläge für die großen Herausforderungen unserer Zeit und bezieht Position.

Spätestens seit der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise spüren viele Länder und Regionen deutlich die negativen Folgen der anhaltenden Wettbewerbspolitik in der EU. Die Menschen in Deutschland haben zwar weiterhin ein positives Bild von der EU, sie wünschen sich aber vor allem mehr Gerechtigkeit und weniger Konkurrenzdenken in Europa.

In dieser Studie, die Prof. Jens Südekum, Direktor des Deutschen Instituts für Wettbewerbsökonomie an der Universität Düsseldorf, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt hat, sollen Wege aufgezeigt werden, wie mit einer gezielten, effektiven und bürgernahen EU-Förderpraxis sowohl die regionale Entwicklung als auch das Bewusstsein für ein europäisches Miteinander nachhaltig gestärkt werden können.

BRIGITTE JUCHEMS

Leiterin Regionalbüro Rheinland-Pfalz und Saarland der Friedrich-Ebert-Stiftung

DR. RINGO WAGNER

Leiter Landesbüro Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

EINLEITUNG

Regionalpolitik ist eines der zentralen Instrumente zur Erreichung des Verfassungsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik Deutschland. Auch die Europäische Union betreibt regionale Förderpolitik, von der Deutschland erheblich profitiert. So fließen derzeit rund 12 Milliarden Euro jährlich aus dem EU-Haushalt an den Bund und die Länder, davon rund ein Drittel (ca. 4 Milliarden Euro) für Strukturpolitik und die Förderung ländlicher Räume. Weitere 1,5 Milliarden kommen für Forschungsförderung hinzu. Über die Ausgestaltung dieser Förderpolitik und ihre konkreten Beiträge zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den deutschen Regionen ist in der breiteren Bevölkerung jedoch nach Ansicht vieler Expert_innen wenig bekannt. Die öffentliche Wahrnehmung der Europäischen Union bleibt daher insgesamt weit unter ihren Möglichkeiten.

Die vorliegende Studie untersucht diese europäische Förderpolitik schwerpunktmäßig für zwei Bundesländer: Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Beide Länder haben mit erheblichen, aber unterschiedlich gearteten wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen – obwohl beide tendenziell ländlich geprägt sind. So leidet Rheinland-Pfalz weiterhin unter den erheblichen industriellen Strukturbrüchen der Vergangenheit, zum Beispiel dem Abstieg der Textil- und Schuhindustrie in der Pfalz, und damit zusammenhängend unter einer bisweilen desolaten Situation der kommunalen Finanzen. Sachsen-Anhalt kämpft vor allem in den ländlichen Regionen mit einer ungünstigen demografischen Entwicklung – einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung – sowie mit einer unzureichenden Anbindung an überregionale Infrastrukturnetze im Digital- und Verkehrsbereich.

Die Förderpolitik der Europäischen Union versucht, im Verbund mit Instrumenten des Bundes und der Länder, auch die Folgen dieser Strukturprobleme abzumildern und insgesamt zu einer positiven Regionalentwicklung beizutragen. So fließen aus den Töpfen der Europäischen Struktur- und Entwicklungsfonds (ESI-Fonds) in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 rund 600 Millionen Euro nach Rheinland-Pfalz und knapp 2,8 Milliarden Euro nach Sachsen-Anhalt (siehe Figur 2 unten). Weitere europäische Mittel aus grenzüberschreitenden und anderen Förderlinien kommen hinzu.

Der positive Beitrag dieser Fördermittel für die wirtschaftliche Entwicklung wird in diesen Regionen von allen Seiten betont und hervorgehoben – wie die weitere Analyse in Abschnitt 5 zeigt. Dennoch gibt es in der Praxis auch erhebliche Steue-

rungsprobleme und Ineffizienzen, die zu Reibungsverlusten bei der Umsetzung führen. Zudem wird dieser Beitrag gegenüber der Öffentlichkeit nicht hinreichend und in optimaler Weise kommuniziert. Hier gilt es, Verbesserungen anzustreben.

In der Studie werden zunächst einige empirische Grundlagen zur regionalen ökonomischen Entwicklung in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt dargestellt. Dabei wird ein neuartiges Analyseinstrument entwickelt – die Lokalprofile – welche die Anatomie des sektoralen Beschäftigungswachstums auf Landkreisebene über einen langen Zeitraum hinweg darstellen. Hierdurch kann die detaillierte Geschichte des lokalen Beschäftigungswachstums und des industriellen Strukturwandels auf kleinräumiger Ebene visualisiert werden. Diese Darstellung verdeutlicht den Hintergrund, vor dem jegliche regionale Strukturpolitik operiert. Im Anschluss werden die Grundzüge der Europäischen Förderpolitik über die ESI-Fonds in Erinnerung gerufen. Außerdem wird ein kurzer Überblick der empirischen Evidenz zur Wirksamkeit dieses Förderinstrumentariums geboten.¹

Das Hauptaugenmerk der Studie liegt dann auf einem *qualitativen* Forschungsansatz. Anhand strukturierter Interviews mit Praktiker_innen und Entscheidungsträger_innen in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sollen die spezifischen Umsetzungsprobleme und Friktionen innerhalb der Regionalförderung systematisch analysiert werden. Das Ziel besteht in der Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen, wie die Förderpraxis auf deutscher und europäischer Ebene verbessert werden könnte. Außerdem werden Empfehlungen für eine adäquatere Kommunikation und die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit entwickelt. Ein Fokus der Interviews liegt dabei auf Grenzregionen in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union. Unterscheidet sich deren wirtschaftliche Entwicklung systematisch von anderen Landkreisen innerhalb desselben Bundeslands? Und welche spezifischen Probleme treten im Rahmen von grenzüberschreitenden Förderprogrammen der EU (den sogenannten INTERREG-Programmen) auf? Da es in Sachsen-Anhalt keine Grenzregionen gibt, wurden auch Interviews in

Mecklenburg-Vorpommern geführt. Hierdurch kann erfragt werden, ob sich die Wahrnehmung der Europäischen Förderpolitik in rheinland-pfälzischen Regionen mit Grenzlage zu Luxemburg anders darstellt als an der Grenze zu Polen. Zu Vergleichszwecken wurden weitere Interviews in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen geführt.

Diese qualitative Studie kann durch ihre systematische Analyse eines umfangreichen Interviewmaterials einen Beitrag leisten, die Förderpolitik der Europäischen Union zu nachhaltigeren und sichtbareren Erfolgen zu führen und in der breiten Bevölkerung auch besser darzustellen. Dies hat einen hohen Grad an Aktualität. Momentan werden im Rahmen des üblichen Konsultationsprozesses die Grundpfeiler des mehrjährigen Finanzrahmens des EU-Haushalts für die Förderperiode 2021 bis 2027 ausgehandelt. In diesem Rahmen wird nicht nur die finanzielle Ausstattung der ESI-Fonds für die kommenden sieben Jahre festgelegt, sondern auch die inhaltlichen Schwerpunkte der Förderpolitik und deren administrativer Rahmen. In diesen laufenden Diskussionsprozess möchte die vorliegende Studie hineinwirken und konkrete Vorschläge artikulieren.

¹ Dieser Literaturüberblick widmet sich allgemein der Regionalpolitik der Europäischen Union und zielt nicht gesondert auf Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ab. Eine detaillierte quantitativ-ökonomische Analyse zu den kausalen Effekten der Regionalförderung in diesen beiden Bundesländern wird im Rahmen dieser Studie nicht vorgenommen.

2

EMPIRISCHE AUSGANGSLAGE

Die deutsche Wirtschaft ist im internationalen Vergleich dezentral aufgestellt. Es gibt viele ökonomisch außerordentlich erfolgreiche Regionen abseits der Ballungszentren, deren Wirtschaftsstrukturen von großen Mittelständlern (sogenannte „Hidden Champions“) und deren Zulieferer-Netzwerken geprägt sind. Deshalb gibt es hohe Pro-Kopf-Einkommen und zahlreiche qualitativ hochwertige Arbeitsplätze auch außerhalb der Großstädte. Zudem hat die deutsche Wirtschaft durch ihren industriellen Fokus und ihre besonderen Spezialisierungsmuster vor allem von der Globalisierung und der Europäischen Union profitiert. Die Früchte dieses Erfolgs sind auch in vielen eher ländlich geprägten Regionen angekommen. Tiefe regionale Spaltungen zwischen urbanen Eliten und ökonomisch abgehängter Provinz, wie wir sie in vielen Ländern innerhalb und außerhalb Europas sehen, konnten noch besser vermieden werden als anderswo; insbesondere innerhalb Westdeutschlands.

Dennoch ist auch Deutschland vor ähnlichen gesellschaftlichen Spaltungen entlang regionaler Trennlinien und deren politischen Folgewirkungen nicht gefeit. Bereits heute bestehen erhebliche regionale Unterschiede in zentralen ökonomischen Variablen und im realen Lebensstandard, die im Zuge der Digitalisierung noch weiter zunehmen könnten. Diese Unterschiede zeigen sich nicht bloß entlang der Ost-West-Dimension. Auch innerhalb Westdeutschlands sind regionale ökonomische Unterschiede und Divergenzen mittlerweile unverkennbar.² Bisweilen werden sie als mangelhafte Umsetzung des Verfassungsgebots der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG) wahrgenommen.

Laut einer neuen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft manifestieren sich diese ökonomischen Disparitäten vor allem entlang dreier Dimensionen: Demografie, Infrastruktur und wirtschaftlicher Strukturwandel. 19 von insgesamt 96 deutschen Raumordnungsregionen (ROR) werden akute Probleme in mindestens einem dieser Handlungsfelder und dringender regionalpolitischer Handlungsbedarf attestiert.³ Vier

dieser Regionen liegen in Sachsen-Anhalt (die ROR Altmark, Anhalt-Bitterfeld, Magdeburg und Halle-Saale) und eine in Rheinland-Pfalz (ROR Westpfalz).⁴ Die Problemlagen unterscheiden sich aber deutlich zwischen den beiden Bundesländern. Während Sachsen-Anhalt vor allem wegen der demografischen Entwicklung und schlechten Anbindung an überregionale Infrastrukturnetze zum Kreis der 19 gefährdeten Regionen hinzugerechnet wird, lag es im Fall der Westpfalz am Problemkreis Arbeitsmarkt und Strukturwandel sowie an der Situation der kommunalen Haushalte.

Zu einer ähnlichen Diagnose kommt auch der aktuelle Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung.⁵ Er teilt die deutschen Landkreise in insgesamt fünf verschiedene Gruppen ein und zählt einerseits ländliche Regionen mit einer dauerhaften Strukturkrise sowie städtisch geprägte Regionen mit einem andauernden Strukturwandel zu den Problemfällen. Die erste Problemlage findet sich dabei vor allem in Ost- und die zweite in Westdeutschland, insbesondere im Ruhrgebiet und der Pfalz.

Diese beiden inhaltlich konsistenten stichpunktbezogenen Klassifizierungen des IW Köln und der FES werfen die Frage auf, wie es zu diesen regionalen Problemstellungen überhaupt gekommen ist. Zur Veranschaulichung dieser zentralen Frage werden in dieser Studie Lokalprofile auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte als neues Analyseinstrument in die Diskussion eingebracht. Sie illustrieren die sektoral tief disaggregierte Arbeitsmarktentwicklung auf kleinräumiger Ebene und dienen somit als wesentlicher Hintergrund für alle Formen von regional- und strukturpolitischer Förderung.

2.1 LOKALPROFILE IN RHEINLAND-PFALZ

Das Beschäftigungsvolumen westdeutscher Landkreise hat sich in den vergangenen 40 Jahren stark unterschiedlich entwickelt. Während es (gemessen in Vollzeitäquivalenten) in

² Fuest, Clemens; Immel, Lea (2019): Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland, ifo Schnelldienst 16/2019. Online unter: https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-16-fuest-immel-regionale-ungleichheit-2019-08-22_1.pdf.

³ Hüther, Michael et al. (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW Köln. Online unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Externe_Studien/2019/IW-Regionalstudie_2019.pdf.

⁴ Eine interaktive Karte mit der Gesamtbewertung und den drei Problemfeldern ist online verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-studien/beitrag/michael-huether-jens-suedekum-michael-voigtlaender-zwischen-vielfalt-und-gleichwertigkeit.html>. Auch die ROR Saarland in unmittelbarer Nachbarschaft zur ROR Westpfalz befindet sich unter den 19 identifizierten Problemregionen.

⁵ Siehe Fink, Philipp et al. (2019): Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf>.

München um mehr als 160 Prozent gewachsen ist, schrumpfte die Beschäftigung in der Südwestpfalz im selben Zeitraum um 37 Prozent. Die ursprünglich von Dauth und Südekum (2016) entwickelten Lokalprofile vergleichen das sektorale Profil des Wachstums eines Landkreises mit dem Strukturwandel, den man in (West-)Deutschland insgesamt im Zeitraum 1978 bis 2016 beobachten konnte.⁶ In diesen rund 40 Jahren hat die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland stark abgenommen, insbesondere im Bereich der traditionellen Schwerindustrie und in arbeitsintensiven Industriebranchen. Moderne Dienstleistungen, wie etwa die Finanz- oder Gesundheitsbranche, hatten währenddessen starke Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen. Dieser Prozess lief auf regionaler Ebene aber sehr unterschiedlich ab. So vollzogen einige Regionen – sogenannte „Pro-Trend“-Regionen – den nationalen Strukturwandel von der Richtung her mit, taten dies aber mit erhöhter Geschwindigkeit. Es gab aber auch „Anti-Trend“-Regionen, die sich von der Richtung ihres Wandels ganz anders als Deutschland insgesamt entwickelten.

Figur 1 zeigt exemplarisch zwei Lokalprofile aus Rheinland-Pfalz: die Stadt Kaiserslautern und den Landkreis Bitburg-Prüm. An beiden Orten haben auch Interviews stattgefunden. Die Grafik zeigt sogenannte Überschusswachstumsraten für insgesamt 220 Branchen, die mit dem lokalen Beschäftigungsanteil der jeweiligen Branche gewichtet sind. Die Anordnung von oben nach unten erfolgt nach der Höhe der nationalen Wachstumsrate der Branchen im Zeitraum von 1978 bis 2016. Ausschläge nach rechts zeigen an, dass die betreffende Branche eine höhere gewichtete Wachstumsrate in der Region als in dem entsprechenden Regionstyp in (West-)Deutschland insgesamt hatte;⁷ Ausschläge nach links stellen entsprechend ein schwächeres lokales als nationales (gewichtetes) Wachstum dar.

Je nachdem, ob die Ausschläge oben oder unten im Lokalprofil stattfinden, handelt es sich also um eine nationale Boom- bzw. eine national schrumpfende Branche. Eine Aufsummierung aller Rechts- und Linksausschläge entspricht der gesamten regionalen Überschusswachstumsrate, also um wie viel Prozentpunkte der Landkreis (bzw. die Stadt) schneller oder langsamer gewachsen ist als der entsprechende Regionstyp in (West-)Deutschland insgesamt.

Eine nähere Betrachtung der beiden Lokalprofile in Figur 1 zeigt nun zwei Auffälligkeiten:

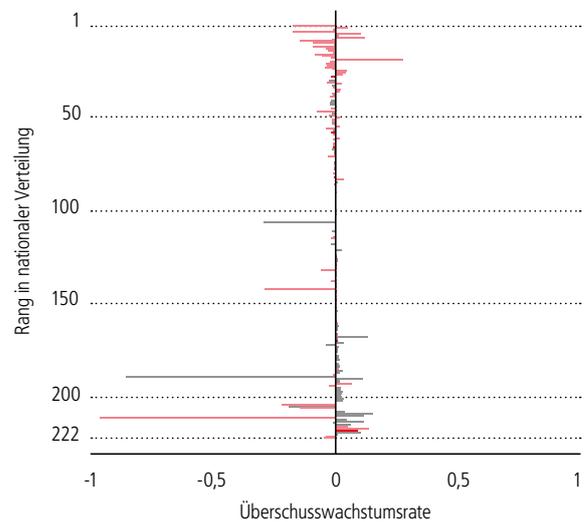
- Sowohl in Bitburg-Prüm als auch in Kaiserslautern (vor allem dort) gibt es insgesamt mehr und stärkere Linksausschläge

Das bedeutet, dass beide Landkreise insgesamt zur Gruppe der geschrumpften Regionen gehören. Die Wachstumsrate der Beschäftigung zwischen 1978 und 2016 betrug in

Figur 1
Lokalprofile der Stadt Kaiserslautern und des Landkreises Bitburg-Prüm

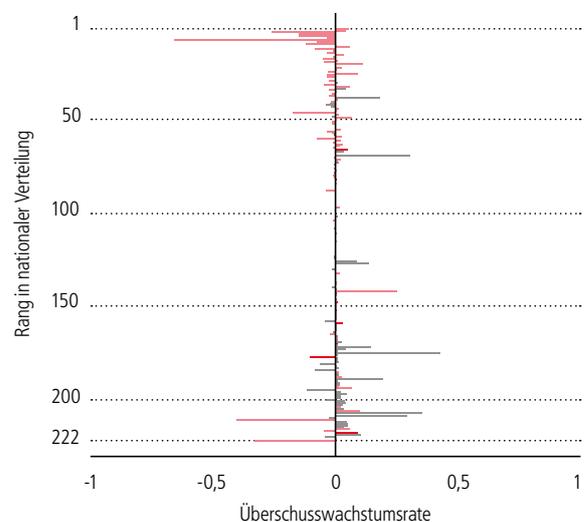
Kaiserslautern, City

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Eifelkreis Bitburg-Prüm

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



■ Landwirtschaft/ Bergbau ■ Verarbeit. Gewerbe ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

⁶ Dauth, Wolfgang; Südekum, Jens (2016): Globalization and Local Profiles of Economic Growth and Industrial Change, *Journal of Economic Geography*, 16 (5), S. 1007-1034.

⁷ Als Regionstypen verwenden wir Städte und ländliche Regionen in der Definition des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Für eine detaillierte Erläuterung der Lokalprofile, siehe Dauth/Südekum (2016), a. a. O.

(West-)Deutschland (in Vollzeitäquivalenten) insgesamt 17,4 Prozent. Hierbei wuchs die Beschäftigung in städtischen Regionen um 13,3 Prozent und in ländlichen Räumen um 34,4 Prozent. Die Beschäftigung in der Stadt Kaiserslautern ist im gleichen Zeitraum aber um 7 Prozent geschrumpft. In Bitburg betrug die Beschäftigungswachstumsrate in Vollzeitäquivalenten 25,4 Prozent. Dies ist also etwas höher als das durchschnittliche Wachstum in (West-)Deutschland insgesamt, liegt aber unterhalb des Durchschnitts der ländlichen Regionen.

Eine noch stärkere Auffälligkeit im Vergleich der beiden Regionalprofile ist:

- In Kaiserslautern finden sich die stärksten Linksausschläge tendenziell im unteren Bereich des Lokalprofils, während es im oberen Bereich einige (zaghafte) Rechtsausschläge gibt. In Bitburg finden sich hingegen kräftige Rechtsausschläge unten und Linksausschläge oben.

In Kaiserslautern fand also eine überproportional starke Schrumpfung von Branchen statt, die auch national unterdurchschnittlich gewachsen sind. Konkret sind das insbesondere der Fahrzeug- und der Maschinenbau, die die stärksten Linksausschläge unten im Profil repräsentieren.⁸ Im oberen Bereich gab es zwar einige Rechtsausschläge, konkret die Beschäftigung im Hochschulbereich, die auch national zu den „Boom-Branchen“ gehört. Insgesamt waren diese Zuwächse aber zu klein, um die Verluste in den Schrumpfungsbranchen zu kompensieren. In der Summe weist Kaiserslautern daher ein beschleunigtes Strukturwandelmuster gemäß der nationalen Richtung auf – bei gleichzeitig unterdurchschnittlichem Gesamtwachstum. Die Stadt gehört somit zur Gruppe der „mit dem Trend geschrumpften“ Regionen (den sogenannten „Pro-Trend-Decliners“). Weitere prominente Vertreter dieser Gruppe sind Pirmasens oder die Südwestpfalz. Außerhalb von Rheinland-Pfalz gehören viele Ruhrgebietsstädte in diese Gruppe.

Das Muster des Strukturwandels im Eifelkreis Bitburg-Prüm gestaltete sich völlig anders. Hier waren deutliche Wachstumsimpulse in Branchen wie der Milchverarbeitung oder der Getränkeherstellung zu sehen, die national eher zu den schrumpfenden Branchen zählen. Dies sind die starken Rechtsausschläge im unteren Bereich des Lokalprofils. Dafür entwickelten sich nationale Boom-Branchen wie Architektur und Ingenieurbüros oder der Hoch- und Tiefbau in Bitburg schlechter als im Bundesschnitt der ländlichen Regionen (Linksausschläge oben). Der Strukturwandel in Bitburg war also recht untypisch und verlief in eine andere Richtung als in (West-)Deutschland insgesamt. Bitburg gehört zu den „Anti-Trend“-Regionen, wo das lokale Wachstum recht stark am Verarbeitenden Gewerbe hing. Zudem gehört Bitburg-Prüm zur Untergruppe der Anti-Trend-Regionen mit insgesamt unterdurchschnittlichem Wachstum. Weitere Vertreter dieser Gruppe sind zum Beispiel der Landkreis Koblenz oder der Rhein-Lahn-Kreis.

Im Anhang befinden sich die Lokalprofile aller rheinland-pfälzischen Landkreise mit ihrer jeweiligen Gruppeneinordnung in Pro-Trend, Anti-Trend oder unauffällige Regionen, wo es keine größeren Abweichungen des lokalen Strukturwandelmusters vom nationalen Durchschnitt zu beobachten gibt.

2.2 LOKALPROFILE IN SACHSEN-ANHALT

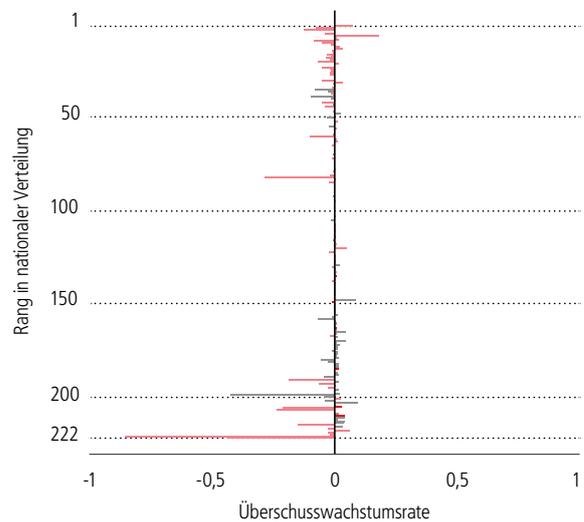
Die Lokalprofile für Landkreise in Sachsen-Anhalt sind analog konstruiert, wobei hier datenbedingt lediglich der Zeitraum von 1992 bis 2016 zugrunde gelegt ist. Exemplarisch werden

⁸ Als Sonderfaktor kommt der Beschäftigungsverlust bei extritorialen Organisationen (Standortschließungen des US Militärs) hinzu.

Figur 2
Lokalprofile der Stadt Magdeburg und
des Salzlandkreises

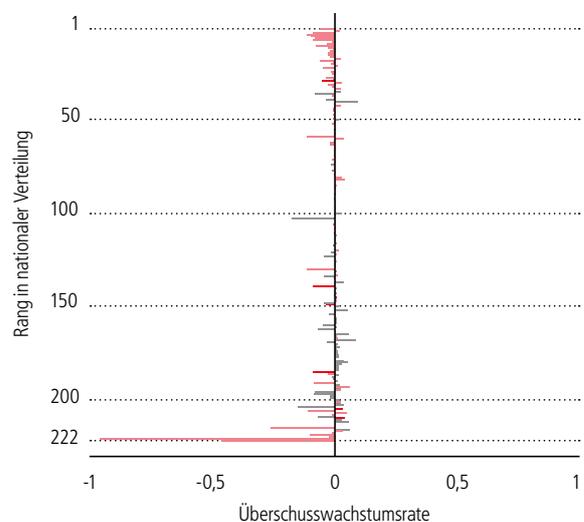
Magdeburg, Stadt

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Salzlandkreis

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Landwirtschaft/
Bergbau Verarbeit.
Gewerbe Dienstleistungen/
Öffentlicher Dienst

in Figur 2 die Profile zweier Orte gezeigt, an denen ebenfalls Interviews stattgefunden haben: die Stadt Magdeburg und der ländlich geprägte Salzlandkreis. Die Profile aller übrigen Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt sind wiederum im Anhang zu finden.

Sowohl Magdeburg als auch der Salzlandkreis gehören zur Gruppe der geschrumpften Regionen, wo das Beschäftigungswachstum (in Vollzeitäquivalenten) seit 1992 schwächer ausgeprägt war als im jeweiligen Regionstyp in Ostdeutsch-

land insgesamt. So lag das Wachstum in ostdeutschen Städten insgesamt bei -21,7 Prozent, in Magdeburg jedoch bei -36,2 Prozent. Auch der Salzlandkreis entwickelte sich mit einem Wachstum von -36,8 Prozent schlechter als die ländlichen Regionen in Ostdeutschland insgesamt (-23,6 Prozent).

Das Lokalprofil zeigt zudem, dass beide Regionen mit dem Trend geschrumpft sind, also Beschäftigung vor allem in solchen Branchen abgebaut haben, die in Ostdeutschland auch insgesamt geschrumpft sind. Konkret ist das zum einen der Bereich der öffentlichen Verwaltung, der infolge der Transformation der ehemaligen DDR exorbitant abgebaut wurde. Die Linksausschläge im unteren Bereich zeigen, dass dieser Beschäftigungsabbau in Magdeburg und im Salzlandkreis noch erheblich stärker war als in anderen ostdeutschen Regionen. Verluste im Hoch- und Tiefbau kommen in beiden Regionen hinzu, ebenso wie die Werkzeugherstellung in Magdeburg oder der Bereich des Eisenbahnbaus im Salzlandkreis.

In beiden Lokalprofilen fehlen markante Rechtsausschläge, das heißt, es gab kaum Branchen, die sich merklich besser entwickelt haben als der Durchschnitt des jeweiligen ostdeutschen Regionstyps. Einen gewissen Wachstumsbeitrag haben in Magdeburg aber der Bau von Elektromotoren und die unternehmensnahen Dienstleistungen erbracht. Im Salzlandkreis waren es der Bereich der Automobilzulieferer und die Textilbranche, allerdings in vergleichsweise bescheidenem Ausmaß.

2.3 URSACHEN FÜR „PRO-TREND“- UND „ANTI-TREND“-LOKALPROFILE

Betrachtet man nun alle 401 deutschen Landkreise und kreisfreien Städte aus der Vogelperspektive, dann zeigt sich zunächst, dass „Pro-Trend“ und „Anti-Trend“-Regionen im Durchschnitt eine ähnliche Gesamtwachstumsrate aufweisen (siehe Dauth/Südekum 2016, a. a. O.). Es lassen sich also enorme Unterschiede in der sektoralen Struktur des Wachstums zwischen Regionen feststellen, die unter dem Strich gleich erfolgreich waren. Diese erste Beobachtung hat bereits wichtige Politikimplikationen. Sie zeigt nämlich, dass es nicht ein einziges, allgemeingültiges Erfolgsrezept für regionales Wachstum gibt. Eine regionale Förderpolitik wäre also fehlgeleitet, würde sie zum Beispiel als generelles Schema die Ausrichtung auf moderne Dienstleistungsbranchen für alle Regionen empfehlen. Denn die erfolgreichsten deutschen Landkreise und Städte sind eben nicht alle demselben Muster des industriellen Wandels gefolgt. Einige wie München oder Freising setzten ganz auf den Ausbau der modernen Dienstleistungen („Pro-Trend“), andere wie Heilbronn („Anti-Trend“) waren enorm erfolgreich mit einer stark auf den industriellen Sektor zugeschnittenen regionalen Entwicklungsstrategie. Für eine erfolgversprechende Regionalpolitik kommt es daher in besonderem Maße auf regionale Spezifika und die Ausgangspunkte der lokalen Strukturwandelprozesse an.

In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, welche größeren ökonomischen Faktoren hinter diesen enormen Unterschieden in den lokalen Profilen des Wachstums und des Strukturwandels stehen. Hier zeigen Dauth et al. (2014) auf, dass Außenhandel und Globalisierung eine entscheidende Rolle

gespielt haben.⁹ Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist der deutsche Außenhandel insbesondere mit China und Osteuropa massiv angestiegen. Hierdurch entstanden einerseits neue Märkte für die klassischen deutschen Exportsektoren wie den Automobil- oder den spezialisierten Maschinenbau. Andererseits wuchs ein enormer Importdruck, insbesondere in der klassischen Schwerindustrie, der Textilindustrie oder der Konsumentenelektronik, auf die China und Osteuropa insbesondere in der Frühphase ihrer marktwirtschaftlichen Transformation spezialisiert waren. Dieser Handelsanstieg wirkte sich innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich aus, je nachdem wie das Spezialisierungsmuster einer Region aussah, und welchen Stellenwert das verarbeitende Gewerbe im lokalen Branchenmix hatte.

Diese differentielle Handelsbetroffenheit kann nun erklären, warum eine Region eher dem „Pro-Trend“ oder dem „Anti-Trend“ Profil gefolgt ist. Die erfolgreichsten „Pro-Trend“-Regionen, wie etwa München oder Frankfurt, wiesen einen kleinen Industriesektor auf, der zudem nur schwach von Handelsschocks betroffen ist. Diese Regionen hatten also nur wenig mit industriellen Altlasten zu kämpfen und konnten ungestört von äußeren Einflüssen den modernen Dienstleistungssektor aufbauen.

Gerade in Rheinland-Pfalz gibt es aber insgesamt viele geschrumpfte „Pro-Trend“-Regionen, wie etwa Kaiserslautern oder die Südwestpfalz. In diesen Regionen war in den 1980er Jahren ein großer und vor allem importkonkurrierender Industriesektor vorzufinden, der in der Folge sehr stark von der wachsenden Importkonkurrenz betroffen war. So traf etwa das Verschwinden der Textil- oder Schuhindustrie die Pfalz (und auch Kaiserslautern) besonders stark. Die Folge waren massive Arbeitsplatzverluste in der Industrie, die nur unvollständig vom Dienstleistungssektor aufgefangen werden konnten. Eine ähnliche Entwicklung war auch in Magdeburg und dem Salzlandkreis in Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Die dortigen Strukturbrüche waren weniger dem zunehmenden Außenhandel mit China und Osteuropa geschuldet. Sie spielten vielmehr die rapide De-Industrialisierung Ostdeutschlands infolge der Wirtschafts- und Währungsunion, die wiederum solche Regionen besonders stark traf, die eine hohe lokale Konzentration von nicht mehr wettbewerbsfähigen Industriezweigen aufwiesen.

„Anti-Trend“-Regionen bauten – entgegen dem nationalen Durchschnitt – Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe auf. In diesen Regionen war der Industriesektor ein Jobmotor, weil dort vor allem exportorientierte Branchen angesiedelt waren, die von den neuen Märkten profitiert haben. Ein Paradebeispiel hierfür ist Heilbronn, dessen lokale Wirtschaftsstruktur stark von erfolgreichen Automobilzulieferfirmen geprägt ist. In der „Anti-Trend“-Region Bitburg waren die exportinduzierten Beschäftigungsgewinne, die etwa in der Getränke- und Nahrungsmittelbranche erzielt werden konnten, jedoch nicht stark genug, um insgesamt zu einem überdurchschnittlichen Gesamtwachstum zu führen.

⁹ Siehe Dauth, Wolfgang et al. (2014): The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, *Journal of the European Economic Association*, 12 (6), S. 1643-1675.

2.4 DIE FOLGEN DER LOKALEN STRUKTURBRÜCHE

In den stark von Strukturbrüchen getroffenen Regionen bauten sich im Verlauf der 1990er und frühen 2000er Jahren erhebliche regionalwirtschaftliche Probleme auf, die bis heute nachwirken. Wiederum unterschieden sich dabei aber die konkreten Problemstellungen in Sachsen-Anhalt und in Rheinland-Pfalz, wie auch seitens des FES-Disparitätenberichts bestätigt wird.¹⁰

So waren gerade die ländlichen Regionen in Sachsen-Anhalt aufgrund der lokalen Arbeitsmarktkrise am stärksten von Bevölkerungsabwanderung betroffen. Sachsen-Anhalt weist den stärksten Bevölkerungsrückgang aller Bundesländer seit der Wiedervereinigung auf.¹¹ Die Geburtenziffer brach seit den 1990er Jahren dramatisch ein (von ca. 1,5 auf 0,8) und erholte sich in der Folgezeit nur sehr langsam.¹² Diese ungünstige Bevölkerungsentwicklung führte dazu, dass Sachsen-Anhalt einen erheblichen Rückbau von Infrastruktur hinnehmen musste.¹³ Auch beim Ausbau moderner digitaler Kommunikationsnetze wurde Sachsen-Anhalt entsprechend schwach berücksichtigt. So ist der Anteil der (mobilen und festen) Breitbandversorgung in keinem Bundesland so schwach ausgeprägt.¹⁴

In Rheinland-Pfalz hinterließen die in den Lokalprofilen aufgezeigten Entwicklungen vor allem Spuren in den kommunalen öffentlichen Haushalten. Diese Dynamik ist insbesondere einer Verletzung des bundesstaatlichen „Konnexitätsprinzips“ in den Finanzbeziehungen des Bundes, der Länder und der Kommunen geschuldet. Zu den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Kommunen gehören in Deutschland unter anderem die Kosten der Unterkunft im Grundsicherungsbereich. In den rheinland-pfälzischen Industrieregionen wurden auf einen Schlag, infolge der beschriebenen importinduzierten Beschäftigungsverluste, zahlreiche Menschen arbeitslos. Viele davon landeten über kurz oder lang in der Grundsicherung. Damit stiegen aber auch die Ausgaben für die Sozialleistungen, die von den Kommunen zu tragen sind. Zwar beteiligt sich der Bund an den Kosten für die Unterkunft von Grundsicherungsbeziehern und ähnlichen Ausgaben über Zuschüsse. Aber mehr als 50 Prozent der Kosten blieben an den Kommunen, bei ansonsten unveränderter Einnahmensituation, hängen.¹⁵

Das hat die kommunalen Haushalte gerade in den stark betroffenen Regionen wie Pirmasens oder der Südwestpfalz unter enormen Stress gesetzt. Viele der sogenannten „freiwilligen Leistungen“, also rückläufige kommunale Investitionen und aufgeschobene Ersatzinvestitionen und Sanierungen, wurden erheblich gekürzt. Außerdem wurde den Kommunen in Rheinland-Pfalz, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, ein Weg in die Kassenkredite geebnet. Dies war für viele Kommunalhaushalte gleichzeitig der Weg in die Überschuldung, der bis heute vorherrscht.¹⁶

In der Summe haben also die gegenwärtigen akuten Probleme der west- und ostdeutschen Regionen, wie sie etwa in der jüngsten IW-Regionalstudie oder dem FES-Disparitätenbericht diagnostiziert wurden, zumindest anteilig ihren Ursprung in tiefen Strukturbrüchen, die sich schon seit den 1990er Jahren oder früher ergeben haben. Die hier entwickelten Lokalprofile bilden diese Strukturbrüche ab und schaffen damit die empirische Ausgangslage für die weitere Untersuchung der regionalen Förderpolitik der Europäischen Union. Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass sich die Problemlagen auf regionaler Ebene deutlich unterscheiden. Daraus folgt, dass nicht alle Regionen die exakt gleiche Förderpolitik benötigen. Vielmehr gilt es, regionale Spezifika zu beachten, wie sie die Lokalprofile quantitativ-empirisch verdeutlichen und messen können.

¹⁰ Siehe Fink et al. (2019), a. a. O.

¹¹ Siehe hierzu die Aufbereitungen des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer unter: https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse_schaffen/Demografie/Demografische_Situation/demografische_situation.html.

¹² Siehe hierzu die Statistiken des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung: <https://www.bib.bund.de/Permalink.html?id=10241784>.

¹³ Beispielhaft sei angeführt, dass Sachsen-Anhalt selbst mit 660,8 Kilometer stillgelegten Eisenbahnstrecken in dieser Rückbaustatistik absolut gesehen an der Spitze aller Bundesländer steht, siehe: https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Stilllegung/ListenStatistiken/listenstatistiken_node.html.

¹⁴ Siehe hierzu den Deutschland-Atlas der Bundesregierung unter: <https://heimat.bund.de/atlas/breitbandversorgung/>.

¹⁵ Siehe Junkernheinrich, Martin et al. (2019): Kommunale Finanzausstattung und fiskalische Gleichwertigkeit – Handlungsoptionen zur Stärkung finanzschwacher Kommunen. Online unter: https://www.gar-nrw.de/sites/default/files/redakteur/Dateien/Junkernheinrich%20Kommunale_Finanzausstattung_und_fiskalische_Gleichwertigkeit_EF.pdf.

¹⁶ Für eine weitergehende Analyse siehe Südekum, Jens (2019): Wie und wo Deutschland seine Infrastruktur ruiniert hat, Makronom-Magazin. Online unter: <https://makronom.de/kommunalfinanzschuldenbremse-wo-und-wie-deutschland-seine-infrastruktur-ruiniert-hat-32460>.

3

DIE EUROPÄISCHE FÖRDERPOLITIK

3.1 GRUNDZÜGE DER EUROPÄISCHEN STRUKTUR- UND INVESTITIONSFONDS (ESI-FONDS)

Für die aktuelle Förderperiode 2014 bis 2020 sind die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) mit einem Budget von rund 454 Milliarden Euro ausgestattet. Sie bestehen im Wesentlichen aus drei Fonds: dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER).¹⁷ Die beiden erstgenannten (EFRE und ESF) sind Teil des Budgetbereichs „Kohäsionspolitik“, während der ELER zur sogenannten zweiten Säule der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik (GAP) gezählt wird. Die Zielsetzung der ESI-Fonds besteht darin, einen Beitrag zur Umsetzung der übergeordneten „Europa 2020“-Strategie zu leisten. Danach soll durch den Mitteleinsatz „der ökonomische, soziale und territoriale Zusammenhalt der EU gestärkt und dabei ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erreicht werden“. Darüber hinaus streben die Fonds weitere EU-weite Ziele in ihren Programmen an.

Die Umsetzung der ESI-Fonds basiert auf Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten, in deren Rahmen die jeweiligen nationalen Gesamtbeiträge der ESI-Fonds sowie deren Zuordnung zu den thematischen Zielen der Europa 2020-Strategie festgeschrieben sind. Die konkrete Umsetzung der ESI-Fonds innerhalb Deutschlands erfolgt dann durch die 16 Bundesländer, die hierfür eigene und auf die regionalen Bedürfnisse abgestellte Operationelle Programme (OP) entwickeln. In den OPs werden die wesentlichen Ziele, Maßnahmen und erwarteten Ausgaben, die aus dem jeweiligen ESI-Fonds in der Förderperiode finanziert werden sollen, festgelegt.

Figur 3 stellt die Verteilung der Mittel der ESI-Fonds innerhalb der 16 Bundesländer dar. Auf Rheinland-Pfalz entfallen dabei in der aktuellen Förderperiode insgesamt 595 Millionen Euro, davon rund 300 Millionen über den ELER, 186 Millionen über den EFRE und 109 Millionen über den ESF. Weitere Mittel

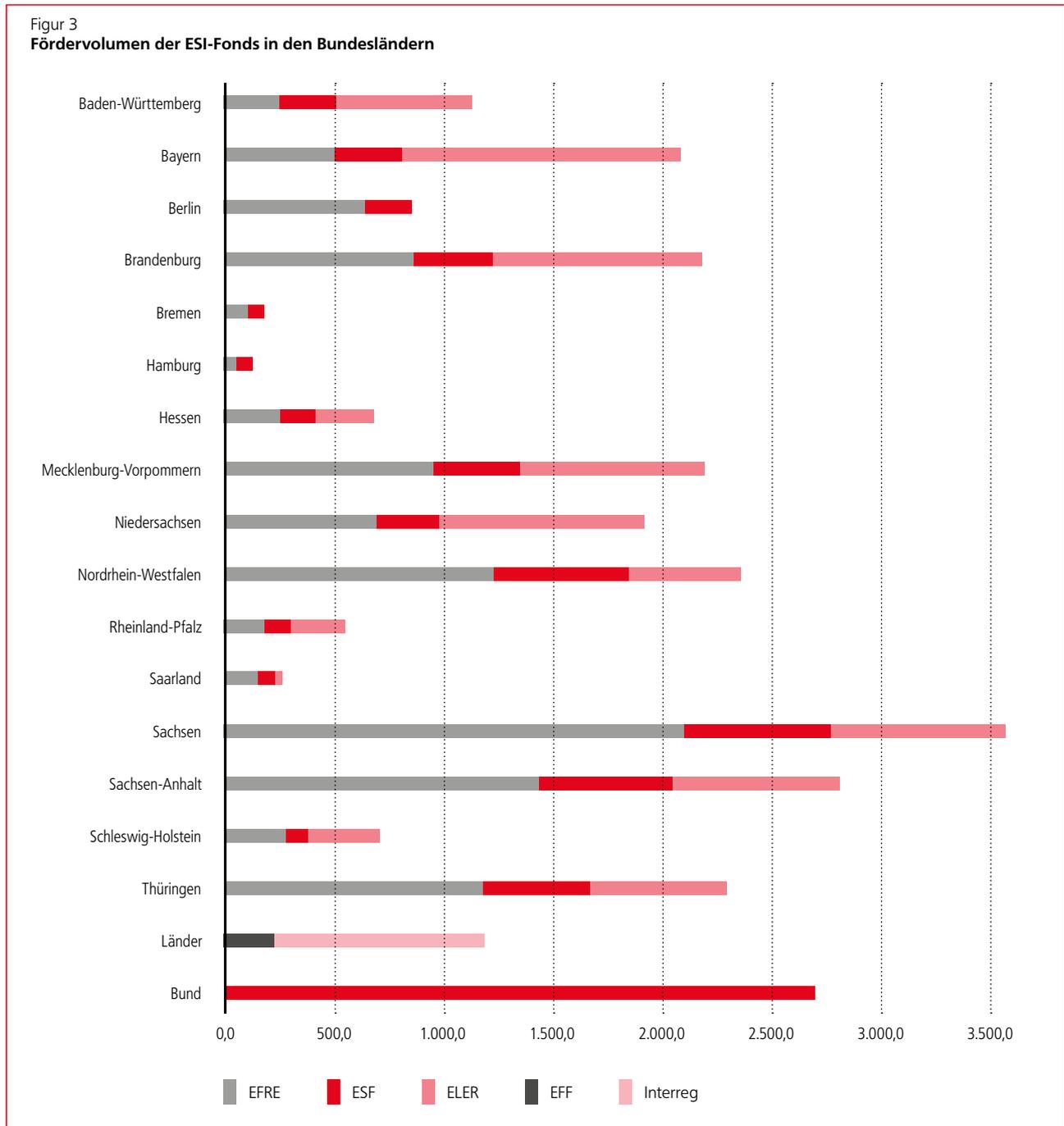
kommen durch grenzüberschreitende INTERREG-Projekte hinzu.¹⁸ In Sachsen-Anhalt stehen insgesamt europäische Fördermittel in Höhe von knapp 2,8 Milliarden Euro zur Verfügung, davon knapp 1,5 Milliarden über EFRE, 500 Millionen über den ESF und 800 Millionen über den ELER.

In den Bundesländern werden die europäischen Fördergelder dann typischerweise kombiniert mit weiteren Bundes- und Landesmitteln. Hierdurch steigt das Volumen der öffentlichen Projektförderung entsprechend, in Rheinland-Pfalz zum Beispiel um weitere 525 Millionen Euro. Dieser Betrag wird dann (zum Beispiel im Rahmen von Kofinanzierungen) durch private Investitionsmittel noch weiter ergänzt. Auf diese Weise entstehen auf Ebene der Bundesländer integrierte Förderprogramme entlang der einzelnen ESI-Fondslinien, welche die übergeordneten europäischen Ziele operational so ausgestalten, dass sie für das jeweilige Bundesland konkretisiert und um landesspezifische politische Ziele ergänzt werden. Diese Ausgestaltung im Rahmen der OPs bildet das Kernstück der Förderpolitik einer jeweiligen Förderperiode. Sie wird von den Landesregierungen koordiniert und den Landtagen beschlossen. Allerdings ist eine enge Konsultation der letztendlichen Förderempfänger_innen und deren gelebter Praxis – zum Beispiel im Rahmen von Begleitausschüssen – vonnöten. Jene können hierin im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes auch eigene Förderbedarfe und Ideen artikulieren.

Der EFRE in Rheinland-Pfalz (Gesamtvolumen 186 Millionen Euro) operiert zum Beispiel entlang dreier Prioritätenachsen, um die kombinierten europäischen und landeseigenen Ziele zu erreichen: 1) die Stärkung von Forschung und technologischer Entwicklung (74,4 Millionen), 2) die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen, KMU (57,7 Millionen), und 3) die Verringerung von CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft (46,5 Millionen). Innerhalb dieser Achsen werden dann insbesondere Unternehmen, aber auch Kommunen, Universitäten, Regionalverbände usw., mit

¹⁷ Hinzu kommen noch der Kohäsionsfonds und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EFF), die allerdings in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt keine Anwendung finden und daher in der Diskussion ausgeklammert bleiben.

¹⁸ Das Operationelle Programm mit einer Beschreibung der Prioritätenachsen ist unter <https://efre.rlp.de/operationelles-programm/> verfügbar, die umfangreiche Liste der geförderten Projekte unter <https://efre.rlp.de/information-und-kommunikation/liste-der-vorhaben/>. Zu den drei inhaltlichen Prioritäten kommt als vierte Achse noch die „technische Hilfe“ mit 7,4 Millionen Euro hinzu.



konkreten Projekten gefördert.¹⁹ Die finanzielle Abwicklung geschieht über die Förderbank des Landes. Das zuständige Landesministerium (MWIDE) fungiert als Verwaltungsbehörde, das Finanzministerium als unabhängige Prüfbehörde. Sachsen-Anhalt geht (wie auch andere Bundesländer) bei der Organisation des EFRE im Kern ähnlich vor. Im dortigen OP operiert der EFRE entlang von insgesamt fünf inhaltlichen Prioritätsachsen. Die ersten drei sind dabei identisch mit jenen aus Rheinland-Pfalz und werden um die Bereiche Stadtentwicklung bzw. Klimaschutz und Risikoprävention ergänzt.²⁰

Ein Unterschied zwischen den beiden Bundesländern besteht darin, dass im rheinland-pfälzischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) die Kompetenzen für Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik, und damit auch die Verwaltung von EFRE und ELER, gebündelt sind, während die Verantwortung in Sachsen-Anhalt auf zwei separate Häuser (dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bzw. dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie) aufgeteilt wurde. Eine Gemeinsamkeit besteht darin, dass in beiden Bundesländern der

¹⁹ Das Operationelle Programm mit einer Beschreibung der Prioritätsachsen ist unter <https://efre.rlp.de/operationelles-programm/> verfügbar, die umfangreiche Liste der geförderten Projekte unter <https://efre.rlp.de/information-und-kommunikation/liste-der-vorhaben/>.

²⁰ Eine detaillierte Übersicht des OPs in Sachsen-Anhalt findet sich unter: <https://europa.sachsen-anhalt.de/europa-und-internationales/>. Die Liste der Vorhaben unter: <https://europa.sachsen-anhalt.de/esi-fonds-in-sachsen-anhalt/informationen-fuer-interessierte/liste-der-vorhaben/>.

ESF vom jeweiligen Arbeits- und Sozialministerium verwaltet wird. Die Organisationsformen anderer Bundesländer sind ebenfalls vergleichbar. Auf die Besonderheiten von Niedersachsen wird in Abschnitt 7 näher eingegangen.

3.2 EINFLUSS DER FÖRDERPOLITIK AUF DIE REGIONALENTWICKLUNG

Die ESI-Fonds verfolgen also inhaltlich und strategisch definierte gemeinschaftsweite Ziele. Sie haben keinen dezidierten sektoralen oder regionalen Fokus innerhalb der jeweiligen Bundesländer.²¹ Sie stehen für Projekte in allen Regionen und für alle Wirtschaftsbereiche im gesamten Bundesland zur Verfügung, die sich unter das entsprechende Programmziel subsumieren lassen.

Eine gesonderte Aufschlüsselung der geflossenen Fördermittel nach Branchen oder kleinräumiger definierter räumlicher Einheiten (zum Beispiel Landkreise oder kreisfreie Städte) wird daher in den umfangreichen Dokumentationen der ESI-Fonds nicht standardmäßig vorgenommen. Auch die Erfolgs- und Tätigkeitsberichte der einzelnen Fonds und ihre Ex-Post-Bewertungen erfolgen nicht entlang regionaler oder sektoraler Einheiten.²² Ihre Aufschlüsselung und Darstellung erfolgt ebenfalls nach den übergeordnet definierten Programmzielen und inhaltlichen Schwerpunkten. Dies ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass sich die Aktivitäten der Förderempfänger_innen (zum Beispiel Unternehmen, Forschungsinstitute, Vereine oder ähnliche Einrichtungen) oftmals gar nicht eindeutig bestimmten Branchen oder kleinräumigen Regionen zurechnen lassen. Bei grenzüberschreitenden INTERREG-Projekten stellt sich diese Problematik noch einmal in besonderem Maße.

Die differenzierten lokalen Unterschiede innerhalb eines Bundeslands, wie sie etwa durch die in Abschnitt 2 dokumentierten Lokalprofile zum Ausdruck kommen, finden in der Förderpraxis also keinen expliziten Niederschlag. Zwar erfolgt die Aufteilung der EU-Fördermittel innerhalb Deutschlands auf Ebene der Bundesländer anhand ökonomischer Kriterien. Innerhalb der Bundesländer gibt es aber keinen genaueren Abgleich, ob insgesamt mehr Fördergelder zum Beispiel in Landkreisen mit geringerem Beschäftigungswachstum oder mit bestimmten Ausprägungen der Lokalprofile („Pro-Trend“ oder „Anti-Trend“) geflossen sind. Ob und welche Projekte gefördert

werden, wird wettbewerblich entlang qualitativer und inhaltlicher Maßstäbe entschieden.

Dieser Umstand erschwert eine quantitative Bewertung der europäischen Förderpolitik. In der wissenschaftlichen Literatur gibt es mittlerweile eine Vielzahl von empirischen Studien zur Evaluation regional- und strukturpolitischer Maßnahmen. Hierunter befinden sich auch diverse Studien zur europäischen Regionalpolitik.²³ Das Ziel dieser Forschungsarbeiten besteht darin, den kausalen Effekt der Förderpolitik zu identifizieren: Welche wirtschaftlichen Auswirkungen lassen sich ursächlich einem spezifischen Förderinstrumentarium zuschreiben und hätten sich nicht auch ohne dessen Einsatz ergeben? Im Unterschied zu einer reinen Korrelationsanalyse berücksichtigt dieser Forschungsansatz also auch Mitnahmeeffekte (etwa solche Investitionen, die Firmen auch ohne den Erhalt von Fördermitteln getätigt hätten) oder zufällig zum selben Zeitpunkt stattfindende Ereignisse oder wirtschaftliche Trends, die ebenfalls Auswirkungen zum Beispiel auf das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt oder auf Investitionsentscheidungen hatten. Diese waren aber unabhängig vom Förderinstrumentarium und sind ihm deshalb nicht zuzuschreiben.

Das typische Forschungsdesign dieser Analysen verwendet oftmals einen räumlichen Ansatz. So gab es im Rahmen der Förderperiode bis 2013 ein trennscharfes regionales Kriterium für den Erhalt von Ziel-1-Förderung, die seinerzeit das wesentliche Instrumentarium der EU-Regionalpolitik darstellte. Hiernach war eine NUTS-3-Region (in Deutschland: ein Landkreis) nur dann förderfähig, wenn das dortige Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 75 Prozent des EU-weiten Durchschnitts rangierte. Durch den Vergleich der Regionalentwicklung knapp ober- und knapp unterhalb dieser Trennlinie konnten dadurch Rückschlüsse auf den Kausaleffekt der europäischen Förderpolitik gezogen werden.²⁴ Diese Studien stellten fest, dass die europäische Regionalpolitik durchaus im Sinne ihrer Zielsetzung zur regionalen Konvergenz der Einkommen beigetragen hat. Sie war insbesondere dann erfolgreich, wenn sie sich in den Förderregionen auf einen möglichst breit gestreuten Mix an Unternehmens- und Infrastrukturförderung fokussiert hat.

Dieser empirische Forschungsansatz ist für eine detaillierte Analyse der Auswirkungen der ESI-Fonds in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt im Rahmen dieser Studie aber nicht anwendbar, weil die trennscharfe Zurechnung der Fördermittel entlang regional definierter Zielgrößen nicht gegeben ist.

Daneben existiert in der Literatur ein weiterer empirischer Forschungsansatz, bei dem die kausalen Auswirkungen strukturpolitischer Maßnahmen auf Firmenebene analysiert werden. In diesem Literaturstrang gibt es auch eine Reihe von Studien zur Förderpolitik in (Ost-)Deutschland, die sich auf In-

²¹ Eine Ausnahme bildet ELER, die generell nur für „ländliche Räume“ zur Verfügung steht. Innerhalb der klar definierten Gruppe der ländlichen Räume werden dann aber ebenfalls keine regionalen Schwerpunkte, sondern inhaltliche Förderschwerpunkte definiert.

²² Ein umfassender Erfolgsbericht der ELER Rheinland-Pfalz ist verfügbar unter: [https://www.eler-eulle.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/6F867F8CEF086897C125823C00478243/\\$FILE/170927%20EULLE-Bewertungsbericht_2017_2017-09-27_finale-Fassung.pdf](https://www.eler-eulle.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/6F867F8CEF086897C125823C00478243/$FILE/170927%20EULLE-Bewertungsbericht_2017_2017-09-27_finale-Fassung.pdf). Auch diese Ex-Post-Evaluation basiert auf einem Befragungsansatz anhand von Interviews mit Expert_innen. Für den EFRE sind unter <https://efre.rlp.de/information-und-kommunikation/jaehrliche-durchfuehrungsberichte/> die jährlichen Erfolgsberichte und Evaluationen zusammengestellt. Für Sachsen-Anhalt finden sich entsprechende Selbstberichte zum Beispiel unter <https://europa.sachsen-anhalt.de/esi-fonds-in-sachsen-anhalt/informationen-fuer-interessierte/erfolgsprojekte/erfolgsprojekte-efre/>.

²³ Ein Überblick der Forschungsliteratur zu regionalen Evaluationsstudien der europäischen Förderpolitik und weiterer regionalpolitischer Förderprogramme findet sich zum Beispiel bei Neumark, David; Simpson, Helen (2015): Place-based Policies, in: Duranton, Giles et al. (Hrsg.): Handbook of Regional and Urban Economics, Amsterdam et al.: Elsevier, Vol. 5B, S. 1197–1287.

²⁴ Siehe zum Beispiel Becker, Sascha et al. (2010): Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance, Journal of Public Economics, 94 (9), S. 578-590.

strumentarien beziehen, bei denen auch ESI-Fonds in der Finanzierung beteiligt sind. Diese Studien kommen zu dem Schluss, dass etliche Fördermaßnahmen in der Vergangenheit zwar Beschäftigungs- aber kaum Produktivitätseffekte hatten.²⁵ Zudem hatte die gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung (F & E) zwar die erhoffte Wirkung, nämlich einen Anstieg der firmenspezifischen F & E-Aktivitäten. Nach Auslaufen der Förderung stellten viele Firmen diese Aktivitäten aber wieder ein.²⁶ Insgesamt zeichnen diese quantitativen Studien also ein gemischtes Bild der Effektivität von strukturpolitischen Fördermaßnahmen, insbesondere innerhalb Ostdeutschlands.

Schließlich gibt es umfangreiche deskriptive Darstellungen durch die Landesregierungen und die Europäische Union. Diese Dokumentationen bieten eine detaillierte Auflistung aller geförderten Projekte, nehmen aber auch Abschätzungen der durch die Fördermaßnahmen generierten ökonomischen Effekte (Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze etc.) vor. Eine so gestaltete Ex-Post-Evaluation der generierten Fördereffekte durch eine Selbstdarstellung ist letztlich sogar integraler Bestandteil jeder einzelnen durch die ESI-Fonds geförderten Maßnahme. Eine Auswahl davon wird regelmäßig im Rahmen von „Best Practice“-Beispielen der Öffentlichkeit nahegebracht.²⁷

Bei dieser Evaluation wird allerdings keine vergleichbar strenge empirische Methodik zur Identifikation kausaler Effekte angewendet. Dafür ist die Darstellung projektspezifisch und bildet die Heterogenität der Fördereffekte über die große Zahl an Einzelprojekten eher ab als die ökonometrische Methodik, deren Zielsetzung letztlich in der Abschätzung *durchschnittlicher* kausaler Fördereffekte besteht.

Im Rahmen dieser Studie wird keine quantitativ-empirische Evaluationsmethode angewendet. Stattdessen wird ein qualitatives Forschungsdesign mit Expert_innen-Interviews gewählt, um die Erfolge sowie Misserfolge und spezifischen Probleme der europäischen Förderpolitik in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt einzuordnen. Dieses Forschungsdesign bewegt sich in der Mitte der beiden oben beschriebenen Ansätze. Es wählt einen repräsentativen Ansatz, bei dem sich die Gesprächspartner_innen *allgemein* und nicht *projektspezifisch* äußern. Gleichzeitig stellt die Diversität der eingeholten Einschätzungen sicher, dass die Heterogenität der Fördereffekte über verschiedene Projektstränge adäquat abgebildet wird.

²⁵ Siehe Brachert, Matthias et al. (2018): Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany, in: Journal of Economics and Statistics, 238 (2), S. 103–124. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommen auch Etzel, Tobias et al. (2019): Efficiency and Equity Effects of Place-Based Policies: Evidence from Capital Subsidies in East Germany, Working Paper, ZEW Mannheim.

²⁶ Siehe Falck, Oliver et al. (2019): Evaluating a Place-Based Innovation Policy: Evidence from the Innovative Regional Growth Cores Program in East Germany, im Erscheinen: Regional Science and Urban Economics.

²⁷ Siehe zum Beispiel <https://europa.sachsen-anhalt.de/esi-fonds-in-sachsen-anhalt/informationen-fuer-interessierte/erfolgsprojekte/>.

4

METHODIK DER QUALITATIVEN INTERVIEWS

Im Rahmen dieser Studie wurden problemzentrierte strukturierte Interviews mit Entscheidungsträger_innen geführt, die in den Bundesländern und auf kommunaler Ebene für die Umsetzung und Durchführung von europäischer Förderpolitik verantwortlich sind.

Als Gesprächspartner_innen wurden einerseits Personen ausgewählt, die auf Ebene der Bundesländer europäische Förderpolitik federführend betreuen oder operativ umsetzen. Dabei wurden innerhalb der Ministerien unterschiedliche Hierarchiestufen (Staatssekretärebene, Abteilungs- und Referatsleitung) abgedeckt, um unterschiedliche Perspektiven auf die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten zuzulassen. Andererseits wurden kommunale Praktiker_innen angesprochen, die vor Ort für die Umsetzung von Förderprojekten sorgen und von deren Existenz wirtschaftlich und politisch unmittelbar betroffen sind. Hierbei gab es Berührungspunkte zu allen relevanten ESI-Fonds (EFRE, ESF, ELER).

Insgesamt wurden im Rahmen dieser Studie 11 Interviews an 8 verschiedenen Orten und mit insgesamt 16 Gesprächspartner_innen geführt. Hinzu kam ein Telefoninterview. Die Liste der interviewten Personen befindet sich im Anhang. Die Interviews, die im Zeitraum Juni bis Juli 2019 geführt wurden und deren Länge jeweils zwischen 45 und 90 Minuten variierte, wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Allen Gesprächspartner_innen wurde Vertraulichkeit in dem Sinne zugesichert, dass keine namentliche Zuordnung der Zitate stattfindet. Bei der Auswahl der Regionen wurde darauf geachtet, dass innerhalb der betrachteten Bundesländer (Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) städtische wie ländliche Regionen und – soweit möglich – auch Regionen in Grenzlage abgebildet sind, die in der Praxis auch mit grenzüberschreitenden INTERREG-Projekten in Berührung gekommen sind. Die weiteren Interviews in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen erlauben eine Erweiterung des Blickwinkels und schaffen eine nützliche Kontrollgruppe zur besseren Einbettung der Ergebnisse.

In den Interviews wurde insbesondere der subjektiv wahrgenommene Zielerreichungsgrad der europäischen Förderpolitik, deren spezifische Probleme und die Wahrnehmung in der Bevölkerung abgefragt. Durch den Zuschnitt der Gesprächsthemen konnte systematisch erfragt werden, welche Friktionen und Engpässe die Wirkungsfähigkeit der Förderpolitik aus Sicht der Interviewpartner_innen signifikant beeinträchtigen,

und welche Verbesserungspotentiale sie sehen.²⁸ Die strukturierten Interviews folgten dabei einem einheitlichen Gesprächsleitfaden, der vorab zur Verfügung gestellt wurde und eine (Teil-)Standardisierung der Einzelinterviews erlaubt. Der Gesprächsleitfaden ist im Anhang aufgeführt.

Konkret bildet der Gesprächseinstieg eine erzählgenerierende Frage in Form eines Blicks zurück auf den Ablauf des Prozesses der Beantragung/Durchführung konkreter Förderprojekte. Die Erzählaufforderung führt zu einer narrativen Phase, in der durchgehend nicht nur faktische Entstehungszusammenhänge der Förderpraxis chronologisch beschrieben, sondern bereits erste eigene Setzungen hinsichtlich erfahrener Umsetzungsprobleme der Regionalförderung im jeweiligen Land vorgenommen werden. Die angesprochenen Erlebnisse wurden dann im weiteren Interviewverlauf mittels allgemeiner bzw. spezifischer Sondierungen vertiefend aufgegriffen. Diese Fragen gliedern sich in den natürlichen Erzählstrang ein und nehmen jene Begriffe auf, die von den Befragten im Vorlauf selbst verwendet werden. Nach diesem Hauptteil fokussiert der Leitfaden Fragen nach der Wahrnehmung von Fördermaßnahmen in der Bevölkerung.

Hierbei war vor allem von Interesse, inwiefern sich die europäische Förderpolitik im Bewusstsein der Bevölkerung niederschlägt. Den Abschluss des Gesprächs bilden Frageimpulse mit evaluativem Charakter. Hier wird nach allgemeinen Faktoren für den Erfolg/Misserfolg von Regionalförderung gefragt. Aus den Antworten lassen sich neben generellen „Essentials“ auch Verbesserungsvorschläge entnehmen, welche wiederum die Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der europäischen regionalpolitischen Förderpraxis erlauben.

Die Auswertung der Interviewergebnisse im nächsten Abschnitt ist in drei Teile untergliedert. Im ersten Block (Ab-

²⁸ Die problemzentrierte Interviewführung folgt der Methode von Witzel, Andreas (1985): Das problemzentrierte Interview, in: Jütteman, Gerd (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie, Weinheim, S. 227-255. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse werden Verfahren nach Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung, Beltz, München, eingesetzt. Die Gespräche werden mit einer offenen Erzählaufforderung eingeleitet, mit dem Ziel, eine dezidiert narrative Gesprächsstruktur hervorzurufen, die es den Befragten ermöglicht, subjektive Einschätzungen und Erfahrungen anhand von konkreten Schilderungen und beispielhaften Erlebnissen darzustellen.

schnitt 5) werden zunächst qualitative Einschätzungen zur generellen Wirksamkeit der europäischen Förderpolitik diskutiert. Anschließend werden in Abschnitt 6 insgesamt sechs thematische Problemkreise aufgespannt, in denen jeweils spezifische Mängel und Ineffizienzen der Förderpraxis beschrieben und analysiert werden. Schließlich werden in Abschnitt 7 dann – basierend auf dieser Problemanalyse – konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Förderpraxis abgeleitet.

Die Auswertung der Interviews erfolgt anhand von exemplarischen Zitaten. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, dass keine idiosynkratischen Einzelmeinungen abgebildet werden, sondern in repräsentativer Form besonders solche Positionen zum Ausdruck kommen, die wiederholt von mehreren Gesprächspartner_innen artikuliert wurden.

Zusätzlich flossen die Ergebnisse von zwei Fokusgruppentreffen der Friedrich-Ebert-Stiftung mit jeweils ca. 20 Teilnehmer_innen ein, bei denen Zwischenergebnisse der Interviews präsentiert und im Hinblick auf politische Handlungsempfehlungen diskutiert wurden. Die Teilnehmer_innen dieser Gesprächsrunden waren ebenfalls Expert_innen aus den Bereichen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft, die mit Problemstellungen der Europäischen Förderpolitik seit Langem intensiv vertraut sind.²⁹

²⁹ Eine vollständige Liste aller Interviewpartner_innen und Gesprächsteilnehmer_innen kann auf Anfrage von der Friedrich-Ebert-Stiftung bereitgestellt werden.

5

ZUR WIRKSAMKEIT DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK

Grundtenor aller Interviews war, dass die Europäische Union über ihre Strukturförderprogramme in der Vergangenheit zentrale Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerregionen geleistet hat. Die repräsentativen Zitate in Box 1 bringen diese positive Gesamteinschätzung zum Ausdruck, die sich in ähnlicher Form in praktisch allen Gesprächen sowohl in Ostdeutschland wie auch in Westdeutschland widerspiegelte.

Box 1

Hat Ihnen die Regionalförderung der Europäischen Union geholfen?

„Ohne die europäische Regionalförderung wäre das, was wir hier im Land anpacken, wirklich nicht möglich.“

„Das hat die Stadt massiv verändert, und wir haben enorm davon profitiert.“

„EU-Förderprogramme sind grundsätzlich eine sehr positive Sache für uns. Sehr wichtig!“

„Warum kommen Firmen? Firmen, die sich ansiedeln wollen, kommen eigentlich nur, wenn es Förderung gibt.“

Solche subjektiven Einschätzungen, zumal von einem Personenkreis, der direkt mit der Förderpraxis vertraut ist, können quantitativ-empirische Untersuchungen natürlich nicht ersetzen. Trotzdem deckt sich das positive Bild aus Box 1 mit dem in Abschnitt 3 diskutierten Stand der wissenschaftlichen Literatur zur raumbezogenen Evaluation der EU-Regionalpolitik. In den Gesprächen wurde zudem betont, dass die europäische Förderpolitik in Ostdeutschland vor allem in der Frühphase nach der Wende spürbare positive Effekte hatte. Hierdurch konnten zwar die dramatischen Einbrüche bei der Beschäftigung und die entstehende Massenarbeitslosigkeit der Nachwendezeit nicht verhindert werden. Ohne das Gegensteuern der deutschen und der europäischen Strukturpolitik wären die lokalen Beschäftigungseffekte aber nach Aussagen aller Gesprächspartner_innen noch weitaus dramatischer ausgefallen. Die Förderung wird, vor allem in ländlichen ostdeutschen Regionen, daher auch weiterhin für unverzichtbar gehalten.

Etwas kontroverser wurde die Frage diskutiert, ob die Finanzierung dieser Förderpolitik notwendigerweise einen Umweg

über Brüssel nehmen müsse. Diese Diskussion steht im Zusammenhang mit der Position Deutschlands als (in absoluten Zahlen) größtem sogenannten „Netto-Zahler“ der Europäischen Union. Aktuell steht dem jährlichen Fluss von rund 12 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt nach Deutschland eine gesamte deutsche Zahlung in den EU-Haushalt von rund 25 Milliarden gegenüber.³⁰ Prinzipiell wäre es also denkbar, das für Strukturpolitik zur Verfügung stehende Mittelvolumen insgesamt zu steigern, indem dieser Politikbereich auf nationaler Ebene organisiert und der Netto-Differenzbetrag hierfür angesetzt würde – etwa durch eine entsprechende Ausweitung der gesamtdeutschen Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (GRW) von Seiten des Bundes und der Länder. Hierauf wiesen mehrere Gesprächspartner_innen auch ausdrücklich hin.

Trotzdem herrschte in den Interviews große Einigkeit, dass der momentan beschrittene Weg einer parallelen nationalen wie europäischen Regional- und Strukturförderung Bestand haben sollte – unabhängig von der relativen Position der Zahlungen und Rückflüsse aus dem EU-Haushalt.

Box 2

Wozu der Umweg über Brüssel?

„So stellt man ja die ganze Europäische Union infrage.“

„Viele sagen: Wir zahlen da x Millionen rein, aber kriegen nur y Millionen raus. Aber ohne Europa ist doch gar nicht gesetzt, dass diese y Millionen tatsächlich für denselben Zweck zur Verfügung stünden. Europa bündelt bestimmte Kräfte. Diese Mittel gibt es nur, weil es Europa gibt.“

„Dann gehen wir ja wieder in den Nationalismus zurück. Die Deutschen kümmern sich um sich, die Anderen kümmern sich auch um sich selber. Das würde doch dem Europa-Gedanken widersprechen.“

Dies hat, wie Box 2 zeigt, in erster Linie mit dem gesamteuropäischen Charakter der Strukturpolitik zu tun, die Entwicklungsziele und -strategien für die gesamte Europäische Union

³⁰ Vgl. Petzold, Wolfgang (2019): Auswirkungen und Synergien des EU-Haushalts 2021-2027 für die EU-Programme im ländlichen Raum, Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung Mainz, 16. August 2019.

definiert. Diese Definition gemeinsamer Ziele und die Ausschöpfung von Synergie- und Lernpotentialen seien geradezu konstitutiv für den Prozess der europäischen Einigung. Eine Re-Nationalisierung der Strukturpolitik würde nicht nur dazu führen, dass diese Zielharmonie, die in der „Europa 2020“-Strategie zum Ausdruck kommt, zerbräche. Sie käme nach Ansicht einiger fast dem Ende der Europäischen Union gleich. Zudem sei es unklar, ob nationale Förderpolitiken in der Praxis tatsächlich das Vakuum wieder füllen würden, welches sich im hypothetischen Fall einer Beendigung der europäischen Förderpolitik ergäbe. Insgesamt herrschte also, sowohl in Ost- wie in Westdeutschland, ein hohes Maß an europäischer Solidarität in dieser Frage vor. In Grenzregionen war dies sogar noch einmal besonders stark ausgeprägt.

Die Befürwortung dieses grundsätzlichen Organisationswegs begründete sich aber auch in einer grundsätzlichen politökonomischen Erkenntnis. Hiernach würde die Akzeptanz des europäischen Einigungsprozesses auch an sichtbaren und gebündelten Projektfinanzierungen hängen, die Europa für die Bürger_innen erlebbar und erfahrbar machen. In diesem Sinne seien Brutto-Zahlungen und der Rückfluss von Mitteln in reiche und hoch entwickelte Mitgliedsstaaten unverzichtbar für die Kompromissfindung der EU-Mitgliedsstaaten untereinander und eine weitere Vertiefung der Europäischen Union.

6

PROBLEME DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK

Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung wurden in den Gesprächen insgesamt sechs Problemkreise der europäischen Förderpolitik aufgezeigt, die in diesem Abschnitt diskutiert werden.

6.1 BÜROKRATIE UND DIE „KULTUR DES MISSTRAUENS“

Grundtenor praktisch aller Interviews war, dass der Verwaltungsaufwand im Umgang mit europäischen Fördermitteln auf allen Ebenen (Beantragung, Durchführung, Abrechnung) als hoch komplex eingestuft wird. Diese Komplexität habe im Zeitablauf immer weiter zugenommen, wie Box 3 zeigt.

Box 3

Bürokratie ist immer mehr geworden

„Es ist in der Tendenz nach immer bürokratischer geworden, nicht einfacher.“

„Ja, es ist komplizierter geworden, und an Stellen, wo man es nicht erwartet hat. Solange es das Programm gibt, gibt es die Ankündigung – eigentlich alle sieben Jahre –, es einfacher zu machen. Und irgendwo wird es dann auch einfacher, dafür entstehen aber an anderer Stelle neue Probleme.“

Als Ursache wurden mehrere Gründe geäußert. Vor allem scheint die hohe Komplexität aus dem Zusammenspiel mehrerer parallel einzuhaltender Rechtsverordnungen und dem sich daraus ergebenden Prüfaufwand zu ergeben. Grundsätzlich obliegt die Verwaltung der ESI-Fonds den Bundesländern. Die Verwaltungsbehörden der einzelnen Fonds sind bei unterschiedlichen Ministerien angesiedelt. Der EFRE liegt dabei typischerweise beim Wirtschafts-, der ESF beim Arbeits- und der ELER beim für Landwirtschaft zuständigen Ressort (in Rheinland-Pfalz ist das ebenfalls das MWVLW). Die zuständige Prüfbehörde ist aber anderswo aufgehängt, oftmals beim Finanzministerium, und wird ihrerseits durch die EU-Behörden und Rechnungshöfe Prüfungen unterzogen. Bei Diskrepanzen der relevanten Bundes- und Landeshaushaltsordnungen mit den detaillierten Vorgaben aus Brüssel wird typischerweise das jeweils strengere Regelwerk als Maßstab herangezogen. Insgesamt ist durch diese Abläufe ein überbordender Prüf- und Verwaltungsaufwand entstanden, der

die Abläufe in der europäischen Regionalförderung erheblich verzögert und erschwert.

Insbesondere herrsche in vielen Verwaltungseinheiten eine regelrechte Furcht davor, Verfahrensfehler zu begehen und sich daraus resultierend mit Rückforderungen von Fördermitteln konfrontiert zu sehen – zu einem Zeitpunkt, der typischerweise bereits nach der eigentlichen Mittelverausgabung liegt. Zudem sei in der Verwaltung eine „Kultur des Misstrauens“ entstanden, die sich bisweilen auch negativ auf die Motivation der damit beschäftigten Mitarbeiter_innen auswirke. Repräsentative Äußerungen zu diesem Themenkomplex sind in Box 4 zusammengestellt.

Box 4

Kultur des Misstrauens

„Ich wünsche mir, dass da mehr Vertrauen herrscht. Dass man in der oberen Ebene mehr Vertrauen in die untere Ebene hat, dass die die Dinge schon ordentlich umsetzen, und man nicht alles ständig nachprüfen muss.“

„Es ist theoretisch denkbar, dass ein und dasselbe Projekt von acht unterschiedlichen Stellen geprüft wird.“

„In meiner Verwaltungsbehörde arbeiten 20 Leute aus 8 verschiedenen Ländern. Das ist ein intrinsisch europäisch motivierter Haufen. Aber ein Drittel bis die Hälfte von denen sind mit Kontroll- und Audit-Themen befasst. Das kann nicht richtig sein. Im schlimmsten Fall tötet das die Euphorie für Europa ab.“

Auf den verschiedenen Ebenen herrscht eine rege Debatte, wer für den enormen Verwaltungsaufwand und die Komplexität der Verfahren verantwortlich sei. Eine unter den Vertreter_innen der Kommunen weit verbreitete Sichtweise gibt dabei den Ländern die wesentliche Verantwortung. Die Bundesländer sind nicht bloß für die Verwaltung und ordnungsgemäße Verausgabung der europäischen Fördermittel verantwortlich. Sie konkretisieren im Rahmen der OPs auch die vorgegebenen Förderziele der Europäischen Union für die jeweilige Förderperiode und kombinieren dabei – wie oben dargestellt – die europäischen Gelder oftmals mit eigenen Mitteln oder Fördergeldern des Bundes, um damit eine integrierte Förderpolitik für Unternehmen, Kommunen und weitere Akteure innerhalb des Bundeslands anzubieten. Hierbei werden

dann auch landeseigene politische Ziele verfolgt, die im Einklang mit den Vorgaben der EU-Förderprogramme stehen.

Die Städte und Gemeinden haben daher in den Abläufen der europäischen Regionalförderung selten mit Brüssel direkt, sondern praktisch ausschließlich mit den Landesministerien und den landeseigenen Förderbanken zu tun, die für die Abwicklung der Förderprogramme zuständig sind. Gleiches gilt für die Unternehmensförderung, die EU-Mittel auch bloß indirekt verausgabt.

Box 5

Die Kommunen machen das Land für die Komplexität verantwortlich

„Die ganze Bürokratie, die da dranhängt, ist schlimm. Aber die ist ja oftmals gar nicht von Brüssel gemacht, sondern weil die Landesseite ein bisschen misstrauisch ist und das nicht unmittelbar durchreichen will.“

„Und da macht unser Land das zu kompliziert. Die legen auf die europäischen Normen immer noch eigene Richtlinien drauf, die lange diskutiert werden, erst ganz spät kommen und das Verfahren noch komplizieren.“

„Da sind das sogar noch mehrere Ministerien, die da mitreden und sich gegenseitig kompetenzmäßig beharken. Also das macht keinen Spaß, ein Projekt zu machen, wo das Land mit dabei ist.“

Box 5 zeigt, dass die kommunalen Akteure daher vorwiegend die Vertreter_innen der Landesebene für Bürokratie und Verwaltungsaufwand verantwortlich machen. Dies sei auch dem Zuschnitt der Ressorts geschuldet, nämlich der Administration diverser Fördertöpfe (EFRE, ESF, ELER) durch unterschiedliche Landesministerien mit jeweils eigenen Herangehensweisen.

Die Landesseite weist allerdings den Vorwurf, sie sei vornehmlich für den bürokratischen Aufwand verantwortlich, zurück. Auch sie sei in hohem Maße mit Vorschriften und Regeln konfrontiert und setze diese bloß um. Außerdem erfülle sie gegenüber den Kommunen eine Schutzfunktion. Denn die Landesebene garantiere die ordnungsgemäße Mittelverwendung und die Einhaltung aller Vorgaben. Gehe hier etwas schief, und komme es im Fall von Verfahrensfehlern zu einer Rückforderung von Mitteln, dann seien die Kommunen damit alleine überfordert (siehe Box 6). Die Bundesländer böten hier sozusagen eine Versicherungsleistung an.

Box 6

Die Länder machen Brüssel für die Komplexität verantwortlich und weisen auf ihre Schutzfunktion hin

„Das ist Brüssel. Das sind Brüsseler Verordnungen, und da machen wir gar nichts.“

„Wir reden über 40 Verordnungstexte à 100 Seiten. Das ist ein irres Material und die Rechtsgrundlage für die Verausgabung jedes einzelnen Euros. Und jetzt stellen Sie sich vor, das darf jetzt jede einzelne Kommune selber auswerten, interpretieren, übersetzen, anwenden.“

„Wenn einer bei den Kommunen prüft, und es war was falsch, dann müssen sie zurückzahlen. Und das tut dann richtig weh. Denn in der Regel sind die Mittel dann ja verausgabt, die sind weg.“

Unabhängig davon, ob und in welchem Maße nun Brüssel oder die Länder für den existierenden Verwaltungs- und Prüfaufwand verantwortlich sind, erwachsen daraus aber Konsequenzen bei den potentiellen Förderempfänger_innen.

So zeigt Box 7, dass gerade Unternehmen sich oftmals gegen die Inanspruchnahme von Förderung entscheiden, weil sie den Prozess als zu aufwändig empfinden. Insbesondere die zahlreichen Publizitätspflichten wurden hierbei herausgestellt. Auch bei den Kommunen können die Kosten für die Beantragung und Umsetzung von Projekten prohibitiv hoch sein. Dies resultiere aus einer unzureichenden Personalausstattung vor allem in kleinen Gemeinden, die keine personellen Kapazitäten für den professionellen Umgang mit europäischen und sonstigen Regionalförderprogrammen vorhalten können. Box 7 deutet also bereits an, dass personelle und finanzielle Engpässe bei den potentiellen Empfänger_innen eine zielgenaue und adäquate Förderung erheblich erschweren können.

Box 7

Kommunen und Unternehmen sind überfordert mit der Komplexität der Förderprogramme

„Die Firmenchefs sagen: Weißte was, ich will die Förderung nicht mehr. Viel zu kompliziert. Und dann soll man noch vorfinanzieren. Das geht gar nicht, viele arbeiten ja eh am Limit.“

„Kleine Gemeinden schaffen das nicht mehr. Die können diese Komplexität der Anträge und die Verwaltung der Verfahren kaum mehr mit ihren eigenen Leuten machen. Das ist in einer Großstadt natürlich anders.“

„Überall sind die Kommunen ausgedünnt, um Personalkosten zu sparen. Die arbeiten oft am Limit.“

6.2 KOFINANZIERUNG – FÖRDERUNG DER CLEVEREN, NICHT DER SCHWACHEN

Dieses Problem wird verschärft durch den Aspekt der Kofinanzierung. Kommunen müssen bei nahezu allen Förderprogrammen Eigenanteile beisteuern. Die konkreten Sätze variieren, liegen aber bei mindestens zehn Prozent und meist weit darüber. Auch Unternehmen müssen Vorfinanzierungen und Eigenbeiträge leisten, wenn sie Fördermittel in Anspruch

nehmen möchten. Eine vollständige Kostenübernahme, die sogenannte „100-Prozent-Förderung“ ist – abgesehen von wenigen Ausnahmen wie der Breitbandförderung in Ostdeutschland – grundsätzlich ausgeschlossen.

Angesichts der teilweise sehr angespannten Haushaltslage stellt diese Anforderung zur Kofinanzierung eine wesentliche Hürde dar – wie Box 8 zeigt. Gerade die finanzschwächsten Kommunen betrifft dieser Engpass am stärksten. Sie sind gerade in Rheinland-Pfalz teilweise erheblich überschuldet, mussten in der Vergangenheit stark bei Investitionen und freiwilligen kommunalen Leistungen kürzen und sind daher am dringendsten auf Fördermittel angewiesen. Aus ihrer Sicht hat sich ein System etabliert, bei dem „nicht die Schwächsten, sondern die Cleversten“ gefördert werden. Denn die Vorbedingung für den Erhalt von Förderung seien hinreichende Ressourcen, um funktionierende Managementstrukturen für den Umgang mit den komplizierten Regularien aufzubauen und die entsprechenden zur Verfügung stehenden Fördermittel überhaupt abrufen zu können.

Box 8

Kofinanzierung – die kommunale Sichtweise

„Ich halte es grundsätzlich für gut, Eigenanteile zu verlangen. Damit fördere ich aber momentan die Starken.“

„Bei den Fördermitteln kommen nicht die Schwächsten zum Zuge, sondern die Cleversten, die gut vernetzt sind und die die Kapazitäten haben.“

„Bei unserer Haushaltssituation brauche ich unserem Oberbürgermeister gar nichts vorschlagen, wo die Kofinanzierung höher als zehn Prozent liegt. Das ist undenkbar. Das ist das größte Hemmnis.“

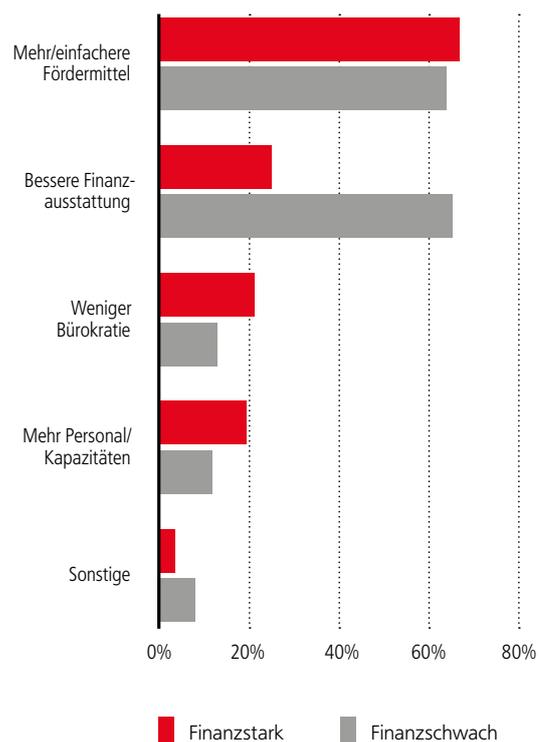
Dieses Problem betrifft nicht alleine die Regionalförderung der EU, sondern auch die des Bundes sowie Projektförderungen generell. Daher wird die Problematik der Kofinanzierung und der unzureichenden Finanz- und Personalausstattung auch in einem breiteren Kontext diskutiert.

Hintergrund ist dabei der in Abschnitt 2 dargestellte empirische Befund, dass in Deutschland auf kommunaler Ebene ein massiver Investitionsstau und gravierende Infrastrukturmängel in vielen Bereichen (öffentliche Gebäude, Straßen, Brücken, digitale Netze) vorherrschen. So bewegen sich die Netto-Investitionen der deutschen Kommunen seit insgesamt 16 Jahren im negativen Bereich. Die Bruttoinvestitionen decken also nicht einmal die rechnerischen Abschreibungen.³¹ Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beziffert den kommunalen Investitionsrückstand auf insgesamt 138 Milliarden Euro. Dieser ist allerdings sehr ungleich im Bundesgebiet verteilt. Rheinland-Pfalz gehört dabei zu den Ländern mit den geringsten Investitionen und dem höchsten Bestand an kommunalen Altschulden, was auch eine Folge der in den Lokal-

profilen dargestellten Strukturbrüche der Vergangenheit ist. Regionale Fördermaßnahmen der Europäischen Union (wie auch des Bundes) wären also geeignet, diese Infrastrukturmängel zumindest partiell zu beheben und gezielte regionale Entwicklungsimpulse zu setzen. Dies geschieht aber bloß in einem unzureichenden Maße.

Das repräsentative Kommunalpanel der KfW fragt jährlich nach den Gründen für den kommunalen Investitionsrückstand. Wie Figur 4 zeigt, würde der Zugang zu mehr und einfacheren Fördermitteln (darunter auch der EU) von den betroffenen als wichtiger Beitrag für mehr Investitionen gewertet. Eine bessere grundständige Finanzausstattung wird, insbesondere in den finanzschwachen deutschen Kommunen, ebenfalls als zentraler Baustein genannt. Diese repräsentative quantitative Untersuchung unterstützt also die Erkenntnisse aus unserem qualitativen Forschungsansatz.

Figur 4
Hilfreiche Maßnahmen zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstands



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, eigene Darstellung

Wiederum hat die Landesebene eine weniger pessimistische Sichtweise auf die Problematik der Kofinanzierung. So wird die grundsätzliche Herausforderung zwar anerkannt. Gleichzeitig gäbe es aber auch konkrete Hilfestellungen für Kommunen mit akuten Haushaltsschwierigkeiten, und die Hürden seien in der Praxis kleiner, als es zunächst scheinen mag. So würden sich die zuständigen Landesministerien gegenüber der Haushaltsaufsicht dafür einsetzen, dass Projekte auch dann durchgeführt werden dürfen, wenn die kommunale Haushaltssituation einen Eigenbeitrag zu einer freiwilligen Leistung eigentlich nicht hergibt. Außerdem würden teilweise

³¹ Siehe Fratzscher, Marcel et al. (2019): Gut investierte Schulden sind eine Entlastung in der Zukunft, in: Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 307-329 sowie Südekum (2019), a. a. O.

Kofinanzierungshilfen auf Landesebene bereitgestellt, die den zu erbringenden Eigenanteil der Kommunen noch weiter reduzieren. Informelle Netzwerke und „kurze Wege“ in der Kommunikation würden dafür sorgen, dass kein gutes Projekt am Ende an einer mangelnden Kofinanzierung scheitert.

Box 9

Kofinanzierung – die Sichtweise der Länder

„Mir ist kein konkreter Fall in einer bestimmten Größenordnung bekannt, wo es an Eigenanteilen gefehlt hätte.“

„Das habe ich noch nie gehört. Wenn die Kommune bei uns einen Antrag einreicht, dann signalisiert sie ja, dass der Kämmerer das Geld für die Kofinanzierung zur Verfügung gestellt hat.“

„Da spricht man miteinander, da sind die Wege ja auch kurz. Wo ein Wille ist, da ist auch ein Weg.“

Die in Box 9 angesprochenen Abhilfen beziehen sich allerdings bloß auf solche Projekte, wo die betroffenen überschuldeten Kommunen auch tatsächlich einen entsprechenden Projektantrag eingereicht haben. Nicht beobachtbar sind solche Fälle, bei denen potentielle Förderkandidat_innen gar nicht erst einen entsprechenden Antrag stellen – sei es aufgrund allgemeiner Überlastung der kommunalen Verwaltungen oder in Vorausschau eines Engpasses beim Eigenbeitrag. Die Relevanz und Häufigkeit dieser Problematik wird von den Vertreter_innen der Landesregierungen und in den betroffenen Kommunen unterschiedlich eingeschätzt. Letztere bezeichneten diese Konstellation, dass Projektanträge erst gar nicht gestellt würden, als sehr relevant. Auf Seiten des Lands wurde diese Problematik als weniger virulent eingeschätzt. Die letztendliche Klärung dieses Dissenses kann im Rahmen dieser Studie nicht abschließend erfolgen. Der Themenkomplex Kofinanzierung und (aufgrund kapazitärer Engpässe) nicht abgerufene Fördermittel, der sich auch im Kontext anderer Förderprogramme stellt, muss aber unbedingt intensiv begleitet und beobachtet werden.

6.3 BÜRGERBETEILIGUNG – REGIONAL-BUDGETS JA ODER NEIN?

Die bisher abgebildeten Debatten über die Hauptverantwortung für Bürokratie und Komplexität sowie die Bindungskraft von Kofinanzierungsverpflichtungen spiegeln letztlich eine tiefer liegende Kontroverse wider: Wie autonom soll die unterste Verwaltungsebene – die Kommune – über Mittelverwendungen entscheiden dürfen, und wie weit reicht der politische Gestaltungsanspruch übergeordneter Instanzen? Diese Grundsatzdiskussion betrifft wiederum nicht bloß die Förderpolitik der Europäischen Union, sondern letztlich jede Form von Projektförderung in einer vertikal untergliederten Verwaltungsstruktur.

Viele Akteure auf der kommunalen Ebene wünschen sich eine weitgehende Eigenverantwortung. Dieser in Box 10 repräsentierte Wunsch läuft insbesondere auf „Regionalbudgets“

hinaus, die vonseiten der EU finanziert und möglicherweise von Bund und Land finanziell angereichert werden. Noch weitgehender ist der LEADER-Ansatz, der im Rahmen des ELER-Fonds für ländliche Regionen zum Einsatz kommt. Hier entscheidet nämlich direkt eine Gruppe von Bürger_innen und Vertreter_innen der Zivilgesellschaft über die Mittelverwendung. Die Kommunalverwaltungen haben bloß noch eine ausführende Funktion.³²

Box 10

Kommunen sind für Regionalbudgets – LEADER-Ansatz als Vorbild

„Viele schrecken davor zurück, Fördermittel zu beantragen, aus Angst vor den Barrieren – sprachlich, Regularien –, das anzupacken. Und Angst, Fehler zu machen. Deswegen sage ich: Ein Regionalbudget wäre gut.“

„Am besten kriegt man Fördermittel im Kopf verortet, wenn man die Leute vor Ort mit europäischem Geld gestalten lässt. Das ist dieser LEADER-Ansatz. Ideal wäre es, wenn man die großen Töpfe (also EFRE- oder ESF-Mittel) zumindest teilweise über die LEADER-Arbeitsgruppen laufen lässt.“

„Wir machen ja nur noch Projektpolitik. Vor der Wende wusste Ost-Berlin, was die DDR braucht, und heute weiß das Brüssel. Aber ich glaube, wir haben unterschiedliche regionale Strukturentwicklungen, und die Frage ist, wo liegt der Schwerpunkt der Kommunalpolitik. Diese Themenvielfalt sollte man regional klären.“

Die Landesebene sieht die Regionalbudgets und den LEADER-Ansatz aber durchaus kritisch, wie Box 11 zeigt. Sie verweist auf ihren eigenen politischen Gestaltungsanspruch sowie den der Europäischen Union, die mit den Regionalfördermitteln übergeordnete Ziele (die „Europe 2020“-Strategie) erreichen will. Außerdem wird nochmals auf die bereits in Box 6 erwähnte Schutzfunktion hingewiesen. So müssten die Kommunen eigenständig für eine sachgerechte Umsetzung und Mittelverausgabung haften und wären im Ernstfall mit Rückzahlungsforderungen konfrontiert.

Box 11

Gestaltungsanspruch der Länder – Skepsis bei Regionalbudgets

„Brüssel will damit ja auch was erreichen. Die sagen ja nicht: Hier habt ihr ein Töpfchen, macht, was ihr wollt.“

„Aus Verwaltungssicht lege ich immer die Ohren an, weil: Die Kommunen wollen Regionalbudgets haben, aber nicht die Verantwortung tragen, wenn was schief läuft.“

„Es hilft niemandem, wenn man mit der Gießkanne übers Land geht. Das ist die Verantwortung aus Brüssel heraus zu sagen, wo soll sich Europa hin entwickeln. Und unsere, wo sehen wir die Schwerpunkte für die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land.“

³² Zum LEADER-Ansatz siehe: https://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_de.pdf.

Der Wunsch vieler Kommunen nach eigenständiger Verantwortung für Regionalbudgets dürfte letztlich auch der generellen Unzufriedenheit mit ihrer finanziellen Ausstattung geschuldet sein, die in Box 12 zum Ausdruck kommt. So können etliche Kommunen selbst ihre gesetzlich vorgeschriebenen Basisaufgaben nur schwerlich mit der zur Verfügung stehenden Steuerbasis abbilden. Selbst für kleinere Projekte im Bereich der „freiwilligen Leistungen“, die eigentlich Routineaufgaben darstellen sollten, sind sie oftmals auf externe Förderung angewiesen. Kommunalpolitik komme so lediglich einer Mangelverwaltung ohne politische Gestaltungsmöglichkeiten gleich.

Es wird daher eine Stärkung der kommunalen Finanzsituation insgesamt angemahnt. Das Instrument der Förderprogramme solle lediglich für außergewöhnliche Projekte zum Einsatz kommen, aber nicht einen Ersatz für grundständige kommunale Aufgaben bilden. Die Bereitstellung eines Regionalbudgets seitens der EU käme de facto einer Aufwertung der allgemeinen kommunalen Finanzsituation gleich. Daher wird sie von vielen Kommunen als optimale Ausgestaltung empfunden. Dabei müsste das Kernproblem aber eigentlich durch eine Reform der kommunalen Finanzbeziehungen innerhalb der Bundesrepublik adressiert werden, zum Beispiel durch eine Änderung des Zuteilungsschlüssels der Gemeinschaftssteuern oder einer Neuordnung der Finanzausgleichssysteme.

Box 12

Stärkung der kommunalen Ebene insgesamt

„Wir haben Gemeinden, wenn die ihre Verwaltungs- und Kreisumlage bezahlt haben, dann sind ihre gesamten finanziellen Mittel aufgebraucht. Da ist noch kein Baum geschnitten, keine Schule saniert und der Blumenstrauß für die Neunzigjährige schon gar nicht dabei. Das ist die Realität.“

„Es ist immer weniger Geld da, um die pflichtigen Aufgaben zu erfüllen, und immer mehr der Stil gekommen: Dann schreib doch einen Förderantrag. Das ist ein Irrweg, der uns politisch destabilisiert.“

„Ich plädiere dafür, dass wir eine gute kommunale Finanzausstattung vor Ort haben. Dann wird man auch politisch wieder stabiler werden.“

Auf Landesebene gibt es zwar Verständnis für den Wunsch der Kommunen nach einer besseren allgemeinen Finanzausstattung. Diese Diskussion müsse aber im Rahmen einer großen Föderalismusreform geführt werden und habe mit der Ausgestaltung der Regionalförderung der EU nichts zu tun. Zudem verwiesen die Länder in Box 13 darauf, dass die Kommunen und Vertreter_innen der Zivilgesellschaft schon heute (etwa über die Begleitausschüsse) einen erheblichen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Regionalförderprogramme der EU nehmen können. Dies laufe zwar nicht auf ein völlig frei verfügbares Regionalbudget hinaus. Aber es werde trotzdem sichergestellt, dass die Prioritäten der Förderprogramme nicht fernab der Bedürfnisse vor Ort in Brüssel oder den Landeshauptstädten fixiert werden. Im Idealfall gestalte

sich die Förderpraxis somit wie in einem Gegenstromprinzip aus Bottom-up (Kommunen artikulieren ihre Bedürfnisse) und Top-down (die EU definiert übergeordnete Ziele).

Box 13

Bürgerbeteiligung – bereits existent oder generell überschätzt?

„Es gibt ein aufwändiges Konsultationsverfahren oder eine Anhörung, wir haben einen riesigen Begleitausschuss, wo alle möglichen Leute vertreten sind, auch die Kommunen. Wenn es optimal läuft, dann werden die Informationen und die Bedarfe von unten gesammelt und dann in den Verhandlungen fixiert.“

„Dieser Prozess – wir überlegen uns was Neues – sollte nicht in Brüssel geboren werden. Sondern von den Ländern und der kommunalen Ebene. Wenn die darstellen können: Wir haben hier Bedarf, reichen das über die Länder nach Brüssel, und daraus wird ein Förderprogramm gestrickt. Dann wäre allen geholfen.“

„Ich glaube aber, dass diese Beteiligungsprozesse – auch unter dem Vorzeichen der Digitalisierung – ein Deckmäntelchen sind. Man kommt da zwar auf ein paar Anregungen. Dann ist es aber noch ein weiter Weg, um daraus Projektskizzen oder gar Förderanträge zu machen. Offen gestanden, ist das eine Modeerscheinung.“

„Da kommen immer dieselben paar Leute, und die sind alle über 60. Die breite Masse hat da kein Interesse.“

Außerdem weisen die Länder auf die Grenzen von Beteiligungsprozessen hin, die in erster Linie beim angesprochenen LEADER-Ansatz eine prominente Rolle spielen. Diese Prozesse seien zwar grundsätzlich eine Bereicherung. Sie erreichten aber bisweilen nicht den Grad an Konkretion, um daraus Handlungsanleitungen für eine funktionierende Förderpraxis ziehen zu können. Die Schwierigkeiten zeigten sich besonders bei den lokalen Arbeitsgemeinschaften (LAGs), die den LEADER-Ansatz über Beteiligungsprozesse der Zivilgesellschaft tragen. In diesen Gesprächs- und Entscheidungsforen sei eine Repräsentativität der beteiligten Akteure und eine Kontinuität des Engagements nicht ohne Weiteres zu gewährleisten, was regelmäßig zu Schwierigkeiten führe.

6.4 KANN MAN GEGEN DEN RECHTS-POPULISMUS „ANFÖRDERN“?

In der politikwissenschaftlichen und ökonomischen Forschung gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Studien, die einen Zusammenhang zwischen den regionalen ökonomischen Bedingungen und dem Wähler_innen-Anteil für rechtspopulistische Parteien aufzeigen.³³ Besonders in sogenannten „abgehängten Regionen“ finden diese Parteien einen deutlich höheren Zuspruch. Dieser Befund hat mittlerweile auch für die Regionalpolitik eine zentrale Bedeutung.

³³ Siehe Rodriguez-Clare, Andrés (2017): The Revenge of Places that don't matter, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1), S. 189-209. Online unter: http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf.

In Deutschland ergibt sich daraus die Frage, ob man mit dem Instrumentarium der regionalen Förderpolitik etwas gegen den Aufstieg des Rechtspopulismus ausrichten kann. Diese Frage, die auch in der Bundespolitik ein hohes Maß an Aktualität aufweist hat, wurde von den Gesprächspartner_innen durchaus kontrovers gesehen. Die Trennlinien verlaufen hier weniger eindeutig zwischen Kommunal- und Landesebene, sondern waren eher idiosynkratisch ausgeprägt. Die Boxen 14 und 15 zeigen exemplarisch einige optimistische und einige eher skeptische Einschätzungen zu der Frage, ob man „gegen den Rechtspopulismus anfordern“ könne.

Box 14

Kann man gegen den Rechtspopulismus anfordern? Einige Argumente dafür ...

„Ich bin schon der Meinung, dass man damit eine Menge bewegen kann.“

„Ja, ich glaube das geht. Aber man braucht Ansatzpunkte. Man kann nicht die Lausitz zu einer Hightech-Region machen. Aber man kann einer ländlichen Region durchaus das Gefühl vermitteln, sie ist nicht abgehängt.“

„Wenn ich gar nichts mache und sage, seht zu, wo ihr hinziehen könnt, dann ist das Wasser auf den Mühlen der Populisten. Ob das alles gelingt, ist eine andere Frage. Aber klar hilft Regionalförderung.“

Box 15

Kann man gegen den Rechtspopulismus anfordern? Einige Argumente dagegen ...

„Diese direkte Verbindung – je mehr Geld, desto weniger Rechtspopulismus – das ist extrem verkürzt, und damit wird man dieser Herausforderung auch nicht gerecht.“

„Wir haben einen Wohlstand in Deutschland, den hatten wir noch nie. Trotzdem wird heute mehr gemeckert als vor 10 oder 15 Jahren.“

„Uns geht es allen persönlich deutlich besser als vor 30 Jahren. Und trotzdem ist eine Angst da, Furcht vor Veränderung, vor der Reduktion des Erarbeiteten, vor dem Einbruch. Das mit dem Instrument von Regionalförderung aufzubrechen, ist irgendwie lustig. Das alleine wird nicht helfen.“

Von fast allen Gesprächspartner_innen wird die Einschätzung geteilt, dass Förderinstrumente einen wichtigen Beitrag zum Erhalt und zur Schaffung regionaler Entwicklungsperspektiven leisten. Insbesondere wird angemerkt, dass eine vollständige Abkehr von der Förderung „abgehängter Regionen“ erhebliche politische Folgekosten nach sich zöge. Hieraus folge aber nicht, dass mehr Förderung automatisch zu geringeren Rechtspopulismus-Anteilen führe – zumal die Hinwendung zum Rechtspopulismus eben nicht nur ökonomische Ursachen habe. Es gehe also nicht bloß um *mehr*, sondern um *die richtige Form* von Regionalförderung.

Box 16

Welche Art von Regionalförderung könnte gegen den Rechtspopulismus helfen?

„Wir werden das nicht lösen, wenn wir einfach mehr Geld unter die Leute streuen. Am Ende ist das doch nur ein Ruhigstellen. Wenn wir über Zufriedenheit sprechen, dann müssen wir über kooperative Systeme und Bürgerbeteiligung sprechen. Wie man die Leute dazu mitnimmt, sich selbst aktiv zu beteiligen.“

„Man muss den Leuten vor Ort zuhören: Was sehen die an Projekten, die möglicherweise aus Brüssel gefördert werden können? Wenn man da zuhört und die Leute vor Ort abholt – unglaublich komplex und aufwändig – erreicht man schon Akzeptanz. Unglaublich aufwändig. Aber ein Weg, der möglicherweise Erfolg verspricht.“

Bei der Ausgestaltung wurden wiederum das Bottom-up-Prinzip und die Bürgerbeteiligung als entscheidende Elemente hervorgehoben, um mit den Instrumenten der Regionalpolitik gegen den erstarkenden Rechtspopulismus vorzugehen. Das bezieht sich auch speziell auf die Förderprogramme der Europäischen Union. Hier wurde wiederum der LEADER-Ansatz von vielen Gesprächspartner_innen explizit als derjenige herausgestellt, der (vor allem in Ostdeutschland) am ehesten gegen den Rechtspopulismus hülfte, weil er den Bürger_innen am direktesten Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand gibt.

Wiederum ist zu konstatieren, dass auch dieser Vorschlag insgeheim den Wunsch nach einer grundsätzlichen Neuordnung der kommunalen Finanzbeziehungen und einer Stärkung der Kommunalfinzen widerspiegeln dürfte. Die zentrale Motivation schien zu sein, dass die kommunale Ebene wieder mehr politischen Gestaltungsspielraum an die Hand bekommt, um für die Bürger_innen sichtbare Infrastrukturangebote machen zu können und öffentliche Güter bereitzustellen. Diese Sichtbarkeit des Staats vor Ort wurde von vielen Gesprächspartner_innen als entscheidend angesehen, um wirksam gegen den erstarkenden Rechtspopulismus vorzugehen.³⁴ Dies sei letztlich auch wichtiger als kostenintensive Leuchtturmprojekte, die vonseiten der EU oder des Bundes finanziert würden, deren Grundidee aber nicht ihren Ursprung in der Region haben.

6.5 BEKANNTHEITSGRAD DER EURO-PÄISCHEN REGIONALFÖRDERPOLITIK IN DER BEVÖLKERUNG

Eine separate Diskussion betrifft die Frage, ob die Existenz und das Ausmaß der EU-Regionalförderung in der Bevölkerung überhaupt bekannt sind. Die in Box 17 geäußerten Ansichten zu dieser Frage gehen durchaus auseinander. Einige Gesprächspartner_innen äußerten sich sehr skeptisch. Hier-

³⁴ Hillje, Johannes (2017): Rückkehr zu den politisch Verlassenen – Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland und Frankreich, Progressives Zentrum. Online unter: https://www.progressiveszentrum.org/wp-content/uploads/2018/03/Rückkehr-zu-den-politisch-Verlassenen_500-Gespräche-in-rechtspopulistischen-Hochburgen-in-Deutschland-und-Frankreich_Studie-von-Johannes-Hillje_Das-Progressive-Zentrum.pdf.

nach nehme die Bevölkerung lediglich – im besten Fall – das fertiggestellte Projekt an sich wahr. Die genaue Herkunft der Investitionsmittel und der europäische Förderbeitrag stießen dabei aber auf keinerlei Interesse. Andere glaubten durchaus an einen gewissen Bekanntheitsgrad der europäischen Fördermittel, der über die Zielgruppe der direkt Begünstigten hinausgehe. Als wirklich optimal und nicht mehr verbesserungsfähig wurde der aktuelle Status quo aber von niemandem bezeichnet.

Box 17

Ist die Förderpolitik der Europäischen Union überhaupt bekannt?

„Das wissen die Leute nicht, dass da europäisches Geld drinsteckt. Das ist alles nicht gut verkauft.“

„Wenn sie sich mit einem Mikrofon in die Fußgängerzone stellen, dann wissen das die Allermeisten nicht. Da wissen die das eher mit dem Netto-Zahler, aber nicht, dass wir auch etwas von Brüssel zurückbekommen.“

„Die es wissen wollen, die wissen es auch. Die sich informieren. Diejenigen, denen das Meiste sowieso egal ist, die wissen das nicht. Es gibt ja mittlerweile einen großen Teil der Bevölkerung, die man gar nicht mehr erreicht mit politischen oder sonstigen Informationen.“

Wesentliche Kanäle der Öffentlichkeitsarbeit sind einerseits pressewirksame Termine rund um EU-geförderte Projekte, etwa Einweihungen oder Betriebsbesichtigungen, durch politisches Spitzenpersonal. Auch die öffentlich platzierten EU-Embleme, Fahnen, Bauschilder etc. wurden erwähnt. Sie hätten in der Bevölkerung einen hohen Bekanntheitsgrad.

Als wesentliches Problem wird aber in Box 18 das oftmals zu kleinteilige und nicht gebündelte Marketing der einzelnen Fonds angesehen. Die Namen EFRE, ESF, ELER usw. seien selbst in der Verwaltung nicht allseits bekannt; in der breiten Bevölkerung sowieso nicht. Die Benennung sei sperrig und nicht eingängig. Sie transportiere nicht „Europa“ als einheitliche und emotionale Botschaft. Zudem betrieben die Fonds jeweils separate Öffentlichkeitsarbeiten, worauf Brüssel bislang auch immer Wert gelegt habe. Hierdurch zerfasere in der öffentlichen Wahrnehmung aber auch das Mittelvolumen, das aus Brüssel nach Deutschland fließt. So werbe der EFRE in Rheinland-Pfalz damit, dass er rund 186 Millionen Euro für konkrete Projekte zur Verfügung stelle. Eine gesammelte Kampagne von EFRE, ESF und ELER könne hingegen von knapp 600 Millionen Euro sprechen.

Box 18

Öffentlichkeitsarbeit nicht gebündelt

„EFRE, PAULA, ELA LEADER – das sind Begriffe, die können die Ministeriumsmitarbeiter exerzieren. Aber es lässt sich nicht zur Basis übertragen. Vielleicht sollte man diese Töpfe klarer benamen.“

„ELA, EFRE, das ist alles nicht sexy, vertriebspsychologisch gedacht. Da ist überhaupt keine Emotion. Einfach die EU-Flagge, gelb auf blau. Keiner will die Namen dieser Fonds sehen.“

„Thema Öffentlichkeitsarbeit – im Augenblick läuft es so: der EFRE macht seine, der ELER macht seine und der ESF macht seine. Die EU will das auch so. Die Bürger interessiert das aber nicht. Wenn alle Fonds gemeinsam demonstrieren, was Europa insgesamt tut, dann sind die Summen auch ganz andere, über die man spricht.“

Aber nicht nur schlechtes Marketing wird als Grund angeführt, warum die EU-Regionalförderung sich nicht in allen Köpfen festgesetzt hat. Auch das immanente Verhalten von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker_innen wird in Box 19 kritisch hinterfragt. So werden die meisten Projekte aus Töpfen gefördert, in denen Mittel aus mehreren Quellen zusammenfließen. Bei öffentlichen Terminen wie Einweihungen, Besuchen oder der Übergabe von Förderbescheiden seien Vertreter_innen der Europäischen Union oder Europa-Abgeordnete eher selten beteiligt. Der europäische Finanzierungsbeitrag werde von den involvierten Akteuren daher bisweilen unterschlagen, um in der Öffentlichkeit in einem bedeutenderen Licht zu erscheinen. Auch die Berichterstattung in der (Lokal-)Presse lege oftmals keinen besonderen Wert darauf, die Rolle der Europäischen Union besonders zu betonen.

Box 19

Europa als Sündenbock

„Das Ganze ist dadurch entstanden, dass unsere nationalen Politiker – in allen Ländern, nicht nur in Deutschland – sich jahrzehntelang angewöhnt haben, bei allem Negativen die EU als Sündenbock zu identifizieren. Wenn es gut läuft, war man es selbst. Wenn es schlecht läuft, war es Europa.“

„Wenn irgendwas nicht klappt, ist Europa schuld. Dabei haben sie es in Berlin mit beschlossen, im Europa-Ausschuss. Oder haben es noch verschärfter umgesetzt, als es die Richtlinie eigentlich vorgibt.“

Lediglich bei Fehlentwicklungen oder Problemen werde die Beteiligung der EU gesondert thematisiert, teilweise um von eigenem Versagen abzulenken. Dieser Umstand wird von mehreren Gesprächspartner_innen fast wortgleich betont: Wenn im Bereich der Projektförderung etwas gut läuft, dann war man es selbst. Wenn etwas schief läuft, dann war es die Europäische Union.

6.6 DIE BESONDERE SITUATION VON GRENZREGIONEN

Die Situation in Grenzregionen ist aus Sicht der EU-Förderpolitik besonders interessant, weil Europa hier für die Menschen noch näher und unmittelbarer erfahrbar sei als im Landesinneren. Zudem kommen in den Grenzregionen besondere Förderlinien zum Tragen, die anderswo nicht zur Verfügung stehen: die grenzüberschreitenden INTERREG-Projekte. Gerade diese Förderlinie, die administrativ eine Unterkategorie von EFRE bildet, wurde von vielen Gesprächspartner_innen als besonders bereichernd und erfolgreich geschildert. Begründet wurde dies mit dem verstärkten Austausch mit den europäischen Nachbarn und der Möglichkeit, voneinander lernen zu können. Die hierzu getroffenen Aussagen unterschieden sich dabei nicht wesentlich zwischen den Repräsentant_innen der Grenzregionen an der West- und Ostgrenze der Bundesrepublik.

Box 20

INTERREG-Projekte in Grenzregionen

„Europäische Programme wie INTERREG sind ein Impulsgeber, um mit den Nachbarn im Gespräch zu bleiben.“

„Bei INTERREG hat sich das für die Kommunen verschlechtert. Die Themen sind heute strikter vorgegeben, früher war das flexibler. Früher war mehr möglich.“

„Bei INTERREG nimmt man die Förderung kaum mehr. Weil es sehr schwierig geworden ist. Das beginnt mit der Vorfinanzierung. Das betrifft vor allem Vereine.“

Allerdings wiederholen sich in Box 20 bei den INTERREG-Projekten etliche der bereits diskutierten Kritikpunkte in besonderem Maße: Es wird eine überbordende und stetig steigende Komplexität beklagt. Zu restriktive Ko- und Vorfinanzierungsanforderungen würden eine Projektbeteiligung gerade für Vereine und andere zivilgesellschaftliche Akteure unattraktiv machen. Schließlich nehmen die Kommunen gerade im Bereich INTERREG immer stärker einengende Vorgaben wahr, welche grenzüberschreitenden Themen und Projekte förderfähig sind. Auch hier wird der eindringliche Wunsch nach mehr Autonomie und Flexibilität bei der Mittelverausgabung geäußert, bis hin zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Ansatzes durch grenzüberschreitende LEADER-Gruppen.

7

VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER EUROPÄISCHEN FÖRDERPOLITIK

Die Auswertung der Interviews ergab bei etlichen Themen in der Summe eine große Übereinstimmung der Gesprächspartner_innen – etwa im Hinblick auf eine bessere Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Regionalförderung oder hinsichtlich von Verwaltungsstrukturen, die weniger von einer „Kultur des Misstrauens“ geprägt sind. Bei anderen Fragen gab es jedoch stärkere Differenzen, vor allem zwischen der Kommunal- und der Landesebene. Hier gilt es, mögliche Kompromisslinien auszuloten, um so zu einer Verbesserung der Förderpraxis bei den ESI-Fonds der Europäischen Union zu gelangen.

7.1 VERTRAUEN STÄRKEN – BÜNDELUNG UND BÜRGERBETEILIGUNG

Ein Vorschlag, der auf breite Zustimmung stößt, ist das Ausloten weiterer Möglichkeiten zur Vereinfachung von Verfahren, die der jeweils untergeordneten Verwaltungsebene ein stärkeres Vertrauen entgegenbringt und keinen extremen Audit- und Prüfansatz verfolgt.

Gemäß Box 21 wird dieser Wunsch einerseits an die EU-Kommission herangetragen. Sie könnte die Zuständigkeit für Rechnungsprüfungen verstärkt in die Hände der nationalen Institutionen geben und sich aus der regelmäßigen Kontrolle durch ihre eigenen Behörden (zum Beispiel EU-Prüfbehörde, EU-Verwaltungsbehörde, Europäischer Rechnungshof, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung OLAF) zurückziehen oder auf stichprobenartige Kontrollen beschränken. Dies setzt allerdings eine effektive Funktionsweise der jeweiligen nationalen Behörden voraus. Gegebenenfalls könne hier ein zwischen den Mitgliedsstaaten differenziertes Vorgehen der EU-Kommission in Betracht gezogen werden, so dass die Prüfungen aus Brüssel in Ländern mit nachweislich starken Institutionen schwächer ausfallen.

Box 21

Weniger Kontrollen – mehr Vertrauen

„Ich würde versuchen, wieder mehr Flexibilität in den Umsetzungen reinzubekommen. Diese Festlegung in der Indikatorik zum Beispiel. Oder dieser extreme Kontroll- und Prüfansatz. Das wäre schön, wenn man da sagen würde: Leute, wir geben euch das Geld, wir vertrauen euch auch ein bisschen.“

„Ich würde – weil mich das schon fast psychisch belastet – der EU-Kommission sagen: Lasst das mit dem eigenen Audit. Zwingt die Regionen, ihre eigenen Kontrollinstanzen und Rechnungshöfe das machen zu lassen.“

„Mein Wunsch wäre, dass wir deutlich schlanker unterwegs sind, aber rechtssicher, und dass wir schneller werden dabei. Da sehe ich eher auf Bundes- und Landesebene das Thema als auf EU-Ebene.“

Der Wunsch nach mehr Flexibilität und Vertrauen wird aber in Box 22 auch vonseiten der Kommunen und der Unternehmen in Richtung der Landesregierungen artikuliert. So wird die Einrichtung von Bagatellgrenzen und Schwellenwerten angemahnt, unterhalb derer bestimmte Nachweis- und Publizitätspflichten entfallen. Außerdem sollten Mittel einfacher und unkomplizierter zwischen einzelnen Projekten übertragbar sein.

Box 22

Mehr Beteiligung und Flexibilität – gerade bei kleineren Projekten

„Es müsste aus meiner Sicht eine Bagatell-Grenze geben, die ein einfacheres Verfahren nach sich zieht. Das heißt, dann hat das Formular nicht mehr zehn Seiten, sondern nur noch zwei Seiten.“

„Ich würde mir mehr Flexibilität wünschen. Wenn ich zwei Maßnahmen genehmigt kriege, und dann merke ich: Bei einem Projekt geht es nicht voran, dafür werde ich beim anderen Projekt schneller fertig – da möchte ich einfacher Geld von A nach B schieben dürfen. Ohne dass sich die Gesamtsumme ändert.“

„Abrechnung müsste schneller und einfacher sein. Eine Abrechnung, die der Unternehmer voll versteht. Und wir brauchen speziell Ansprechpartner, die uns unterstützen. Und Schwellenwerte – unter einer bestimmten Grenze, da sollte man nicht so viele Belege verlangen.“

„Ich würde die Mindestinvestitionssumme bei EFRE hochsetzen. Dann haben wir weniger Projekte, die wir verwalten müssen und können die anderen besser betreuen. Und die kleineren Projekte könnten dann zum Beispiel über LEADER gefördert werden, wo ein stärkerer Bottom-up-Ansatz gilt.“

Im Rahmen einer solchen Flexibilisierung wird von etlichen Seiten auch eine stärkere Anwendung des erwähnten LEADER-Ansatzes empfohlen. Dieser wurde von den Kommunen im Hinblick auf ein flexibles Regionalbudget und gerade als effektives Instrument gegen den Rechtspopulismus mehrfach in die Diskussion eingebracht (siehe Boxen 10, 12 und 16).

So könnte sich etwa der EFRE stärker fokussieren. Er könnte weniger, aber dafür größere Projekte fördern. Dieses Ziel ließe sich durch eine Erhöhung der Mindestinvestitionssumme des EFRE erreichen, die momentan bei rund 20.000 Euro liegt. Die bisherigen Kleinprojekte könnten dafür stärker im Rahmen von flexiblen Regionalbudgets und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft (den lokalen Arbeitsgruppen, LAG) finanziert werden. Auch und gerade für INTERREG-Projekte erscheint der LEADER-Ansatz besonders vielversprechend, um auf diese Weise die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure besonders zu fördern und mit weniger Vorgaben einzuengen.

Die Umsetzung dieses Ansatzes hätte eine deutliche Entlastung der Verwaltung zur Folge, die weniger Projekte administrieren müsste. Die weiterhin geförderten größeren Projekte könnte sie dadurch entsprechend intensiver betreuen und nach außen hin kommunizieren. Dem Wunsch nach mehr Flexibilität, Verfahrensvereinfachung unterhalb von Schwellenwerten und der erhöhten Bürgerbeteiligung – gerade bei grenzüberschreitenden Projekten – würde dadurch ebenfalls Rechnung getragen.

Bei der Ausweitung des LEADER-Ansatzes sind aber die in Box 13 angesprochenen Grenzen zu beachten. So muss für eine hinreichende Repräsentativität und Kontinuität der LAGs gesorgt werden, die den LEADER-Ansatz tragen. Dies lässt sich am ehesten durch hinreichend große und langfristige Gestaltungsspielräume erreichen, die den Mitwirkenden an den LAGs glaubwürdig zugesichert werden müssen. So wird die ehrenamtliche Mitarbeit für Vertreter_innen der Zivilgesellschaft attraktiv. Ansonsten sind Frustration und letztlich ein Scheitern des Prozesses kaum zu vermeiden.

7.2 DIE EINRICHTUNG VON FÖRDERLOTSEN

Vielleicht das schwierigste Spannungsfeld der europäischen Förderpolitik besteht in der Diagnose, dass die Projektförderung oftmals den „Cleversten“ und nicht den „Schwächsten“ zugutekommt. Hierfür sorgen die in den Boxen 8 und 12 angesprochenen projektorientierten Anforderungen zur Kofinanzierung in Kombination mit der äußerst angespannten kommunalen Haushaltssituation in vielen potentiellen Förderregionen. Dieses Problem dürfte sich in der anstehenden Programmperiode 2021 bis 2027 noch weiter verschärfen, da das zur Verfügung stehende Mittelvolumen für Kohäsions- und Strukturpolitik mutmaßlich schrumpfen wird – nicht zuletzt aufgrund des drohenden Brexits – wovon auch Deutschland erheblich betroffen wäre.³⁵

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Professionalisierung und Modernisierung der kommunalen Verwaltungsarbeit, um zumindest die bestehenden Möglichkeiten der revolvierenden Fonds auch für solche Regionen nutzbar zu machen, die bislang an personellen und finanziellen Kapazitätsgrenzen gescheitert sind. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach von den Gesprächspartner_innen bestätigt, dass ein vollumfängliches Management der europäischen Förderprogramme in den Städten und Kommunen nur dann geleistet werden kann, wenn es hauptamtliches und motiviertes Personal gibt, dass sich ausschließlich oder zumindest vornehmlich mit der Einwerbung und Umsetzung europäischer Förderprogramme beschäftigt.

Solche „Förderlotsen“ werden auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten sehr erfolgreich eingesetzt. Ihr Vorteil beruht vor allem darauf, dass sie ein Projekt ganzheitlich von der Beantragung über die Umsetzung bis zur finalen Abrechnung und Evaluation begleiten. Insbesondere im Planungsstadium können sie dabei Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Quellen und Fondslogiken (zum Beispiel Investitionsförderung aus EFRE mit Personalmitteln aus ESF) zusammenbringen und sich nicht ausschließlich in der abgeschlossenen Logik einzelner Förderlinien bewegen. Dieser kombinierte Ansatz über Dezernatsgrenzen hinweg erweist sich in einem traditionellen Verwaltungsaufbau in der Praxis oft als schwierig.

Die Vorzüge der Förderlotsen wurden in praktisch allen Interviews bestätigt. Box 23 zeigt das exemplarisch auf. Die Einrichtung einer solchen Position ruft jedoch die Frage nach deren Ansiedlung und Finanzierung hervor. So wären zusätzliche Personalkosten gerade für überschuldete Kommunen kaum darstellbar. Allerdings könnten Förderlotsen nach Ansicht vieler Gesprächspartner_innen sogar selbstfinanzierend sein, das heißt ihre Personalkosten könnten über zusätzlich eingeworbene Fördermittel eingespielt werden. Zudem bestehen laut Box 24 Kooperationspotentiale mehrerer Gebietskörperschaften. So könnten sich gerade im ländlichen Raum mehrere Kommunen einen Förderlotsen teilen.

**Box 23
Förderlotsen werden befürwortet**

„Wie kriege ich die Fondslogiken zusammen? Die beste Antwort ist vielleicht: Wenn es jemand gibt, der die Kommunen durch die verschiedenen Möglichkeiten begleitet und der es schafft, die verschiedenen Fördertöpfe so zu verbinden, dass sie gut miteinander harmonieren.“

„Förderlotsen lohnen sich auf alle Fälle. Vielleicht sogar jemand, der auch die Projekte mit begleitet in der Umsetzung. Scheitert in der Umsetzung meist daran, dass auch das immer jemand bezahlen muss.“

„Im Prinzip eine gute Idee. Aber: Sie müssen dran denken, dass wir bei den meisten Projekten einen Eigenanteil zahlen müssen. Wenn man dann noch zusätzliche Personalkosten hätte, dann wird das unwirtschaftlich.“

³⁵ Siehe Becker, Peter (2018): Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, SWP Studie. Online unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S14_bkr.pdf.

Box 24

Ansiedlung und Finanzierung von Förderlotsen

„Wir haben jetzt auch einen Förderlotsen. Aber der ist zuständig für den ganzen Regierungsbezirk. Vier Landkreise! Ein Förderlotse müsste auf Kreisebene angesiedelt werden. Eine Vollzeitstelle würde schon helfen.“

„Wenn wir vier Millionen kriegen im Jahr, dann ist jeder bereit von uns zu sagen, Hunderttausend gehen direkt für Personalkosten ab. Dann wollen wir dafür eine kompetente Person, die uns unterstützt.“

„Ich glaube die Rechnung mit der Selbstfinanzierung des Förderlotsen geht auf.“

Als optimal wird dabei etwa ein Förderlotse pro Landkreis angesehen. Eine Position pro Regierungsbezirk oder gar pro Bundesland wird hingegen als unzureichend empfunden. Eine Anbindung an Institutionen der regionalen Wirtschaftsförderung erscheint dabei als sinnvoll. Das Ruhrgebiet wird als positives Beispiel hervorgehoben, weil es bei der Einwerbung von Fördermitteln in der Vergangenheit trotz erheblicher kommunaler Haushaltsschwierigkeiten durchaus erfolgreicher war, als andere stark vom Strukturwandel geprägte Regionen.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass das Selbstfinanzierungspotential von Förderlotsen bei rückläufiger Mittelzuweisung vonseiten der EU im Zeitablauf insgesamt schwieriger wird. Außerdem führt ein professionellerer Mittelabruf bei unverändertem Gesamtvolumen der Fördersumme auch zwangsläufig zu einer gewissen Kannibalisierung der einzelnen Projekte, allerdings bei einem durchschnittlichen Anstieg der Projektqualität bei insgesamt sinkender Bewilligungsquote. In der Summe erscheint die verstärkte Einrichtung von Förderlotsen daher als sehr empfehlenswert, auch weil sie zu einer breiteren räumlichen Streuung von Förderprojekten führt und somit auch Regionen begünstigt, die bislang noch wenige Berührungspunkte mit der EU-Förderpolitik hatten.

Daneben müssen aber die strukturellen Grundprobleme der Kommunalfinanzen diskutiert werden, die überhaupt erst zu den personellen und finanziellen Engpässen im Umgang mit EU-Fördermitteln geführt haben. Die Kommunen in Deutschland verfügen über eine zu geringe und vor allem stark ungleich verteilte Finanzausstattung. Um Projektförderung angemessen implementieren zu können, ist eine gleichmäßigere Finanzierung der Städte und Gemeinden erforderlich, die insbesondere eine Absicherung im Fall von starken lokalen Strukturbrüchen bietet. Dieses Problemfeld geht über den Themenkomplex der europäischen Förderpolitik bei Weitem hinaus und bedingt eine grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Hierauf kann in dieser Studie nicht im Detail eingegangen werden. Aus dieser Thematik ergeben sich aber wichtige Querverbindungen für die Effektivität und letztlich für die Erfolge der europäischen Förderpolitik.

7.3 DAS MODELL NIEDERSACHSEN

Die Grundidee des Förderlotsen besteht darin, unterschiedliche Fördermöglichkeiten und -logiken zu kombinieren und hierdurch Synergien zu schaffen. Dasselbe Prinzip kann auch auf die Verwaltungsstrukturen der Bundesländer übertragen werden. Typischerweise sind die einzelnen ESI-Fonds bei unterschiedlichen Ressorts angesiedelt – EFRE typischerweise beim Wirtschafts-, ESF beim Arbeits- und ELER beim Landwirtschaftsministerium. Aus Sicht der Förderempfänger_innen, die projektorientiert und nicht entlang der entsprechenden Fondslogiken denken, ergeben sich daraus teilweise unklare Zuständigkeiten. Bisweilen wird dies, siehe Box 5, sogar als ein „Kompetenzgerangel“ unter den Ministerien wahrgenommen.

Seit 2013 hat das Land Niedersachsen seinen Ressortzuschnitt geändert und ein Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB Niedersachsen) geschaffen. Dieses Ministerium fungiert dabei im Rahmen eines Multifonds-Konzepts als Verwaltungsbehörde für den EFRE, den ESF sowie für alle INTERREG-Programme und erhofft sich daraus ähnliche Synergien wie beim Förderlotsen auf der kommunalen Ebene.³⁶ Die Schwerpunktsetzungen und detaillierten Ausgestaltungen der Operationellen Programme obliegen weiterhin den Fachministerien Wirtschaft, Umwelt und Arbeit & Soziales. Das MB vereint aber die Verwaltungsbehörden der Fonds unter einem Dach. Auf diese Weise kann den letztendlichen Förderempfänger_innen (Kommunen, Unternehmen, sozialen Einrichtungen usw.) ein integriertes und ganzheitliches Projektförderkonzept angeboten werden. Aus Sicht des Landes Niedersachsen sei diese Verwaltungsstruktur in der Bundesrepublik einzigartig. Sie habe Modellcharakter und wird anderen Bundesländern dringend zur Nachahmung empfohlen.

Von anderer Seite werden aber auch Zweifel geäußert. So schaffe die niedersächsische Verwaltungsstruktur zwar Synergien zwischen den europäischen Fördertöpfen. Dies könne aber auf Kosten eines Synergieverlustes an anderer Stelle gehen, etwa wenn das traditionelle Förderinstrumentarium des Bundes (die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur, GRW) weiterhin in der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums verbleibe und fortan nur noch schwieriger und unter größeren administrativen Reibungsverlusten mit EFRE-Mitteln kombiniert werden könne. Zudem folge der Ressortzuschnitt in einer Landesregierung oftmals keiner Verwaltungs- sondern einer politischen Logik – nämlich dem Kräfteverhältnis der von unterschiedlichen Parteien geführten Ministerien innerhalb einer Koalition.

Auch wenn eine eindeutige Empfehlung zugunsten des niedersächsischen Verwaltungsmodells daher als verfrüht erscheint, dient es allemal als bedenkenswerte Option für andere Bundesländer. Dies gilt umso mehr, da es im Hinblick auf das Thema Öffentlichkeitsarbeit einen klaren Vorteil gegenüber der herkömmlichen Ressortaufteilung zu haben scheint:

³⁶ Der ELER wird in Niedersachsen weiterhin vom Landwirtschaftsministerium verwaltet, weil er einen hohen Anteil an einzelbetrieblicher Förderung beinhaltet.

Weil das MB Niedersachsen sowohl für die Verwaltung des EFRE wie des ESF verantwortlich zeichnet, kann es auch die Vermarktungsstrategie dieser beiden Fonds stärker miteinander verzahnen und professionalisieren. Auf diese Weise kann es „Europa“ besser als gemeinsame emotionale Botschaft der Förderpolitik in der Öffentlichkeit verankern und dies mit insgesamt größeren Fördersummen hinterlegen – so wie es in Box 18 als notwendig erachtet wurde.

7.4 DIE BOTSCHAFT EUROPA TRANSPORTIEREN – VERBESSERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Neben dieser Synergie, die sich aus einer Kombination der verschiedenen Fonds ergibt, existieren abschließend noch weitere Empfehlungen für die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit der EU-Förderpolitik. Diese beziehen sich etwa auf den Bedarf nach stärkerer Professionalisierung der entsprechenden Kommunikations- und Marketingkonzepte.

Gemäß Box 25 kann dies nicht allein den Landes- und Kommunalverwaltungen überlassen werden, die hierfür nicht ausgebildet sind. Die Öffentlichkeitsarbeit gehört – mindestens in der konzeptionellen Entwicklungsphase, aber idealerweise darüber hinaus – in die Hände von spezialisierten Agenturen, die dabei auch den Bereich *Social Media* betreuen sollten, der heute eine unverzichtbare Form der politischen Kommunikation darstellt. Als Finanzierungsquelle für diese (kostenintensiven) Aktivitäten wird insbesondere die sogenannte „technische Hilfe“ genannt, die den entsprechenden Fonds zugeordnet ist. Auch den EU-Verbindungsbüros könnte hierbei eine Rolle zukommen.

Box 25

Bessere Öffentlichkeitsarbeit

„Um das wirklich wirksam zu machen, müsste man eine gute Agentur beschäftigen. Am besten eine pro Land, die auch einen eigenen guten Etat hat. Und das müsste dann ja aus der technischen Hilfe im Rahmen des OP bezahlt werden. Damit es gut wird, müsste man sehr viel Geld reingeben.“

„Vielleicht wäre das auch ein Betätigungsfeld für die EU-Verbindungsbüros. Die könnte man vielleicht zu kleinen Werbeagenturen für die EU-Fonds ausstatten und die Verwaltungsbehörden zwingen, mit denen zu kooperieren. Dann könnte man damit Öffentlichkeitsarbeit machen.“

„Gerne auch stärker soziale Netzwerke benutzen. Moderner rüberkommen. Weil über die klassische Presse werden jährlich immer weniger Menschen erreicht. Die Menschen suchen sich andere Informationskanäle, und da sollten auch Förderprogramme mitmachen.“

Das zentrale Leitbild dieser Kommunikationsstrategie sollte dabei der Kernbegriff „Europa“ und der Beitrag der Europäischen Union für Wachstum und Zusammenhalt in Deutschland sein – nicht die separate Darstellung der einzelnen Fonds. Daneben ist aber auch eine Selbstverpflichtung des politischen Personals notwendig, bei eigenen Auftritten und

in der Pressearbeit stets den konzeptionellen und finanziellen Beitrag Europas für die Umsetzung konkreter Projekte vor Ort hinreichend und angemessen zu betonen und zu würdigen. Sofern möglich, ist dabei auch eine Personalisierung des Marketings zum Thema Europa anzustreben. Dieses Argument spricht wiederum für die niedersächsische Verwaltungsstruktur mit einem „Europaministerium“, dessen Spitzenpersonal das Thema Europa auch in der Öffentlichkeit verkörpert.

Box 26

Erfolgskontrolle und Evaluation

„Eine Ex-Post-Evaluation findet im Grunde nicht statt. Das wäre schon ein Wunsch, dass man das grundsätzlich mal macht, wenn so was mal abgeschlossen ist. Man rutscht von einer Förderphase in die nächste rein.“

„Zu einer Erhöhung der Akzeptanz würde auch gehören: Noch mal darzustellen, was in den letzten 20 Jahren gefördert worden ist, und welche nachhaltigen Effekte das gehabt hat.“

„Es hilft nicht nur, da ist jetzt ein Aussichtsturm gebaut worden. Sondern das muss man unterlegen mit Fakten. Es kamen in den nächsten Jahren 10.000 Touristen, das hat in der Region zu einer Wertschöpfung von einer Million mehr geführt. Ganz konkret!“

Diese Professionalisierung und Personalisierung der Öffentlichkeitsarbeit sollte sich aber nicht bloß auf die Kommunikation emotionaler Botschaften beschränken, sondern vor allem die Substanz und die quantifizierbaren Erfolge der europäischen Förderpolitik stärker in den Fokus rücken und diese zielgruppenadäquat, einfach und verständlich kommunizieren. Hierfür erscheint abschließend das Instrument einer sachgerechten Evaluation der europäischen Förderpolitik notwendig.

Aus Sicht vieler Beteiligter in Box 26 ist das aktuelle Niveau der Ex-Post-Evaluation der Förderpolitik, trotz diverser und umfangreicher Berichts- und Publizitätsverpflichtungen weiterhin unzureichend. In der Praxis sei man zu stark mit Organisation der einzelnen Programme in der laufenden Förderperiode beschäftigt, aber könne im Planungsstadium künftiger Perioden kaum eine seriöse und vertiefte Analyse der erzielten Erfolge und Misserfolge vornehmen. Hierunter leide dann auch die Öffentlichkeitsarbeit, die idealerweise die Substanz der europäischen Förderpolitik kommunizieren sollte: Was ist konkret mit den europäischen Geldern gefördert worden, und welche langfristigen regionalwirtschaftlichen Ergebnisse hat das im Einzelnen erzielt? Die Etablierung einer solchen evidenzbasierten Kultur der praxisnahen Ex-Post-Evaluation ist daher ein unverzichtbares Element einer erfolgreichen Kommunikations- und Öffentlichkeitsstrategie der Europäischen Union und ihrer Strukturförderungs politik. Die in Abschnitt 3 angesprochenen „Best-Practice-Beispiele“ bieten hierfür sicherlich einen sinnvollen ersten Schritt. Die Darstellung der nachhaltigen Auswirkungen der einzelnen geförderten Projekte und die entsprechende öffentliche Vermarktung der erzielten Erfolge sind aber mit Sicherheit noch ausbaufähig.

8

FAZIT

Insgesamt hat die europäische Förderpolitik im Bereich Kohäsion und ländliche Räume in der Vergangenheit unverzichtbare Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung in den deutschen Regionen geleistet. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung. Aber auch in Westdeutschland hat sie zu konkreten Beiträgen und einer unmittelbaren Sichtbarkeit der Europäischen Union geführt, vor allem in Grenzregionen zu anderen EU-Mitgliedsstaaten.

Dennoch steht in der aktuellen Förderpraxis längst nicht alles zum Besten. Die vorliegende Studie hat *vier zentrale Botschaften* herausgearbeitet. *Erstens* muss der Grad an Bürokratie, insbesondere an diversen Dokumentations- und Nachweispflichten, so reduziert und umgestaltet werden, dass in der Verwaltung der diversen Fonds nicht weiter eine „Kultur des Misstrauens“ die Effektivität der Förderpraxis hemmt. Gerade strukturschwache Regionen mit dünner Personaldecke in den öffentlichen Verwaltungen, aber auch kleinere Unternehmen und Vereine leiden am meisten unter dieser Komplexität. Dies hat *zweitens* zu einer Konstellation geführt, dass in den diversen Programmen nicht „die Schwächsten“, sondern „die Cleversten“ in den Genuss von Förderung kommen. Dieses Problem wird verschärft durch die Anforderung zur Kofinanzierung. Insgesamt führt das zu einer Ausweitung und Verfestigung regionaler ökonomischer Unterschiede.

Um dem entgegenzuwirken, wird empfohlen, die projektorientierte Förderpolitik (zum Beispiel im EFRE) auf weniger und dafür größere Projekte zu konzentrieren. Für das professionelle Management in den Kommunen sollten hierfür hauptamtliche Förderlotsen auf Landkreisebene eingerichtet werden, welche die Projekte ganzheitlich betreuen, von der Einwerbung bis zur Abrechnung. Bisherige Kleinprojekte sollten dafür flexibel im Rahmen von Regionalbudgets gefördert werden. Das kann die teilweise desolate Situation der Kommunalfinanzen zwar nicht lösen – dies wäre im Rahmen einer generellen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen anzustreben –, aber es kann gezielte Impulse für mehr Bürgerbeteiligung und gegen den aufkommenden Rechtspopulismus in strukturschwachen Regionen setzen.

Drittens muss die Außendarstellung der europäischen Fonds erheblich verbessert werden. Bisher ist sie zerfasert, nicht aufeinander abgestimmt und zu technisch in den Begrifflichkeiten. Sie sollte aber eine einheitliche und emotionale „Botschaft Europa“ transportieren. Hierfür ist eine Professionalisierung

notwendig, die nicht von den letztendlichen Förderempfänger_innen alleine geleistet werden kann. Schließlich muss *viertens* eine seriöse Ex-Post-Evaluation der geförderten Maßnahmen zum integralen Bestandteil der Förderpraxis und der Öffentlichkeitsarbeit werden. Eine evidenzbasierte Fortentwicklung der Förderpolitik und eine zielgruppenadäquate Kommunikation der erzielten nachhaltigen Erfolge – aber auch der Misserfolge – muss in moderner, ansprechender, aber auch leicht zugänglicher Form geleistet werden. Hierbei sollte die Datenverfügbarkeit der erzielten Erfolge und Misserfolge auch in einem einfach verfügbaren und nachvollziehbaren regionalen Zuschnitt erfolgen, um die Kommunikation vor Ort auf eine fundiertere Basis zu stellen. Nur so kann in ehrlicher und deutlicher Form dargestellt werden, welchen konkreten Beitrag Europa zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den deutschen Regionen geleistet hat und weiterhin leistet.

ANHANG A

GESPRÄCHSLEITFADEN DER EXPERT_INNENINTERVIEWS

Eigene Vorstellung, Erläuterung zum Projekt und Interviewablauf, Hinweise zum Datenschutz/Anonymisierung

Beantragung/Durchführung von Förderprojekten	
Förderprojekte	Bitte berichten Sie zum Einstieg (aus Ihrer Sicht als XX), welche Europäischen Förderprojekte Sie hier in den letzten Jahren beantragt/durchgeführt haben.
Prozess Beantragung/Durchführung	Wie ist die Beantragung/Durchführung konkret abgelaufen (z. B. bei Projekt xy)?
Problemfelder	– Welche Herausforderungen/Probleme sind aufgetreten? (Speziell bei der Förderung von Grenzregionen ?)
Umgang und Auswirkungen	– Wie wurden diese bearbeitet? Mit welcher Wirkung? – Was müsste sich zur Bewältigung der Herausforderung ändern? Wer müsste wie aktiv werden?
Wahrnehmung in der Bevölkerung	
Wahrnehmungsgrad	Wie sieht die Bevölkerung in den (nicht) geförderten Regionen die Regionalförderung durch die Europäische Union? – Inwieweit ist die Existenz von EU- Förderinstrumenten überhaupt bekannt/transparent/ zugänglich? – Wird sie als notwendig, als gerechtfertigt, als überflüssig angesehen?
Maßnahmen	Inwiefern werden Maßnahmen zur besseren Wahrnehmung umgesetzt? – Welche Gestaltungs- und Handlungsfreiräume haben Sie? – Wie werden diese eingeschränkt? – Wo sehen Sie Schwierigkeiten?
Evaluative Fragen	
Generelle Einschätzung Wirkung Regionalförderung	Wie bewerten Sie allgemein die EU-Regionalförderung in Ihrem Land? – Wird sie als Erfolg wahrgenommen? Falls nein, wesentliche Gründe dafür? – Wie stünde es um die Regionalentwicklung im jeweiligen Bundesland, gäbe es keine EU-Förderinstrumente? – Welche Rolle spielt die wissenschaftliche Ex-Post-Evaluation?
Populismus	Wie schätzen Sie die Wirkung von Regionalpolitik im Kontext populistischer Bewegungen in „abgehängten“ Regionen ein? – Inwiefern kann Regionalpolitik ein Mittel zur Kompensation von Globalisierungsverlierern sein? – Lässt sich das Erstarken des Populismus aufhalten oder zumindest abschwächen?

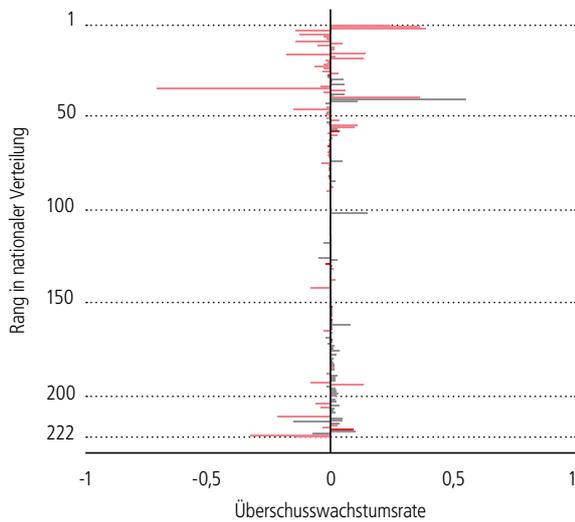
ANHANG B

LOKALPROFILE DER LANDKREISE UND KREISFREIEN STÄDTE IN RHEINLAND-PFALZ

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

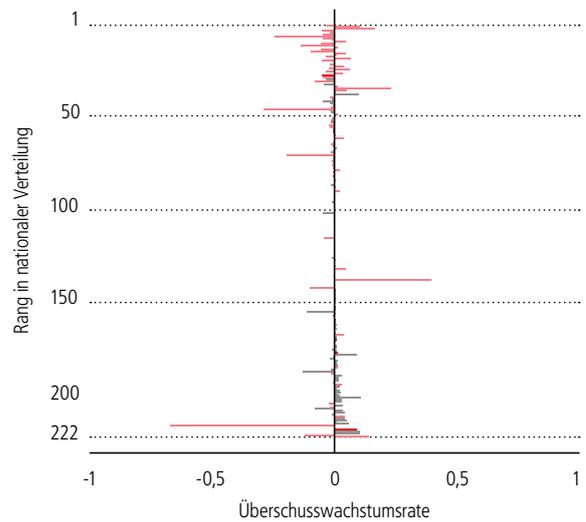
Landau in der Pfalz, City

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



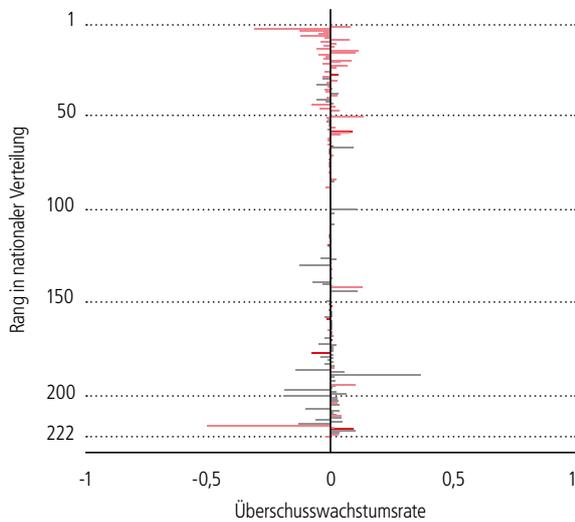
Koblenz, City

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



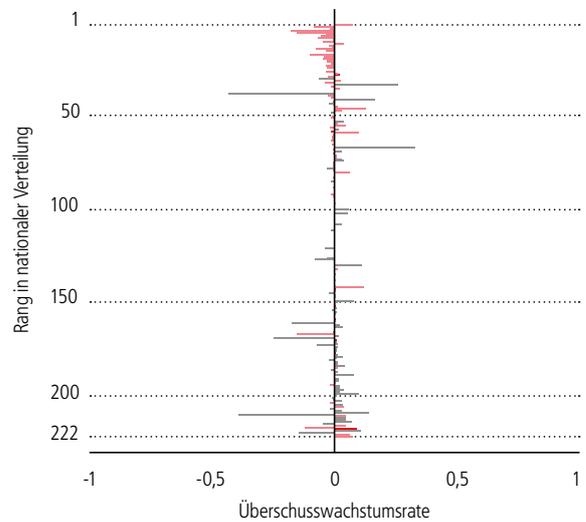
Ahrweiler

Wachstumstyp: unauffällig



Altenkirchen (Westerwald)

Wachstumstyp: unauffällig

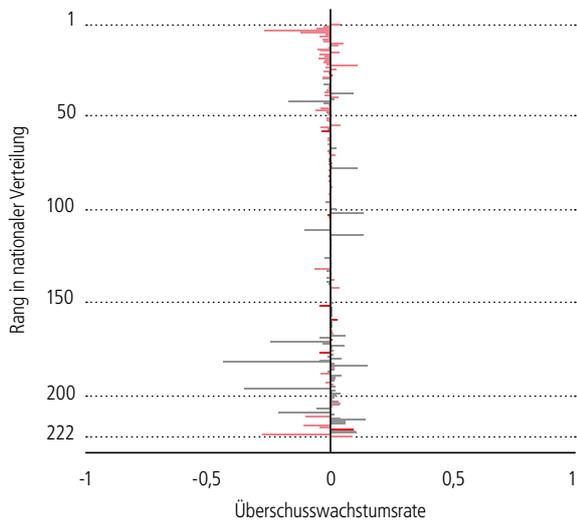


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

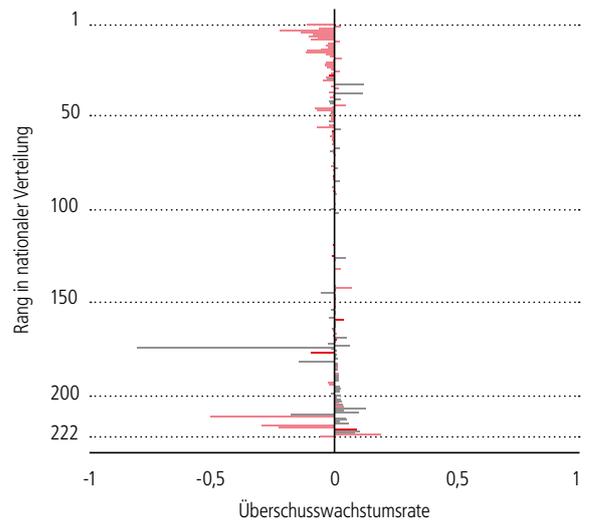
Bad Kreuznach

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



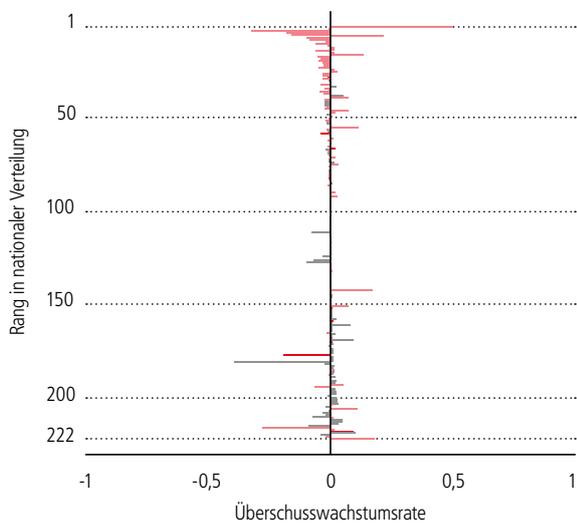
Birkenfeld

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



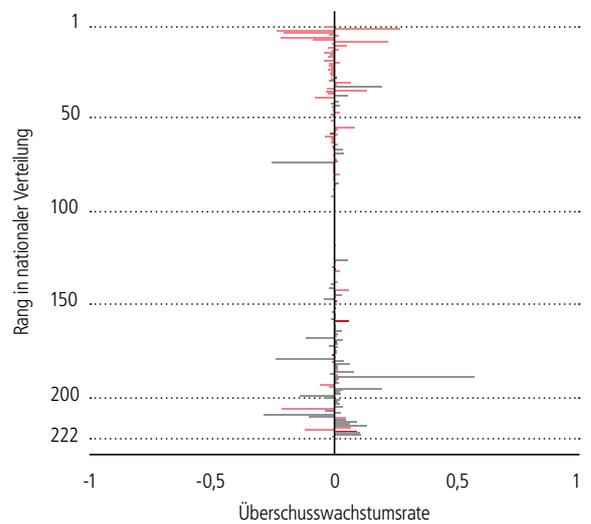
Cochem-Zell

Wachstumstyp: unauffällig



Neuwied

Wachstumstyp: gegen den Trend gewachsen

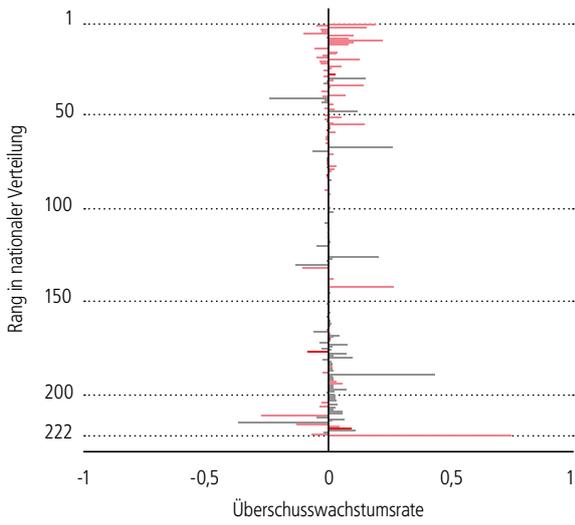


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

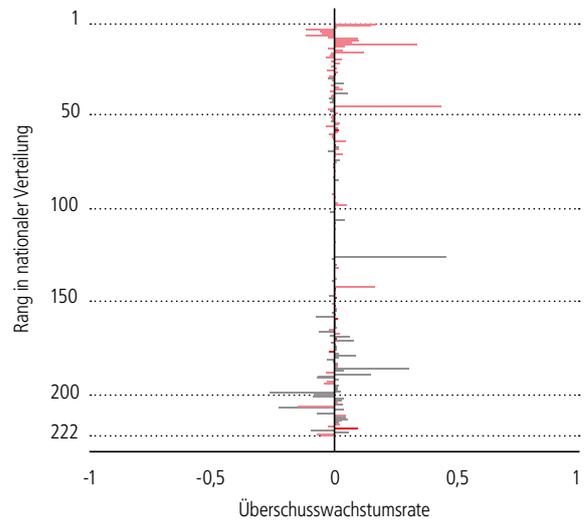
Rhein-Hunsrück

Wachstumstyp: unauffällig



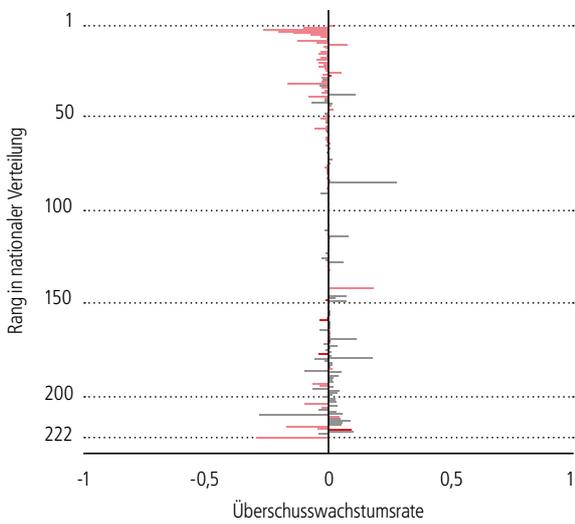
Mayen-Koblenz

Wachstumstyp: unauffällig



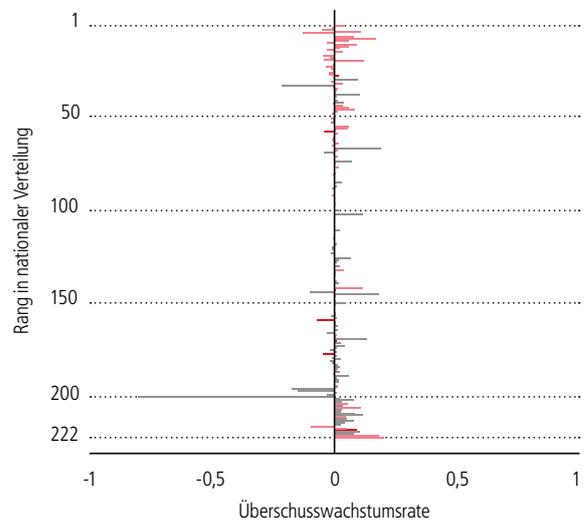
Rhein-Lahn

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



Westerwald

Wachstumstyp: gegen den Trend gewachsen

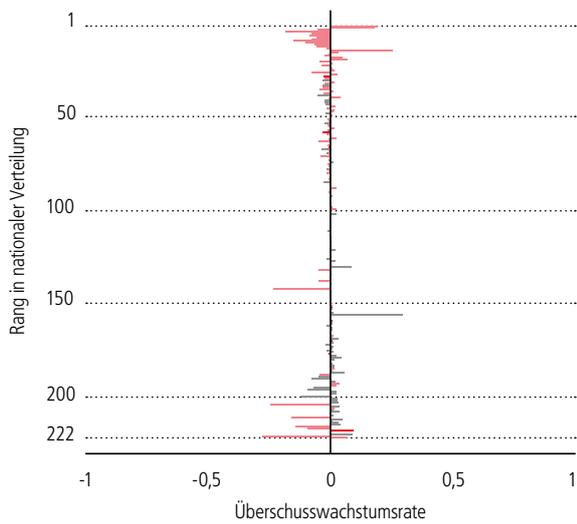


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

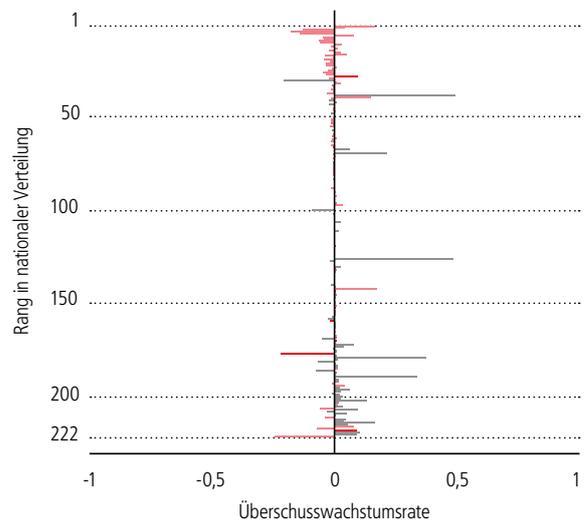
Trier

Wachstumstyp: unauffällig



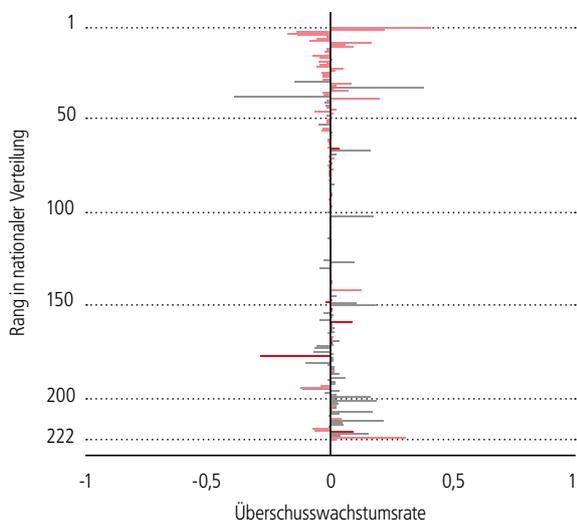
Berncastel-Wittlich

Wachstumstyp: unauffällig



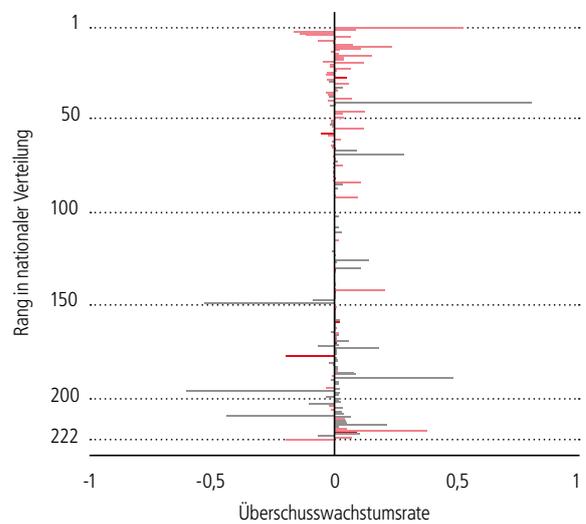
Vulkaneifel

Wachstumstyp: unauffällig



Trier-Saarburg

Wachstumstyp: unauffällig

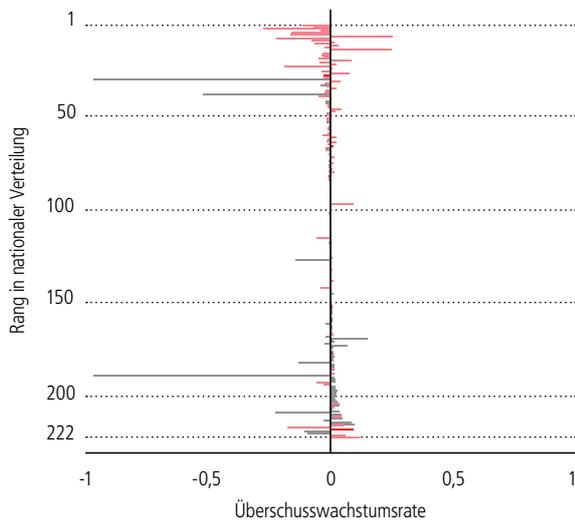


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

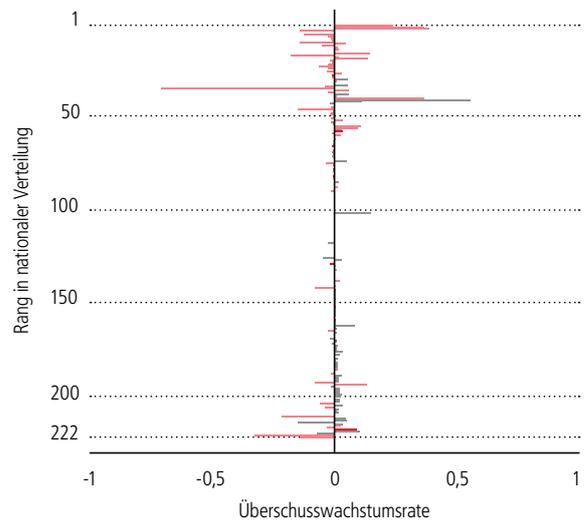
Frankenthal (Pfalz)

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



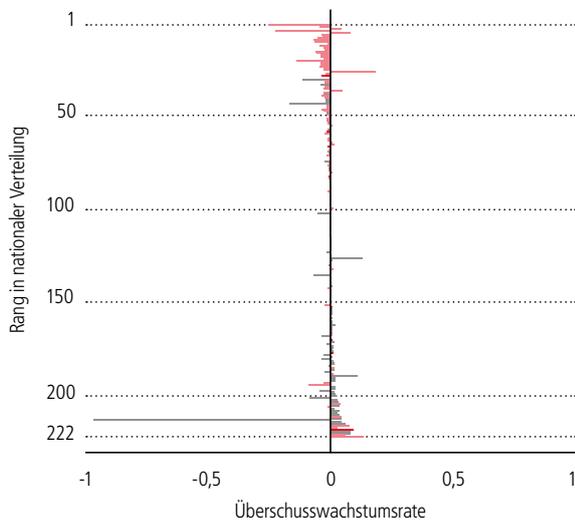
Landau in der Pfalz

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



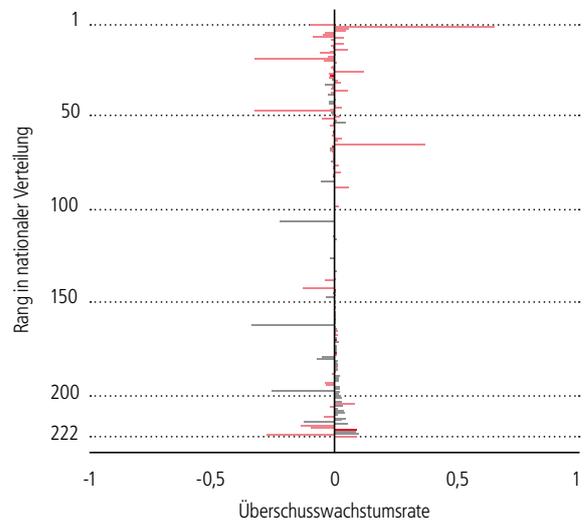
Ludwigshafen am Rhein

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



Mainz

Wachstumstyp: unauffällig

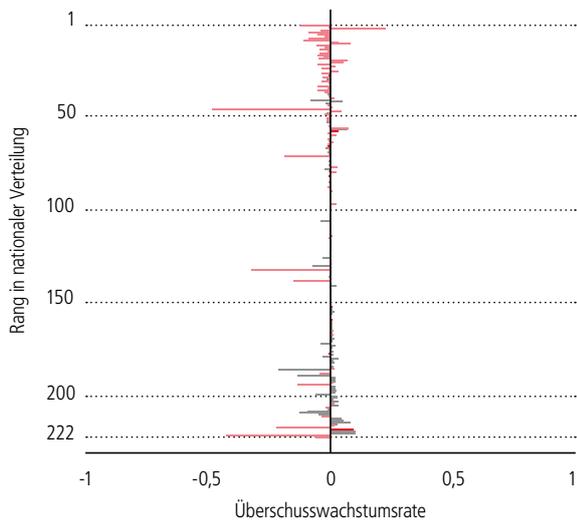


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

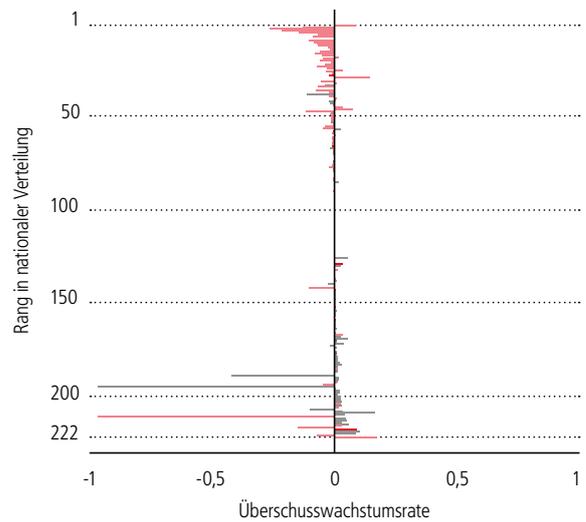
Neustadt an der Weinstrasse

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



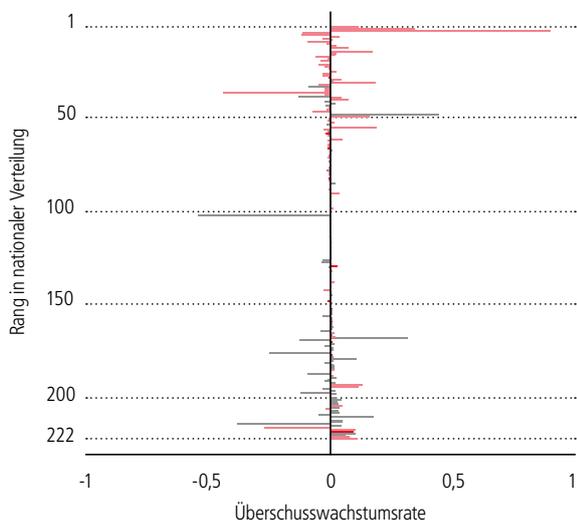
Pirmasens

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



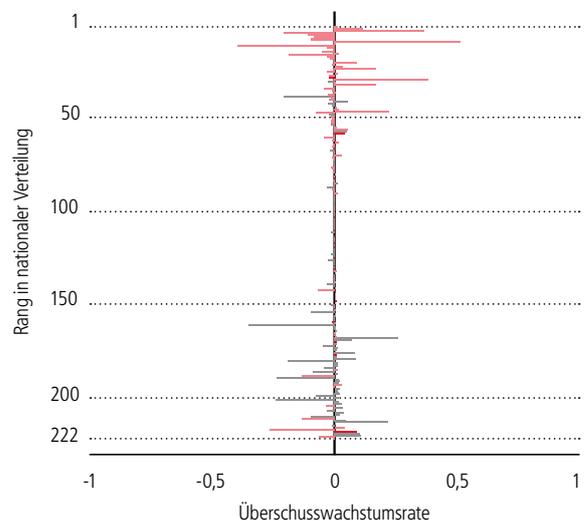
Speyer

Wachstumstyp: unauffällig



Worms

Wachstumstyp: unauffällig

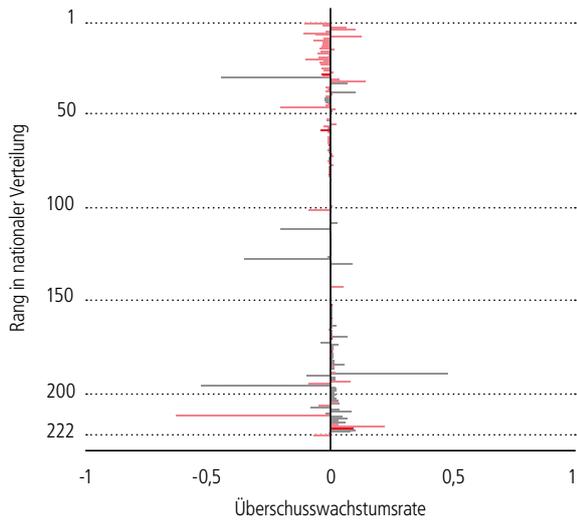


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

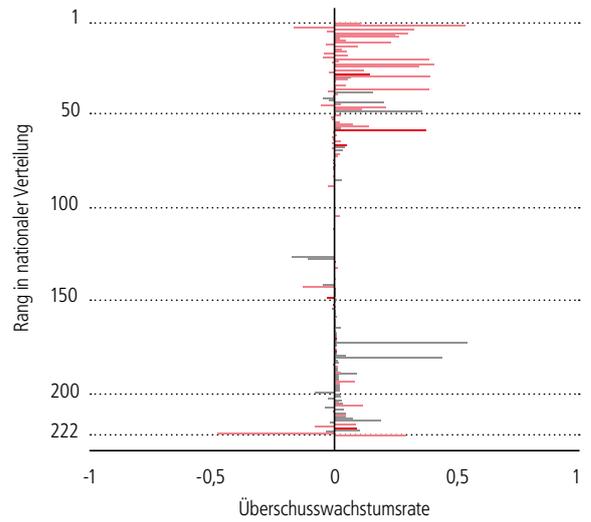
Zweibruecken

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



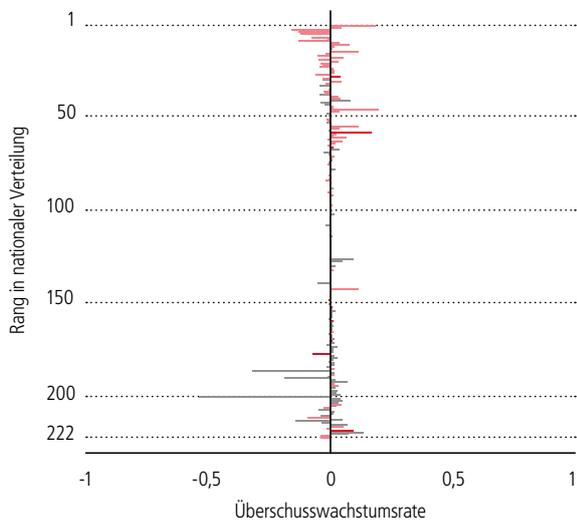
Alzey-Worms

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



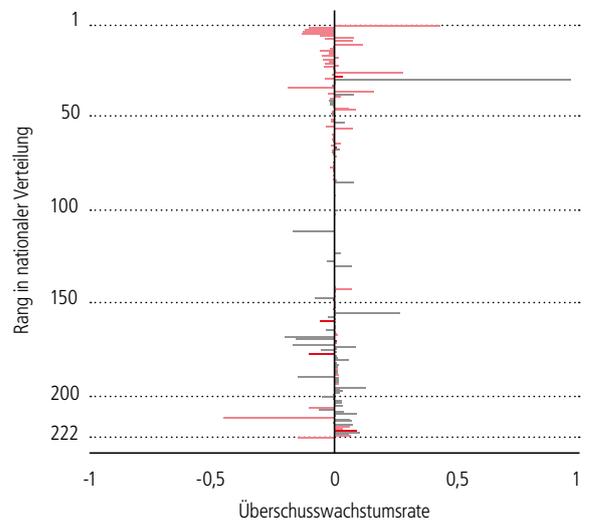
Bad Duerkheim

Wachstumstyp: unauffällig



Donnersberg District

Wachstumstyp: unauffällig

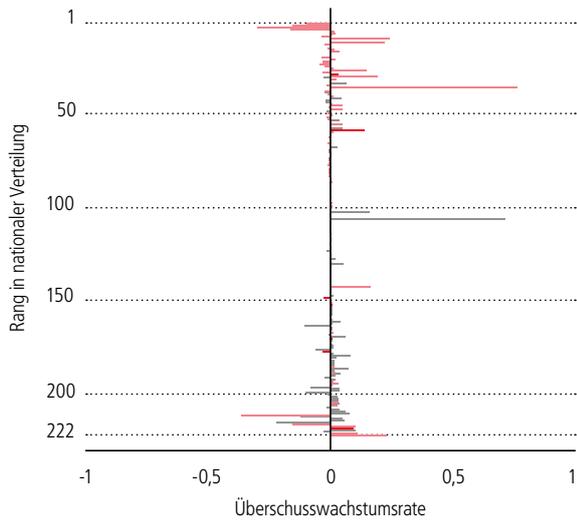


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

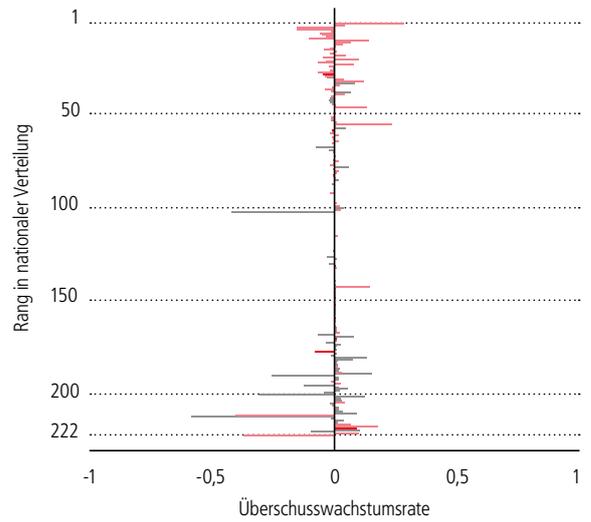
Germersheim

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



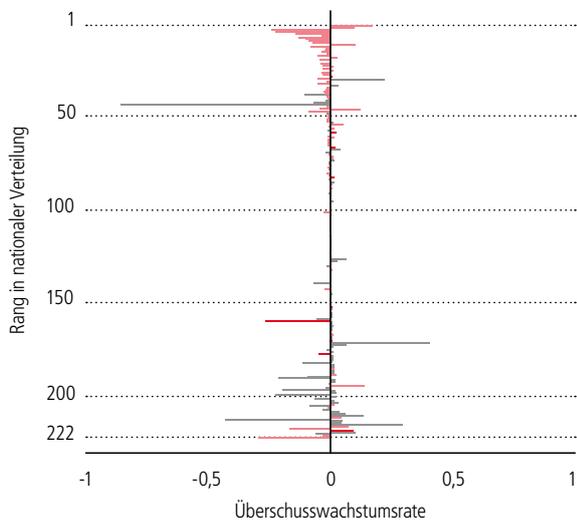
Kaiserslautern Land

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



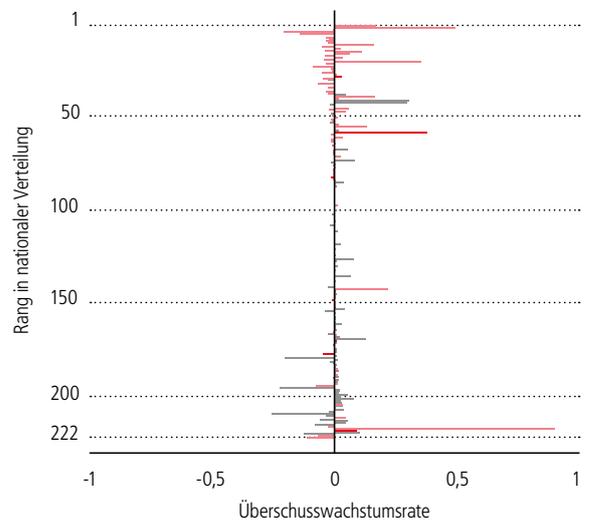
Kuselwald

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



Südliche Weinstrasse

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen

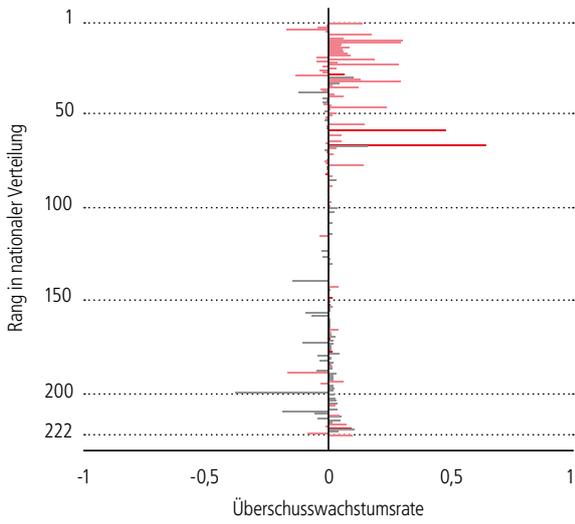


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Rheinland-Pfalz

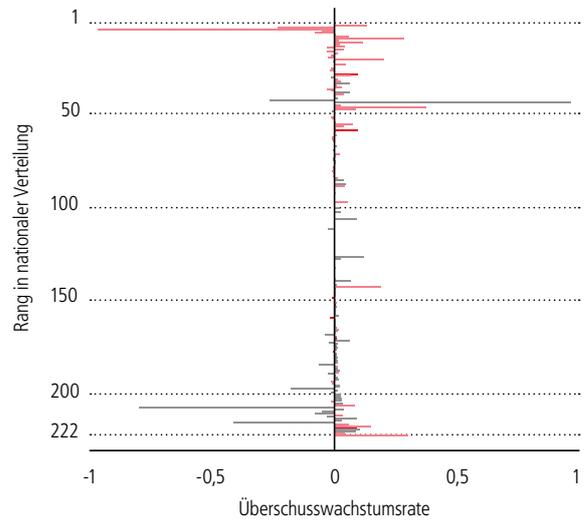
Rhein-Pfalz-Kreis

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



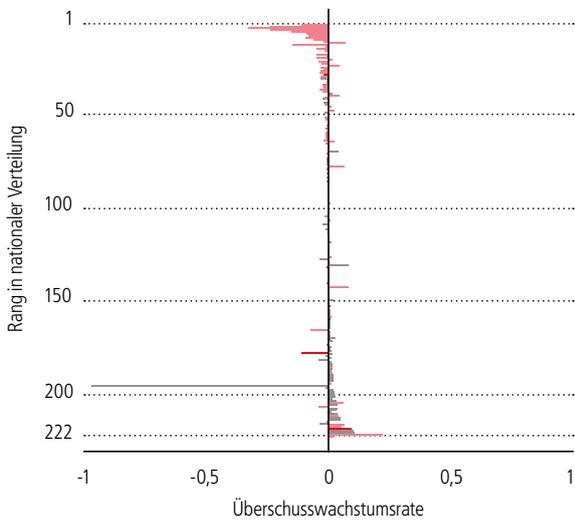
Mainz-Bingen

Wachstumstyp: mit dem Trend gewachsen



Südwestpfalz

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

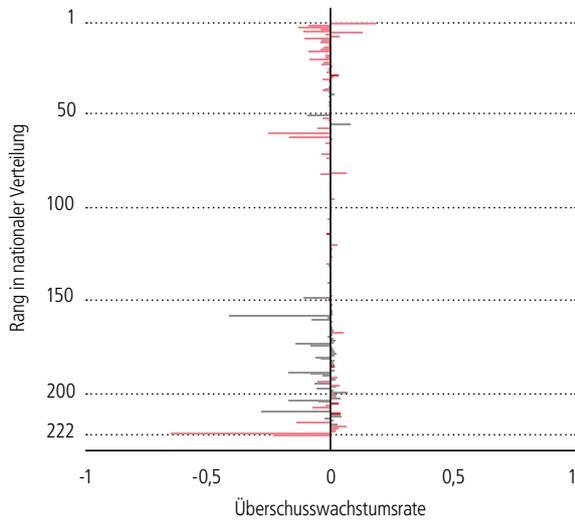
ANHANG C

LOKALPROFILE DER LANDKREISE UND KREISFREIEN STÄDTE IN SACHSEN-ANHALT

Lokalprofile Sachsen-Anhalt

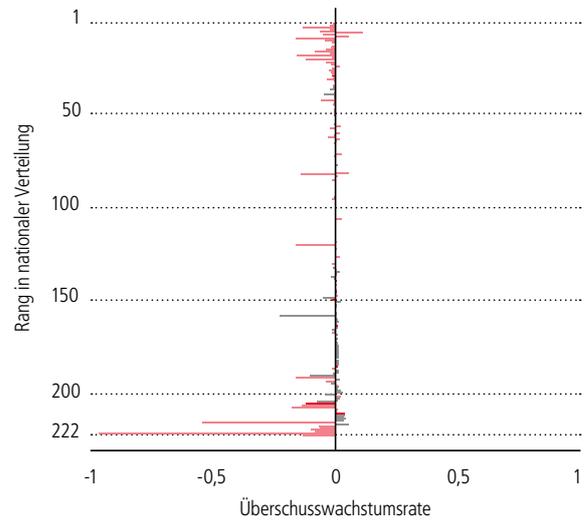
Dessau-Rosslau, City

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



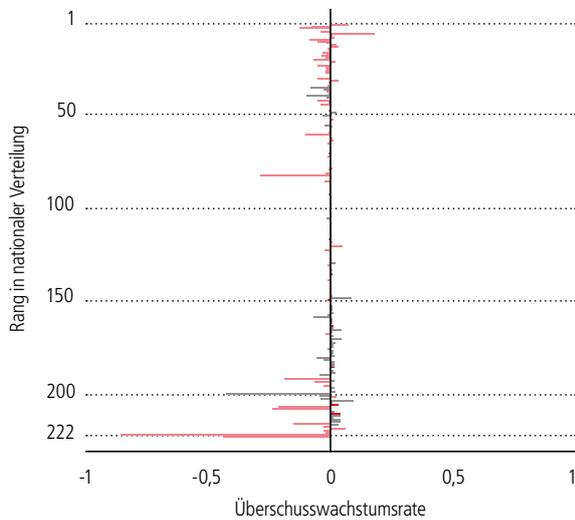
Halle (Saale), Stadt

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



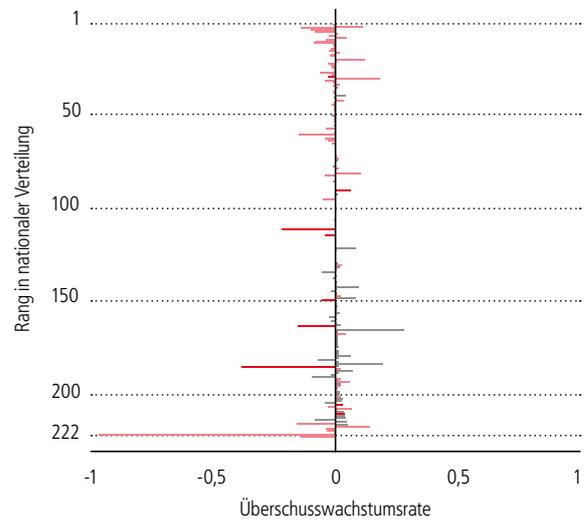
Magdeburg, Stadt

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Altmark Kreis Salzwedel

Wachstumstyp: gegen den Trend gewachsen

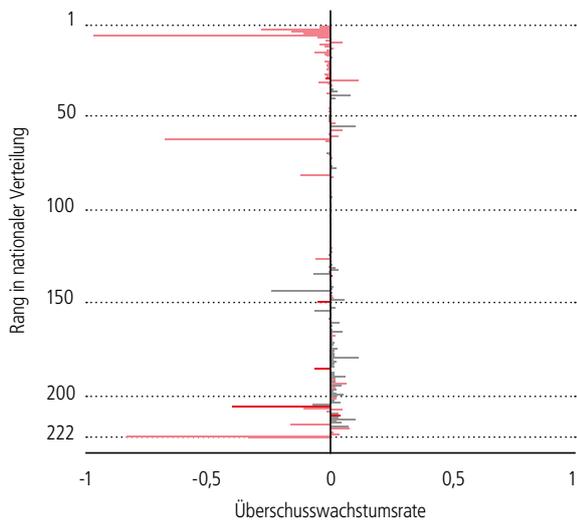


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Sachsen-Anhalt

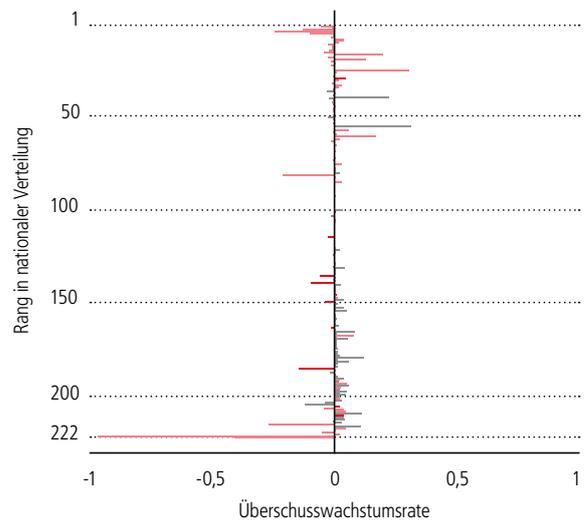
Anhalt-Bitterfeld

Wachstumstyp: gegen den Trend geschrumpft



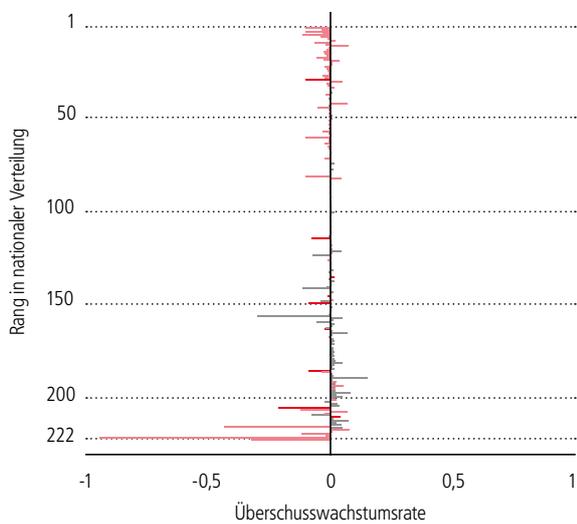
Boerde

Wachstumstyp: gegen den Trend gewachsen



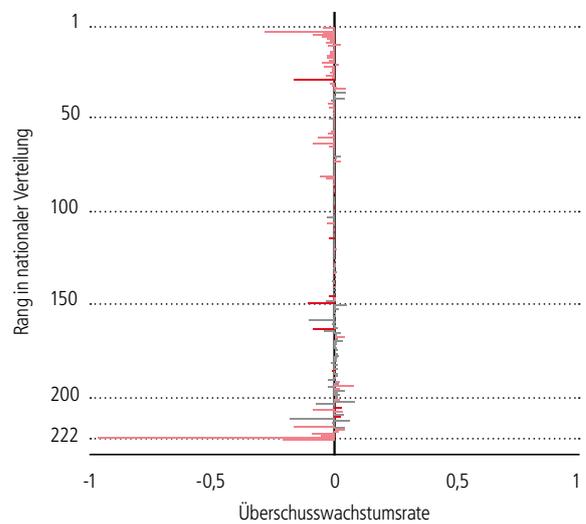
Burgenland Kreis

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Harz

Wachstumstyp: unauffällig

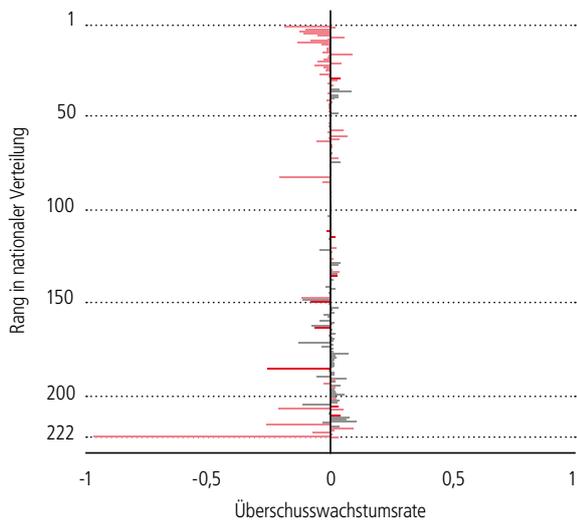


■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Lokalprofile Sachsen-Anhalt

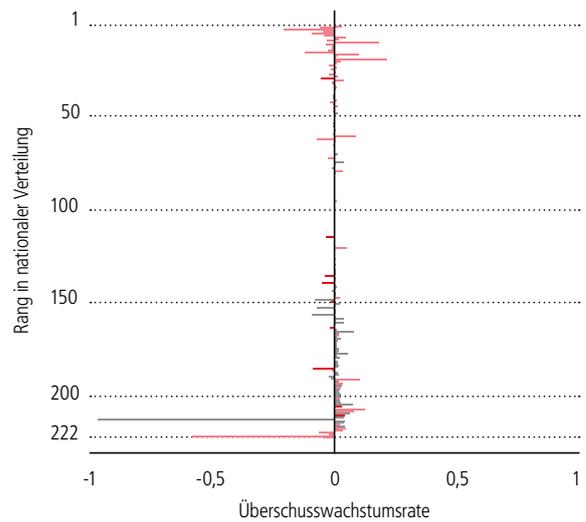
Jerichower Land

Wachstumstyp: unauffällig



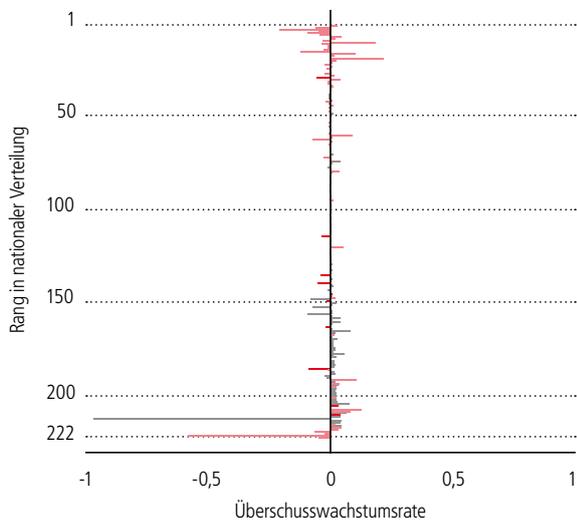
Mansfeld-Südharz

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



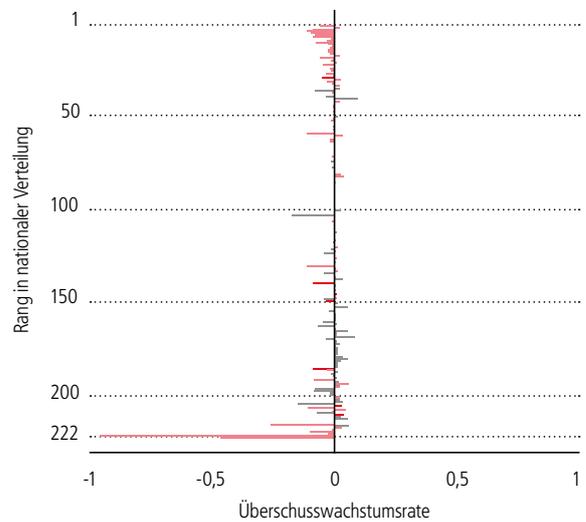
Saale Kreis

Wachstumstyp: unauffällig



Salzland Kreis

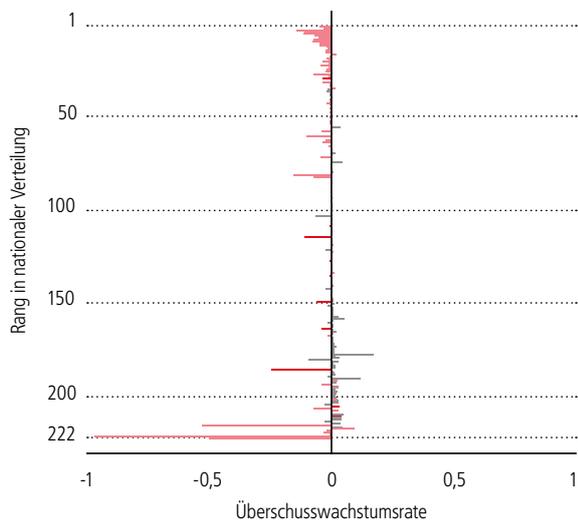
Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Lokalprofile Sachsen-Anhalt

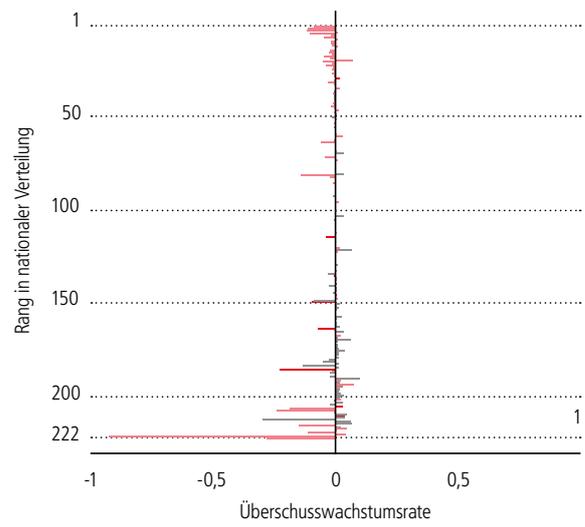
Stendal

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



Wittenberg

Wachstumstyp: mit dem Trend geschrumpft



■ Landwirtschaft/ Bergbau
 ■ Verarbeit. Gewerbe
 ■ Dienstleistungen/ Öffentlicher Dienst

Abbildungsverzeichnis

- 9 Figur 1
**Lokalprofil der Stadt Kaiserslautern und des Landkreises
Bitburg-Prüm**
- 10 Figur 2
Lokalprofil der Stadt Magdeburg und des Salzlandkreises
- 14 Figur 3
Fördervolumen der ESI-Fonds in den Bundesländern
- 23 Figur 4
**Hilfreiche Maßnahmen zum Abbau des kommunalen Investi-
tionsrückstands**

Verzeichnis der Zitatboxen

- 19 Box 1
Hat die Regionalförderung der Europäischen Union geholfen?
- 19 Box 2
Wozu der Umweg über Brüssel?
- 21 Box 3
Bürokratie ist immer mehr geworden
- 21 Box 4
Kultur des Misstrauens
- 22 Box 5
Die Kommunen machen das Land für die Komplexität verantwortlich
- 22 Box 6
Die Länder machen Brüssel für die Komplexität verantwortlich
- 22 Box 7
Kommunen und Unternehmen überfordert mit der Komplexität der Förderprogramme
- 23 Box 8
Kofinanzierung – die kommunale Sichtweise
- 24 Box 9
Kofinanzierung – die Sichtweise der Länder
- 24 Box 10
Kommunen sind für Regionalbudgets – LEADER-Ansatz als Vorbild
- 24 Box 11
Gestaltungsanspruch der Länder – Skepsis bei Regionalbudgets
- 25 Box 12
Stärkung der kommunalen Ebene insgesamt
- 25 Box 13
Bürgerbeteiligung – bereits existent oder generell überschätzt?
- 26 Box 14
Kann man gegen den Rechtspopulismus anfordern? Einige Argumente dafür ...
- 26 Box 15
Kann man gegen den Rechtspopulismus anfordern? Einige Argumente dagegen ...
- 26 Box 16
Welche Art von Regionalförderung könnte gegen den Rechtspopulismus helfen?
- 27 Box 17
Ist die Förderpolitik der Europäischen Union überhaupt bekannt?
- 27 Box 18
Öffentlichkeitsarbeit nicht gebündelt
- 27 Box 19
Europa als Sündenbock
- 28 Box 20
INTERREG-Projekte in Grenzregionen
- 29 Box 21
Weniger Kontrollen – mehr Vertrauen
- 29 Box 22
Mehr Beteiligung und Flexibilität – gerade bei kleineren Projekten
- 30 Box 23
Förderlotsen werden befürwortet
- 31 Box 24
Ansiedlung und Finanzierung von Förderlotsen
- 32 Box 25
Bessere Öffentlichkeitsarbeit
- 32 Box 26
Erfolgskontrolle und Evaluation

Literaturverzeichnis

Alesina, Alberto; Glaeser, Edward; Sacerdote, Bruce 2001: Why doesn't the US have a European-Style Welfare State? Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Nr. 1933, Cambridge.

Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton.

Almond, Gabriel A.; Powell, G. Bingham 1978: Comparative Politics. System, Process, and Politics, Boston/Toronto.

Anderson, Christopher J. 2002: Good Questions, Dubious Inferences, and Bad Solutions: Some Further Thoughts on Satisfaction with Democracy. Centre on Democratic Performance, New York.

Becker, Peter 2018: Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, SWP Studie. Online unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S14_bkr.pdf.

Becker, Sascha; Egger, Peter; Ehrlich, Maximilian von 2010: Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance, Journal of Public Economics, 94 (9), S. 578–590.

Brachert, Matthias; Gabriel, Oscar W.; Heyme, Rebekka; Holtmann, Everhard; Jaeck, Tobias; Kleine, Aya Isabel; Maier, Jürgen 2018: Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany, in: Journal of Economics and Statistics, 238 (2), S. 103–124.

Dauth, Wolfgang; Findeisen, Sebastian; Südekum, Jens 2014: The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, Journal of the European Economic Association, 12 (6), S. 1643–1675.

Dauth, Wolfgang; Südekum, Jens 2016: Globalization and Local Profiles of Economic Growth and Industrial Change, Journal of Economic Geography, 16 (5), S. 1007–1034.

Etzel, Tobias; Wehrhöfer, Nils 2019: Efficiency and Equity Effects of Place-Based Policies: Evidence from Capital Subsidies in East Germany, Working Paper, ZEW Mannheim.

Falck, Oliver; Koenen, Johannes; Lohse, Tobias 2019: Evaluating a Place-Based Innovation Policy: Evidence from the Innovative Regional Growth Cores Program in East Germany, im Erscheinen: Regional Science and Urban Economics.

Fink, Philipp; Hennike, Martin; Tiemann, Heinrich 2019: Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf>.

Fratzcher, Marcel; Kriwoluzky, Alexander; Michelsen, Claus 2019: Gut investierte Schulden sind eine Entlastung in der Zukunft, in: Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 307–329.

Fuest, Clemens; Immel, Lea 2019: Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland, ifo Schnelldienst 16. Online unter: https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-16-fuest-immel-regionale-ungleichheit-2019-08-22_1.pdf.

Hillje, Johannes 2017: Rückkehr zu den politisch Verlassenen – Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland und Frankreich, Progressives Zentrum. Online unter: https://www.progressiveszentrum.org/wp-content/uploads/2018/03/Rückkehr-zu-den-politisch-Verlassenen_500-Gespräche-in-rechtspopulistischen-Hochburgen-in-Deutschland-und-Frankreich_Studie-von-Johannes-Hillje_Das-Progressive-Zentrum.pdf.

Hüther, Michael; Südekum, Jens; Voigtländer, Michael 2019: Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW Köln. Online unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Externe_Studien/2019/IW-Regionalstudie_2019.pdf.

Mayring, Philipp 2002: Einführung in die qualitative Sozialforschung, München.

Neumark, David; Simpson, Helen 2015: Place-based Policies, in: Duranton, Gilles et al. (Hrsg.): Handbook of Regional and Urban Economics, Amsterdam et al.: Elsevier, Vol. 5 B, S. 1197–1287.

Petzold, Wolfgang 2019: Auswirkungen und Synergien des EU-Haushalts 2021–2027 für die EU-Programme im ländlichen Raum, Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung Mainz, 16. August 2019.

Rodriguez-Clare, Andrés 2017: The Revenge of Places that don't matter, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1), S. 189–209. Online unter: http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf.

Witzel, Andreas 1985: Das problemzentrierte Interview, in: Jütteman, Gerd (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie, Weinheim, S. 227–255.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesbeger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-460-1

Titelmotiv: © Aufwind-Luftbilder/VISUM

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Blauen Engel).

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Europas Regionen besser fördern

Die Ungleichheit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat sich verfestigt. Aber auch innerhalb der Länder driften die Lebensverhältnisse auseinander. In Deutschland bedrohen die wachsenden Unterschiede zwischen urbanen Räumen und ländlichen Regionen die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die regionale Entwicklung hängt dabei zu einem großen Teil von der finanziellen Förderung durch die Struktur- und Entwicklungsfonds der EU ab. Insbesondere Ostdeutschland hat nach der Wiedervereinigung von dieser Unterstützung profitiert. Aber auch in Westdeutschland hat die Förderung zu Verbesserungen geführt.

Diese Studie untersucht die Auswirkungen der EU-Förderung auf die regionale Entwicklung in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Sie gibt konkrete Empfehlungen für eine gerechtere und wirksamere Förderpraxis, die helfen soll, die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den europäischen Regionen zu verringern und das Bewusstsein der Bürger_innen für ein europäisches Miteinander weiter zu stärken.

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie hier:

www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Der Autor

Jens Südekum ist Professor für Internationale Volkswirtschaftslehre am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität. In seiner Forschung befasst er sich mit den Auswirkungen von Globalisierung und Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt sowie mit internationalem Handel und Regionalökonomik.