



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
SONDERHEFT 166 · 1998

Martin Gornig und Kathleen Toepel

Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle

**Das Regionalprogramm
für strukturschwache ländliche Räume
in Schleswig-Holstein**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann
Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann
Sir Leon Brittan · Klaus Büniger · Elmar Pieroth · Wolfgang Roth · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Wolfgang Rupf
Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident
Bundesrepublik Deutschland
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium für Wirtschaft
Bundesministerium für Verkehr
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
Land Berlin
Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur
Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe
Senatsverwaltung für Justiz
Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen
Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie
Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft
Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium
Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
Deutsche Bundesbank
Deutsche Bahn AG
Deutsche Post AG
Deutsche Postbank AG
Deutsche Telekom AG
Bundesanstalt für Arbeit
Wirtschaftsvereinigung Bergbau
Christlich-Demokratische Union Deutschlands
Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Freie Demokratische Partei
Deutscher Gewerkschaftsbund
Industriegewerkschaft Metall
Bankgesellschaft Berlin AG
Berlin-Hannoversche Hypothekbank Aktiengesellschaft
IKB Deutsche Industriebank AG
Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft
Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun
Dr. Dieter Hiss
Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Martin Gornig und Kathleen Toepel

Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle

Evaluierung wettbewerbs- orientierter Fördermodelle

**Das Regionalprogramm für strukturschwache
ländliche Räume in Schleswig-Holstein**

Von

Martin Gornig und Kathleen Toepel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gornig, Martin:

Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle : das
Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in
Schleswig-Holstein / von Martin Gornig und Kathleen Toepel.
[Hrsg.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung]. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1998
(Sonderheft / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung ; Nr. 166)
ISBN 3-428-09477-8

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5,
D-14195 Berlin, Telefon (0 30) 8 97 89-0 – Telefax (0 30) 8 97 89 200

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7026

ISBN 3-428-09477-8

Inhaltsverzeichnis

1. Zum Untersuchungsgegenstand	9
2. Regionalprofile der Programmregionen	12
2.1. Entstehung und Abgrenzung der Programmregionen.....	12
2.2. Indikatorenauswahl für die Regionalprofile.....	21
2.3. Stärken-Schwächen-Profile der Programmregionen	43
2.4. Regionale Entwicklungskonzepte und Leitbilder	60
3. Grundlagen der Evaluierung.....	66
3.1. Evaluierungsformen: Ein Systematisierungsversuch	66
3.2. Evaluierungsinstrumente: Anspruch und Realisierbarkeit	73
3.3. Evaluierungen vergleichbarer Regionalprogramme	79
3.4. Externe Anforderungen an die Evaluierung.....	83
4. Evaluierungspraxis im Regionalprogramm.....	88
4.1. Qualitätswettbewerb und Regionalmanagement	88
4.2. Begleitende Evaluierung (Monitoring).....	98
4.3. Vollzugs- und Ergebniskontrolle.....	100
5. Empfehlungen zum Evaluierungsdesign	101
5.1. Zur Einordnung der Empfehlungen	101
5.2. Ex-ante Evaluierung	102
5.3. Begleitende Evaluierung	111
5.4. Ex-post Evaluierung	117
6. Ex-post Evaluierung des Regionalprogramms	123
6.1. Vorbemerkungen	123
6.2. Einordnung in die Wirtschaftspolitik des Landes	123
6.3. Vollzugskontrolle.....	127
6.4. Wirkungsanalyse	135
7. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	158
Literaturverzeichnis.....	164

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Abbildungen

Tabellen:

2/1	Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte in den Teilregionen des Fördergebietes am 31.12.1994	19
2/2	Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen Schleswig-Holsteins für die Perioden 1.1.1970 bis 31.12.1987 und 1.1.1988 bis 31.12.1994	23
2/3	Bevölkerungsentwicklung 1970 bis 1994	24
2/4	Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen 1980 bis 1992.....	26
2/5	Bruttowertschöpfungsanteile der Wirtschaftsbereiche 1992 nach Kreisen.....	28
2/6	Skalierung der Stärken-Schwächen-Profile	44
2/7	Stärken-Schwächen-Profil Programmregion Westküste	45
2/8	Stärken-Schwächen-Profil Dithmarschen/Nordfriesland	46
2/9	Stärken-Schwächen-Profil Programmregion Landesteil Schleswig	49
2/10	Stärken-Schwächen-Profil Stadt Flensburg/Kreis Schleswig-Flensburg	50
2/11	Stärken-Schwächen-Profil Programmregion Rendsburg-Eckernförde.....	53
2/12	Stärken-Schwächen-Profil Programmregion Ostholstein/Plön.....	56
2/13	Stärken-Schwächen-Profil der Kreise Ostholstein/Plön	57
4/1	Akteure im Qualitätswettbewerb (ex-ante Evaluierung) von Projekten	89
4/2	Fachbezogene Bewertungskriterien	96
4/3	Anknüpfungspunkte für Monitoring und ex-post Evaluierung.....	99
6/1	Regionalstruktur des Regionalprogramms 1994 - 1996.....	132
6/2	Regionalprogramm nach Projektarten 1994 - 1996.....	133
6/3	Förderung aus dem Regionalprogramm nach Projektarten und Regionen 1994 - 1996.....	134
6/4	Beschäftigungseffekte des Regionalprogramms 1994 - 1996	152
6/5	Regionale Struktur der direkten Beschäftigungseffekte des Regionalprogramms 1994 - 1996	155
6/6	Mittelaufwendungen je Arbeitsplatz	156

Übersichten:

3/1	Evaluierungsebenen	68
3/2	Typen regionaler Fördermodelle	71
3/3	Bedeutung der Evaluierungsebenen im Regionalprogramm Schleswig-Holstein	72
3/4	Wirkungsindikatoren zur Bewertung der Wiederherstellung oder Erschließung einer Gewerbefläche.....	78

Abbildungen:

2/1	Planungsräume und Kreise in Schleswig-Holstein.....	14
2/2	Programmgebiet des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein (Stand 1.1.1996).....	15
2/3	Flächenanteile der Förderregionen am Land Schleswig-Holstein.....	20
2/4	Einwohneranteile der Förderregionen am Land Schleswig-Holstein.....	20
2/5	Beschäftigtenanteile der Förderregionen am Land Schleswig-Holstein.....	21
2/6	Wirtschaftsstruktur nach Beschäftigtenanteilen 1994.....	29
2/7	Beschäftigtenentwicklung in den Planungsräumen Schleswig-Holsteins 1980 bis 1994.....	31
2/8	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Fördergebiet und anderen Teilregionen 1992 bis 1994.....	32
2/9	Beschäftigtenentwicklung 1992 bis 1994 in Förder- und Nichtfördergebieten der Kreise Rendsburg-Eckernförde, Plön und Ostholstein.....	33
2/10	Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten 1989 bis 1995.....	36
2/11	Saisonalität der Arbeitslosigkeit in den Förderkreisen Schleswig-Holsteins im Jahr 1995.....	37
2/12	Frauenarbeitslosenquoten in ausgewählten Regionen Schleswig-Holsteins im Jahr 1995.....	38
2/13	Männerarbeitslosenquoten in ausgewählten Regionen Schleswig-Holsteins im Jahr 1995.....	39
2/14	Kreisüberschreitende Berufspendlerströme 1994.....	41
4/1	Antrags- und Bewilligungsverfahren im Regionalprogramm.....	90
4/2	Zeitliches Verfahren im Regionalprogramm.....	91
5/1	„Fachbewertungsmatrix“.....	109
5/2	Beispiel für eine Matrix mit 10 Projekten aus einer Programmregion.....	110

1. Zum Untersuchungsgegenstand

Schleswig-Holstein gehört mit 2,7 Mill. Einwohnern zu den kleineren der deutschen Bundesländer. Es ist relativ dünn besiedelt und weist - sieht man einmal vom angrenzenden Stadtstaat Hamburg ab - nur wenige und relativ kleine wirtschaftliche Zentren auf. Bisher war Schleswig-Holstein mit seiner Randlage in der Bundesrepublik in der räumlichen Standortgunst eher benachteiligt. Dies gilt auch innerhalb der Europäischen Union, wo sich Schleswig-Holstein gemeinsam mit Dänemark in einer peripheren Lage befand. Mit der Norderweiterung der EU um Schweden und Finnland und den neueren Interaktionsbemühungen im gesamten Ostseeraum verbessern sich diese wirtschaftsgeographischen Ausgangsbedingungen.

Das Bundesland Schleswig-Holstein blieb bis in die 90er Jahre hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung im Hinblick auf Wirtschaftskraft und Beschäftigung zurück. Erst seit kurzem überschreitet das Land den Bundesdurchschnitt. Gleichwohl sind die regionalen Disparitäten innerhalb des Landes nach wie vor groß. Besonders günstig entwickelte sich in den vergangenen Jahrzehnten diejenigen Landesteile, die dem Einzugsgebiet der Metropole Hamburg zuzurechnen sind, während weite Gebiete des übrigen Schleswig-Holstein seit langem hinter der landesdurchschnittlichen Entwicklung zurückbleiben. Insbesondere die dortigen ländlichen Regionen zählen traditionell zu den besonders benachteiligten Regionen in der Bundesrepublik.

Die Wirtschaft Schleswig-Holsteins steht vor weiteren schwierigen Strukturanpassungen an veränderte internationale Rahmenbedingungen. Ehemals prosperierende traditionelle Wirtschaftszweige wie der Schiffbau haben an Bedeutung verloren. Die Landwirtschaft entwickelt sich weiter rückläufig. Innerhalb der Industrie dominieren gegenwärtig Branchen, die einem hohen Preis- und Verdrängungswettbewerb unterliegen (Ernährungsgewerbe, Leder, Textil-, Bekleidungs-gewerbe). Aber auch Entwicklungen auf nationaler Ebene machen Strukturanpassungen erforderlich. Beispielsweise ist Schleswig-Holstein besonders vom Truppenabbau der Bundeswehr und den Konversionserfordernissen ehemaliger militärischer Standorte betroffen, die die ökonomische Situation vor allem in den ländlichen Teilregionen noch verschärfen. Gerade hier, in dem für Schleswig-Holstein dominanten Raumtyp, fehlen Beschäftigungs- und Einkommensalternativen für die Bevölkerung. Dies spiegelt sich in hohen Arbeitslosenquoten wider, insbesondere Frauen sind hier besonders betroffen.

Um die Beschäftigungschancen in den strukturschwachen Regionen zu erhöhen, hat die Landesregierung in der Vergangenheit mehrere regionale Förderprogramme aufgelegt, die 1995 zu einem einzigen Regionalförderprogramm für strukturschwache ländliche Regionen gebündelt wurden. Fördergebiete sind die Westküste, der Landesteil Schleswig

und seit 1995 Teile des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Ab 1996 kommen die strukturschwachen Teile der Kreise Plön und Ostholstein hinzu. Schwerpunkt der Förderung ist die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Hierunter fällt vor allem die Erschließung oder Wiedernutzbarmachung von Industrie- und Gewerbegebieten, die Errichtung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, Technologie- und Gründerzentren sowie Erschließungsmaßnahmen für den Fremdenverkehr. Vorrang in der Förderung erhalten fachübergreifende „regionale Leitprojekte“ mit überörtlicher Bedeutung und modellhaftem Charakter für die jeweilige Region. Daneben werden aber auch „sonstige Projekte“, z.B. im Kultur- und Freizeitbereich, aus dem Regionalprogramm gefördert. Die Projektauswahl findet im Rahmen eines landesweiten Qualitätswettbewerbs statt.

Dieses Regionalprogramm soll im Hinblick auf Konzeption, Ausgestaltung, Durchführung und Wirksamkeit der Maßnahmen evaluiert werden. Dazu wird zunächst im Sinne eines Evaluierungsdesigns ein Indikatoren- und Verfahrenskonzept entwickelt. Es soll dazu beitragen, die Wirksamkeit der geförderten Projekte im Hinblick auf die Ziele des Regionalprogramms in Schleswig-Holstein besser zu beurteilen und die Durchführung der Maßnahmen zu erleichtern. Aus der Untersuchung werden Empfehlungen für die Art und Weise der Evaluierung abgeleitet.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist - nach einem kurzen Abriss der Entstehung des Regionalprogramms - eine Bewertung der strukturellen Defizite in den Regionen Schleswig-Holsteins. Die regionalen Unterschiede in den Förderregionen sind bei der Prüfung der Eignung bestimmter Evaluierungsverfahren für das Regionalprogramm in Schleswig-Holstein heranzuziehen. Darüber hinaus hängt der Erfolg der zu evaluierenden Projekte wesentlich davon ab, daß sie zu den ökonomischen Zielvorstellungen für die einzelnen Regionen passen. Deshalb setzt eine Erfolgskontrolle regionalpolitischer Maßnahmen auch die Formulierung von regionalen Leitbildern und daraus abgeleiteter Ziele für die Regionalentwicklung voraus. Diese Leitbilder und Ziele müssen in erster Linie von den Akteuren vor Ort selbst aufgestellt werden. Das Institut für Geographie (Abt. Regionalforschung) der Bildungswissenschaftlichen Hochschule - Universität Flensburg erarbeitete einen Aufriß über die strukturelle und wirtschaftliche Lage in den einzelnen Förderregionen einschließlich der Herausarbeitung der jeweiligen Stärken und Schwächen. Darin eingebettet wurden die regionalen Leitbilder und Zielvorstellungen vor Ort ermittelt (Kapitel 2).

Für eine in sich geschlossene Konzeption einer operationalen und praktikablen Erfolgskontrolle des Regionalprogramms Schleswig-Holsteins wird in einem zweiten Untersuchungsschritt ein Überblick über die prinzipiell möglichen Evaluierungsmethoden und deren Aussagegehalt vorgenommen, sowie deren Vor- und Nachteile in ihrer Anwendung dargestellt. Basis dieses Untersuchungsschrittes sind umfangreiche Auswertungen sowohl der übergreifenden theoretischen Evaluierungsliteratur als auch der Publikationen angewandter Erfolgskontrollen anderer Regionalförderprogramme. Ergänzend werden externe Anforderungen (Europäische Union, Landesrechnungshof) an die Evaluierung des Regionalprogramms dargestellt (Kapitel 3).