

Aktualisierung der Halbzeitbe- wertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel 2- Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000 - 2006

Endfassung des Endberichtes

Auftraggeber
Niedersächsisches Minis-
terium für Wirtschaft, Ar-
beit und Verkehr

Ansprechpartner
Holger Bornemann
Tobias Koch

Bremen, 14.12.2005
14 - 6247

Inhalt

0. Aufgabenstellung	4
1. Die sozioökonomische Situation des Landes Niedersachsen und der Fördergebiete im Jahr 2004	5
1.1. Wesentliche Trends und Entwicklungen	6
1.2. Zusammenfassung und Betrachtung der Chancen und Risiken	30
2. Wesentliche Programmänderungen seit der Halbzeitbewertung	36
2.1. Realisierte Mittelumschichtungen und Planänderungen	36
2.2. Umsetzung der Empfehlung der Halbzeitbewertung	40
2.3. Fazit	42
3. Analyse des Outputs und Ergebnisse des Programms	44
3.1. Methodische Vorbemerkungen	44
3.2. Überblick über die geförderten Projekte	45
3.3. Analyse des finanziellen Vollzugs	49
3.4. Analyse des materiellen Vollzugs	58
3.5. Effizienzanalyse relevanter Wirkungsindikatoren	65
3.6. Fazit	67
4. Analyse der Auswirkungen und vertiefende Evaluierungsfragen	69
4.1. Branchenanalyse der geförderten Betriebe	69
4.2. Gesamtwirtschaftlicher Beitrag der Förderung	72
4.3. Beschäftigungswirkung der Förderung	75
4.4. Regionalökonomische Wirkung der Interventionen	78
4.5. Ergebnisse des Umweltmonitorings und Plausibilitätscheck	84
4.6. Bewertung der Querschnittsziele	88
4.7. Fazit	90
5. Empfehlungen und Perspektiven für die aktuelle und zukünftige Förderperiode	93
5.1. Empfehlungen für die aktuelle Förderperiode	93
5.2. Perspektiven und Empfehlungen für die zukünftige Förderperiode 2007-2013	95
6. Anhang	109

Abbildungen

Abbildung 1: Karte der niedersächsischen Fördergebiete	5
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2004	7
Abbildung 3: Reales BIP-Wachstum gegenüber dem Vorjahr in Niedersachsen	8
Abbildung 4: Nominale BIP-Entwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2003	9
Abbildung 5: Die Beschäftigungsentwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2004	11
Abbildung 6: Die Branchenspezialisierung in den Zielgebieten	13
Abbildung 7: Die Branchenspezialisierung in den Übergangsbereichen	14
Abbildung 8: Die Arbeitslosenquote in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2004	15
Abbildung 9: Die Entwicklung der Übernachtungen im Zeitraum 1999 bis 2004	17
Abbildung 10: Die Veränderung der FuE-Beschäftigung im Zeitraum 1999 bis 2001	19
Abbildung 11: Die demografische Entwicklung Niedersachsens im Zeitraum 2004 bis 2020	21
Abbildung 12: Klassifizierung von Regionen unterschiedlicher demografischer Entwicklung im Zeitraum 2004 bis 2020 (Tabelle)	23
Abbildung 13: Klassifizierung von Regionen unterschiedlicher demografischer Entwicklung im Zeitraum 2004 bis 2020 (Karte)	24
Abbildung 14: Übersicht über die niedersächsischen Bezirke	25
Abbildung 15: Das BIP je Einwohner und BIP je Erwerbstätige 2003 nach Bezirken	26
Abbildung 16: Demografische Entwicklung nach Bezirken	27
Abbildung 17: Verteilung der 30 umsatzstärksten Unternehmen Niedersachsens	29
Abbildung 18: Veränderung des Mittelansatzes 2002 bis 2004 nach Schwerpunkten	37
Abbildung 19: Verteilung der EFRE-Mittel und Projekte nach Schwerpunkten	46
Abbildung 20: Verteilung der ESF-Mittel und Teilnehmer nach Schwerpunkten	47
Abbildung 21: Regionale Verteilung der bewilligten EFRE-Vorhaben	48
Abbildung 22: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der Interventionsbereiche	49
Abbildung 23: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der EFRE-Schwerpunkte	50
Abbildung 24: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der ESF-Schwerpunkte	52

Abbildung 25: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der EFRE-Schwerpunkte in den Übergangsbereichen	53
Abbildung 26: Zeitliche Entwicklung der Mittelbewilligungen 2001 bis 2005	54
Abbildung 27: Vorgehensweise zur Ermittlung der Mittelbindung 2006	55
Abbildung 28: Prognose der Mittelbindungsquoten 31.12.2006 nach Schwerpunkten	57
Abbildung 29: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 1	58
Abbildung 30: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 2	60
Abbildung 31: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 3	61
Abbildung 32: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 4	62
Abbildung 33: Ergebnis- und Wirkungsindikatoren Schwerpunkt 5	63
Abbildung 34: Plan-Ist-Effizienzvergleich: EFRE-Mittel je geschaffenen und gesicherten Arbeitsplatz	65
Abbildung 35: Plan-Ist-Effizienzvergleich: ESF-Mittel je qualifiziertem Teilnehmer	66
Abbildung 36: Endbegünstigte der Unternehmensförderung nach Größe	70
Abbildung 37: Endbegünstigte der Unternehmensförderung nach Wirtschaftszweigen	71
Abbildung 38: Beitrag der EFRE-Interventionen zum BIP	73
Abbildung 39: Beitrag der EFRE-Mittel zu den Gesamtinvestitionen nach Schwerpunkten	74
Abbildung 40: Reichweite der Beschäftigungswirkungen der EFRE-Interventionen	75
Abbildung 41: Beschäftigungswirkungen 2001 bis 2004 nach Schwerpunkten	76
Abbildung 42: Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 nach Regionen	78
Abbildung 43: Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 je Einwohner nach Regionen	80
Abbildung 44: Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze nach Regionen	81
Abbildung 45: Zusammenhang Gesamtinvestitionen und BIP-Wachstum nach Regionen	82
Abbildung 46: Die Umweltwirkungen der EFRE-Projekte im Jahr 2004	85
Abbildung 48: Beitrag der EFRE-Projekte zu den Querschnittszielen	88
Abbildung 49: EFRE-Mittel und Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 nach Bezirken	92
Abbildung 50: Neue Zielgebietsregionen	97

0. Aufgabenstellung

Grundlage für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist das von der Europäischen Kommission (KOM) in der VO 1260/1999 vorgegebene System der Begleitung und Bewertung. Neben der Ex-ante-Evaluierung, der Halbzeitbewertung und der Ex-post-Evaluierung stellt die Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine wichtige Säule in der Bewertung der Strukturfondsinterventionen dar. Die Anforderungen an die Aktualisierung der Halbzeitbewertung sind in der Leistungsbeschreibung und im Arbeitspapier 9 aufgeführt, die Grundlage für die Erarbeitung der folgenden Untersuchung ist.¹

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat die Prognos AG - Büro Bremen - im Rahmen mit der Durchführung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments (EPPD) im Jahr 2005 beauftragt. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung soll in knapper hinreichender Form die Outputs, Ergebnisse und (Aus-)Wirkungen der Förderung darstellen und analysieren, die veränderten Rahmenbedingungen in der aktuellen Programmperiode aber auch regional-differenziert demografische Entwicklungen für die Zukunft herausarbeiten sowie einen ersten Beitrag für die Programmplanung der künftigen Förderperiode 2007 bis 2013 leisten. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung soll damit über die Bewertung des bisherigen Programmverlaufs hinaus einen strategischen Input für die neue Programmplanungsperiode 2007-2013 geben.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung untergliedert sich in folgende Kapitel:

- Kapitel 1 umfasst die **sozioökonomische Analyse**
- Kapitel 2 zeigt die wesentlichen **Programmänderungen** und **Mittelumschichtungen**.
- Kapitel 3 umfasst die Analyse der **Outputs und Ergebnisse** mit den Zielerreichungs- und Effizienzanalysen auf Ebene der Schwerpunkte.
- Kapitel 4 beinhaltet die zusammenfassende Darstellung **vertiefender Evaluierungsfragen und der Analyse der Auswirkungen des Programms**.
- In Kapitel 5 werden **Empfehlungen** für die aktuelle sowie die künftige Förderperiode gegeben.

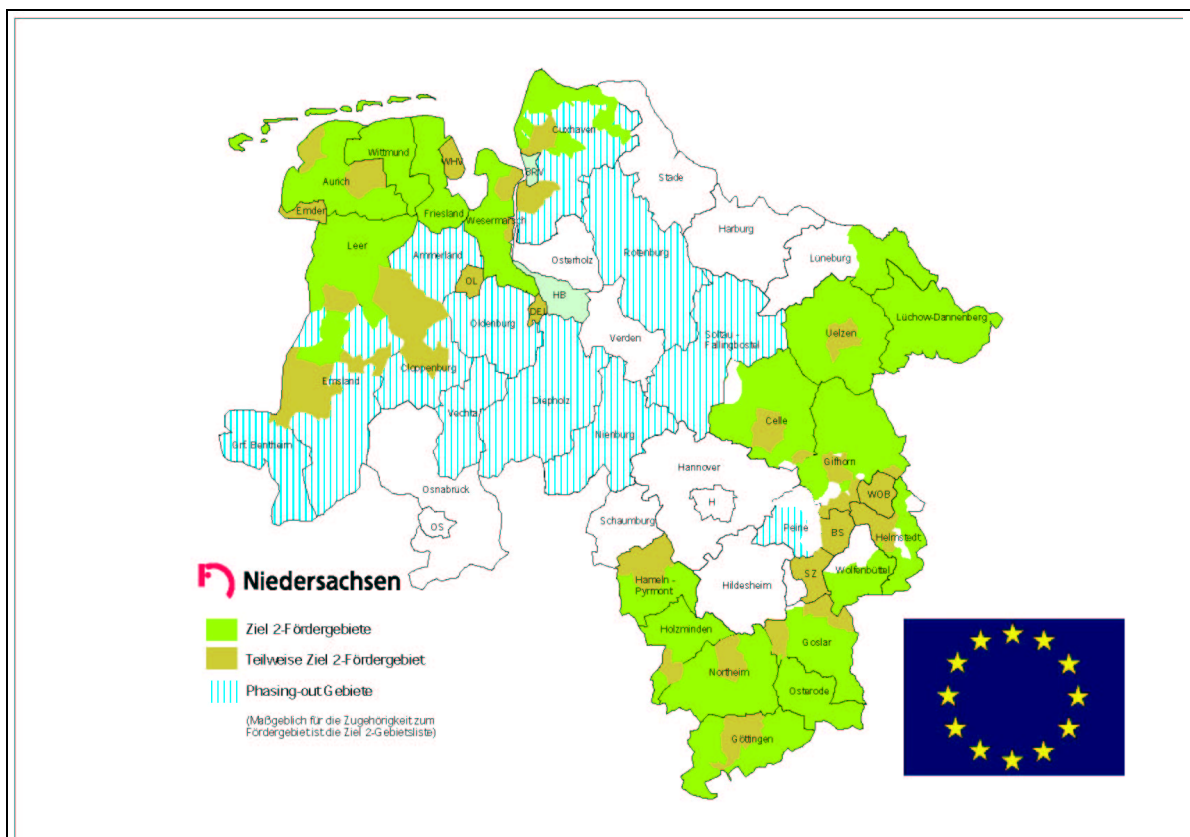
Auf Wunsch des Auftraggebers wurden im Rahmen der konzeptionellen Überlegungen und Vorbereitungen für die kommende Programmplanungsperiode an einigen Stellen auf ausgewählte Fragestellungen detaillierter eingegangen. Hierzu gehört im Rahmen der sozioökonomischen Analyse die Darstellung der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen sowie eine vergleichende Analyse der sozioökonomischen Situation der niedersächsischen Bezirke. Darüber hinaus wird in Kapitel 4.5 auf vorliegende Ergebnisse der Plausibilitätschecks zum projektspezifischen Umweltmonitoring eingegangen.

¹ Europäische Kommission, „Der Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodologisches Arbeitspapier. Arbeitsdokument Nr. 9. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, 2004

1. Die sozioökonomische Situation des Landes Niedersachsen und der Fördergebiete im Jahr 2004

Dieses Kapitel stellt die sozioökonomische Situation des Landes Niedersachsen und der Kreise und kreisfreien Städte dar. Das Kapitel gibt durch die Darstellung und Analyse zentraler ökonomischer und sozialer Indikatoren einen Überblick über den aktuellen Stand und die Entwicklung Niedersachsens und seiner Fördergebiete. Im Vordergrund der Bewertung steht die Darstellung signifikanter Veränderungen im Programmzeitraum 2000 bis 2004 sowie eine zusammenfassende Stärken- und Schwächen-Analyse der Fördergebiete. Grundlage für die sozioökonomische Analyse sind aktuelle Statistiken der statistischen Ämter, aktuelle Studien sowie andere Veröffentlichungen.

Abbildung 1: Karte der niedersächsischen Fördergebiete



Nach MW 2001

1.1. Wesentliche Trends und Entwicklungen

Bevölkerungsentwicklung 1999 bis 2004

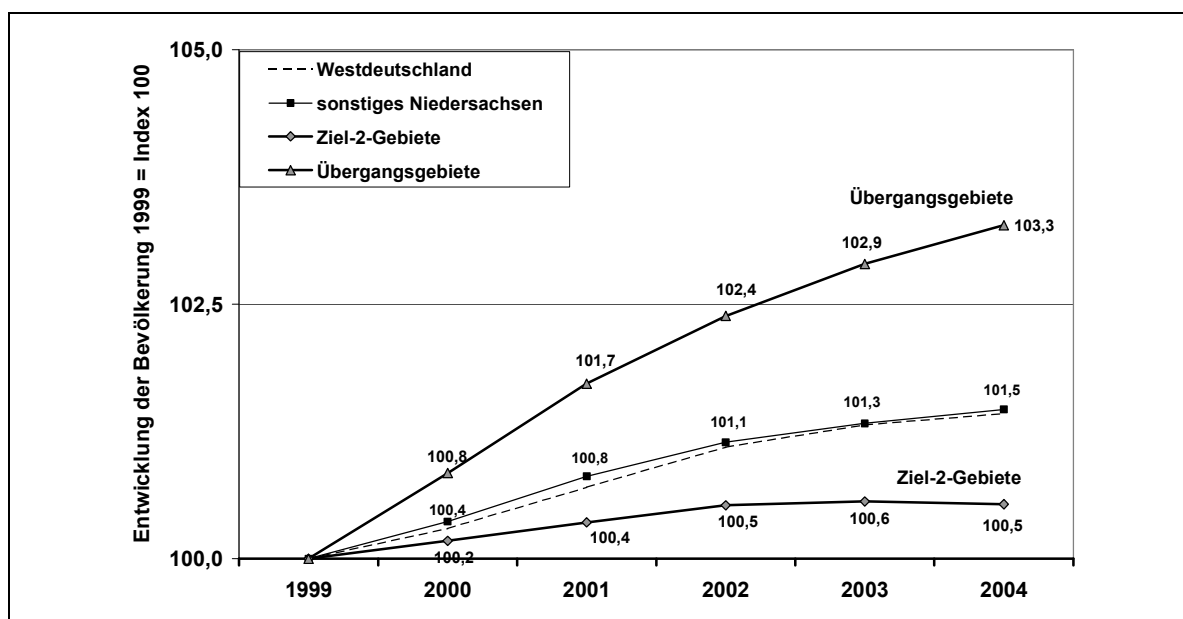
Die Bevölkerung Niedersachsens entwickelte sich im Zeitraum 1999 bis 2004 insgesamt positiv. Innerhalb des Zeitraums stieg die Einwohnerzahl landesweit um 1,3 % bzw. 100.000 Personen auf insgesamt 8 Mio. Einwohner in 2004 an. Damit verzeichnete Niedersachsen eine Bevölkerungsentwicklung, die im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer liegt. Getragen wird die Bevölkerungsentwicklung von hohen Wanderungsgewinnen, die Niedersachsen durch einen positiven Zuwanderungssaldo aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland erreicht. In den letzten acht Jahren wurden in Niedersachsen durchschnittliche jährliche Wanderungsgewinne von 22.000 bis 37.500 Personen erreicht. Die Zuwanderungsgewinne konnten die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung ausgleichen. In den letzten Jahrzehnten lag die Zahl der Gestorbenen landesweit über der Zahl der Lebendgeborenen und lediglich in den Jahren 1992 und 1997 konnte ein leichter Geburtenüberschuss erzielt werden.

Den dynamischsten Bevölkerungsanstieg erreichten die **Übergangsgebiete** des Ziel-2-Programms mit einer Zunahme um 3,3 % bzw. 40.000 Einwohner (Abbildung 2). In allen neun Kreisen der Übergangsgebiete fiel die Bevölkerungsentwicklung im Betrachtungszeitraum positiv aus. Dabei entwickelten sich die Teilregionen Vechta (5,6 %), Ammerland (5,2 %) und der Landkreis Oldenburg (4,9 %) am dynamischsten. In den Übergangsgebieten kamen relativ hohe Geburtenraten, Zuzug sowie weitgehend stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen zusammen.

Im Vergleich zu den Übergangsgebieten erreichten die **Zielgebiete** einen schwächeren Bevölkerungsanstieg. Durchschnittlich nahm die Bevölkerung im Zeitraum 1999 bis 2004 um 0,5 % zu. Rund 20.000 neue Einwohner konnten in den Zielgebieten insgesamt gewonnen werden. Die Zielgebiete entwickeln sich demografisch betrachtet nicht einheitlich. Neben Teilregionen mit ausgesprochen positiver Bevölkerungsentwicklung (u.a. Cloppenburg 4,7 % und Gifhorn 3,3 %) gibt es andererseits Regionen mit stark rückläufiger Bevölkerung. Hierzu gehören weite Teile der östlichen und südöstlichen Fördergebiete Niedersachsens. Den deutlichsten Bevölkerungsrückgang verzeichneten im Zeitraum die Kreise Osterode (-4,0 %) und Holzminden (-3,9 %) sowie die Stadt Salzgitter (-3,7 %).

Die **übrigen Teilregionen Niedersachsens** außerhalb der Ziel- und Übergangsgebiete entwickelten sich mit einer Zunahme um 1,5 % durchweg positiv und konnten damit leicht über dem Landesdurchschnitt zulegen. In den sonstigen Teilregionen Niedersachsens stieg die Bevölkerung im Zeitraum um rund 40.000 Einwohner an. Die Prognose der demografischen Entwicklung Niedersachsens bis hin zum Jahr 2020 auf regionaler Ebene ist als Sonderbetrachtung an das Ende dieses Kapitels gestellt. Zunächst soll mit der Betrachtung der aktuellen sozioökonomischen Situation fortgefahren werden.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2004



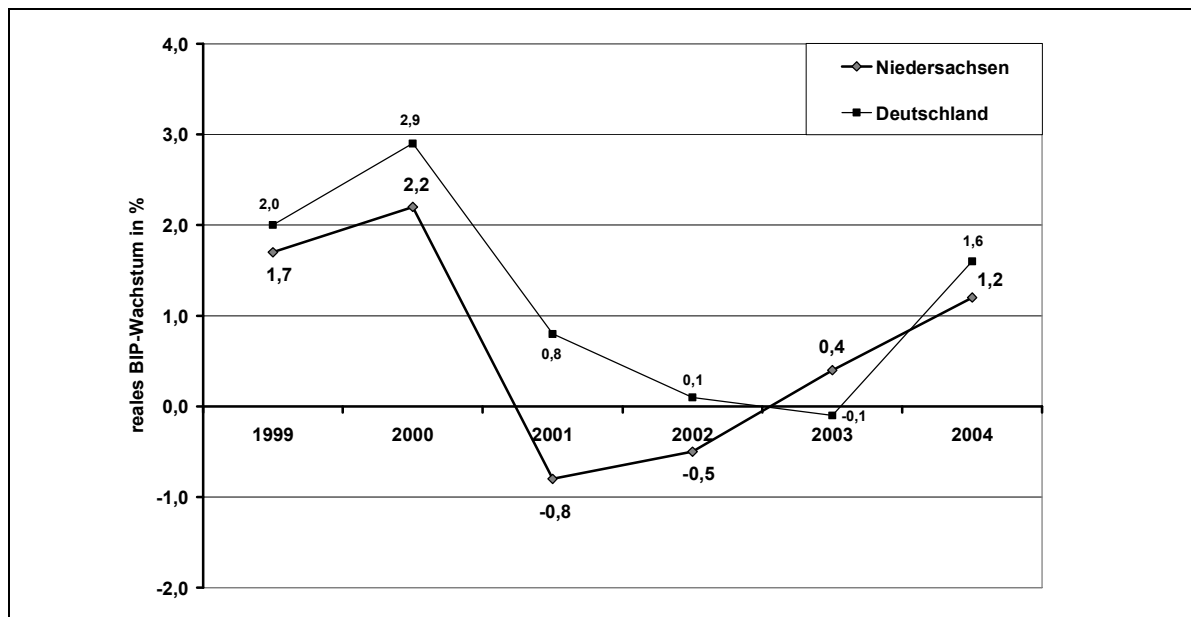
Prognos AG 2005 nach Angaben des Nds. Landesamt für Statistik

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Zeitraum 1999 bis 2004

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Deutschland und Niedersachsen war in der Programmlaufzeit von einer recht wechselhaften Konjunktur gekennzeichnet. Während die Phase der Programmplanung in den Jahren 1999 und 2000 von einer konjunkturellen Phase mit realen BIP-Wachstumsraten von bis zu 2,2 % in Niedersachsen gekennzeichnet war, machte sich im Zeitraum 2001 und 2002 eine Rezession mit negativen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes bemerkbar (siehe Abbildung 3). In den Jahren 2003 und 2004 stabilisierte sich die wirtschaftliche Entwicklung und im Jahr 2004 konnte ein reales BIP-Wachstum (gegenüber Vorjahr) von 1,2 % in Niedersachsen erreicht werden. In der Umsetzung hatte das Ziel-2-Programm im Zeitraum 2000 bis 2004 damit mit sich schnell verändernden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu kämpfen, die sich maßgeblich in einer schwankenden Fördermittelnachfrage für betriebliche Investitionen niedergeschlagen haben.

Der Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Niedersachsens mit dem bundesweiten Trend zeigt, dass die niedersächsische Wirtschaft im Zeitraum 1999 bis 2004 anhaltend von einem unterdurchschnittlichen Wachstumstrend geprägt war. Das BIP-Wachstum Niedersachsens fiel gegenüber dem Bundestrend leicht unterdurchschnittlich aus, der wirtschaftliche Abschwung fiel in Niedersachsen stärker aus und die Rezession nahm eine vergleichsweise längere Zeit in Anspruch. Die konjunkturelle Abschwächung konnte 2003 überwunden werden, nachdem das Bruttoinlandsprodukt Niedersachsens erstmals wieder das Niveau des Ausgangsjahres 2000 überstieg. Als wichtiger Treiber der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in den Jahren 2003 und 2004 vor allem die exportorientierte Industrie (insb. Fahrzeugbau) erwiesen. Gegenüber dem Binnenkonsum und den zurückhaltenden Inlandsinvestitionen löste die Exportwirtschaft die größten konjunkturellen Impulse aus.

Abbildung 3: Reales BIP-Wachstum gegenüber dem Vorjahr in Niedersachsen



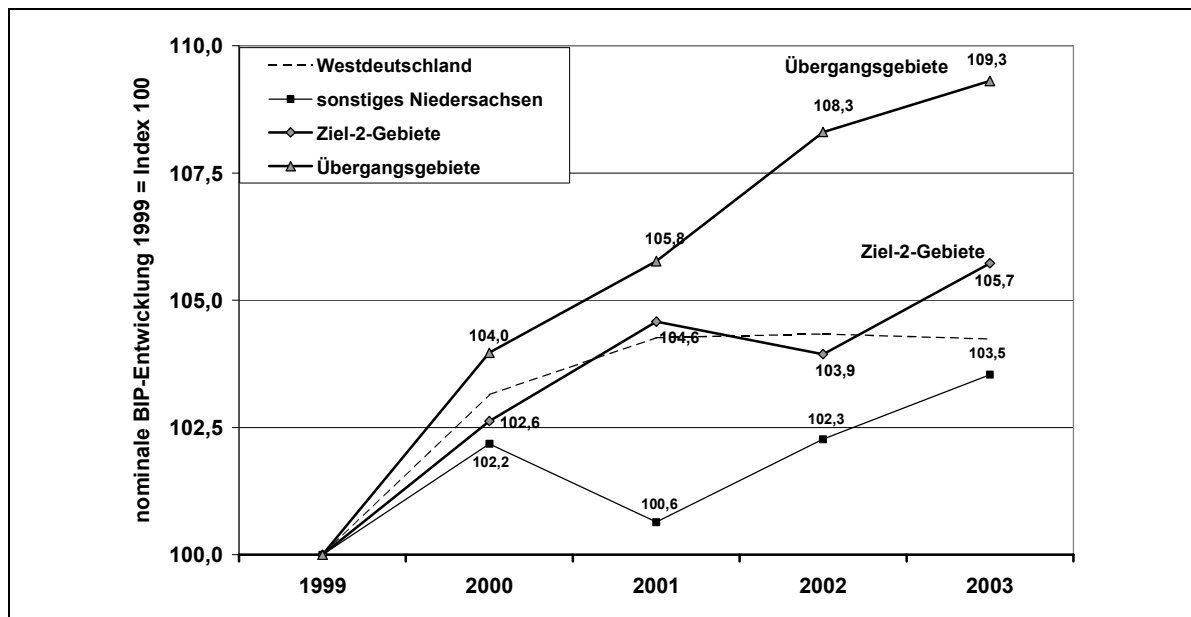
Prognos AG 2005 nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder

Der regionale Vergleich der nominellen² BIP-Entwicklung in Niedersachsen zeigt, dass zwischen den Ziel- und Übergangsgebieten deutliche Unterschiede im gesamtwirtschaftlichen Wachstum bestehen (siehe Abbildung 4). Während in den Übergangsgebieten das nominelle BIP-Wachstum mit 9,3 % am stärksten zulegte, kam es in den Zielgebieten zu einem geringeren Anstieg des BIP (5,7 %). Damit entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt in den niedersächsischen Ziel- und Übergangsgebieten dynamischer als in den sonstigen Teilregionen Niedersachsens (3,5 %), wo es infolge eines ausgebliebenen Wachstums in der Region Hannover sowie in den Kreisen Schaumburg und Verden zu einer Stagnation kam.

Eine besonders dynamische Entwicklung mit einem BIP-Anstieg von über 15 % erreichten einige westniedersächsische Fördergebiete. Hierzu gehören die Kreise Cloppenburg (27 %), Vechta (24 %), Ammerland (22 %), Leer (16 %) und Diepholz (15 %). Getragen wurde die Entwicklung in den genannten Kreisen durch einen überdurchschnittlichen Anstieg der Bruttowertschöpfung (1999-2003: > 20 %) im Produzierenden Gewerbe. Von einer negativen BIP-Entwicklung waren im Zeitraum 1999 bis 2003 die Teilregionen Göttingen, Goslar, Osterode, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Rotenburg, Uelzen, Delmenhorst und Emden gekennzeichnet. In den genannten Teilregionen ist ein Trend zur rückläufigen industriellen Tätigkeit festzustellen, welcher durch die deutlich rückläufige Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe und einem BIP-Rückgang zwischen 1 % und 8 % angezeigt wird. Unter den Bezirken entwickelten sich, gemessen an der BIP-Entwicklung, die Bezirke Weser-Ems (11 %) und Lüneburg (6 %) dynamisch, während die Bezirke Braunschweig (3 %) und Hannover (1 %) stagnierten.

² Für die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte muss auf die nominelle BIP-Entwicklung zurückgegriffen werden, da das preisbereinigte, reale BIP für diese Ebene nicht erhoben wird.

Abbildung 4: Nominale BIP-Entwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2003



Prognos AG 2005 nach Angaben des Nds. Landesamt für Statistik. Anmerkung: BIP-Werte für das Jahr 2004 liegen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zum Stand des Berichtes nicht vor. Ein Vergleich der realen BIP-Entwicklung ist an dieser Stelle nicht möglich, da das preisbereinigte BIP auf regionaler Ebene nicht erfasst wird.

Entwicklung der Investitionsneigung im Verarbeitenden Gewerbe

Bei den Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe³ gab es in Niedersachsen im Zeitraum 1999 bis 2003 eine zeitlich relativ konstante Entwicklung. Das Investitionsvolumen lag jährlich im Zeitraum 1999 bis 2002 auf einem Niveau zwischen 4,3 Mrd. € und 4,6 Mrd. € und stieg im Jahr 2003 deutlich auf ein Niveau von 5,1 Mrd. € an. Die Investitionen der niedersächsischen Industrie fielen im Bundesvergleich positiv und relativ stabil aus. Während in Deutschland die Investitionen 1999 bis 2003 um rund 4 % zurückgingen, konnte Niedersachsen die Investitionen im Betrachtungszeitraum um 8 % sogar steigern.

Die landesweite konstante Entwicklung lässt die signifikanten Investitionsunterschiede einzelner Regionen nicht erkennen. In weiten Teilen des Landes kam es infolge der verhaltenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der verhaltenen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte sowie der schwachen Binnenkonjunktur zu einem Rückgang der betrieblichen Investitionsneigung. In einigen industriell starken Teilregionen (insb. Wolfsburg, Cloppenburg und Wilhelmshaven) kam es zu einem extrem starken Anstieg der Investitionen. Ein hohes Gewicht für die Gesamtinvestitionen Niedersachsens hat der Automobilstandort Wolfsburg, dessen Investitionsvolumen im Zeitraum um fast 80 % zulegte und knapp ein Viertel der landesweiten Gesamtinvestitionen ausmacht. Die Regionen Niedersachsens mit einer schwachen bzw. negativen BIP-Entwicklung waren im Betrachtungszeitraum auch von einem Rückgang der betrieblichen Investitionsneigung betroffen.

³ Betriebe des Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau sowie Steine und Erden mit mehr als 20 Beschäftigten

Exportorientierung des Verarbeitenden Gewerbes

Der Außenhandel hat in den letzten Jahren in Deutschland und Niedersachsen in einer international stark verflochtenen Wirtschaft zunehmend an Bedeutung gewonnen. Bei den Exporten konnte Deutschland besonders hohe Zuwächse erzielen und damit vor dem Hintergrund einer verhaltenen binnenwirtschaftlichen Konsum- und Investitionsneigung einen stabilisierenden Beitrag für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beitragen. Insgesamt verfügt Niedersachsen im Bundesvergleich über eine überdurchschnittliche Exportquote. Während 2004 bundesweit rund 40 % des Umsatzes im Verarbeitenden Gewerbe (inkl. Bergbau, Steine, Erden) im Ausland abgesetzt werden, liegt der Exportanteil Niedersachsens mit rund 41 % leicht über dem Bundesdurchschnitt. Die wichtigste Exportbranche ist die Automobilindustrie mit fast einem Drittel der Gesamtexporte. Im Fahrzeugbau wurden im Jahr 2004 57 % des Umsatzes mit dem Ausland getätigt. Zu den niedersächsischen Branchen mit hoher Exportbedeutung gehören die chemische Industrie (61 %) und der Maschinenbau (49 %). Zu den wichtigsten Ausfuhrsgütern gehören damit Kfz/-Teile, Maschinen, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse sowie chemische und elektronische (Vor-) Erzeugnisse. Den Exporten stand ein starker Import von Kfz/-Teilen, Erdöl und -gas, Luftfahrzeugen sowie elektrotechnischen Erzeugnissen gegenüber.⁴

Beschäftigungsentwicklung 1999 bis 2004

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war im Zeitraum 1999 bis 2004 in Niedersachsen rückläufig. Gegenüber dem Ausgangsniveau des Jahres 1999 ging die Beschäftigung in Niedersachsen leicht um 1,8 % bzw. 42.000 Beschäftigte zurück. Infolge der konjunkturellen Entwicklung erreichte das Beschäftigungsniveau im Jahr 2000 in Niedersachsen seinen Höhepunkt (2.436.000 Beschäftigte) und war in Folge der verhaltenen BIP-Entwicklung sowie Produktivitätsgewinnen landesweit von einem konstanten Beschäftigungsabbau gekennzeichnet.

Die **Übergangs- und Zielgebiete** konnten sich der landesweit negativen Beschäftigungsentwicklung im Zeitraum 2000 bis 2004 nicht entziehen. Mit unterschiedlicher Intensität setzte der Beschäftigungsrückgang in den Gebieten ein. In den Übergangsbereichen stieg die Gesamtbeschäftigung im Zeitraum 1999 bis 2002 um 2,4 % an und folgte dann der allgemein rückläufigen Entwicklung. Gegenüber dem Ausgangsniveau des Jahres 1999 blieb die Beschäftigung in den Übergangsbereichen weitgehend auf einem konstanten Niveau (siehe Abbildung 5). In den Zielgebieten setzte der Beschäftigungsrückgang bereits ab dem Jahr 2001 ein und führte bis 2004 zu einem Beschäftigungsrückgang von 2,0 % gegenüber dem Ausgangsniveau des Jahres 1999.

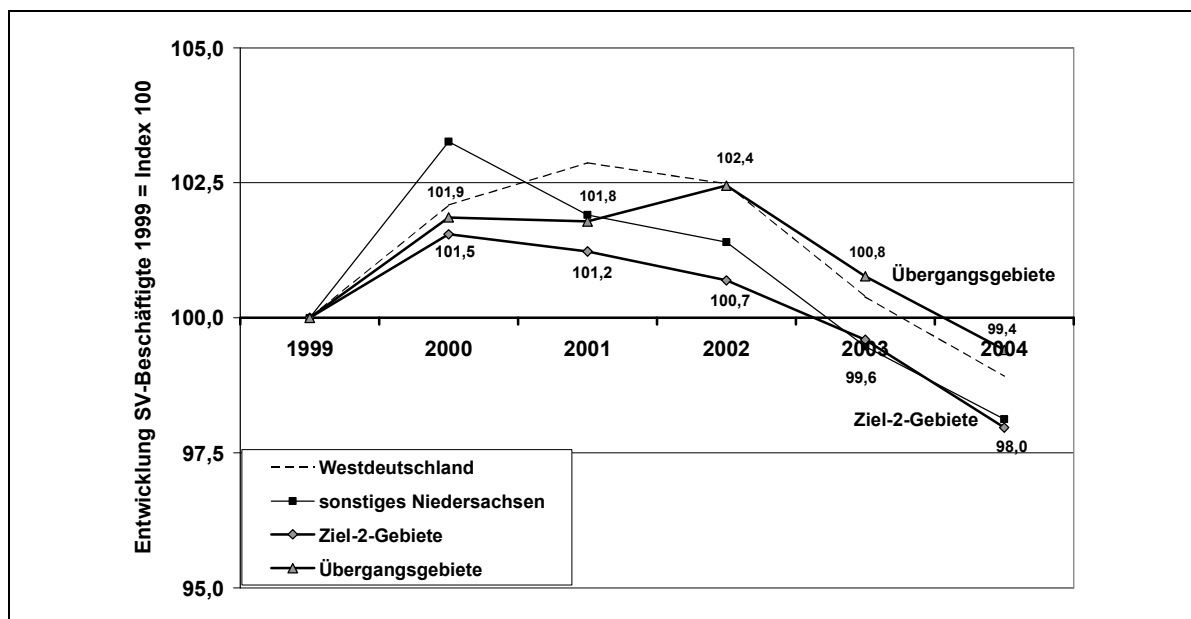
Unter den Kreisen und kreisfreien Städten der Fördergebiete gab es in der Beschäftigungsentwicklung deutliche Abweichungen. In drei Regionen Niedersachsens machte sich eine besondere branchenspezifische Entwicklung bemerkbar, die zu einer gegenläufigen Beschäftigungsentwicklung in den Regionen führte. Am Automobilstandort Wolfsburg (Anstieg 17 %), im Kreis Vechta (10 %) und im Kreis Cloppenburg (7 %) entstanden im Zeitraum 1999 bis 2004 insgesamt 21.000 neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Saldo. Maßgeblich dazu beigetragen haben in den Wachstumsre-

⁴ Vgl. Niedersächsisches Landesamt für Statistik Verarbeitendes Gewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden 2004, Statistische Berichte Niedersachsen, 08/2005

gionen die Branchen Ernährungsgewerbe (insbesondere Cloppenburg und Vechta), Fahrzeugbau (insb. Wolfsburg), Logistik, Gummi- und Kunststoffverarbeitung (insbesondere Vechta) sowie unternehmensnahe Dienstleistungen (insbesondere Wolfsburg), in denen rund 17.000 neue Arbeitsplätze im Saldo entstanden. Hervorgerufen wurde die Beschäftigungszunahme in den genannten Regionen durch hohe Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe.

Im Betrachtungszeitraum verzeichneten neben den drei genannten Regionen mit besonders hoher Beschäftigungszunahme darüber hinaus weitere Teilregionen leichte Zuwächse der Beschäftigung von bis zu 2 %. Hierzu gehören die Kreise Gifhorn, Diepholz, Emsland, Ammerland sowie die kreisfreie Stadt Oldenburg. In allen anderen Teilregionen kam es zu einer Stagnation bzw. zu einem Rückgang der Beschäftigung. Am stärksten von dem Beschäftigungsrückgang waren die Kreise Lüchow-Dannenberg, Goslar und Holzminden mit einem Rückgang der Beschäftigung um rund 10 % betroffen. In den Kreisen mit einem besonders hohen Beschäftigungsrückgang machten sich Deindustrialisierungstendenzen mit einer hohen Freisetzung von Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes bemerkbar.

Abbildung 5: Die Beschäftigungsentwicklung in Niedersachsen 1999 bis 2004



Prognos AG 2005 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit. Stand 30.06. des jeweiligen Jahres.

Während Niedersachsen und die Fördergebiete, gemessen an den Arbeitsplätzen, eine rückläufige Entwicklung am Arbeitsmarkt verzeichneten, gab es eine gegenläufige Entwicklung bei der **Erwerbstätigkeit von Frauen** sowie der beruflichen **Selbständigkeit**. Die Zahl der Selbständigen erhöhte sich von 2002 auf 2003 um 3,3 % und die Selbständigenquote (Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen) nahm von 9,5 % (2001) auf 10,1 % (2004) zu.⁵ Die Zahl der erwerbstätigen Frauen legte gegen den Gesamttrend weiter zu. Die Frauenerwerbsquote Niedersachsens erreichte 2004 mit 44 % im

⁵ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen-Monitor 2004

Bundesvergleich ein durchschnittliches Niveau (45 %).⁶ Während der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit maßgeblich auf einen Ausbau flexiblerer Teilzeitarbeitsplätze insbesondere im Dienstleistungsbereich zurückzuführen ist, handelt es sich beim Anstieg der Selbständigenquote auch um Konsequenzen eines unflexiblen Arbeitsmarktes mit ausbleibenden Perspektiven für Arbeitssuchende auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Branchenspezialisierung und Arbeitsteilung

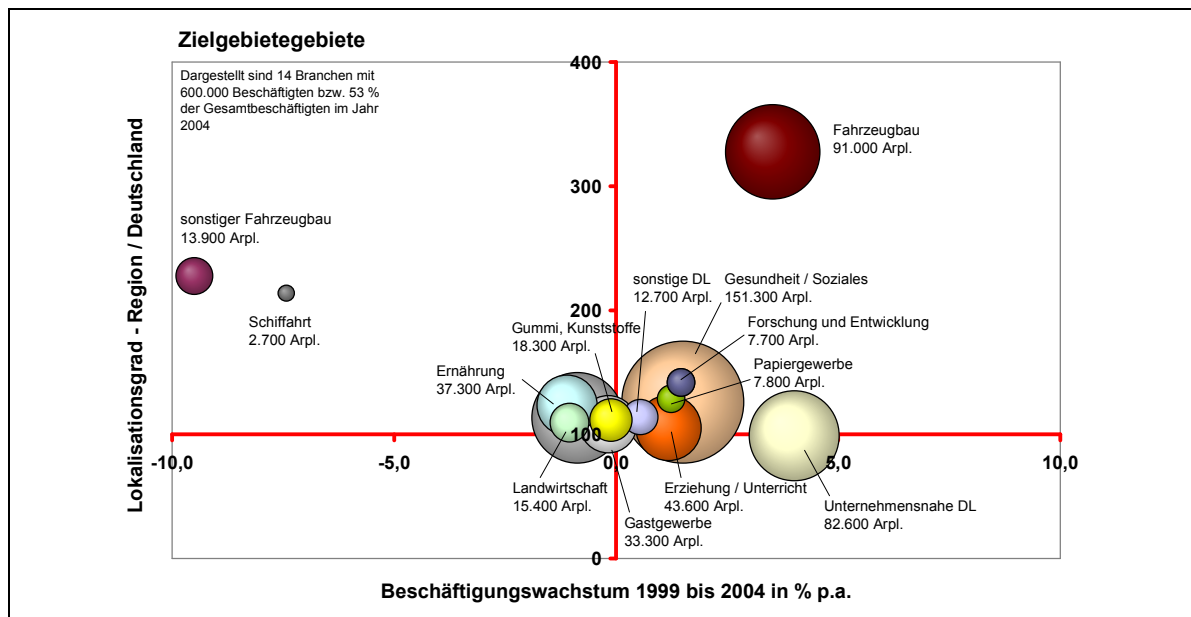
Die Ziel- und Übergangsgebiete Niedersachsens sind durch ihre Abgrenzung und unterschiedlichen Ausgangsbedingungen durch ein Muster unterschiedlicher branchenspezifischer Arbeitsteilung gekennzeichnet. Während die Zielgebiete stärker industriell und touristisch geprägt sind sowie Funktionen als landesweit bedeutsame Verwaltungs- und Hochschulstandorte übernehmen, haben sich in den weitgehend ländlichen Übergangsgebieten andere Branchenschwerpunkte entwickelt. Im Vergleich zu anderen Bundesländern macht sich in Niedersachsen insgesamt die starke Ausprägung des Agrarsektors und Ernährungsgewerbes bemerkbar. In der Landwirtschaft erreicht Niedersachsen bundesweite Marktführerschaft u.a. im Anbau von Kartoffeln (rd. 47 % der Gesamternte), Zuckerrüben (24 %), Spargel (22 %) sowie bei der Haltung von Schweinen (30 %). Auf Niedersachsen entfällt fast ein Fünftel (19,1%) der gesamtdeutschen Wertschöpfung des Agrarsektors. Bedingt durch die starke Spezialisierung und die großbetrieblichen Strukturen zählt die niedersächsische Landwirtschaft mit einer Wertschöpfung von 37.715 € je Erwerbstätigen p.a. zu den produktivsten Agrarregionen Deutschlands.⁷ Niedersachsen ist ein wichtiges Bundesland für die Automobilherstellung und den Fahrzeugbau (einschließlich Zulieferung, Flugzeug- und Schiffbau) insgesamt. Rund 16 % der Beschäftigten des deutschen Fahrzeugbaus entfallen auf das Land Niedersachsen. Bedingt durch die Rohstoffvorkommen ist Niedersachsen bundesweit wichtiger Lieferant für Erdöl und Erdgas und übernimmt durch die Küstenlage eine wichtige Funktion für den Seeverkehr. Diese Standortvorteile Niedersachsens schlagen sich in den Spezialisierungsmustern der Fördergebiete nieder.

Eine strukturelle Besonderheit der Zielgebiete sind die vier Großstädte Göttingen, Braunschweig, Wolfsburg und Oldenburg, die als Hochschul-, Verwaltungs-, Unternehmens- und Forschungsstandorte des Landes zentrale Funktionen übernehmen, die in den übrigen Teilräumen kaum bzw. nicht anzutreffen sind. Diese Alleinstellungsmerkmale prägen die Unternehmens- und Branchenstruktur der Zielgebiete.

⁶ Eigene Berechnung der Prognos AG auf Basis von Daten des Mikrozensus zum März 2004 nach Angabe des Statistischen Bundesamtes

⁷ siehe Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen-Monitor 2004, 2004 S. 18

Abbildung 6: Die Branchenspezialisierung in den Zielgebieten



Prognos AG 2005 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

In den **Zielgebieten** sind folgende Branchen im Bundesvergleich (siehe Abbildung 6) überdurchschnittlich vertreten:

- Die Landwirtschaft (1,3 %) und das Ernährungsgewerbe (3,3 %),
- der Fahrzeugbau (8,0 %⁸) sowie der sonstige Fahrzeugbau mit den Unterschwerpunkten Werften und Flugzeugbau (1,2 %⁹),
- das Papiergewerbe (0,7 %), die Gummi- und Kunststoffverarbeitung (1,6 %) sowie die Schiffahrt (0,2 %),
- die Öffentliche Verwaltung (7,3 %), der Bereich Erziehung und Unterricht (3,8 %) sowie die Forschung und Entwicklung¹⁰ (0,7 %),
- das Gastgewerbe (2,9 %), der Bereich Gesundheit / Soziales (13,2 %) sowie sonstige Dienstleistungen (1,1 %).

Die ausgeprägte Spezialisierung der Zielgebiete wird durch den hohen Beschäftigtenanteil der genannten Branchen deutlich. Während bundesweit 41 % (2004) in den genannten 14 Branchen arbeiten sind in den Zielgebieten rund 53 % der Gesamtbeschäftigten in den sogenannten „Schlüsselbranchen“ tätig. In den wichtigen Kernbranchen der Zielgebiete

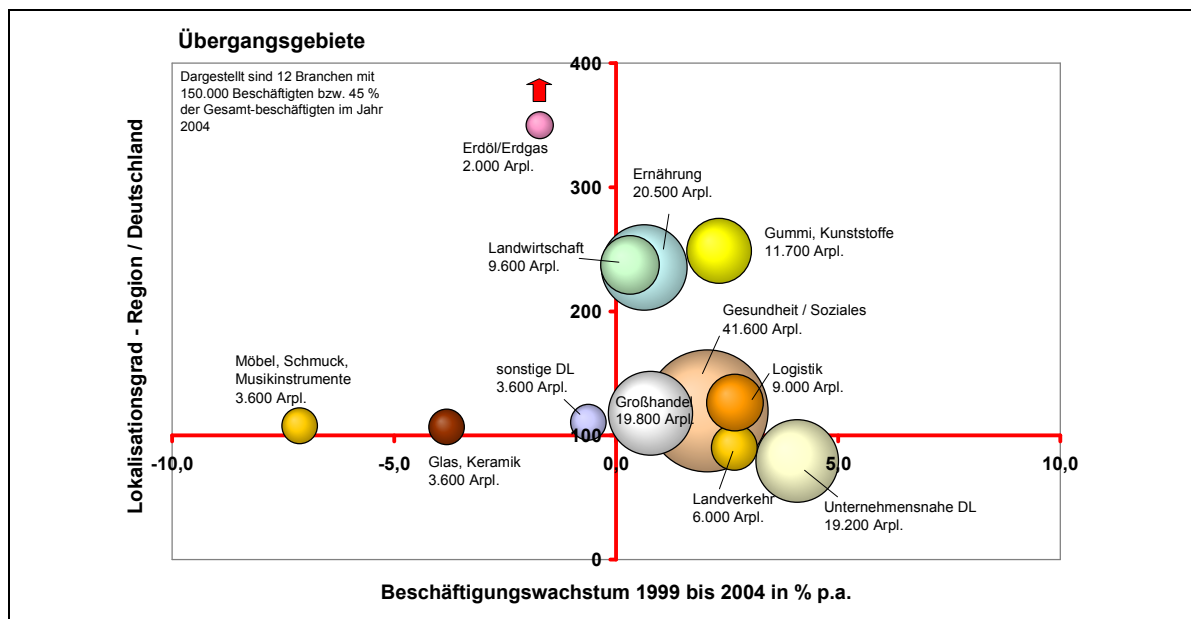
⁸ Die Beschäftigten des Fahrzeugbaus konzentrieren sich zu 95 % auf die Standorte Wolfsburg, Emden, Salzgitter und Braunschweig.

⁹ Die Beschäftigten des sonstigen Fahrzeugbaus konzentrieren sich zu 68 % auf die Teilregionen Wesermarsch, Emsland und Salzgitter.

¹⁰ Die FuE-Beschäftigten konzentrieren sich zu 70 % auf die Teilregionen Braunschweig und Göttingen.

gab es eine weitgehend positive Beschäftigungsentwicklung. Insbesondere die Branchen Fahrzeugbau, unternehmensnahe Dienstleistungen und Gesundheit/Soziales erzielten überdurchschnittliche Beschäftigungszunahmen. Zu einem deutlichen Beschäftigungsabbau kam es im Betrachtungszeitraum in den Branchen sonstiger Fahrzeugbau (insb. Schiffbau) sowie der Schifffahrt.

Abbildung 7: Die Branchenspezialisierung in den Übergangsgebieten



Prognos AG 2005 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Die tendenziell ländlichen **Übergangsgebiete** unterscheiden sich von den Zielgebieten in ihrer Branchenspezialisierung. Durch das Fehlen größerer Universitätsstädte, die ländlichen Strukturen sowie durch die räumliche Lage außerhalb der großen Tourismusgebiete, verfügen die Übergangsgebiete insgesamt über andere Branchenschwerpunkte (siehe Abbildung 7). Im Bundesvergleich sind folgende Branchen in den Übergangsgebieten überdurchschnittlich stark ausgeprägt:

- Die Erdöl- und Erdgasgewinnung (0,6 %) sowie die Gummi- und Kunststoffverarbeitung (3,6 %¹¹⁾,
- die Landwirtschaft (2,9 %) und das Ernährungsgewerbe (6,2 %),
- der Großhandel (6,0 %) sowie der Bereich Logistik und Verkehrsvermittlung (2,7 %),
- der Bereich Gesundheit und Soziales (12,6 %) sowie die sonstigen Dienstleistungen (1,1 %).

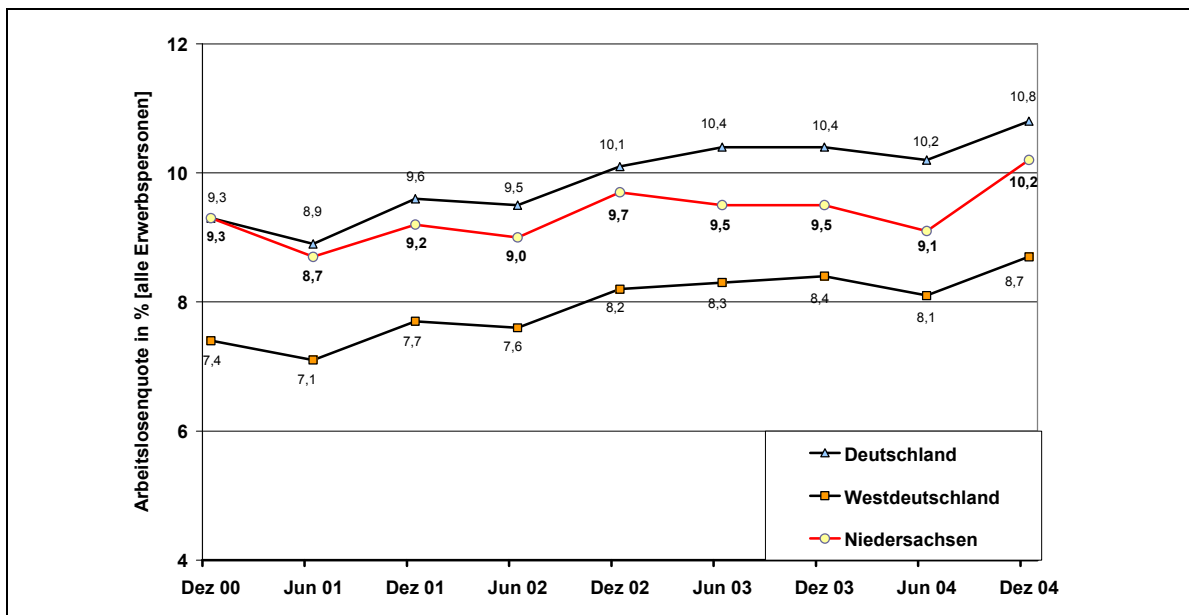
¹¹ Die Beschäftigten der Gummi- und Kunststoffverarbeitung konzentrieren sich zu rund 73 % auf die Teilregionen Vechta, Peine, Rotenburg und Nienburg.

In den identifizierten 12 Branchen der Übergangsgebiete sind 45 % der Gesamtbeschäftigten tätig, während bundesweit rund 35 % der Beschäftigten in diesen Bereichen tätig sind. In den Übergangsgebieten entwickelten sich die Kernbranchen besonders dynamisch. Hohe Beschäftigungszuwächse konnten neben den Dienstleistungsbranchen (u.a. unternehmensnahe Dienstleistungen) den Industriebranchen erzielt werden. Hierzu gehören u.a. das Ernährungsgewerbe und die Gummi-/Kunststoffverarbeitung. Zu deutlichen Verlusten kam es in den Übergangsgebieten in den Branchen Erdöl- und Erdgasgewinnung, Glas, Keramik sowie Herstellung von Möbeln, Schmuck und Musikinstrumenten.

Niveau und Entwicklung der Arbeitslosenquoten

Die weitgehend schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung während des Programmzeitraumes hat sich maßgeblich auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt. Lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Niedersachsen noch bei 371.800, stieg die Zahl bis zum 31.12.2004 auf 398.600 Arbeitslose an. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Arbeitslosen zum 31.12.2004 um rund 6,7 % an. Damit fiel der Anstieg in Niedersachsen fast doppelt so hoch aus wie im Bundesdurchschnitt (3,5 % gegenüber Vorjahresniveau). Verschärft wurde der Anstieg der Arbeitslosenzahlen im Zeitraum 1999 bis 2004 durch den Rückgang der Gesamtbeschäftigten. In der Konsequenz führte die Entwicklung zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote¹² von 9,3 % (31.12.2000) auf 10,2 % (31.12.2004). In der Betrachtung der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt kam es dagegen im Zeitraum 2003 bis 2004 zu einem leichten Rückgang der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen. Die Zahl der Arbeitslosen ging im Jahrestrend um 0,8 % auf insgesamt 376.641 registrierte Personen zurück.

Abbildung 8: Die Arbeitslosenquote in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2004



Prognos AG 2005 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

¹² Arbeitslosenquote bezogen auf alle Erwerbspersonen

Im Zeitraum 2000 bis Mitte 2004 hat sich die niedersächsische Arbeitslosenquote sukzessive vom gesamtdeutschen Durchschnitt abgekoppelt und an den Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer angenähert. Im 2. Halbjahr 2004 kam es jedoch zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosenquote in Niedersachsen (siehe Abbildung 8).

Unter den Fördergebieten sind im regionalen Vergleich hohe Arbeitslosenquoten insbesondere in den besonders strukturell benachteiligten Regionen im Osten und Nordwesten des Landes festzustellen. Die höchsten Arbeitslosenquoten verzeichnen die Kreise Lüchow-Dannenberg (31.12.2004: 16,4 %), Osterode, Wilhelmshaven (14,4 %) sowie der Kreis Aurich (13,4 %). Über vergleichsweise geringe und landesweit unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten verfügen die Übergangsbereiche und übrigen Landesteile, die nicht zur Förderkulisse des Programms gehören. Hierzu zählen in Niedersachsen die Kreise Verden und Harburg sowie in den Übergangsbereichen der Kreis Vechta (2004: 6,4 %).

Im Programmzeitraum 2000 bis 2004 verzeichnete die Stadt Wolfsburg eine ausgesprochen dynamische Beschäftigungs- und Arbeitslosenentwicklung. Ausgehend von dem Höchstniveau der registrierten Arbeitslosen in Höhe von 10.600 (30.06.96) halbierte sich die Zahl der Arbeitslosen bis zum 30.06.2004 auf ein Niveau von 4.800 Arbeitssuchenden. In der zweiten Jahreshälfte 2004 kam es in Wolfsburg zu einer Zunahme der registrierten Arbeitslosen um 25 %. Ende 2004 waren in Wolfsburg rund 5.700 Menschen arbeitssuchend gemeldet.

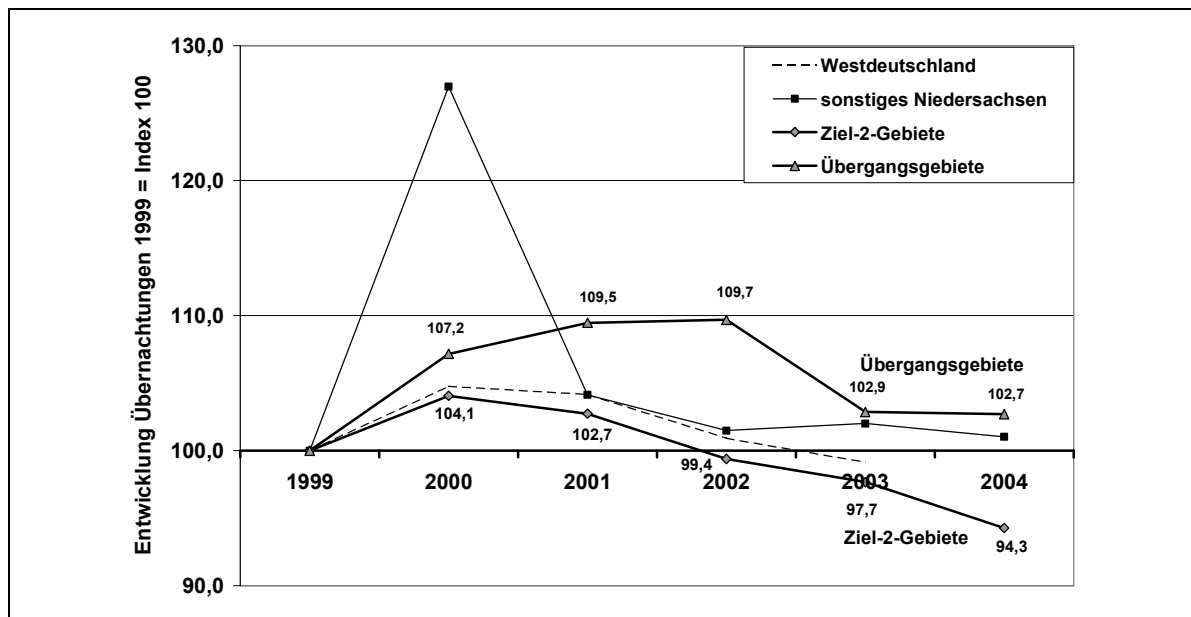
Entwicklung der Übernachtungen im Tourismusgewerbe

In Niedersachsen sind seit dem Jahr 1999 die Übernachtungszahlen im Gastgewerbe leicht rückläufig. Das Jahr 2000 war durch die EXPO in Hannover von einer besonderen Entwicklung getragen, die sich in einem extremen Anstieg (27 % gegenüber Vorjahr) der Übernachtungszahlen in den sonstigen Teilregionen Niedersachsens niederschlägt (siehe Abbildung 9).

In den **Übergangsbereichen**, die außerhalb der wichtigen Tourismusregionen des Landes liegen, entwickelten sich die Übernachtungszahlen positiv und konnten im Zeitraum 1999 bis 2004 durchschnittlich zwischen 3 % und 10 % zulegen. Eine positive Entwicklung verzeichneten in diesen Gebieten insbesondere der Kreis Grafschaft Bentheim (Anstieg: 15 %) und der Kreis Vechta. Ausgehend von einem geringen Niveau konnten die Übernachtungszahlen des Landkreises Vechta im Zeitraum 1999 bis 2004 verdoppelt werden.

In den **Zielgebieten**, die mit den Regionen Nordsee, Harz, Weserbergland und Heide die wichtigen Tourismusregionen Niedersachsen beherbergen, kam es seit dem Höhepunkt der Übernachtungen 2000 zu einem kontinuierlichen Rückgang der Übernachtungszahlen. Bis zum Jahr 2004 gingen die Übernachtungszahlen auf rund 94 % des Ausgangsniveaus (100 %) des Jahres 1999 zurück (siehe Abbildung 9). Starke Rückgänge bei den Übernachtungen hatten insbesondere die Harzregion und das Weserbergland mit Rückgängen von bis zu 28 % zu verkraften. Im Zeitraum 1999 bis 2004 gingen die Übernachtungen im Kreis Holzminden um 28 %, um 22 % im Kreis Goslar und um 13 % im Kreis Osterode zurück. Auch die Küstenregionen hatten weitgehend rückläufige Übernachtungszahlen zu beklagen. In den Küstenkreisen Friesland (Rückgang um 8 %), Wittmund (7 %) und Aurich (5 %) kam es zu gewissen Rückgängen der Übernachtungszahlen.

Abbildung 9: Die Entwicklung der Übernachtungen im Zeitraum 1999 bis 2004



Prognos AG 2005 nach Angaben des Nds. Landesamt für Statistik. Beherbergung im Reiseverkehr in Betrieben mit mindestens 9 Betten.

Zurückzuführen sind die rückläufigen Übernachtungszahlen Niedersachsens auf mehrere verschiedene Faktoren, die einzelne Teilregionen in unterschiedlichem Umfang tangieren. Insgesamt hat sich in Niedersachsen eine geringere Übernachtungshäufigkeit infolge der Zunahme von Tagesgästen und Kurzurlaubern bemerkbar gemacht. Wechselnde und überschneidende Terminierung der Sommerferien zwischen den Bundesländern sowie witterungsbedingte Einflüsse (u.a. hohe Niederschläge im Jahr 2004) haben darüber hinaus die Entwicklung der Übernachtungen beeinträchtigt. Zudem hat Niedersachsen mit seinen Tourismusregionen zunehmend Wettbewerb durch neue touristische Angebote in anderen Bundesländern erfahren. Hierzu gehören der Ostseeraum mit dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, der Ostharz in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie Angebote im Bereich Städtereisen mit den Städten Hamburg und Bremen.

Technologie- und Wissensintensität

Das Fördergebiet Niedersachsens beinhaltet wichtige Hochschulstandorte und Standorte von außeruniversitären FuE-Einrichtungen, die die Wissensintensität und die technologische Leistungsfähigkeit der Regionen maßgeblich beeinflussen. Das Fördergebiet verfügt mit den Universitätsstandorten Braunschweig, Oldenburg, Göttingen, Lüneburg und Clausthal über wichtige Universitäten, die um Fachhochschulen in den Regionen Oldenburg/Ostfriesland, Südostniedersachsen, Braunschweig/Wolfenbüttel, Vechta sowie Nordostniedersachsen ergänzt werden. An den sechs Universitätsstandorten¹³ sowie acht übergreifenden Standorten von Fachhochschulen und Privaten Hochschulen¹⁴ waren im

¹³ Universitätsstandorte Göttingen, Oldenburg, Lüneburg, Vechta, Braunschweig und Clausthal sowie die FH-Standorte

¹⁴ Hochschule der bildenden Künste BS, FH Braunschweig/Wolfenbüttel, FH Hildesheim/Holzminde/Göttingen (ohne Anteil Hildeheim), FH Nordostniedersachsen, FH Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven sowie drei Hochschulen in pri-

Wintersemester 2003/2004 insgesamt 83.800 Studenten eingeschrieben. Damit entfallen rund 55 % aller Studenten Niedersachsens (WS 2003/2004: 152 615) auf Universitäts- und Hochschulstandorte in den Ziel-2-Gebieten. Mit einer Studentendichte von 1,6 % an der Gesamtbevölkerung erreichen die Ziel-2-Gebiete damit fast den landesweiten Durchschnitt (1,9 %).

Die Arbeitsmarktentwicklung war in den letzten Jahren durch eine starke Zunahme des Angebotes und der Nachfrage von Hochqualifizierten gekennzeichnet. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (2002: 8,9 %) ist der Anteil der Hochqualifizierten¹⁵ in Niedersachsen trotz einer positiven Entwicklung weiterhin unterdurchschnittlich. Niedersachsen zählt neben Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein zu den Ländern mit dem geringsten Anteil der Hochqualifizierten. Im Zeitraum 1999 bis 2002 konnte in Niedersachsen ein deutlicher Aufholprozess festgestellt werden. Lag in Niedersachsen der Anteil der Hochqualifizierten an den Gesamtbeschäftigten 1999 noch bei 5,9 % stieg die Quote bis 2002 um 0,7 % (bundesweite Zunahme 0,6 %-Punkte) auf ein Niveau von 6,6 %. Die Zunahme der Wissensintensität der Beschäftigten hat sich ebenfalls in den Fördergebieten niedergeschlagen. Im Jahr 2003 stieg der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten in Niedersachsen um 3% auf 6,9 % an und konnte sich damit an den Bundesdurchschnitt annähern.¹⁶

In den Zielgebieten nahm der Anteil der Hochqualifizierten im Zeitraum 1999 bis 2002 um 0,8 %-Punkte auf 6,4 % zu. Zurückzuführen ist der deutliche Anstieg in den Zielgebieten sicherlich auch auf die Präsenz wichtiger Hochschulen und ein stärker entwickeltes Angebot von Dienstleistungsbranchen. Hohe Beschäftigtenanteile von Hochqualifizierten erreichen maßgeblich Braunschweig (2002: 10,8 %) und der Kreis Göttingen (10,3 %). In den Übergangsbereichen entwickelte sich der Akademikeranteil langsamer und auf einem geringeren Niveau. Der Anteil der Hochqualifizierten stieg von 3,9 % (1999) auf 4,2 % (2002) an. Deutlicher Nachholbedarf in der Beschäftigung von Hochqualifizierten besteht in den besonders peripheren Regionen Niedersachsens. So verfügen die Kreise Cloppenburg, Lüchow-Dannenberg, Cuxhaven mit unter 3,6 % über den geringsten Anteil von Hochqualifizierten.

Neben der Beschäftigung von Hochqualifizierten stellen Patentanmeldungen und FuE-Beschäftigte wichtige Erfolgsindikatoren zur Erfassung der technologischen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft dar. Beide Indikatoren zeigen, in welchem Maß neue Produkte, Prozesse und Dienstleistungen generiert werden und verdeutlichen den technologischen Wettbewerbsvorsprung von Regionen und Unternehmen.

Niedersachsen zählt mit einem Anteil von rund 5,8 % bzw. 2.813 Patentanmeldungen im Jahr 2004 zu den wichtigsten Forschungsstandorten Deutschlands. Im Vergleich zu dem Bundesdurchschnitt ist die Patentintensität in Niedersachsen mit 35 Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner unterdurchschnittlich (Deutschland: 59) ausgeprägt. Allerdings ist die Forschungstätigkeit gemessen an den Patenten im Land sehr ungleich verteilt. Mit rund 945 Patentanmeldungen (2004) bzw. rechnerisch ein Drittel aller landesweiten Pa-

vater Trägerschaft nach Angaben des Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Hochschulen in Niedersachsen, 2004

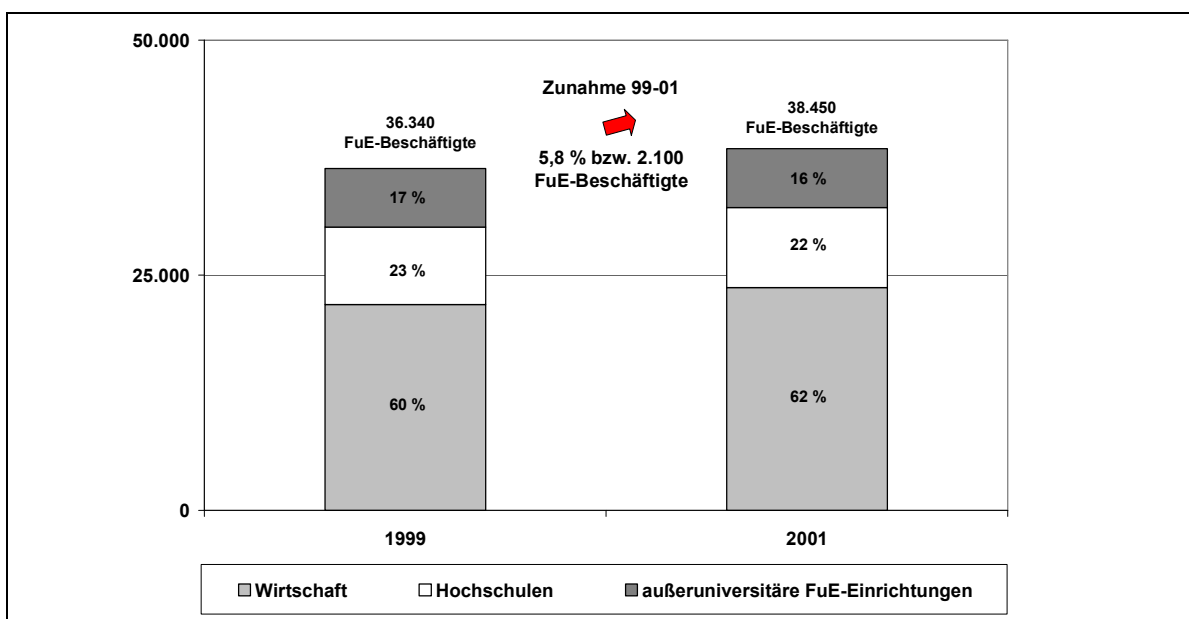
¹⁵ Anteil der Beschäftigten mit einem Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss an den Gesamtbeschäftigten.

¹⁶ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen-Monitor 2004, 2004, S. 47

tentanmeldungen zählt die Volkswagen AG zu den wichtigsten FuE-Akteuren Niedersachsens.¹⁷

Im regionalen Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte macht sich eine ausgeprägte Konzentration von Patentanmeldungen und FuE-Aktivitäten auf bestimmte Regionen bemerkbar. Zu den Regionen mit hoher technologischer Leistungsfähigkeit gehören in Niedersachsen die verdichteten Stadtregionen mit den wichtigen Hochschulen, einer hohen Dichte von FuE-Einrichtungen sowie besonders technologieintensiven Unternehmen. Zu den wichtigen FuE-Regionen der Fördergebiete gehören Braunschweig, Wolfsburg sowie die Umlandkreise Gifhorn, Wolfenbüttel, Peine und Helmstedt. In den genannten Teilregionen wurden rund ein Drittel aller Patentanmeldungen Niedersachsens bzw. 50 % der gesamten Patente der Fördergebiete angemeldet. Unter den FuE-Beschäftigten entfallen rund 40 % aller betrieblichen FuE-Beschäftigten Niedersachsens auf die genannten Regionen. Den Schwerpunkt stellen mit rund einem Drittel aller landesweiten FuE-Beschäftigten die FuE-Standorte Braunschweig und Wolfsburg.¹⁸

Abbildung 10: Die Veränderung der FuE-Beschäftigung im Zeitraum 1999 bis 2001



Prognos AG 2005, nach Angaben des Bundesberichts Forschung 2004 des BMBF

Im Zeitraum 1999 bis 2001 verzeichnet der Forschungsstandort Niedersachsen insgesamt eine positive Entwicklung. Die Zahl der FuE-Beschäftigten nahm um 5,8 % bzw. 2.100 Personen zu und erreichte 2001 ein Niveau von 38.450 FuE-Beschäftigten. Zurückzuführen ist diese positive Entwicklung maßgeblich auf einen Anstieg des FuE-Personals der Wirtschaft (Zunahme um 1.800 Personen) sowie eine leichte Erhöhung des FuE-

¹⁷ Deutsches Marken- und Patentamt, Patentanmeldungen nach Bundesländern, in: Auf einen Blick, Veröffentlichung auf der Homepage des Deutschen Marken- und Patentamtes, 2005.

¹⁸ Eigene Berechnung der Prognos AG auf der Datenbasis des Prognos Zukunftsatlas 2004.

Personals (250) an den Hochschulen. An den außeruniversitären FuE-Einrichtungen Niedersachsens blieb die FuE-Beschäftigung weitgehend konstant (siehe Abbildung 10).¹⁹

Demografische Entwicklung Niedersachsens 2013 / 2020

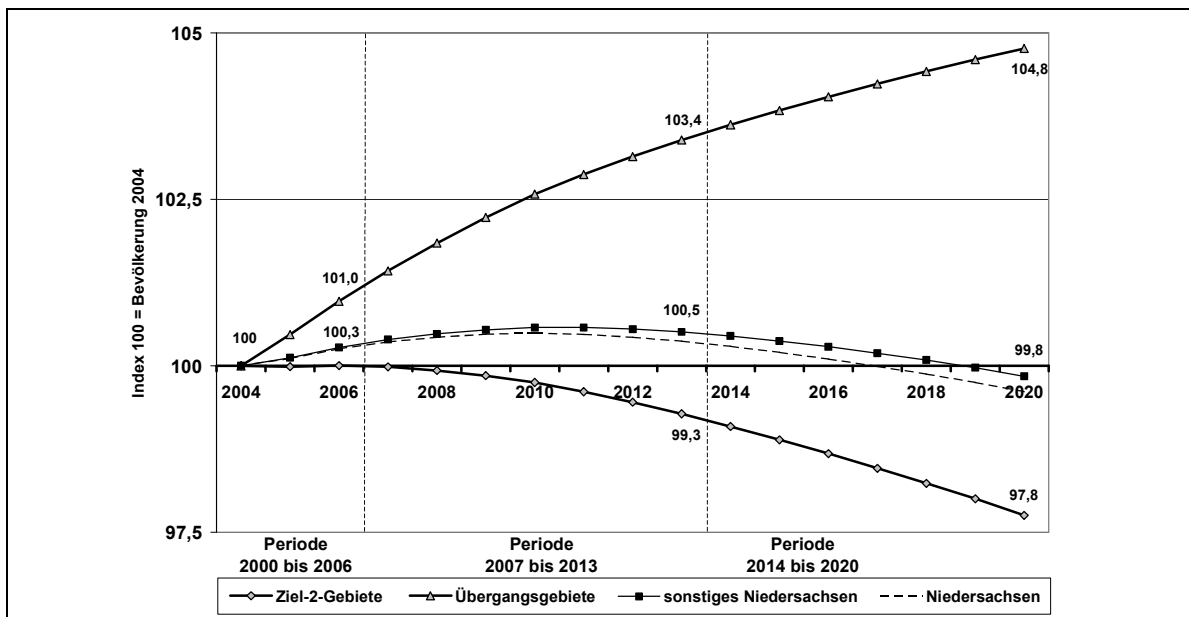
Die demografische Entwicklung wird in Westdeutschland sowie in Niedersachsen langfristig von einer stagnierenden und schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung betroffen sein. Zurückzuführen ist dieser Trend auf eine unterdurchschnittliche Geburtenrate in Westdeutschland (Geburtenrate 2002: durchschnittlich 1,4 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45 Jahren) und Niedersachsen (1,5 Geburten je Frau), die den langfristig zu erwartenden Sterbeüberschuss nicht ausgleichen kann. Die positive Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens wurde in den letzten Jahrzehnten durch positive Zuwanderungsgewinne aus anderen Bundesländern und dem Ausland getragen.

Die langfristig rückläufige Bevölkerungsentwicklung wird zusätzlich von einer gesellschaftlichen Alterung überlagert. Lag der Anteil der über 60-Jährigen 2004 in Niedersachsen noch bei rund 25 %, wird der Anteil bis 2020 sukzessive auf 28 % steigen. In den Regionen mit den größten Bevölkerungsverlusten (u.a. Kreise Goslar, Osterode, Lüchow-Dannenberg) in denen deutliche Überalterungstendenzen zu erwarten sind, wird der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 2020 sogar einen Anteil von 36 % erreichen.

Konsequenzen werden diese Entwicklungen insbesondere für den Arbeitsmarkt, für die gesundheitlichen Betreuungs- und Pflegeangebote sowie für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme hervorrufen und insbesondere für die Entwicklung einzelner Regionen im Lande. Im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern wird das Land Niedersachsen eine vergleichsweise stabile Bevölkerungsentwicklung erfahren. Während im Zeitraum 2004 bis 2020 mit einem Rückgang von rund 4 % im Saarland zu rechnen ist, wird die Gesamtbevölkerung in Niedersachsen mit 7,9 Mio. Einwohnern langfristig stabil bleiben. Aufgrund der vergleichsweise günstigen demografischen Rahmenbedingungen (u.a. überdurchschnittliche Geburtenrate) wird es in Niedersachsen erst auf lange Sicht zu einem spürbaren Bevölkerungsrückgang kommen. Die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung geht in der mittleren Variante von einer Bevölkerung von 7,7 Mio. Einwohnern im Jahr 2050 in Niedersachsen aus.

¹⁹ Siehe Bmb+f, Bundesbericht Forschung 2004, 2004

Abbildung 11: Die demografische Entwicklung Niedersachsens im Zeitraum 2004 bis 2020



Prognos AG 2005, auf Basis der Bevölkerungsvorausschätzung 2004 des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Während die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen relativ konstant ausfallen wird, sind für die Kreise und kreisfreien Städte nach aktuellen Vorausschätzungen des Niedersächsischen Landesamtes regional deutliche Unterschiede zu erwarten (siehe Abbildung 12 und Abbildung 13). In den Übergangsgebieten wird bis 2013 und 2020 die positivste Bevölkerungsentwicklung zu erwarten sein. Ausgehend vom Niveau des Jahres 2004 wird die Bevölkerung in den Übergangsgebieten bis 2013 um rund 3,4 % und bis 2020 um 4,8 % wachsen. Die positivste Entwicklung wird im Kreis Vechta und im Kreis Oldenburg mit einer Zunahme der Bevölkerung bis 2020 um 11 % bzw. 8 % erwartet. Neben positiven Entwicklungen in einigen Teilregionen (Cloppenburg 8 %, Lüneburg 16 %) wird es in den Zielgebieten weitgehend zu einer Stagnation sowie zu deutlichen Rückgängen der Bevölkerung kommen. Von einer schrumpfenden Bevölkerung werden insbesondere die Teilregionen Osterode (Rückgang 2004-2020: 16 %), Holzminden (15 %), Salzgitter (14 %) und Northeim (13 %) betroffen sein.

Drei zentrale Faktoren werden die Bevölkerungsentwicklung der niedersächsischen Regionen maßgeblich bestimmen. Der bedeutendste Faktor für die Wanderungen und Familienplanung ist die wirtschaftliche Perspektive einer Region. Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit und hohem Bedarf an Arbeitskräften werden prädestinierte Zuwanderungsregionen mit positiver Bevölkerungsentwicklung sein. Die Spannweite der Arbeitslosenquote 2004 von 6,4 % (Kreis Vechta) bis 16,4 % (Kreis Lüchow-Dannenberg) in Niedersachsen zeigt den Einfluss des Faktors für die regionale Bevölkerungsentwicklung. Neben der arbeitsplatzbedingten Wanderung wird die Geburtenrate einen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung haben. Die Geburtenrate variiert in Niedersachsen durchschnittlich zwischen 1,9 Geburten je Frau (Kreis Cloppenburg) und 1,2 Geburten je Frau (Stadt Osnabrück) und wird die Intensität des Sterbeüberschusses sowie den Prozess der gesellschaftlichen Alterung bestimmen. Im kleinräumigen Bereich kann die Bevölkerungsentwicklung durch Lage- und wohnkostenbedingte Pendlerbeziehungen zwischen Umlandregionen (Wohnort) und Zentren (Arbeitsort) überlagert werden und zu Abweichungen der bestehenden Muster von Arbeitslosigkeit und Geburtenrate führen.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik und den ursächlichen Bestimmungsfaktoren der demografischen Entwicklung lassen sich für die niedersächsischen Ziel- und Übergangsgebiete fünf Gruppen mit unterschiedlichen demografischen Entwicklungstrends bilden (siehe Abbildung 12 und Abbildung 13).

- Zu den wachstumsstarken Regionen mit der höchsten Bevölkerungsentwicklung (**Gruppe A** mit Zunahme über 10 %) gehören die beiden Kreise Lüneburg und Vechta, in denen die Entwicklung weitgehend auf alle drei Erfolgsfaktoren (Fertilität, wirtschaftliche Ausgangsbasis, Wohnvorteile) zurückzuführen ist. Der Landkreis Vechta zeichnet sich dank einer überdurchschnittlichen Geburtenrate von 1,7 Geburten je Frau durch einen Geburtenüberschuss aus, der in den nächsten Jahren anhalten wird. Die hohe Dynamik im Kreis Lüneburg ist bei einem anhaltenden Geburtendefizit auf eine hohe Zuwanderung (vornehmlich Stadt-Umland-Wanderung in der Metropolregion Hamburg) zurückzuführen.
- Zu den Regionen mit positiver Bevölkerungsentwicklung mittlerer Intensität (**Gruppe B** mit Zunahme über 3 % bis 10 %) gehören die Regionen Gifhorn, Leer, Cloppenburg sowie Oldenburg (Stadt und Landkreis). Die Regionen der Gruppe verfügen mehrheitlich über eine solide wirtschaftliche Ausgangsbasis und sind aufgrund ihrer räumlichen Nähe zu größeren Zentren und wirtschaftlich prosperierenden Nachbarregionen durch Wohnvorteile bestimmt.
- In weiten Teilen der Förderkulisse wird es zu einer Stagnation der Bevölkerungsentwicklung kommen (**Gruppe C** mit geringfügiger Zunahme bzw. Abnahme im 3 %-Bereich). Im Vergleich zu den Wachstumsregionen der Gruppe A und B verfügen die Standorte der Gruppe C über gewisse Attraktivitätsnachteile für wohnraumsuchende Haushalte. Durch eine weitgehend ungünstigere wirtschaftliche Ausgangsbasis (durchschnittliche bis überdurchschnittliche Arbeitslosenquote), fehlende Lagevorteile für arbeitssuchende Haushalte sind in den Regionen der Gruppe C keine Impulse bei der Bevölkerungsentwicklung zu erwarten. Zu den Standorten der Gruppe C gehören u.a. die Städte Wolfburg und Emden sowie die Kreise Aurich, Friesland und Rotenburg.

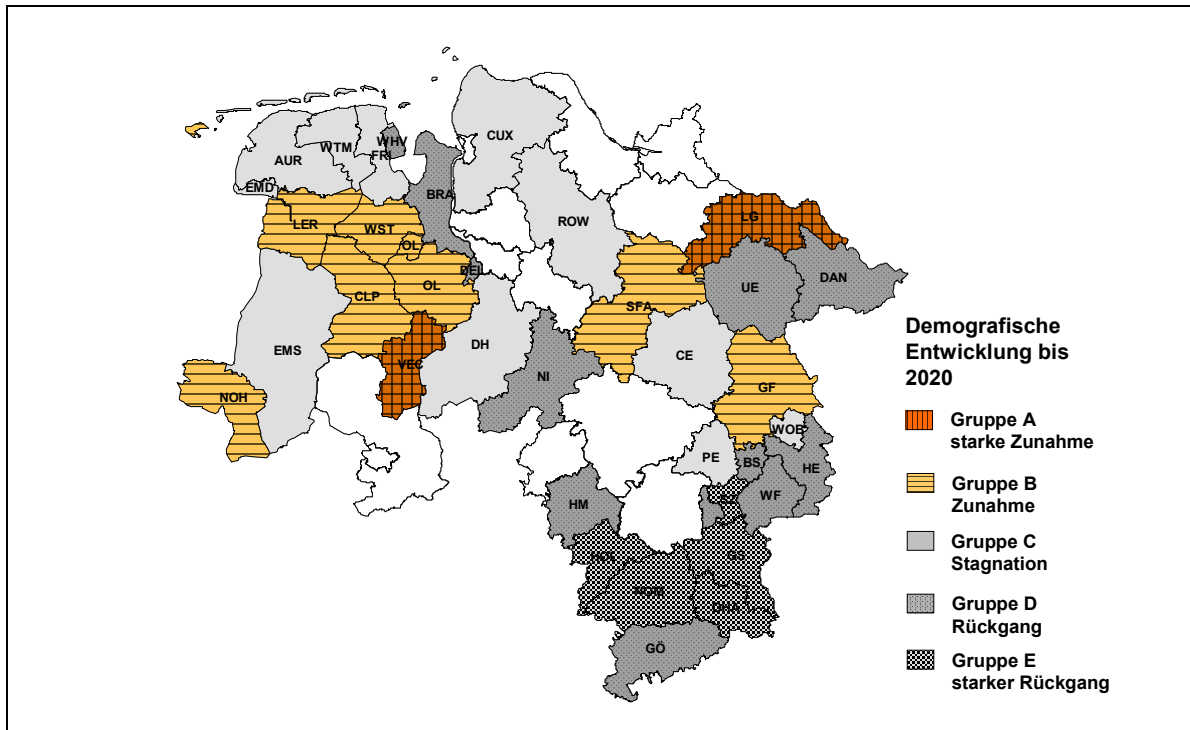
Abbildung 12: Klassifizierung von Regionen unterschiedlicher demografischer Entwicklung im Zeitraum 2004 bis 2020 (Tabelle)

Trend	Gruppe	Korridor 2004-2020	Regionen
Zunahme	A	über 10 %	Vechta, Lüneburg
	B	über 3 %	Gifhorn, Soltau-Fallingb., Stadt/LK Oldenburg, Ammerland, Cloppenburg, Grafschaft Bentheim, Leer
Stagnation	C	Spannweite - / + 3%	Wolfsburg, Peine, Diepholz, Celle, Cuxhaven, Rotenburg, Emden, Aurich, Emsland, Friesland, Wittmund
Rückgang	D	über 3 %	Braunschweig, Göttingen, Helmstedt, Wolfenbüttel, Hameln-Pyrmont, Nienburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Delmenhorst, Wilhelmshaven, Wesermarsch
	E	über 10 %	Salzgitter, Goslar, Holzminden, Osterode, Northeim

Prognos AG 2005, auf Basis der Bevölkerungsvorausschätzung 2004 des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

- Zu einem Bevölkerungsrückgang mit spürbarer Intensität (Bevölkerungsrückgang über 3 % bis 10 %) wird es in den Regionen der **Gruppe D** kommen. Zu den schrumpfenden Regionen gehören u.a. Regionen mit bereits ausgeprägten Strukturproblemen (überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit), die bereits in den 90er Jahren aufgrund ausbleibender Arbeitsmarktimpulse weitgehend von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung betroffen waren. In den Städten Braunschweig, Wilhelmshaven, Delmenhorst sowie den Kreisen Wesermarsch, Nienburg oder Lüchow-Dannenberg wird sich der negative Bevölkerungstrend der letzten Jahre fortsetzen.
- Zu den stark schrumpfenden Regionen der **Gruppe E** mit einem Bevölkerungsrückgang von 10 % bis 16 % zählen die Regionen mit deutlichen Strukturproblemen im Südosten Niedersachsens. Diese Regionen sind weitgehend von einer wirtschaftlichen Dominanz einzelner Großbetriebe oder wachstumsschwacher Branchen (u.a. Papier-, Holzverarbeitung, Metallverarbeitung) betroffen. In den letzten Jahren waren diese Branchen und Regionen bereits von einem deutlichen Abbau von Arbeitskräften geprägt. Die anhaltend hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die große Entfernung zu dynamischen Arbeitsmarktreionen waren zentralen Abwanderungsmotive für arbeitssuchende Haushalte. In den Regionen der Gruppe E sind Verstärkungseffekte aus geringer Geburtenrate, Überalterungstendenzen sowie anhaltender Abwanderung zu erwarten, die zu einer negativen Bevölkerungsentwicklung führen werden. Betroffen sind von diesen Entwicklungen die Stadt Salzgitter sowie die Kreise Holzminden, Goslar, Osterode und Northeim.

Abbildung 13: Klassifizierung von Regionen unterschiedlicher demografischer Entwicklung im Zeitraum 2004 bis 2020 (Karte)

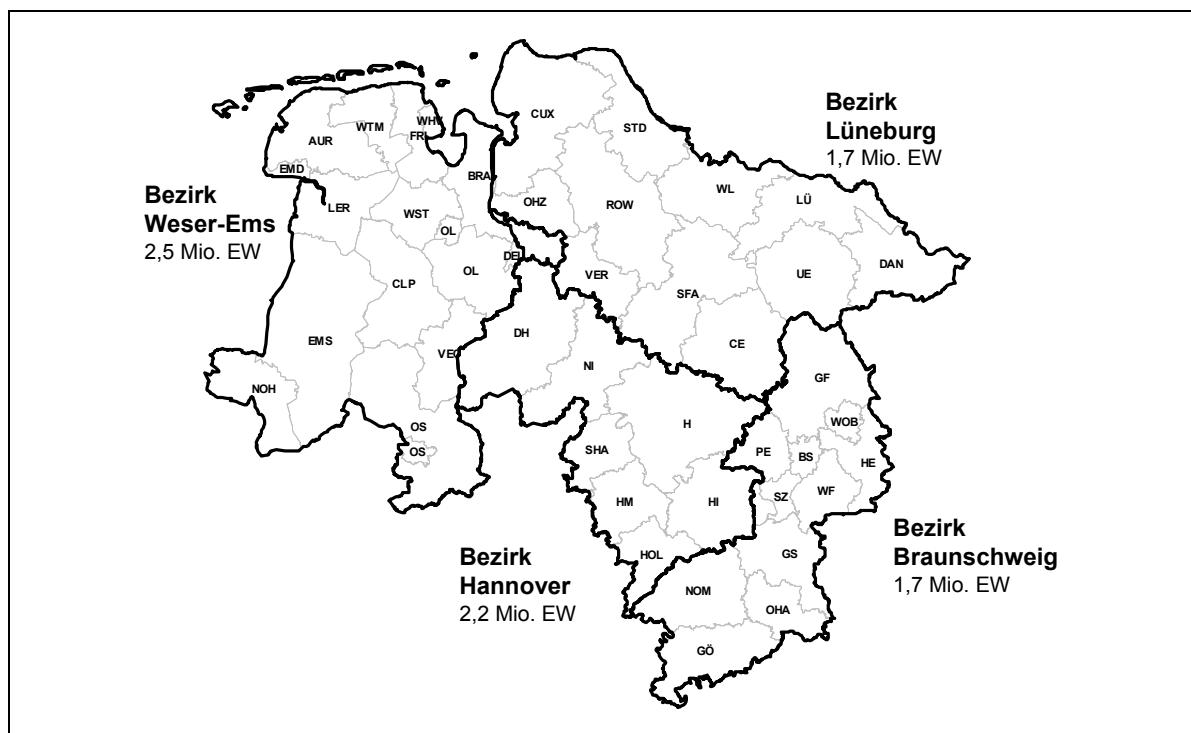


Prognos AG 2005, auf Basis der Bevölkerungsvorausschätzung 2004 des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Zusammenfassende Betrachtung auf Ebene der niedersächsischen Bezirke

Im Folgenden wird eine zusammenfassende Bewertung der sozioökonomischen Situation auf Ebene der vier niedersächsischen Bezirke (ehemals Regierungsbezirke Hannover, Lüneburg, Braunschweig, Weser-Ems siehe Abbildung 14) vorgenommen. Diese zusammenfassende Bewertung dient der zusätzlichen Einbeziehung von Landesteilen, die im Zeitraum 2000 bis 2006 nicht Bestandteil der Förderkulisse sind. Anhand relevanter Kernindikatoren (BIP, Einwohner, Beschäftigung) wird im folgenden Kapitel eine Kurzcharakterisierung der niedersächsischen Bezirke vorgenommen.

Abbildung 14: Übersicht über die niedersächsischen Bezirke

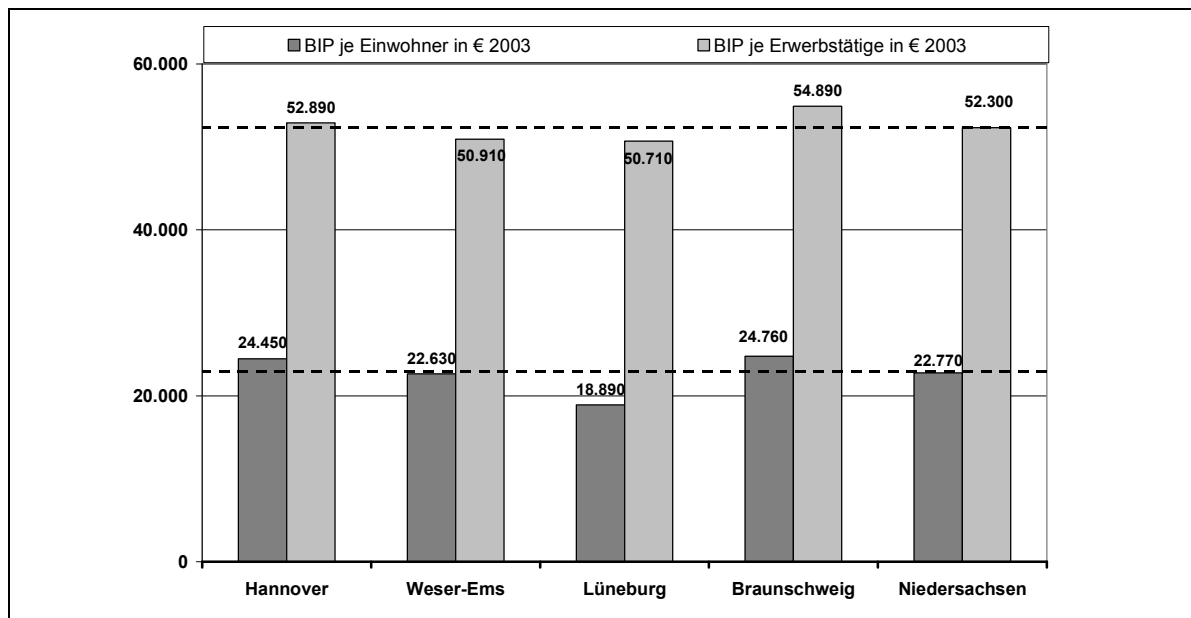


Prognos AG 2005

Hannover: Der Bezirk Hannover war in den letzten Jahren von einer ausgeprägten Wachstumsschwäche gekennzeichnet. Während in den übrigen drei Bezirken im Zeitraum 1999 bis 2003 nominelle BIP-Wachstumsraten von 3,3 % (Braunschweig) bis 11,1 % (Weser-Ems) erreicht wurden, stagnierte der Bezirk Hannover (1,1 %) wirtschaftlich. Mit einer Arbeitsplatzdichte von 46,2 % erreicht der Bezirk aufgrund der hohen Arbeitsplatzdichte der Region Hannover den Bundesdurchschnitt (2003: 46,4 %) und übertrifft den Landesdurchschnitt (43,5 %). Der Bezirk Hannover unterscheidet sich von den übrigen Bezirken Niedersachsens durch eine starke Spezialisierung im Dienstleistungsbereich. Durch die Region Hannover, auf die 62 % der gesamten Arbeitsplätze des Dienstleistungsbereiches des Bezirkes entfallen, zählen 75 % der Erwerbstätigen des Bezirkes Hannover zum Tertiären Sektor. Landesweit liegt der Anteil des Dienstleistungsbereiches bei rund 71 %. Mit rund 2,2 Mio. Einwohnern blieb die Bevölkerung in den letzten Jahren weitgehend unverändert. Bis 2020 ist jedoch mit einem Bevölkerungsrückgang von rund 2,3 % bzw. rund 50.000 Einwohnern zu rechnen (siehe Abbildung 16). In deutlichem Um-

fang wird es zu Bevölkerungsrückgängen in den Kreisen Nienburg und Hameln-Pyrmont kommen.

Abbildung 15: Das BIP je Einwohner und BIP je Erwerbstätige 2003 nach Bezirken



Prognos AG 2005 nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder

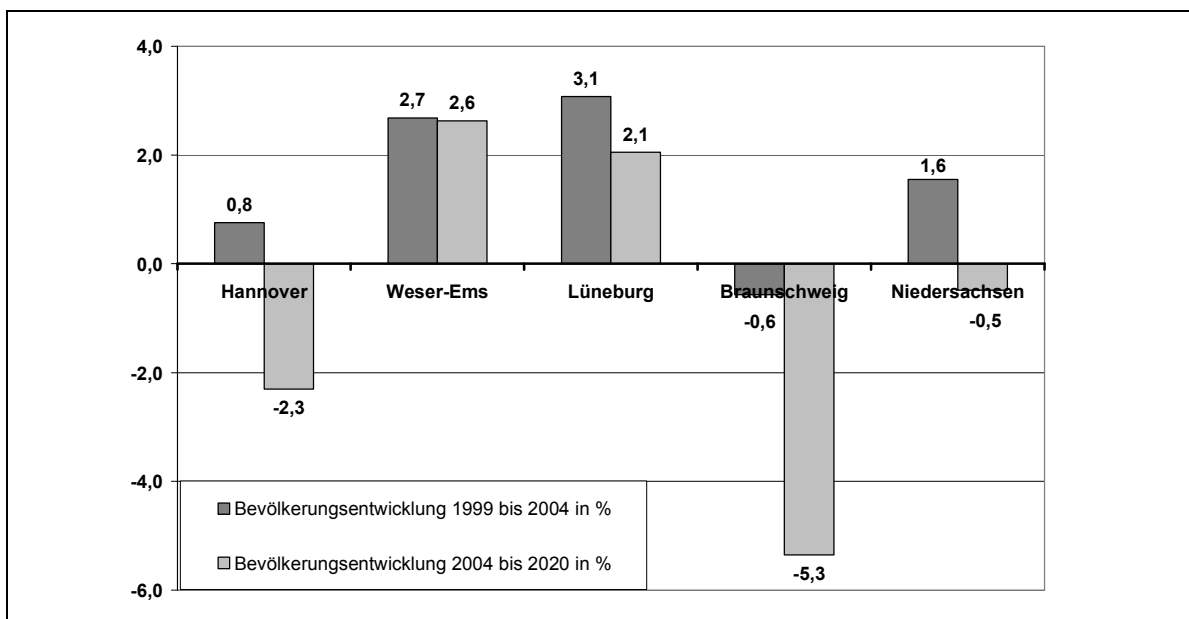
Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bezirkes Hannover schlägt sich in überdurchschnittlichen Bruttowertschöpfungsdaten je Einwohner und Erwerbstätige nieder. Das BIP je Einwohner lag 2003 im Bezirk Hannover (24.250 € je EW) rund 7 % über dem Landesdurchschnitt (22.770 € je EW). Aufgrund der hohen Dienstleistungsbeschäftigung sowie dem hohen Einpendlersaldo der Region liegt das BIP je Einwohner leicht über dem Landesdurchschnitt (siehe Abbildung 15). Einen hohen Einfluss auf die Wertschöpfungsintensität des Bezirks haben u.a. 13 der Top-500 umsatzstarken Unternehmen Deutschlands, die im Bezirk Hannover ihren Hauptsitz haben (siehe Abbildung 16).²⁰

Weser-Ems: Unter den niedersächsischen Bezirken gehört der Weser-Ems-Bezirk zu den wirtschaftlich prosperierenden und bevölkerungsmäßig dynamischsten. Im Bezirk Weser-Ems nahm das BIP im Zeitraum 1999 bis 2003 um 11,1 % (Niedersachsen: 7, 6%) zu und die Erwerbstätigkeit stieg mit 3,5 % überproportional an. Demografisch konnte der Weser-Ems-Raum mit einem Anstieg der Bevölkerung um 2,7 % deutlich zulegen und im Zeitraum 1999 bis 2004 rund 65.000 neue Einwohner im Saldo gewinnen. Die Arbeitslosenquote blieb im Betrachtungszeitraum mit 10,0 % (2004) auf einem unveränderten Niveau. Gegenüber dem Ausgangsjahr 1999 kam es im Weser-Ems-Raum zu einem leichten Anstieg der Arbeitsplatzdichte. Die Arbeitsplatzdichte (Verhältnis Erwerbstätige zu Einwohner) stieg von 43,9 % (1999) auf 44,4 % im Jahr 2003 an. Demografisch verfügt die Weser-Ems-Region über die beste Ausgangsbasis für die zukünftige Entwicklung. Bis 2020 wird die Bevölkerung in der Region um rund 2,6 % ansteigen und zu einer weiteren Zunahme von 65.000 Einwohnern führen. Zu den Teilregionen des Bezirks mit der positiv-

²⁰ Im Bezirk Hannover u.a.: TUI, Edeka, Continental, RHG Raiffeisen, Solvay, Minolta, Blaupunkt.

ten Bevölkerungsentwicklung wird der Kreis Vechta gehören. Bei dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Erwerbstätige erreicht der Bezirk Weser-Ems den landesweiten Durchschnitt. Im Weser-Ems-Bezirk sind sieben der 500 umsatzstärksten Unternehmen²¹ Deutschlands ansässig.

Abbildung 16: Demografische Entwicklung nach Bezirken



Prognos AG 2005 auf Basis der Bevölkerungsvorausschätzung 2004 des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Lüneburg: Der Bezirk Lüneburg, der zusammen mit dem Bezirk Braunschweig mit rund 1,7 Mio. Einwohnern der kleinste Bezirk ist, wird von einer differenzierten Entwicklung gekennzeichnet. Mit einem Anteil von 37,2 % der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung (2003) verfügt der Bezirk Lüneburg über die geringste Arbeitsplatzdichte. Im Vergleich zum Jahr 1999 ging die Arbeitsplatzdichte leicht zurück (1999: 37,5 %). Der Bezirk Lüneburg profitiert in hohem Maß vom Dienstleistungs- und Arbeitsplatzangebot der Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Unter allen vier Bezirken konnte Lüneburg das höchste Bevölkerungswachstum verzeichnen. Mit einer Zunahme der Bevölkerung um 3,1 % im Zeitraum 1999 bis 2004 fiel die Bevölkerungsdynamik rund doppelt so hoch aus wie im Landesdurchschnitt. Die positive Bevölkerungsentwicklung wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren fortsetzen. Bis 2020 ist mit einer Zunahme der Bevölkerung um rund 35.000 Einwohner (2 %) zu rechnen. Aufgrund der ausgeprägten Wohnfunktion des Bezirks Lüneburg und starken Verflechtung mit Arbeitsmarktregionen außerhalb des Bezirks, verfügt Lüneburg über die geringste Arbeitslosigkeit. Mit einer Arbeitslosenquote von 9,3 % (2004) liegt Lüneburg unter dem landesweiten Durchschnitt (2004: 10,2 %). Die schwache wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bezirkes schlägt sich in unterdurchschnittlichen BIP-Kennzahlen nieder. Beim BIP je Einwohner (2003: 18.890 € je EW) liegt der Bezirk aufgrund einer geringen Arbeitsplatzdichte und hohen Pendlerverflechtung rund 17 % unter dem Landesdurchschnitt und rund 27 % unter dem Bundesdurchschnitt (25.790 € je EW). Bei der Betrachtung des BIP je Erwerbstätigen fällt der Abstand zum Landesdurch-

²¹ Im Bezirk Weser-Ems: u.a.: Karmann, Bünting, Hellmann Logistics, Georgsmarienhütte, PHW.

schnitt geringer aus.²² Mit einem BIP je Erwerbstätigen in Höhe von 50.710 € erreicht der Bezirk Lüneburg mit 97 % annähernd den Landesdurchschnitt (100 %). Die wirtschaftlich schwächere Leistungsfähigkeit des Bezirkes wird durch die geringe Unternehmensdichte deutlich. Im Vergleich zu den übrigen Bezirken verfügt Lüneburg mit drei der 500 umsatzstärksten deutschen Unternehmen über die geringste Unternehmensdichte.²³

Braunschweig: Der Bezirk Braunschweig unterscheidet sich vom Bezirk Lüneburg durch eine gegenläufige Entwicklung und Struktur in weiten Teilen. Während sich die Wirtschaft in der Region in Teilbereichen erholen konnte, kam es insgesamt zu einem Bevölkerungsrückgang im Bezirk. Die Einwohnerzahl ging um 0,6 % bzw. knapp 10.000 Einwohner zurück. In den nächsten Jahren wird sich der negative Trend fortsetzen. Bis 2020 ist mit einem Rückgang der Bevölkerung um 5,4 % bzw. rund 90.000 Einwohner zu rechnen. Wirtschaftlich konnte sich der Bezirk Braunschweig in den letzten Jahren verbessern und einen Rückgang der Arbeitslosenquote erzielen. Gegenüber dem Ausgangsniveau des Jahres 1999 (12,1 %) kam es zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote (11,2 %), der von einer Zunahme der Erwerbstätigkeit begleitet wurde. Gegenüber den übrigen Bezirken zählt Braunschweig zu den stark industrialisierten Teilen Niedersachsens. Der hohe Anteil von Erwerbstätigen des Sekundären Sektors (32 %, Niedersachsen 26 %) zeigt, dass die Region Braunschweig-Wolfsburg-Salzgitter das industrielle Rückgrat des Landes Niedersachsen ist. Dies macht die relativ hohe Anzahl von umsatzstarken Unternehmen des Bezirkes deutlich. Insgesamt verfügen sieben der 500 umsatzstärksten deutschen Unternehmen über einen Hauptsitz im Bezirk Braunschweig.²⁴ Teile des Bezirkes (insb. Harz) hatten in den letzten Jahren unter einer anhaltenden Deindustrialisierung zu leiden. Betroffen waren weite Teile der kapitalintensiven Industriezweige mit geringem technologischen Know-how (u.a. Holz- und Papierverarbeitung), die infolge geringer Wachstumsraten zunehmend rationalisiert und ins Ausland verlagert wurden. Die Folgen dieses Prozesses schlugen sich in einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen nieder.

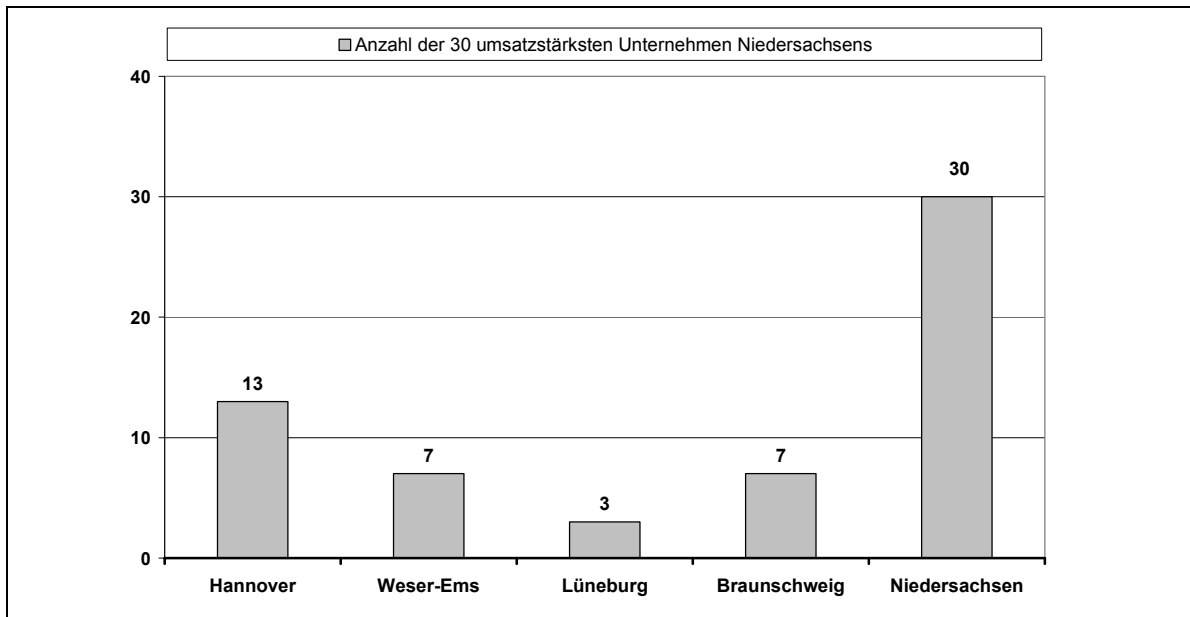
Unter allen niedersächsischen Bezirken verfügt Braunschweig über die höchste Wertschöpfungsintensität. Auf jeden Einwohner entfällt in Braunschweig ein durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 24.760 € und je Erwerbstätigen werden im Bezirk rund 54.890 € erwirtschaftet. Gemessen an der Produktivität übertrifft Braunschweig den Landesdurchschnitt und liegt gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt.

²² Differenzen zwischen dem BIP je Einwohner und dem BIP je Erwerbstätigen sind auf eine regionaldifferenzierte Erfassung der Werte zurückzuführen. Während Einwohner am Wohnort erfasst werden, erfolgt die Erhebung der Erwerbstätigen am Arbeitsort.

²³ Im Bezirk Lüneburg: Nordmilch, Hagebau, Masterfoods.

²⁴ Im Bezirk Braunschweig: u.a. Volkswagen, Nordzucker, Avacon, Salzgitter.

Abbildung 17: Verteilung der 30 umsatzstärksten Unternehmen Niedersachsens



Prognos AG 2005, Prognos Zukunftsatlas 2004, nach Welt, dargestellt sind die 30 umsatzstärksten Unternehmen Niedersachsens, die zu den 500 umsatzstärksten Unternehmen Deutschlands im Jahr 2002 zählen.

1.2. Zusammenfassung und Betrachtung der Chancen und Risiken

Dieses Kapitel bildet die Zusammenfassung der sozioökonomischen Analyse Niedersachsen und der niedersächsischen Fördergebiete. Das Kapitel stellt die aktuellen Entwicklungen und wirtschaftlichen Veränderungen gegenüber der Halbzeitbewertung des Jahres 2003 dar und fasst die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zusammen.

Gegenüber der Halbzeitbewertung kam es zu keiner signifikanten Veränderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Die bereits abgezeichneten Aufwärts- und Abwärtstendenzen haben sich in den einzelnen Teilregionen fortgesetzt und der strukturpolitische Handlungsbedarf für Niedersachsen besteht unverändert. Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den Fördergebieten ist zwar gestärkt worden, gleichzeitig konnte sich Niedersachsen insgesamt gemessen am Wachstum der Wertschöpfung nicht besser als der Durchschnitt Westdeutschlands entwickeln. Zu wesentlichen Änderungen kam es in den Jahren 2003, 2004 und 2005 hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Infolge deutlicher Kosteneinsparungen, moderaten Lohnentwicklungen, gezielteren betrieblichen Investitionen konnte die Ertragskraft weiter Teile des mittelständischen und großbetrieblichen Verarbeitenden Gewerbes erheblich auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gesteigert werden. Durch eine starke Nachfrage nach Exportgütern kam es zu einer deutlichen Belebung der Wirtschaft mit leichtem BIP-Wachstum. Die wirtschaftliche Belebung reichte jedoch nicht aus, die Beschäftigungsschwelle in Niedersachsen zu überschreiten und konnte somit nicht zu einer nachhaltigen Belebung des Arbeitsmarktes beitragen. Eine anhaltend hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung sowie die Zunahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben sich in den letzten Jahren fortgesetzt.

Die Chancen der Fördergebiete für die zukünftige Entwicklung

- Die **demografische Entwicklung** wird in Niedersachsen nur in wenigen Regionen des Landes positiv verlaufen. Dazu gehört insbesondere der Raum Lüneburg und Vechta. Bevölkerung ist eine wesentliche Komponente für Wirtschaftswachstum (Arbeitskräfte, Nachfrager). Aus dieser Sichtweise heraus sind für die ökonomische Entwicklung insgesamt für Niedersachsen eher Risiken zu sehen – was im übrigen für Deutschland in gleicher Weise zutrifft, auf kleinräumiger Ebene bestehen aber Chancen für einige Kreise. Von der demografischen Entwicklung und der gesellschaftlichen Alterung wird mittel- bis langfristig insbesondere der Bereich Soziales & Gesundheit durch zusätzliche Arbeitsplätze im Bereich Betreuung, Pflege und altengerechter Angebote profitieren und damit zu einer wichtigen Wachstumsbranche in Niedersachsen gehören.
- Die Analyse zeigte, dass die Wirtschaft in Niedersachsen an Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gewonnen hat. Dadurch ergeben sich bei Fortführung dieses Trends gute Chancen für die Steigerung der Wertschöpfung in Niedersachsen. Niedersachsen gehört zusammen mit Bayern, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg zu den industriell **exportstarken Bundesländern**. Dies deutet auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hin. Gerade für Deutschland als Export(abhängige)-Nation ist eine starke Exportwirtschaft eine Voraussetzung für die Sicherung und Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen. In diesem Sinne ist

gestiegene Exporttätigkeit als Chance für die weitere Entwicklung zu verstehen. Rund 41 % des Umsatzes im Verarbeitenden Gewerbes (inkl. Bergbau) wird im Ausland getätigt. Einige Branchen Niedersachsens gehören zu den Bereichen mit ausgesprochen hoher Exportfunktionen. Der **Fahrzeugbau**, die **chemische Industrie** und der **Maschinenbau** bilden das Rückgrat des Außenhandels Niedersachsens.

- Die niedersächsischen Fördergebiete verfügen über differenzierte wirtschaftliche Kompetenzen. Diese Kompetenzen machen sich im Bundesvergleich maßgeblich in Form überdurchschnittlicher Beschäftigungsanteile in den Regionen sowie hoher Marktanteile der Regionen insgesamt bemerkbar. Da die Branchenspezialisierung mehrere unterschiedliche Branchen in verschiedenen Segmenten (Investitionsgüter, Konsumgüter, Dienstleistungen) betrifft, verfügen die Fördergebiete über mehrere wirtschaftliche Standbeine. Zu den Stärken der Fördergebiete gehören folgende hohe Branchenkompetenzen:
 - ✓ Im **Ernährungsgewerbe** (insb. westliches Niedersachsen): Auf die Landwirtschaft und die Ernährungsindustrie in den Fördergebieten entfallen rund 9 % der bundesweiten Gesamtbeschäftigung der Branche.
 - ✓ Im **Fahrzeugbau** mit den Schwerpunkten Automobilbau (Wolfsburg, Braunschweig und Emden), Werften (Emden, Papenburg) sowie Luftfahrttechnik (Braunschweig, Stade und Nordenham): auf die Ziel-2-Gebiete entfallen rund 13 % der Beschäftigung des deutschen Fahrzeugbaus. Der Fahrzeugbau (ohne Werften) zählte in Niedersachsen zu den wichtigen Wachstumsbranchen mit einer deutlichen Zunahme der Beschäftigung.
 - ✓ Niedersachsen ist insgesamt ein überdurchschnittlich stark entwickelter **Logistikstandort** mit zentralen Standorten wie Hannover, Braunschweig, Salzgitter, etc.. Zu den Kompetenzen und Alleinstellungsmerkmalen der niedersächsischen Fördergebiete gehören maßgeblich die Seehäfen unter denen der drittgrößte deutsche Seehafen und größte deutsche Ölhafen in Wilhelmshaven eine führende Stellung einnimmt. Die sieben Seehäfen²⁵ der Fördergebiete erreichen mit einem Umschlag in Höhe von 53 Mio. t im Jahr 2003 einen Anteil von 21 % am bundesweiten Seegüteraufkommen. Damit liegen die niedersächsischen Häfen gemessen am Güteraufkommen nach Hamburg auf dem zweiten Rang.
 - ✓ Im **Tourismusgewerbe** mit Urlaubsregionen Nordsee, Harz, Weserbergland und Lüneburger Heide. Auf die Fördergebiete entfallen mit 25,5 Mio. Übernachtungen rund 8 % aller bundesweiten Übernachtungen des Tourismusgewerbes. In den letzten Jahren haben die Tourismusregionen Niedersachsens jedoch zunehmend Konkurrenz durch Urlaubsregionen in anderen Bundesländern (u.a. Ostseeküste und Ostharz) erhalten.
 - ✓ Im Bereich **Rohstoffherzeugung und Verarbeitung** mit den Segmenten Energie, Chemie, Kunststoff und Stahl, insb. an den Küstenstandorten Stade und Wilhelmshaven sowie Salzgitter. Alleinstellungsmerkmale erreicht Niedersach-

²⁵ Wilhelmshaven, Brake, Emden, Nordenham, Cuxhaven, Leer und Papenburg ohne Bützfleth (Stade) und sonstige Häfen Niedersachsens.

sen als rohstoffreichstes Bundesland mit einem Anteil von 35 % (2003) der Erdöl- und 91 % der Erdgasförderung in Deutschland. Die relativ kleine Branche der Rohstoffverarbeitung war in Niedersachsen in hohem Maß von Rationalisierungen betroffen, die sich in einem deutlichen Abbau der Beschäftigung niedergeschlagen hat.

Die niedersächsischen Fördergebiete besitzen trotz bestehender struktureller Defizite ein differenziertes und hochentwickeltes Branchenportfolio, das über gute Anknüpfungspotentiale für zukünftige Wachstumsprozesse verfügt. Als großer Vorteil dürfte sich über die gesamte Fördergebietskulisse die breite Branchen- und Risiko-Diversifizierung bemerkbar machen, die dem Fördergebiet Perspektiven durch die Partizipation an mehreren Wachstumsprozessen verspricht.

- In **regionaler Dimension** hat sich die räumlich differenzierte Entwicklung in den niedersächsischen Fördergebieten fortgesetzt. Zwischen den in Teilbereichen besonders strukturschwachen Regionen in Ostniedersachsen und den westlichen Fördergebieten hat sich der Unterschied verstärkt. Während in den peripheren Teilen des Weserberglandes, des Harzes und der Lüneburger Heide Abwanderungstendenzen aufgrund eines geringen Wachstums mit hoher Arbeitslosigkeit besteht, ist die Entwicklung im Weser-Ems-Bezirk ausgesprochen dynamisch. Insbesondere die Kreise Emsland, Cloppenburg, Ammerland und Vechta verfügen landesweit über die geringste Arbeitslosigkeit, höchste Bevölkerungsentwicklung sowie das stärkste BIP-Wachstum. Auch langfristig kann mit einer Fortsetzung dieser positiven Entwicklungen in den genannten Regionen gerechnet werden. Zu den wesentlichen Standortvorteilen dieser Regionen gehören mittelständische geprägte Wirtschaftszweige (Ernährungsgewerbe, Kunststoff, Maschinenbau) mit besonders hoher Wettbewerbsfähigkeit.
- Als Chance für die zukünftige Entwicklung Niedersachsens ist der Trend zu einer höheren **Wissensintensität** der Produktion und Beschäftigung zu sehen – obwohl das Niveau häufig noch niedriger als im Durchschnitt Westdeutschlands ist. Hier ist Potenzial zur Verbesserung der Situation zu erkennen. Sehr gute Chancen für die Zukunft weisen einige Regionen Niedersachsens (Osnabrück, Hannover, Oldenburg, Wolfsburg/Braunschweig) auf, die über eine sehr hohe technologische Leistungsfähigkeit verfügen und in denen gemessen an Niedersachsen diese konzentriert ist. Die hohe technologische Leistungsfähigkeit dieser Regionen bieten gute Chancen zur Entwicklung und Anknüpfungspunkte für die zukünftige Förderstrategie des Landes, insbesondere wenn es um die Umsetzung der Ziele von Lissabon und Göteborg in der Programmstrategie Niedersachsens geht.
- Niedersachsen und die nordwestlichen Landesteile können von dem allgemein steigenden Güterverkehrsaufkommen profitieren. In den letzten Jahren kam es durch den weltweiten Anstieg der Produktion von Konsumgütern, den starken Wachstumsschub in Asien zu einem überproportionalen Anstieg des **Containerverkehrs**. Die hohe Auslastung der Schiffskapazitäten, zu erwartende Engpässe bei den weltweiten Hafeninfrastrukturen sowie ein zukünftig weiter zunehmender Containerverkehr, zeigen, dass die niedersächsischen Seehäfen mit einem weiter steigenden Umschlagsaufkommen rechnen können. Verstärkt wird der Umschlag der deutschen Seehäfen durch eine ausgesprochen starke Nachfrage nach deutschen Gütern im Ausland. Ausgehend

vom gegenwärtigen Niveau kann bis zum Jahr 2014 mit einer Verdoppelung des weltweiten Gesamtumschlags gerechnet werden.²⁶ Die Landesregierung Niedersachsen hat mit der Entscheidung über den Bau des neuen Tiefwasserhafens in Wilhelmshaven einen richtungsweisenden Schritt für den Nordwesten des Landes getan, um langfristig an diesem Wachstumstrend zu partizipieren. Wilhelmshaven war als größter deutscher Öl- und einziger Tiefseehafen bislang auf den Umschlag von Massengütern konzentriert und wird durch die geplante Hafeninfrastuktur (Jade-Weser-Port) am zukünftigen Containerumschlag teilhaben. Für Wilhelmshaven besteht damit die Chance sich als maritimes Logistikzentrum in der Nordrange über das bisherige Maß hinaus zu positionieren. Der Trend des zunehmenden Güterverkehrs und der Ausbau der Infrastrukturkapazitäten stellt gerade für den Unterweser-Raum, der zu einer der strukturell benachteiligten Regionen Niedersachsens gehört, eine entscheidende Entwicklungsperspektive dar.

Risiken der Fördergebiete für die zukünftige Entwicklung

Neben den dargestellten Chancen werden die niedersächsischen Fördergebiete von zukünftigen Risiken geprägt sein. Entsprechend den in diesem Kapitel vorgenommenen Analysen sowie Kenntnissen der zu erwartenden Entwicklung, werden folgende Risiken und Herausforderungen auf die Fördergebiete zukommen:

- In einigen Teilbereichen des Landes Niedersachsen wird die **demografische Entwicklung** der kommenden 10 bis 15 Jahre ein hohes Risiko darstellen. Zu diesen Teilbereichen gehören insbesondere die Regionen der Gruppe E (Salzgitter, Osterode, Northeim, Goslar und Holzminden), die sich bis 2020 auf einen Rückgang der Bevölkerung von 10 % bis 16 % einzustellen haben. Konsequenzen werden die Entwicklungen für die Wirtschaft und öffentliche Verwaltung haben. Um die Gemeinden und das Land vor überproportional steigenden (Versorgungs-) Kosten zu schützen, gilt es frühzeitig in den betroffenen Regionen gegenzusteuern und die öffentlichen Kapazitäten (Schulen, Kindergärten, Beschäftigte im öffentlichen Dienst) an die zu erwartenden Bedarfsstrukturen anzupassen (Mengenanpassung und/oder Qualitätsanpassung). Die Unternehmen in den Regionen müssen zur Sicherstellung des Bedarfes an qualifizierten Arbeitskräften frühzeitig Vorsorgemaßnahmen treffen. Dazu gehören familiengerechte Arbeitszeitangebote, Strategien der Einbeziehung älterer Arbeitskräfte sowie die Anwerbung von Fachkräften aus anderen Regionen.
- Für die Regionen Göttingen, Goslar, Osterode, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Rotenburg, Uelzen, Delmenhorst und Emden ist im Zeitraum 1999 bis 2003 ein Trend zur rückläufigen industriellen Tätigkeit festzustellen, welcher durch die deutlich rückläufige Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe und einem BIP-Rückgang zwischen 1 % und 8 % angezeigt wird. Die Regionen Niedersachsens mit einer schwachen bzw. negativen BIP-Entwicklung sind in der Regel auch durch einen Rückgang der betrieblichen Investitionsneigung gekennzeichnet. Für die ökonomische Entwicklung dieser Kreise ergeben sich aufgrund der spezifischen Multiplikator- und Akzeleratoreffekte der Investitionen **hohe Konjunkturrisiken**. Weitere Risiken ergeben sich bei Fortführung dieser Entwicklung durch einen Trend zur Deindustrialisierung mit den bekannten Risiken für die Beschäftigungssituation.

²⁶ HVB Group, Drewry, Globale Hafengepässe – Keine schnelle Lösung in Sicht, 2005

- Die Analyse zeigte, dass die Wirtschaft in Niedersachsen an Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gewonnen hat. Damit allerdings diese Produktivitäts- und Wettbewerbsfähigkeitsgewinne in Beschäftigung umgesetzt werden können, ist ein die **Beschäftigungsschwelle** überschreitendes Wachstum notwendig. Solange diese nicht erreicht wird, bestehen trotz Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit deutliche Risiken für die Beschäftigungssituation in Niedersachsen.
- Zwar ist in Niedersachsens ein Trend zu einer höheren Wissensintensität der Produktion und Beschäftigung festzustellen, allerdings ist das Niveau häufig noch niedriger als im Durchschnitt Westdeutschlands. Unter der Annahme, dass die Wissensintensität der Produktion von Gütern und Dienstleistung eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und Sicherung von Beschäftigung in hochentwickelten Ländern ist, ist in der festgestellten Situation ein gewisses Risiko zu sehen. Dies trifft insbesondere auf ländliche Regionen mit geringer Industrie- und Arbeitsplatzdichte Niedersachsens (Rotenburg, Wittmund, Leer, Lüneburg) zu, in denen die technologische Leistungsfähigkeit sehr gering ausgeprägt ist.
- Weitere Belastungen werden auf Niedersachsen in den nächsten Jahren im Rahmen der sich verschärfenden **Konversionsproblematik** zukommen. Das ausgearbeitete Standortkonzept Bundeswehr sieht für Niedersachsen eine Verkleinerung der zivilen und militärischen Kapazitäten sowie eine räumliche Bündelung an einzelnen Standorten vor. Bis zum Jahr 2010 sollen 15 Standorte der Bundeswehr aufgelöst und vier Standorte signifikant reduziert werden. In Rahmen der Neuausrichtung wird es zu einer Reduzierung der Truppenstärke um 1.200 Dienstposten auf insgesamt 54.900 kommen. Betroffen werden hiervon insbesondere in den Fördergebieten die bestehenden Bundeswehrstandorte Aurich, Bad Zwischenahn, Celle, Goslar, Lingen, Oldenburg, Varel und Wildeshausen sein, in denen eine deutliche Reduzierung bzw. vollständige Aufgabe der Standorte zu erwarten ist. An den genannten Standorten ist die Reduzierung von insgesamt 5.900 Dienstposten vorgesehen, die darüber hinaus den Verlust von Einwohnern und Arbeitsplätzen in konsumnahen Bereichen nach sich zieht.
- Niedersachsen ist in Teilregionen von einer ausgesprochen starken **Abhängigkeit von einzelnen Großunternehmen** und Konzernen bestimmt. Hierzu gehören insbesondere die Automobilstandorte des VW Konzerns Wolfsburg, Salzgitter und Emden. In den genannten Regionen liegt der Anteil der Beschäftigten des Konzerns an den Gesamterwerbstätigen zwischen rund 12 % in Salzgitter und bis zu knapp 50 % in Wolfsburg. Die Einbeziehung anderer Großunternehmen (u.a. Salzgitter AG, Nordmilch, Meyer Werft, Masterfoods, Wolff Walsrode, Thyssen Nordseewerke) macht deutlich, wie stark der Arbeitsmarkt in einzelnen Regionen von Großunternehmen bestimmt wird. Der Abbau von 800 der insgesamt 2.600 Arbeitsplätze der Meyer Werft (Papenburg) im Jahr 2003, infolge einer zurückhaltenden Auftragsentwicklung des Kreuzfahrtsegmentes nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001, zeigt die Anfälligkeit einzelner Regionen.²⁷ Risiken bestehen insbesondere für solche Regionen, die besonders stark von einzelnen Großbetrieben abhängen. Durch Einbrüche der Auftragsentwicklung, Auslandsverlagerungen oder betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen können in den betroffenen Regionen deutliche Verwerfungen des Arbeits-

²⁷ http://www.meyerwerft.de/news_press_detail.asp?what=news&lang=d&pid=80&type=

marktes auftreten. Vor diesem Hintergrund ist der Ausbau und die Stärkung wettbewerbsfähiger Strukturen über die bestehenden Strukturen hinaus für die niedersächsischen Fördergebiete von entscheidender Bedeutung.

- Wie andere west- und norddeutsche Bundesländer hat das Land Niedersachsen mit einer immensen **öffentlichen Schuldenlast** zu kämpfen. Neben dem Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zählt Niedersachsen zu den stark verschuldeten Flächenländern Westdeutschlands. Auf jeden Einwohner entfallen in Niedersachsen öffentliche Schulden des Landes und der Kommunen in Höhe von 6.997 € (31.12.2004). Die Pro-Kopf-Verschuldung verteilt sich zu rund 85 % auf die Landesschulden und zu rund 15 % auf die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Gegenüber dem Jahr 1999 hat sich die öffentliche Schuldenlast in Niedersachsen insgesamt weiter verschlechtert. Während der Schuldenstand bei den Kommunen im Zeitraum 1999 bis 2004 leicht abgebaut werden konnte, nahm die Schuldenlast des Landes von 34,8 Mrd. € (1999) auf 47,8 Mrd. € rasant zu. Die Haushaltslage des Landes Niedersachsens kann damit als ausgesprochen angespannt bezeichnet werden, dem die Landesregierung mit deutlichen Einsparungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung und einer Reduzierung der Gesamtausgaben um 1,4 Mrd. € im Haushaltsjahr 2005 gegenüber dem Vorjahr entgegengetreten ist. Die Umsetzung des Ziel-2-Programms in der aktuellen und zukünftigen Periode wird vor dem Hintergrund der weiterhin angespannten Haushaltslage des Landes und der Kommunen Niedersachsens stehen, die einen besonders effizienten und effektiven Einsatz der öffentlichen Programmmittel erfordert.²⁸

²⁸ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Staatliche und kommunale Schulden 2004, Statistische Monatshefte 6/2005 sowie Bmf, Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2004, in Monatsberichte 05/2005

2. Wesentliche Programmänderungen seit der Halbzeitbewertung

Inhalt des zweiten Kapitels ist die Dokumentation der realisierten Mittelumschichtungen und Planänderungen sowie die Bewertung der Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung.

2.1. Realisierte Mittelumschichtungen und Planänderungen

Im Zeitraum 2003 bis 2004 kam es im Ziel-2-Programm zu einigen Mittelumschichtungen und Planänderungen. Die Planänderungen betrafen sowohl die EFRE- als auch die ESF-Interventionen. Der finanzielle Stand des Ziel-2-Programms mit EU-Mitteln hat sich zum 31.03.2004 mit der Zuweisung von Mitteln aus der Leistungsgebundenen Reserve in Höhe von 32,1 Mio. € um 4,4 % erhöht. Von der Mittelaufstockung profitierten mit jeweils gleichem relativen Anteil die EFRE- als auch die ESF-Interventionen (siehe Abbildung 18). Auf den EFRE entfiel eine Mittelerhöhung von 29,8 Mio. €, auf die ESF-Interventionen eine Aufstockung um 2,3 Mio. €. Die Zuteilung der Mittel erfolgte entsprechend der differenzierten Aufnahmefähigkeit auf die Schwerpunkte 1 und 5.

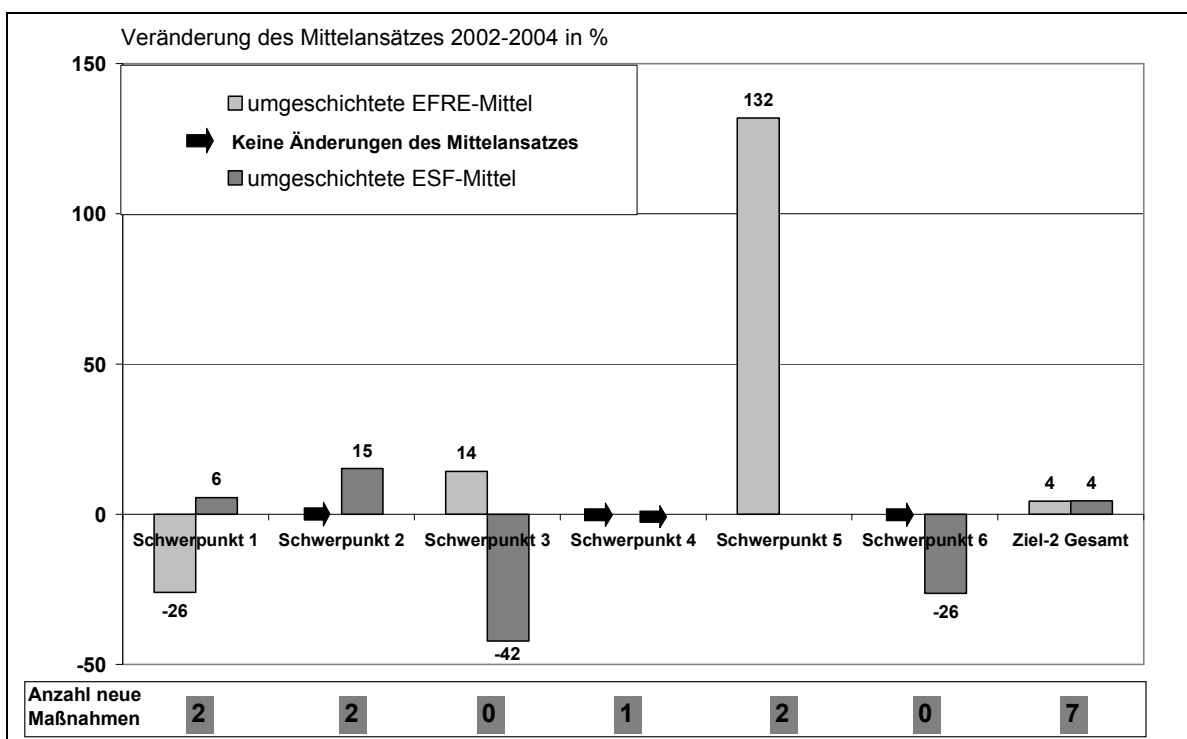
Neben der Zuweisung von Mitteln der Leistungsgebundenen Reserve kam es im Zeitraum 2002 bis 2004 zu weiteren schwerpunktinternen und schwerpunktübergreifenden Änderungen der Mittelansätze. Die Änderungen wurden hervorgerufen durch die Aufnahme von sieben neuen Maßnahmen in das Programm, die Anpassung der Finanzausstattung der Maßnahmen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (u.a. Hartz-Reformen, konjunkturelle Entwicklung) sowie die Aufstockung von Maßnahmen mit hohem Finanzbedarf.

Zu einer deutlichen Veränderung der Mittelausstattung kam es im EFRE-Bereich im **Schwerpunkt 1** (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) und **Schwerpunkt 5** (Infrastruktur). Aufgrund einer schwachen Konjunktur und einer geringeren Investitionsneigung standen im Schwerpunkt 1 (insb. Maßnahme 1.01) ungebundene EFRE-Mittel in hoher Größenordnung zur Verfügung. Der Mittelansatz des Schwerpunktes 1 wurde im Zeitraum 2002 bis 2004 über mehrere Vorgänge (inkl. Zuteilung von Mitteln aus der Leistungsgebundenen Reserve) um insgesamt 26 % bzw. 94,3 Mio. € reduziert. Parallel wurden die ESF-Mittel des Schwerpunktes 1 um 6 % bzw. 2,3 Mio. € leicht aufgestockt.

Die ESF-Mittel des **Schwerpunktes 2** (Tourismus) wurden infolge der Aufnahme zweier zusätzlicher Maßnahmen um insgesamt 0,8 Mio. € bzw. 15 % verstärkt. Im **Schwerpunkt 3** (endogene Potentiale) kam es zu einer gegenläufigen Entwicklung. Die bestehende ESF-Maßnahme wurde aufgrund einer schwächeren Fördermittelnachfrage um insgesamt 0,7 Mio. € bzw. 42 % reduziert. Die EFRE-Interventionen des Schwerpunktes 3 wurden insgesamt um 2,2 Mio. € bzw. 14 % verstärkt. Im **Schwerpunkt 4** (Städtebau) kam es im Saldo, abgesehen von einer schwerpunktinternen Umschichtung, zu keiner Veränderung des Mittelansatzes der ESF- und EFRE-Interventionen.

Im **Schwerpunkt 5** (wirtschaftsnahe Infrastruktur) kam es aufgrund mehrerer überlagernder Vorgänge (neue Maßnahmen, Umschichtung von zusätzlichen Mitteln sowie Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve) zu einer deutlichen Erhöhung des Mittelansatzes. Insgesamt wurden rund 122 Mio. € zusätzlich in den Schwerpunkt 5 eingestellt. Gegenüber der Ausgangsplanung wurde dadurch der Mittelansatz mehr als verdoppelt. Zurückzuführen ist die starke Aufstockung des Schwerpunktes maßgeblich auf die Verstärkung der Maßnahme 5.01, die bereits zum 31.12.2002 einen hohen finanziellen Vollzug erreichte (Mittelbindungsquote: 91 % vor Mittelumschichtung), sowie die Aufnahme von zwei neuen Maßnahmen in den Schwerpunkt. Im Zeitraum 2003 und 2004 wurden die Maßnahme 5.05 „Hochwasserschutz“ und die Maßnahme 5.06 „Hafenbau“ neu in den Schwerpunkt 5 aufgenommen.

Abbildung 18: Veränderung des Mittelansatzes 2002 bis 2004 nach Schwerpunkten



Prognos AG 2005, Stand 31.12.2004.

Die Änderung der Mittelausstattung des Ziel-2-Programms (siehe Abbildung 18) verdeutlicht, dass die Programmplanung von einer anderen Mittelnachfrage ausgegangen ist. Aufgrund des sehr unterschiedlichen finanziellen Umsetzungsstandes musste im zeitlichen Verlauf eine sukzessive Anpassung der Mittelansätze vorgenommen werden. Zu einer deutlichen Überschätzung der Mittelnachfrage kam es im EFRE im Schwerpunkt 1 sowie im ESF im Schwerpunkt 3. Zu einer deutlichen Unterschätzung der Fördermittelnachfrage kam es in EFRE im Schwerpunkt 5 sowie teilweise im Schwerpunkt 3. Im ESF wurde die Fördermittelnachfrage der Schwerpunkt 1 und 2 tendenziell unterschätzt.

Die neuen Maßnahmen des Ziel-2-Programms

Insgesamt wurden sieben Maßnahmen im Zeitraum 2003 bis 2004 neu in das Ziel-2-Programm aufgenommen. Bei den neuen Maßnahmen handelt es sich um folgende Interventionen:

- **Maßnahme 1.10** „Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern im IuK-Bereich“. Die ESF-Maßnahme wurde im Jahr 2003 in das Programm aufgenommen, um Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern eine Einbeziehung in die Maßnahmen der Job-Center und Personal-Service-Agenturen zu ermöglichen.
- **Maßnahme 1.11** „Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im IuK-Bereich“. Die ESF-Maßnahme wurde im Jahr 2003 in das Programm aufgenommen, um Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung in zukunftsträchtigen Wirtschaftsbereichen zu ermöglichen und damit ihre Chancen auf eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern.
- **Maßnahme 2.08** „Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern im Tourismus- und Kulturbereich“. Die ESF-Maßnahme wurde 2003 in das Programm aufgenommen, um Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern eine Einbeziehung in die Maßnahmen und Projekte zu ermöglichen, die im Rahmen der Umstrukturierung der Bundesarbeitsmarktpolitik entstehen (u.a. Job-Center und Personal-Service-Agenturen).
- **Maßnahme 2.09** Die ESF-Maßnahme „Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Tourismus- und Kulturbereich“ wurde im Jahr 2003 in das Programm aufgenommen, um Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung in zukunftsträchtigen Wirtschaftsbereichen zu ermöglichen und damit ihre dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu sichern.
- **Maßnahme 4.03** „Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in städtischen Problemgebieten“. Die ESF-Maßnahme wurde im Jahr 2003 in das Ziel-2-Programm aufgenommen, um Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern eine Einbeziehung in die Maßnahmen der Job-Center und Personal-Service-Agenturen zu ermöglichen.
- **Maßnahme 5.05** „Schadensbeseitigender und präventiver Hochwasserschutz“. Infolge der Hochwasserkatastrophe im August 2002 wurde im Jahr 2003 die EFRE-Maßnahme in das Programm aufgenommen. Gefördert werden Hochwasserschutzmaßnahmen (insb. Deichverbesserungen) entlang der Elbe.
- **Maßnahme 5.06** „Infrastrukturprojekte des Hafenbaus“. Die EFRE-Maßnahme wurde 2004 in das Ziel-2-Programm aufgenommen, um zu einer signifikanten Steigerung der Leistungsfähigkeit im Bereich intermodaler Verkehre beizutragen und zugleich Wachstumsimpulse in den strukturschwachen Küstenräumen des Ziel-2-Gebietes auszulösen.

Im Zeitraum 2002 bis 2004 lief die **Maßnahme 1.02** (Stärkung des Unternehmertums) aus. Aufgrund nicht EU-konformer Fördermodalitäten wurden der Gründerzuschuss und die Meisterprämie nicht weiter über das Ziel-2-Programm finanziert. Mit Auslaufen der Richtlinie zum 30.06.2003 endete die Förderung durch das Ziel-2-Programm. Die disponiblen Mittel in Höhe von 5 Mio. € wurden aus der ausgelaufenen Maßnahme umgeschichtet.

Aktuelle Mittelumschichtungen im Jahr 2005

Im Jahr 2005 kam es im EFRE-Bereich zu weiteren Mittelumschichtungen, die sowohl die Übergangs- als auch die Zielgebiete betrafen. So wurden in den Übergangsbereichen die Maßnahmen 5.01 und 5.04 um insgesamt 1,814 Mio. € verstärkt. Reduziert wurden die Mittelansätze in den Maßnahmen 1.03 und 3.03, die zum Stand 2005 eine ausgesprochen geringe Mittelbindungsquote aufweisen und keine signifikanten Steigerungen des Mittelabflusses erwarten lassen. Die umgeschichteten EFRE-Mittel kamen, vor dem Hintergrund einer kurzen verbleibenden Laufzeit (31.12.2005), jenen Maßnahmen zu Gute, die über hohe Mittelbindungsquoten und hohe Mittelnachfragen verfügen.

In den Zielgebieten des EFRE konzentrierten sich die Mittelumschichtungen auf die Schwerpunkte 1, 2 und 3. Im Saldo wurde der EFRE-Mittelansatz im Schwerpunkt 1 um 3,3 Mio. € reduziert. Von einer Mittelreduzierung waren im Schwerpunkt 1 die Maßnahmen 1.03 (2,8 Mio. €), 1.05 (3 Mio. €) und 1.06 (1 Mio. €) betroffen. Die Maßnahme 1.01 wurde hingegen um 1,5 Mio. € und die Maßnahme 1.04 um 2 Mio. € aufgestockt. Im Schwerpunkt 2 kam es zu einer Aufstockung um 4,5 Mio. €. Verstärkt wurden die Maßnahmen 2.01 (2,5 Mio. €), 2.04 (1 Mio. €) sowie die Maßnahme 2.05 (0,9 Mio. €). Im Schwerpunkt 3 wurden die EFRE-Mittel um insgesamt 2,6 Mio. € reduziert. Betroffen waren hiervon die Maßnahme 3.01 (Reduzierung um 1,4 Mio. €) sowie die Maßnahme 3.03 (1,2 Mio. €).

In den Schwerpunkten 1 und 2 kam es im ESF zu zwei schwerpunktinternen Mittelumschichtungen. Im Schwerpunkt 1 kam es zu einer Verlagerung von 1 Mio. € von der Maßnahme 1.10 in die Maßnahme 1.11. Im Schwerpunkt 2 wurden 150.000 € ESF-Mittel aus der Maßnahme 2.08 in die Maßnahme 2.09 umgeschichtet. Die ESF-Mittelansätze der Schwerpunkte blieben durch die aktuelle Mittelumschichtung des Jahres 2005 unverändert.

2.2. Umsetzung der Empfehlung der Halbzeitbewertung

Die Gutachtergemeinschaft aus Prognos AG, Zenit GmbH und Prof. Hahne kam in der 2003 vorgelegten Halbzeitbewertung zu Empfehlungen wie die Strukturinterventionen effizienter und zielkonformer umgesetzt werden können. Die Gutachter gaben zu Fragestellungen der strategischen Ausrichtung, der Programmsteuerung, des Monitorings, der Umschichtung und der Bewertung von Großinfrastrukturvorhaben Empfehlungen, die an dieser Stelle auf ihren Umsetzungsstand hin zu bewerten sind.

Im Folgenden werden die Empfehlungen der Gutachter der Halbzeitbewertung kurz dargestellt und auf ihren aktuellen Umsetzungsstand geprüft.

- Vor dem Hintergrund der Verstärkung regionaler Disparitäten in einzelnen Fördergebieten (insb. im Südosten Niedersachsens) wurde eine stärkere regionale Steuerung und Konzentration von Strukturinterventionen auf problembehaftete Regionen empfohlen. Dieser Empfehlung sollte durch eine stärkere Ausnutzung der Förderhöchstsätze sowie einer räumlich konzentrierteren und thematisch abgestimmten Clusterförderung nachgekommen werden. Durch diese gezieltere Förderpolitik sollten deutliche Wachstumsimpulse in den betroffenen Regionen ausgelöst werden. **Umsetzungsstand:** Die Fondsverwaltung hat den Vorschlägen einer stärker fokussierten Strukturförderung durch zwei differenzierte Ansätze Rechnung getragen. Dazu gehört zum einen die Ausweisung von vier Förderschwerpunkten²⁹ in den niedersächsischen Fördergebieten. Darüber hinaus wurde die Regionale Wirtschaftsstrukturpolitik auf die neuen Eckwerte der Landesregierung ausgerichtet. Damit liegt der Fokus auf dem konsequenten Einsatz aller Ressourcen strikt nach ihrer nachweisbaren Wirkung sowie einer abgestimmten Vergabe von Fördermitteln nur in einer Gesamtschau aller in die Region fließenden Mittel. Auf dieser Basis werden Initiativen gefördert, die in der Region eine nachhaltige Wachstumsdynamik auslösen sollen, um dadurch Arbeitsplätze zu schaffen. So differenziert die Potentiale in den verschiedenen Regionen sind, als Stärken erkannt sind sie die Ansatzpunkte für einen gezielten Ressourceneinsatz. Wie die weiteren Ergebnisse der Untersuchung zeigen werden, ist es noch nicht zu einer Änderung der Ausnutzung der Förderhöchstsätze gekommen.
- Zur Verbesserung des EFRE-Monitorings wurden von den Gutachtern Empfehlungen zur Behebung bestehender Schwachstellen gegeben. In den Meldebefragungen zu den jährlichen Durchführungsberichten sollte die Vollständigkeit der Indikatoren, die Verständlichkeit der Fragen sowie der Repräsentativitätseinschätzung gewährleistet werden. **Umsetzungsstand:** Mit den Änderungen in der Methodik des Durchführungsberichtes 2003 wurden die Vorschläge vollständig umgesetzt. In der Meldebefragung wurde ein Leitfaden eingeführt, der wesentliche Erläuterungen zum besseren Verständnis für die Endbegünstigten beinhaltet. Darüber hinaus wurde eine

²⁹ Schwerpunkte: maritime Standorte im Küsterraum Ostfriesland-Papenburg-Emden sowie in der Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven, Avionik in Braunschweig als Kompetenzzentrum im luftverkehrsorientierten Forschungs- und Wissenschaftsbereich und konzentrierte Entwicklung in Südniedersachsen.

Rücklaufstatistik der Meldebögen eingeführt, um die Vollständigkeit des Meldebogenrücklaufs zu bestimmen.

- Vor dem Hintergrund einer schwächeren konjunkturellen Entwicklung und einer tendenziell überschätzten Fördermittelausstattung des Schwerpunktes 1 einerseits sowie des hohen Fördermittelbedarfs im Schwerpunkt 5 (gewerbliche Wirtschaft mit zusätzlichen Konversionsproblemen und Großprojekten) andererseits wurde von den Gutachtern die Umschichtung von EFRE-Mitteln empfohlen. Gestützt wurde die Umschichtungsempfehlung von einer Prognose des zu erwartenden Nachfragebedarfs. **Umsetzungsstand:** Die Fondsverwaltung hat diese Empfehlung im Rahmen einer vollzogenen Planänderung umgesetzt. Mit der Kommissionsentscheidung K (2004) 3091 endg. vom 16.08.2004 wurden Mittelumschichtungen von EFRE-Mitteln in Höhe von 46 Mio. € aus dem Schwerpunkt 1 in den Schwerpunkt 3 (3,5 Mio. €) und den Schwerpunkt 5 (42,5 Mio. €) vorgenommen. Mit der Planänderung wurde der finanzielle Spielraum für Neuverpflichtungen in der gewerblichen Infrastrukturförderung allgemein sowie von Infrastrukturprojekten des Hafenausbaus (Maßnahme 5.06) deutlich erhöht.
- Im Rahmen der geführten Gespräche des Gutachters mit unterschiedlichen umsetzenden Akteuren wurde der hohe Bedarf an den zu Beginn der Förderperiode eingeführten Jour-Fix-Runden bekräftigt. Der Gutachter hat die Erforderlichkeit eines Austausches mit umsetzenden Stellen aufgezeigt und sich für eine engere Abstimmung mit den Programmteilnehmern ausgesprochen. **Umsetzungsstand:** Da die Jour-Fix-Runden in erster Linie der Abstimmung und Unterrichtung über die Fördermöglichkeiten in der Anfangsphase dienen, wurde die Häufigkeit der Sitzungen von der Programmgeschäftsstelle zurückgefahren. Bedarfsorientiert ist die Fondsverwaltung mit einzelnen Institutionen in Kontakt getreten und hat Informationsgespräche (u.a. MWK zur Bedeutung der Hochschulen und Perspektiven der Strukturfondsförderung) durchgeführt. Darüber hinaus wurden umfangreiche Informations- und Publizitätsangebote (Publikationen, Internet, Messebeteiligung) bereitgestellt.
- Eine Bewertung der Finanz- und Wirkungsdaten auf Ebene der Maßnahmen (Signal-Check) hat gezeigt, dass bei der Maßnahme 5.03 (Güterverkehrszentren) ein sehr bestimmter Handlungsbedarf zur Verbesserung des Umsetzungsstandes bestand. In dieser Maßnahme kam es bis zum 31.12.2002 nicht zu einer Bewilligung von Projekten, so dass eine Anpassung der inhaltlichen Ausrichtung empfohlen wurde, um die logistische Infrastruktur auch tatsächlich fördern zu können. **Umsetzungsstand:** Der Umsetzungsstand der Maßnahme hat sich in der 2. Hälfte des Jahres 2004 deutlich verbessert. Insgesamt konnten drei Projekte (GVZ Göttingen, GVZ Salzgitter, Logistikhalle im GVZ Göttingen) bewilligt werden. Zum Stand 31.12.2004 war die Maßnahme fast vollständig verpflichtet.
- Bei der Bewertung der Förderung des Tiefwasserhafens in Wilhelmshaven (Jade-Weser-Port) kam der Gutachter zu einer positiven Empfehlung, welche die Initiative der Landesregierung bekräftigt. Die Realisierung des Tiefwasserhafens kann für eine der strukturschwächsten Regionen Niedersachsens positive Entwicklungen entfalten und der ungünstigen Ausgangslage entgegenwirken. Auch unter Betrachtung der Opportunitätskosten erscheint die Förderung des Jade-Weser-Ports zielführend, da sich die Fördermittel je Arbeitsplatz in einem zur bisherigen Förderung vergleichbaren effizienten Rahmen bewegen. **Umsetzungsstand:** Mit der Kommissionsentscheidung K (2004) 3091 endg. vom 16.08.2004 wurde der Planungsänderungsantrag genehmigt, der u.a. die Aufnahme der Maßnahme 5.06 (Infrastrukturprojekte des Hafenausbaus) vor-

sah. Die Maßnahme verfolgt das Ziel, Infrastrukturprojekte des Hafenausbaus zu fördern. Die Maßnahme wurde insgesamt mit EFRE-Mitteln in Höhe von 50 Mio. € ausgestattet.

Die Betrachtung des Umsetzungsstandes der sechs zentralen Handlungsempfehlungen der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass es in hohem Maß zu einer Umsetzung der Handlungsempfehlungen durch die Fondsverwaltung gekommen ist. In vielen Fällen wurden die Handlungsempfehlungen durch die vorgenommenen Planänderungen sowie durch die Anpassungen des Durchführungsberichts umgesetzt. In einigen wenigen Fällen (u.a. Ausnutzung der Förderhöchstsätze) wird diese Untersuchung zeigen, wo der Gutachter die Aufrechterhaltung der Handlungsempfehlungen für erforderlich hält. In Kapitel 5 werden die Handlungsempfehlungen für die aktuelle sowie zukünftige Förderperiode dargestellt.

2.3. Fazit

Im Ziel-2-Programm ist es seit der Halbzeitbewertung mit dem Bewertungsstand 31.12.2002 zu deutlichen inhaltlichen und finanziellen Änderungen des Ziel-2-Programms gekommen. Diese Änderungen haben zu einer Nachjustierung der Programmumsetzung geführt, aber keine Änderung der Programmstrategie nach sich gezogen. An der Strategie der Umsetzung des Programms nach dem Leitbild einer „offensiven Strukturanpassung“ wurde weiterhin festgehalten.

Zu organisatorischen Änderungen kam es in der Umsetzung des Ziel-2-Programms maßgeblich durch die neue Landesregierung im Jahr 2003, die die Auflösung der Bezirksregierungen, die Übertragung der Arbeitsmarktpolitik in das Wirtschaftsministerium und den Beginn der Förderbank „NBank“ bewirkt hat.

Infolge politischer Veränderungen, bestimmter Einzelereignisse (Hochwasserkatastrophe 2002) sowie veränderten Rahmenbedingungen kam es zu Planänderungen, die sich auf die Mittelausstattung der Schwerpunkte und Maßnahmen niedergeschlagen haben. Insgesamt wurden sieben Maßnahmen neu in das Ziel-2-Programm aufgenommen. Das EU-Mittelvolumen des Programms wurde im Rahmen der Zuweisung von Mitteln der leistungsgebundenen Reserve im EFRE- und ESF-Bereich um 4,4 % bzw. 32,1 Mio. € erhöht. Die anfängliche Überschätzung des Fördermittelbedarfs im Schwerpunkt 1 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) und die tendenzielle Unterschätzung des infrastrukturellen Bedarfs (Schwerpunkt 5) wurden durch eine Verstärkung der EFRE-Mittel im Schwerpunkt 5 in Höhe von 122 Mio. € (inkl. leistungsgebundene Reserve) korrigiert. Der erhöhte Fördermittelbedarf im Schwerpunkt 5 ist insbesondere auf den Hochwasserschutz sowie die Förderung von Infrastrukturprojekten des Hafenausbaus zurückzuführen.

Die Planänderungen und Anpassungen der Mittelausstattung im ESF-Bereich sind im Wesentlichen auf die bundespolitischen Änderungen der Arbeitsmarktförderung im Zuge der Hartz-Reformen zurückzuführen. Bei den neu aufgenommenen ESF-Maßnahmen handelt es sich um zielgruppenspezifische Förderangebote (Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Auszubildende), die mit branchenspezifisch unterschiedlicher Ausrichtung (u.a. IuK, Kultur, Tourismus) geschaffen wurden.

Als positiv ist die ausgesprochen starke Umsetzung von Empfehlungen der Halbzeitbewertung hervorzuheben. So wurde die Umsetzung, die Steuerung und das Monitoring des Ziel-2-Programms im Zeitraum 2003 bis 2004 durch mehrere Änderungen der Programmgeschäftsstelle verbessert. Durch die empfohlenen Mittelumschichtungen, die methodischen Verbesserungen des Durchführungsberichts sowie die stärkere regionale Steuerung der Infrastrukturinvestitionen (Stichwort: 4 inhaltliche und räumliche Schwerpunktsetzungen) kam es zu Änderungen, die sich weitgehend mit den Empfehlungen der Halbzeitbewertung decken. Darüber hinaus konnte der Umsetzungsstand der Maßnahme 5.03 (Güterverkehrszentren) in den letzten zwei Jahren verbessert werden.

3. Analyse des Outputs und Ergebnisse des Programms

Das Kapitel 3 umfasst die Analyse der Output- und Ergebnisindikatoren des Programms und zeigt zum Stand 31.12.2004 den finanziellen und materiellen Zielerreichungsgrad des Programms. Zur Bestimmung der Zielerreichungsgrade werden die erreichten Finanzergebnisse und die Wirkungsindikatoren den anvisierten Zielwerten des Jahres 2006 gegenübergestellt. Für die zusammenfassende Effizienzbewertung wurden relevante Ergebnis- und Wirkungsindikatoren in Relation zu den Finanzdaten gestellt, um den Mittelaufwand je Wirkungseinheit zu bestimmen.

Die wichtigste Datengrundlage für die Analysen des folgenden Kapitels bildet der Durchführungsbericht des Jahres 2004. Im Vergleich zur Halbzeitbewertung weicht die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich des Umfangs und des Detaillierungsgrades ab. Bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird auf eine sehr detaillierte Betrachtung der Maßnahmenebene verzichtet. Entsprechend des von der Kommission gewählten Untersuchungsansatzes konzentriert sich die Analyse auf die Untersuchung der Schwerpunkte.³⁰

3.1. Methodische Vorbemerkungen

Der Analyse wird an dieser Stelle eine kurze Erläuterung zu den Datenquellen und zur Methodik vorangestellt. Bei den Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sowie den Finanzdaten wurde der Stand 31.12.2004 als Bewertungsstichtag zu Grunde gelegt. Für eine zeitnähere Betrachtung des finanziellen Vollzugs und für die Prognose des finanziellen Vollzugs bis 2006 wurden zusätzlich aktuellste Finanzdaten zu Grunde gelegt, um aktuellste Entwicklungen bis zum Stand Mai bzw. September 2005 zu dokumentieren.

Grundlage für die Bewertung des materiellen Vollzugs der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind die Durchführungsberichte 2001 bis 2004. Die Daten der Durchführungsberichte stammen aus der jährlichen Meldebogenbefragung der Endbegünstigten, die über den jährlichen Umsetzungsstand sowie den Gesamtumsetzungsstand der Projekte Auskunft geben. Bei den Finanzdaten der Zahlstelle handelt es sich um die zum Stand 31.12.2004 bewilligten und ausgezahlten EU-Mittel. Durch die Aufstellung aller Bewilligungsbescheide nach dem Investitionsort konnte eine genaue Zuordnung der Mittelverteilung nach Regionen durchgeführt werden. Diese regionale Mittelverteilung ist in Kapitel 4.4 zu finden.

Die Bewertungen des Ziel-2-Programms können sich, wie Evaluierungen von Strukturprogrammen allgemein, grundlegenden Restriktionen der Datenerhebung und Methodik nicht entziehen. Um diesen Einschränkungen Rechnung zu tragen, wird an dieser Stelle kurz auf drei wesentliche methodische Einschränkungen eingegangen, die sich mit den Stich-

³⁰ Vgl. Europäische Kommission, Der Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodologisches Arbeitspapier. Arbeitsdokument Nr. 9. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, 2004

worten Mitnahmeeffekte, Brutto-/Nettobetrachtung sowie Repräsentativität der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren skizzieren lassen.

So kann insbesondere bei der Bewertung der Beschäftigungseffekte eine latente Überschätzung von geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätzen durch eine fehlende vollständige Bereinigung von mehrfach geförderten Unternehmen sowie die Gefahr von Mitnahmeeffekten nicht ausgeschlossen werden. Hierbei handelt es sich um eine grundlegende Problematik, die nicht spezifisch für das niedersächsische Ziel-2-Programm, sondern alle Strukturprogramme zutrifft.³¹ Belastbare Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang die im Folgenden dargestellten Investitionen auch ohne finanzielle Unterstützung des Ziel-2-Programms getätigt worden wären, liegen nicht vor.

Bei der Repräsentativität der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren lässt die relativ hohe Qualität der Angaben des Monitorings feststellen. Die Wirkungsindikatoren stammen aus der jährlichen Meldebogenbefragung der Endbegünstigten, die trotz Auskunftspflicht der Endbegünstigten nicht zu einem vollständigen Rücklauf von 100 % führt. Bei jährlichen Rücklaufquoten von rund 80 % in den Jahren 2001 bis 2004 lässt sich für den Gesamtzeitraum 2001 bis 2004 eine Erreichung von 90 % bis 100 % aller Gesamtvorhaben feststellen. Trotz bestehender Erfassungslücken des Monitorings in einzelnen Jahren und bei einzelnen Maßnahmen, kann dem Monitoring in der zeitlichen Gesamtbetrachtung eine ausreichend stabile Darstellung der Gesamtwirkungen bescheinigt werden.

3.2. Überblick über die geförderten Projekte

Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden im Ziel-2-Programm insgesamt 2.159 EFRE-Vorhaben gefördert.³² Dabei handelt es sich um 242 bewilligte Vorhaben in den Übergangsbereichen und um 1.917 bewilligte Vorhaben in den Zielgebieten. Bezogen auf die Anzahl der geförderten Vorhaben macht der Schwerpunkt 1 (1.266 Vorhaben) mit rund 60 % den Hauptanteil unter den geförderten Projekten aus. Mit rund 358 Vorhaben entfallen rund 17 % aller Vorhaben auf den Schwerpunkt 2.

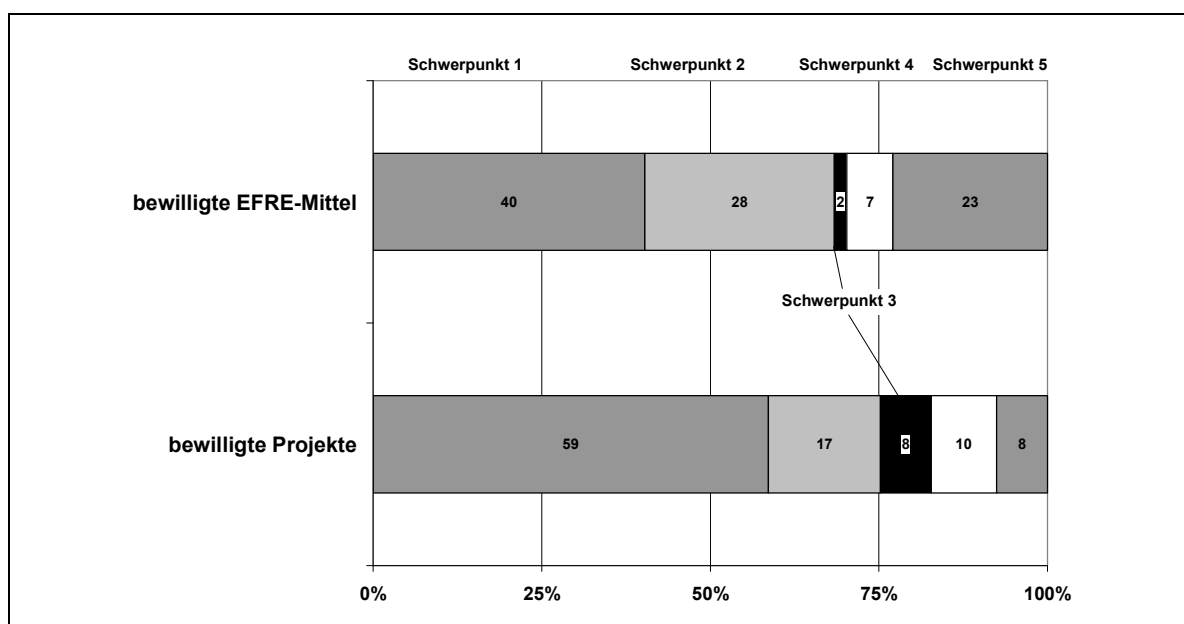
Der Vergleich des Anteils der geförderten Projekte mit den bewilligten EFRE-Mitteln nach Schwerpunkten zeigt, dass zwischen den Schwerpunkten deutliche Unterschiede in der Größenstruktur bestehen. Während sich die Schwerpunkte 1 und 3 durch eine hohe Fallzahl bei weitgehend geringerer Fördermittelgröße auszeichnen, liegt bei den Infrastrukturschwerpunkten 2, 4 und 5 eine dominante Struktur großvolumiger Förderprojekte vor. Durchschnittlich wurden je EFRE-Vorhaben rund 227.000 € EFRE-Mittel bewilligt. Die

³¹ Lammers, K., Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, HWWA-Report 214, S. 55, 2002

³² Darüber hinaus kam es zur Förderung von 328 Fällen in der bereits eingestellten Maßnahme 1.02 sowie zur Bewilligung von 6 Projekten in der Maßnahme 1.06. Beide Maßnahmen werden aufgrund des Projektträgercharakters und fehlender Angaben der Endbegünstigten zum Standort, Unternehmensgröße, Branchen etc. an dieser Stelle nicht weiter berücksichtigt. Ebenfalls ausgeschlossen wurden bei der folgenden Betrachtung bewilligte Vorhaben, die zwischenzeitlich widerrufen wurden. Bei den berücksichtigten Vorhaben handelt es sich um Nettogesamtsummen der Fördervorhaben.

Spannweite des Projektvolumens variiert zwischen 12,5 Mio. € im gewerblichen Infrastrukturbereich (Schwerpunkt 5) und wenige Hundert € u.a. bei Kooperations- und Entwicklungsvorhaben des Schwerpunktes 3. Im Durchschnitt wurden mit rund 687.000 € die meisten EFRE-Mittel je Vorhaben im Schwerpunkt 5 genehmigt. Über die geringste Fördermittelintensität je Vorhaben verfügt der Schwerpunkt 3 (durchschnittliche 54.000 € EFRE-Mittel je Vorhaben). Wie Abbildung 19 zeigt, schlägt sich dieser Projektgrößenunterschied in der Verteilung der Förderprojekte und der bewilligten EFRE-Mittel nieder.

Abbildung 19: Verteilung der EFRE-Mittel und Projekte nach Schwerpunkten

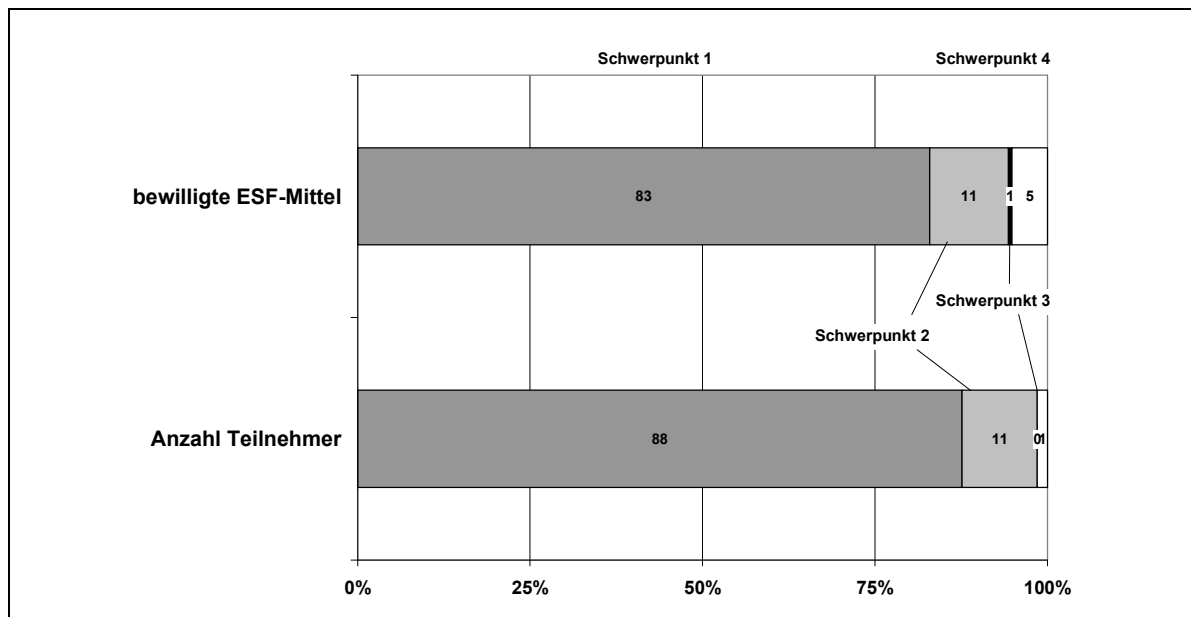


Prognos AG 2005, Stand 31.12.2004.

Im ESF-Bereich wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt rund 23.000 Teilnehmer in 234 Projekten gefördert. Hinzu kommen noch 618 geförderte zusätzliche Ausbildungsplätze. Damit übertreffen die ESF-Interventionen die langfristigen Zielwerte des Jahres 2006 (18.760 Teilnehmer) deutlich. Zu rund 88 % wurden die Teilnehmer des Ziel-2-Programms durch den Schwerpunkt 1 erreicht. Auf den Schwerpunkt 1 entfallen damit rund 83 % der bewilligten ESF-Mittel (siehe Abbildung 20). Mit einem Anteil von 11 % an den erreichten Teilnehmern und an den bewilligten Mitteln nimmt der ESF-Schwerpunkt 2 einen deutlichen Beitrag ein. Die ESF-Schwerpunkte 3 und 4 erreichen eine geringere quantitative Bedeutung für die ESF-Förderung. Auf beide Schwerpunkte entfallen rund 7 % der bewilligten ESF-Mittel und rund 1 % der qualifizierten Teilnehmer.

Bei den Teilnehmerzahlen handelt es sich um vorläufige Zahlen, die auf Basis der Aggregation der Jahrestzahlen 2001 bis 2004 beruhen. Mit einer Mehrfacherfassung von Teilnehmern ist daher zu rechnen, die an längeren bzw. mehrjährigen Qualifizierungsprojekten teilnehmen. Endgültige Zahlen über erreichten Teilnehmer wird die Ex-Post-Analyse liefern. Auf erste Kennzahlen zu den Verbleibdaten von qualifizierten Teilnehmern wird diese Untersuchung in Kapitel 4.3 eingehen.

Abbildung 20: Verteilung der ESF-Mittel und Teilnehmer nach Schwerpunkten



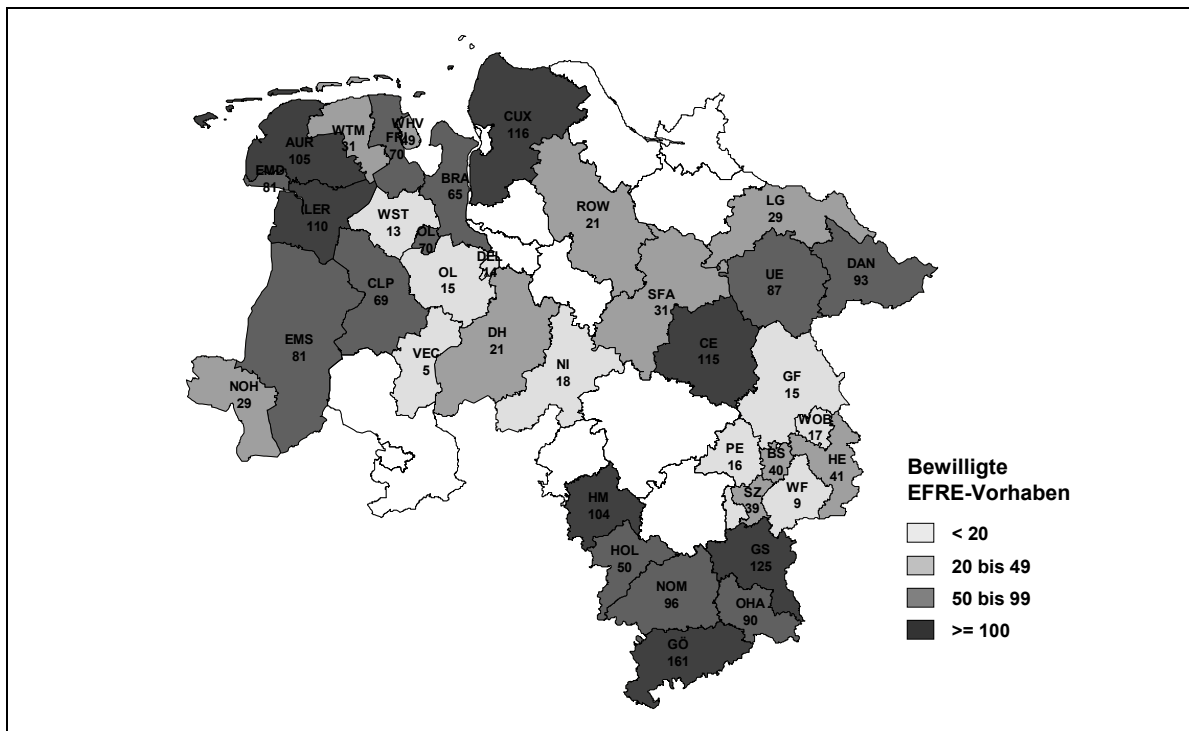
Prognos AG 2005, Stand 31.12.2004 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht die Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen. Im Schwerpunkt 3 wurden durch die Förderprojekte Beschäftigungspakte und keine Teilnehmer gefördert, daher erreicht die Teilnehmerzahl im Schwerpunkt 3 den Wert = 0.

Im regionalen Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte kam es in den niedersächsischen Fördergebieten zu einer recht unterschiedlichen Beteiligung am Ziel-2-Programm. Entsprechend der Größe der Region, der Förderkulisse, den strukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten (u.a. Unternehmensdichte) sowie der finanziellen Gestaltungsmöglichkeit der Kommunen, bestehen deutliche Unterschiede in der Verteilung der Fördervorhaben (siehe Abbildung 21).

Zu einer regen Bewilligung von EFRE-Vorhaben kam es im Zeitraum 2001 bis 2004 in den südöstlichen sowie nordwestlichen Regionen des Landes. Mit 161 Vorhaben kam es im Kreis Göttingen zur höchsten Konzentration von EFRE-Vorhaben. Zurückzuführen ist die starke Projekt- und Mittelkonzentration des Kreises Göttingen auf eine hohe Nachfrage nach Fördermitteln in vielen unterschiedlichen Interventionsbereichen (Wirtschaft, FuE/Hochschule, Tourismus, Städtebau, gewerbliche Infrastruktur). Ebenfalls über eine hohe Projektdichte verfügen die Kreise Goslar, Hameln-Pyrmont, Celle, Cuxhaven, Leer und Aurich. In den genannten Kreisen wurde die rege gewerbliche Fördermittelnachfrage (Schwerpunkt 1 und 5) ergänzt durch einen Bedarf im touristischen Bereich.

Bedingt durch eine geringere Fördermittelausstattung kam es in den Kreisen (u.a. Vechta, Rotenburg, Ammerland) der Übergangsgebiete zu der geringsten Konzentration von Vorhaben. Wie die Analysen des Kapitels 4 zeigen werden, konnten in einigen Übergangsgebieten trotz vergleichsweise geringer Vorhabensdichte erkennbare Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden.

Abbildung 21: Regionale Verteilung der bewilligten EFRE-Vorhaben



Prognos AG 2005. N = 2.141 regional zuordenbare Vorhaben.

Auf eine Analyse der regionalen Verteilung der erreichten Teilnehmer in ESF-Maßnahmen wird an dieser Stelle verzichtet, da die Teilnehmerzahlen in der Fina-Datenbank nach dem Durchführungsort des Projektträgers und nicht nach dem tatsächlichen Wohn- oder Arbeitsort des Endbegünstigten erfasst werden. Die Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms konnte auf Basis der regionalen Teilnehmerzahlen nach dem Durchführungsort feststellen, dass es entsprechend der Fördergebietskulisse und der Dichte des Netzes von Qualifizierungsträgern zu einer Konzentration von ESF-Mitteln in den tendenziell touristisch stärker geprägten Regionen kommt. Die höchste ESF-Mittelkonzentration konnte in den Kreisen Leer, Uelzen, Aurich, Göttingen, Wesermarsch sowie in der Stadt Emden festgestellt werden.³³

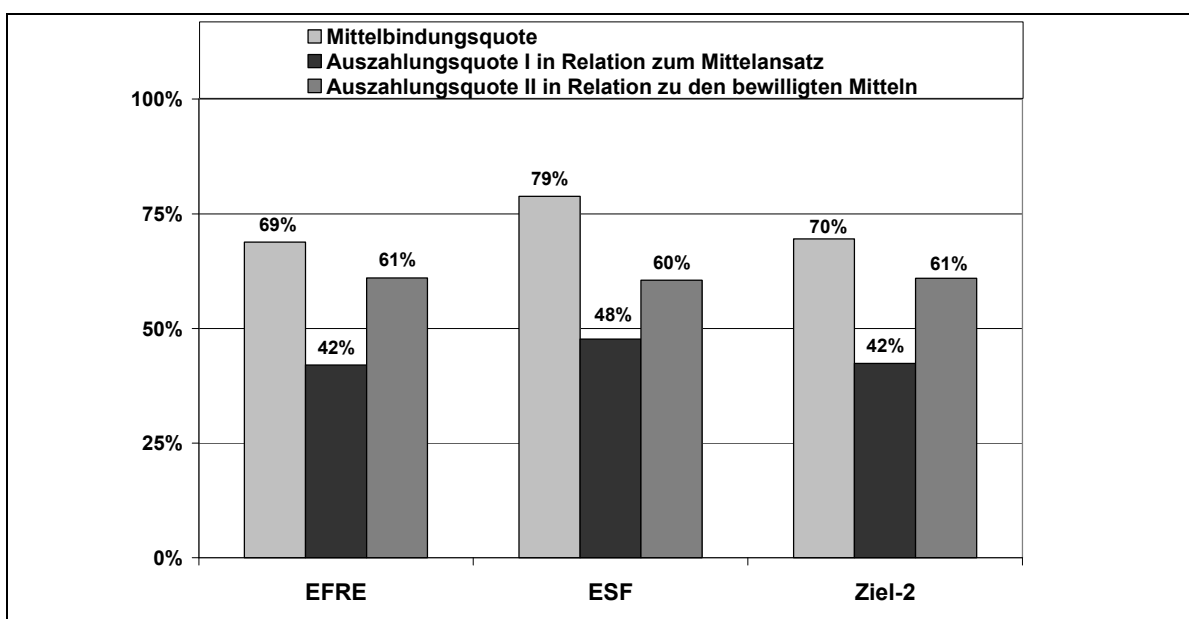
³³ Siehe Prognos AG, et al; Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006, Endbericht, 2003, S. 198-199

3.3. Analyse des finanziellen Vollzugs

Im Programmzeitraum 2001 bis 2004 wurden im Ziel-2-Programm 489,2 Mio. € EFRE-Mittel sowie 42,6 Mio. € ESF-Mittel bewilligt. Die Mittelbindungsquoten des Programms erreichten Ende 2004 ein hohes Niveau. Bis zum Stand Mai 2005 haben sich die Bewilligungen leicht auf 516 Mio. € (EFRE) und 43 Mio. € (ESF) erhöht. Im Zeitraum 2005 bis 2006 stehen dem Programm für Neuverpflichtungen EFRE-Mittel in Höhe von 212,1 Mio. € und ESF-Mittel in Höhe von 11,4 Mio. € zur Verfügung. Bis zum 31.12.2004 wurden EFRE-Mittel in Höhe von ca. 299 Mio. € sowie ESF-Mittel in Höhe von ca. 26 Mio. € ausbezahlt.

Der finanzielle Vollzug der EFRE- und ESF-Interventionen ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Die ESF-Interventionen, mit einer Mittelbindungsquote von 79 % und einer Auszahlungsquote (bezogen auf Mittelansatz) von 48 %, verfügen über einen im Programmvergleich überdurchschnittlichen Umsetzungsstand. Die EFRE-Interventionen erreichen eine durchschnittliche Mittelbindungsquote von 69 % und Auszahlungsquote von 42 %. Der Vergleich der Auszahlungsquoten in Relation zu den bewilligten Mitteln macht deutlich, dass durchschnittlich 60 % bis 70 % der bewilligten EU-Mittel an die Endempfänger ausbezahlt wurden (siehe Abbildung 22).

Abbildung 22: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der Interventionsbereiche



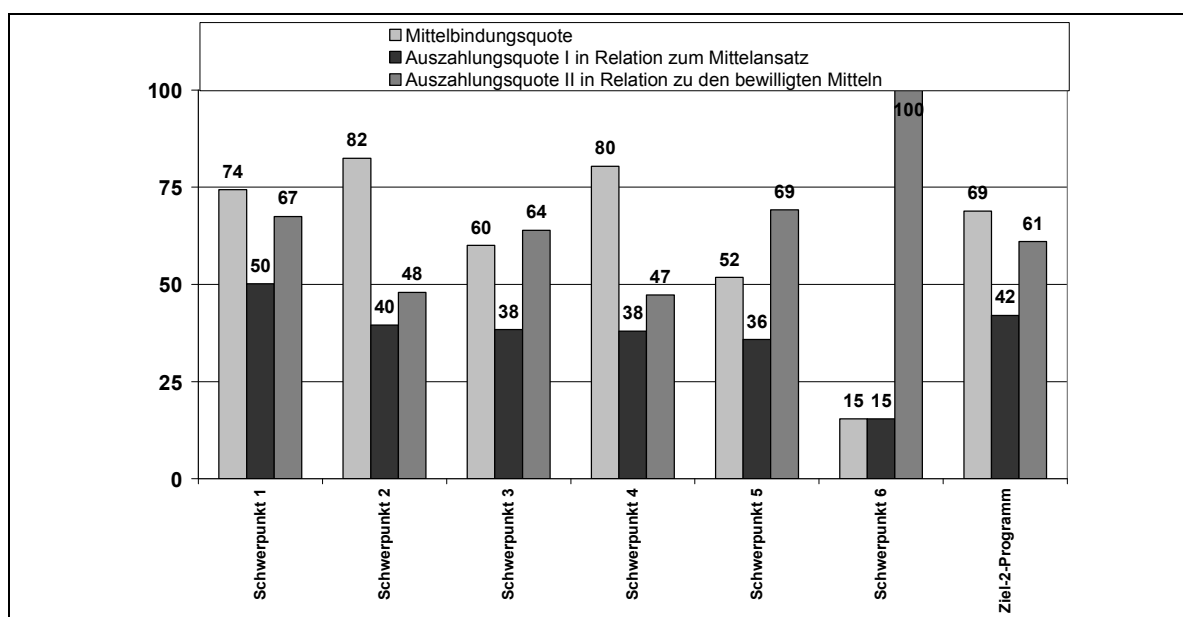
Prognos AG 2005, Bereinigte Finanzdaten zum Stand 31.12.2004. Aktuellste Finanztabelle vom 30.08.05.

Der finanzielle Vollzug der EFRE-Schwerpunkte

Beim finanziellen Vollzug bestehen zwischen den EFRE-Schwerpunkten deutliche Unterschiede. Der Vollzug der Schwerpunkte 2 (Tourismus) und 4 (Städtebau) kann mit Mittelbindungsquoten von über 80 % als ausgesprochen hoch eingeschätzt werden. Einen relativ hohen Umsetzungsstand erreicht ebenfalls der Schwerpunkt 1 mit einer Mittelbindungsquote von rund 74 %. Hinter diesen Umsetzungsständen blieben die Schwerpunkte 3 (endogene Potentiale) und 5 (wirtschaftsnahe Infrastruktur) deutlich zurück. Während im Schwerpunkt 3 das Zurückbleiben auf eine geringere Mittelnachfrage in einigen Maßnahmen zurückzuführen ist, handelt es sich bei Schwerpunkt 5 um die Auswirkungen der in Kapitel 2.1 beschriebenen Mittelumschichtungen. Der Schwerpunkt 5 wurde im Zeitraum 2002 bis 2004 um insgesamt 122 Mio. € verstärkt, was einen deutlichen Rückgang der Mittelbindungsquote zur Folge hatte.

In den EFRE-Schwerpunkten folgen die Auszahlungen den Mittelbindungen zeitlich verzögert. Während in den Schwerpunkten 1, 3 und 5 relativ hohe Auszahlungsquoten von über 60 % erreicht werden, bleiben die Auszahlungen in den Infrastrukturschwerpunkten 2 und 4 hinter den Auszahlungsquoten des EFRE insgesamt zurück (siehe Abbildung 23). Im Schwerpunkt 6 (Technische Hilfe) liegt keine zeitliche Trennung von Auszahlungen und Bewilligungen vor. Die bewilligten Vorhaben wurden zum Bewertungsstichtag in voller Höhe ausbezahlt.

Abbildung 23: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der EFRE-Schwerpunkte



Prognos AG 2005, Bereinigte Finanzdaten zum Stand 31.12.2004. Aktuellste Finanztabelle vom 30.08.05.

Die „n+2-Regel“ gestaltet sich für die Umsetzung der EFRE-Interventionen als schwierig. Wie aktuelle Daten zum Stand Mai 2005 zeigen, liegen bestätigte Zahlungen in Höhe von 342,9 Mio. € für den EFRE vor, während in der Tranche 2000 bis 2003 Zahlungen in Höhe

von 406,2 Mio. € vorgesehen waren. Damit liegen die bestätigten Zahlungen um 39,6 Mio. € unter der Zielvorgabe.³⁴

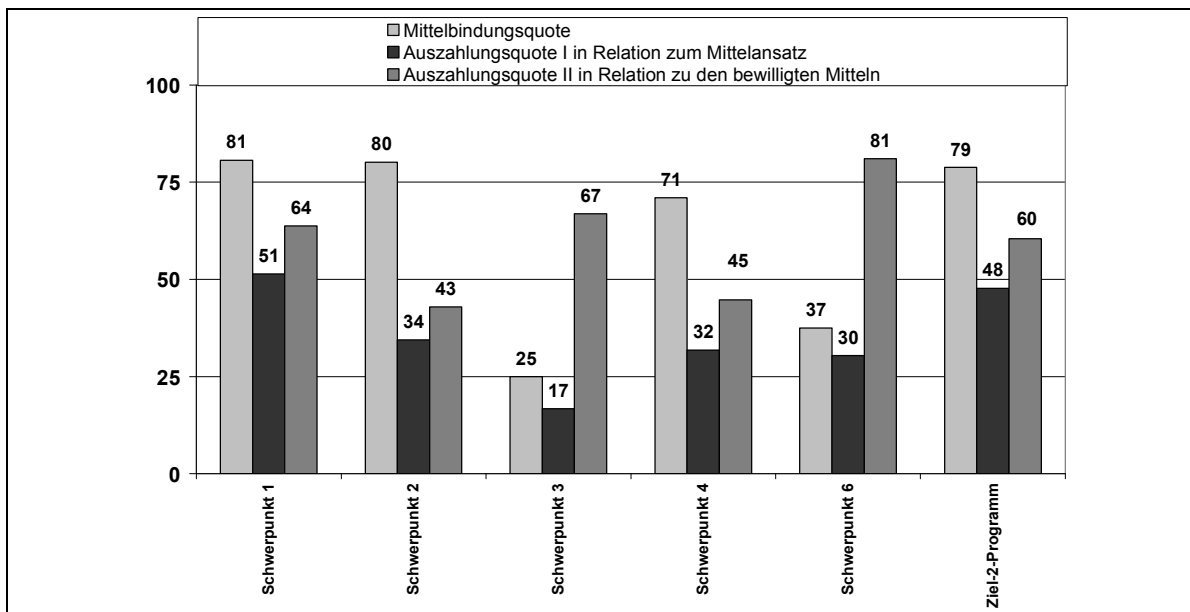
Der finanzielle Vollzug der ESF-Schwerpunkte

Ähnlich wie bei den EFRE-Schwerpunkten bestehen deutliche Unterschiede zwischen den ESF-Schwerpunkten beim finanziellen Vollzug. Die Schwerpunkte 1 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft) und 2 (Tourismus und Kultur) erreichen mit Mittelbindungsquoten von über 80 % ein ausgesprochen hohes Niveau. Der Schwerpunkt 3 bildet mit einer Mittelbindungsquote von 25 % neben dem Schwerpunkt 6 (Technische Hilfe) das Schlusslicht unter den Schwerpunkten des Programms. Im Vergleich zu den Mittelbindungen erreichen der Schwerpunkt 3 (endogene Potentiale) und der Schwerpunkt 6 (Technische Hilfe) die höchsten Auszahlungen (Relation zu den bewilligten Mitteln). Während in den ESF-Schwerpunkten durchschnittlich 60 % der bewilligten EU-Mittel ausgezahlt wurden, liegt die Auszahlungsquote bei den beiden genannten Schwerpunkten bei über 60 % (siehe Abbildung 24). Den geringsten Auszahlungsstand, bezogen auf die Mittelbewilligungen, erreicht der Schwerpunkt 2 (Tourismus). Durchschnittlich wurden hier rund 43 % der bewilligten Mittel ausgezahlt. Aufgrund der Aufnahme von zwei neuen Maßnahmen sowie der Aufstockung des Schwerpunktes um 15 %, konnten die Auszahlungen den fortgeschrittenen Mittelbindungen noch nicht folgen.

Die Anforderungen der „n+2-Regel“ sind aufgrund der zeitnahen Auszahlung von Mitteln im ESF-Bereich weitgehend erfüllt. Die aktuellen Zahlungsdaten zum Stand Mai 2005 lassen erkennen, dass die zu erzielende Tranche 2000 bis 2003 (29,9 Mio. €) durch die bestätigten Zahlungen in Höhe von rund 30,7 Mio. € erfüllt sind.

³⁴ Nach Angabe der Zahlstelle des MW: Die Tranche 2000-2003 beträgt 406,2 Mio. €. Davon sind unter Berücksichtigung des Zahlungsantrages vom 25.10.2005 (Anforderung von rund 24 Mio. €) noch 87,4 Mio. € bzw. 21,5 % offen. Unter Berücksichtigung der Vorauszahlung der EU-Kommission aus 2001 (47,8 Mio. €), ergibt sich eine Differenz von 39,6 Mio. € bzw. 9,8 %.

Abbildung 24: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der ESF-Schwerpunkte

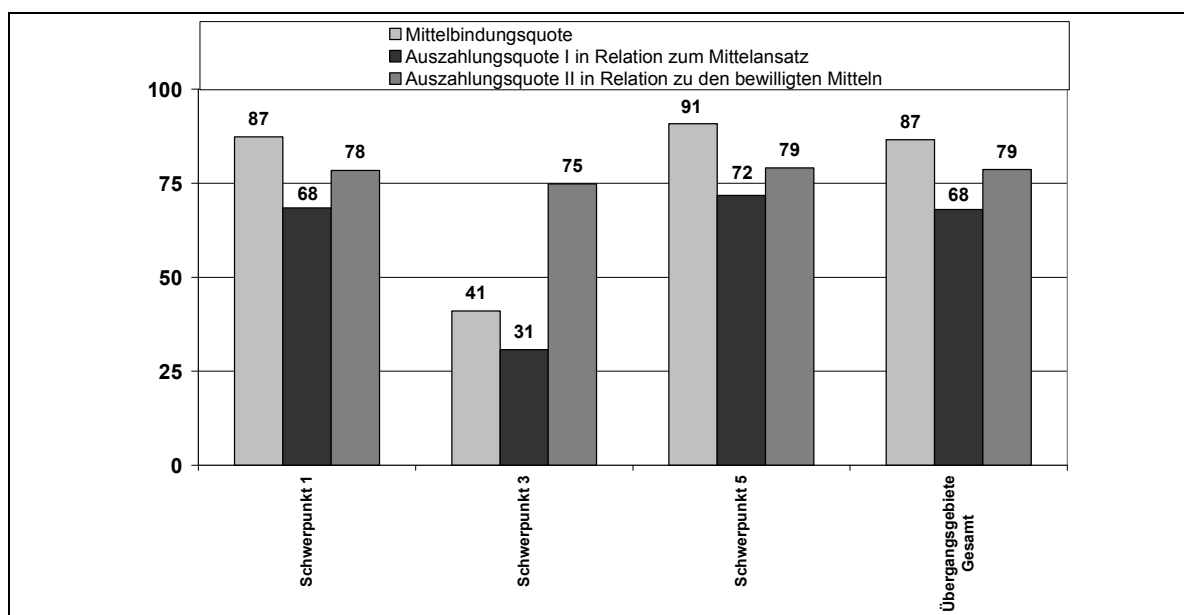


Prognos AG 2005, Bereinigte Finanzdaten zum Stand 31.12.2004. Aktuellste Finanztabelle vom 30.08.05.

Der Finanzielle Vollzug in den Übergangsgebieten

Für die EFRE-Schwerpunkte 1, 3 und 5 ist eine Unterscheidung des finanziellen Vollzugs für die Übergangsgebiete und die Zielgebieten erforderlich, da in den Übergangsgebieten der Bewilligungszeitraum bereits früher endet. Während zum 31.12.2004 in den EFRE-Interventionen insgesamt eine Mittelbindungsquote von 69 % erreicht wurde, lag in den Übergangsgebieten die Mittelbindungsquote mit 33,8 Mio. € bewilligten Mitteln bei rund 87 %. In den Übergangsgebieten erreichen die Schwerpunkte 1 und 5, bezogen auf die Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten, einen hohen Vollzug (siehe Abbildung 25). Deutlich hinter dem Vollzug leibt der Schwerpunkt 3 zurück, der eine weitunterdurchschnittliche Mittelbindungsquote von 41 % erzielt. Eine vollständige Bindung der EFRE-Mittel des Schwerpunktes 3 erscheint für die Übergangsgebiete damit kaum realistisch. Diesen Schwierigkeiten konnten die Mittelumschichtungen des Jahres 2005 lediglich teilweise durch die Umschichtung von 0,5 Mio. € aus der Maßnahme 3.03 Rechnung tragen. Dieser Vorgang führte zu einem technischen Anstieg der Mittelbindungsquote um 11 %-Punkte. Trotz vollzogener Umschichtung ist im Schwerpunkt 3 der Handlungsdruck bei einer Mittelbindungsquote von 41 % als hoch einzuschätzen, da 59 % der EFRE-Mittel des Schwerpunktes (760.000 €) bis zum 31.12.2005 noch zu binden sind. In den Schwerpunkten 1 und 5 kann mit einer weitgehend vollständigen Bindung der EFRE-Mittel bis zum 31.12.2005 gerechnet werden.

Abbildung 25: Mittelbindungs- und Auszahlungsquoten der EFRE-Schwerpunkte in den Übergangsgebieten



Prognos AG 2005, Bereinigte Finanzdaten zum Stand 31.12.2004. Aktuellste Finanztabelle vom 30.08.05.

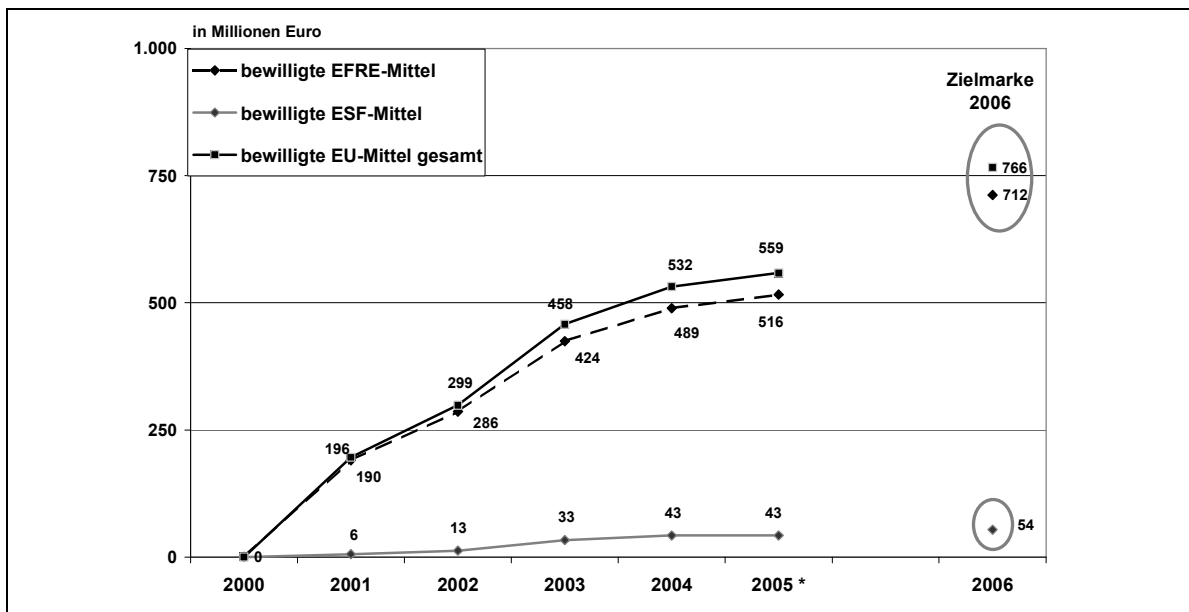
Der finanzielle Vollzug im zeitlichen Verlauf

Trotz gewisser Schwierigkeiten in der Programmumsetzung (verspätete Programmgenehmigung, stagnierende gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit geringer Investitionsneigung, Haushaltssperren) war der Zeitraum 2000 bis 2004/2005 von einem relativ konstanten Mittelabfluss gekennzeichnet (siehe Abbildung 26). Jahre mit ausgesprochen hohen Mittelbindungen waren im EFRE die Jahre 2001 (190 Mio. €) und 2003 (138 Mio. €) sowie im ESF das Jahr 2003 (21 Mio. €). Durchschnittlich wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 jährlich rund 122 Mio. € EFRE-Mittel und 10,6 Mio. € ESF-Mittel gebunden.

Die Bewilligungen in den ersten Monaten des Jahres 2005 fielen im Vergleich zu den Vorjahreswerten unterdurchschnittlich aus. Im Zeitraum Januar 2005 bis Mai 2005 kam es zur Bewilligung von rund 27 Mio. € im EFRE-Bereich. Im ESF wurden Anfang 2005 keine Neuverpflichtungen getätigt. Der Bewilligungsstand blieb unverändert bei 43 Mio. €.

Um eine vollständige Verpflichtung der EU-Mittel bis zum 31.12.2006 zu erreichen, ist in einigen Schwerpunkten und Maßnahmen eine deutliche Erhöhung des finanziellen Vollzugs erforderlich. Eine quantifizierte Bewertung der zu erwartenden Mittelbindung wird die Finanzprognose im nächsten Abschnitt des Kapitels enthalten.

Abbildung 26: Zeitliche Entwicklung der Mittelbewilligungen 2001 bis 2005



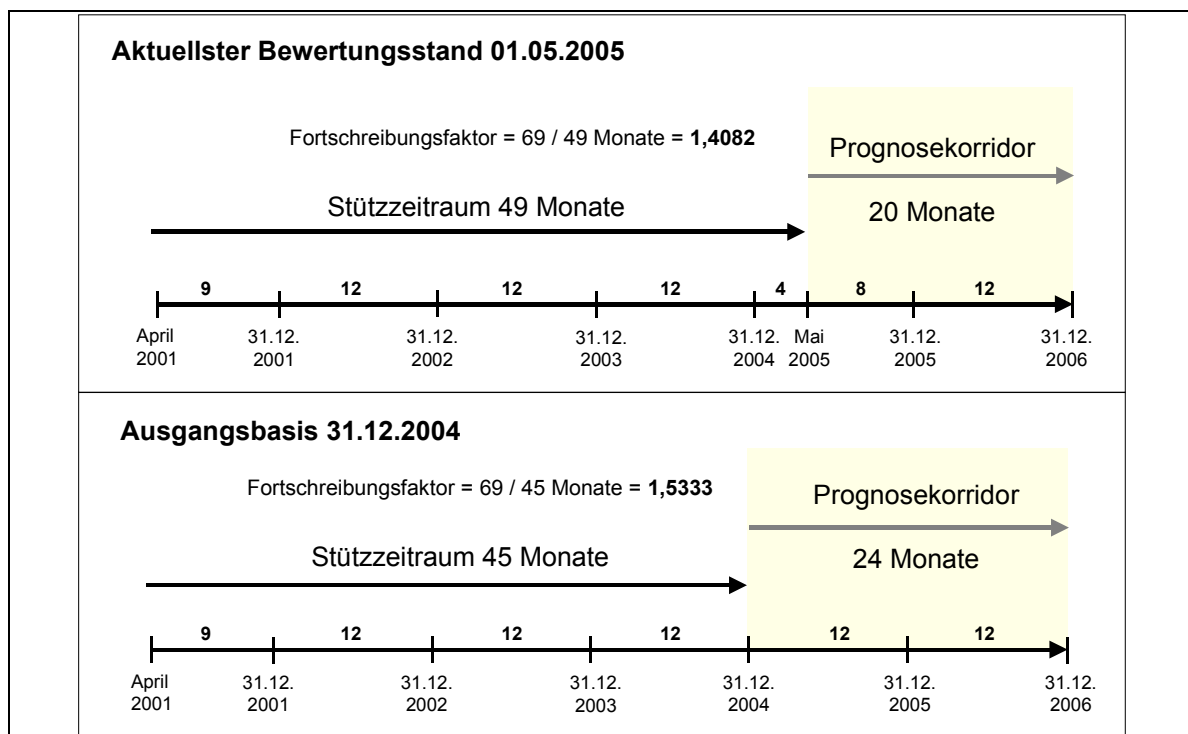
Prognos AG 2005, Bereinigte Finanzdaten zum Stand 31.12.2004. * Angaben 2005: Stand Mai 2005.

Prognose der zu erwartenden Mittelbindung bis 2006

Um bewerten zu können, ob der finanzielle Vollzug des Ziel-2-Programms auch mittelfristig bis Ende 2006 plangemäß verlaufen wird, erfolgt an dieser Stelle eine Prognose der Mittelbindungsquoten. Methodisch basiert die folgende Prognose auf dem Ansatz einer linearen Trendfortschreibung des bisherigen finanziellen Vollzugs.

Grundlage für die Prognose ist der bisherige finanzielle Vollzug des Ziel-2-Programms im Zeitraum 2001 bis 2004. Zusätzlich werden die aktuellsten Finanzdaten der Interventionen zum Stand Mai 2005 herangezogen. Über die Stützzeitpunkte 31.12.2004 und 01.05.2005 lässt sich der finanzielle Vollzug bis zum 31.12.2006 durch eine Trendvorschreibung bestimmen. Bei den errechneten Mittelansätzen handelt es sich bei linearer Betrachtung des bisherigen Finanzrahmens um Näherungswerte, die nach Auffassung des Gutachters das realistischste und wahrscheinlichste Bild ergeben.

Abbildung 27: Vorgehensweise zur Ermittlung der Mittelbindung 2006



Prognos AG 2005.

Abbildung 27 zeigt die Bestimmung der linearen Prognosekennziffern. Für die Finanzdaten mit unterschiedlicher zeitlicher Aktualität werden differenzierte Prognosekennziffern angesetzt. Zur Bestimmung des Prognosekorridors mit 24 Monaten Laufzeit (01.01.2005 bis 31.12.2006) wird ein Faktor von 1,53 angesetzt, für den Prognosekorridor mit 20 Monaten (01.05.2005 bis 31.12.2006) ergibt sich ein Faktor von 1,41. Der Fortschreibungsfaktor wird bestimmt von der zeitlichen Dauer des bisherigen und des zukünftigen Umsetzungszeitraumes. Vereinfacht ergeben sich die Fortschreibungsfaktoren aus der Relation

der Nettogesamtlaufzeit³⁵ von 69 Monaten in Bezug zur bisher jeweils umgesetzten Programmlaufzeit (49 Monate bzw. 45 Monate).

Die Anwendung der Fortschreibungsfaktoren auf den bisherigen finanziellen Vollzug zeigt, dass mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eine vollständige Bindung der EU-Mittel im Ziel-2-Programm bis zum 31.12.2006 zu erwarten ist. Nach diesen Ergebnissen kann bis Ende 2006 nach beiden Prognoseansätzen (20 und 24 Monate) mit einer vollständigen Mitbindung der ESF und EFRE-Mittel gerechnet werden. Während die EFRE-Interventionen die Mittelbindungsquote von 100 % relativ genau erreichen werden, kann für die ESF-Interventionen ein theoretischer Mehrbedarf aufgezeigt werden (siehe Abbildung 28). Unter der Annahme der Fortsetzung einer kontinuierlichen Bindung von ESF-Mitteln ergibt sich ein Mehrbedarf von 10 % bis 20 % gegenüber dem vorliegenden Mittelansatz.³⁶

Die Schwerpunkte der Interventionen lassen gewisse Unterschiede der zu erwartenden Mittelbindung bis 2006 erkennen. Sowohl für die ESF- als auch EFRE-Schwerpunkte 1, 2, 4 und 5 ist, realistisch betrachtet, mit einer vollständigen Mittelbindung auszugehen. Wie die Analyse der bisherigen Mittelbindungsquoten erkennen lässt, ist für die ESF- und EFRE-Interventionen des Schwerpunktes 3 unter der Annahme der Fortsetzung des bisherigen finanziellen Vollzugs keine vollständige Mittelbindung bis 2006 realistisch. Im EFRE-Bereich ist von einer prognostizierten Mittelbindung von 90 % und im ESF-Bereich von rund 35 % auszugehen.

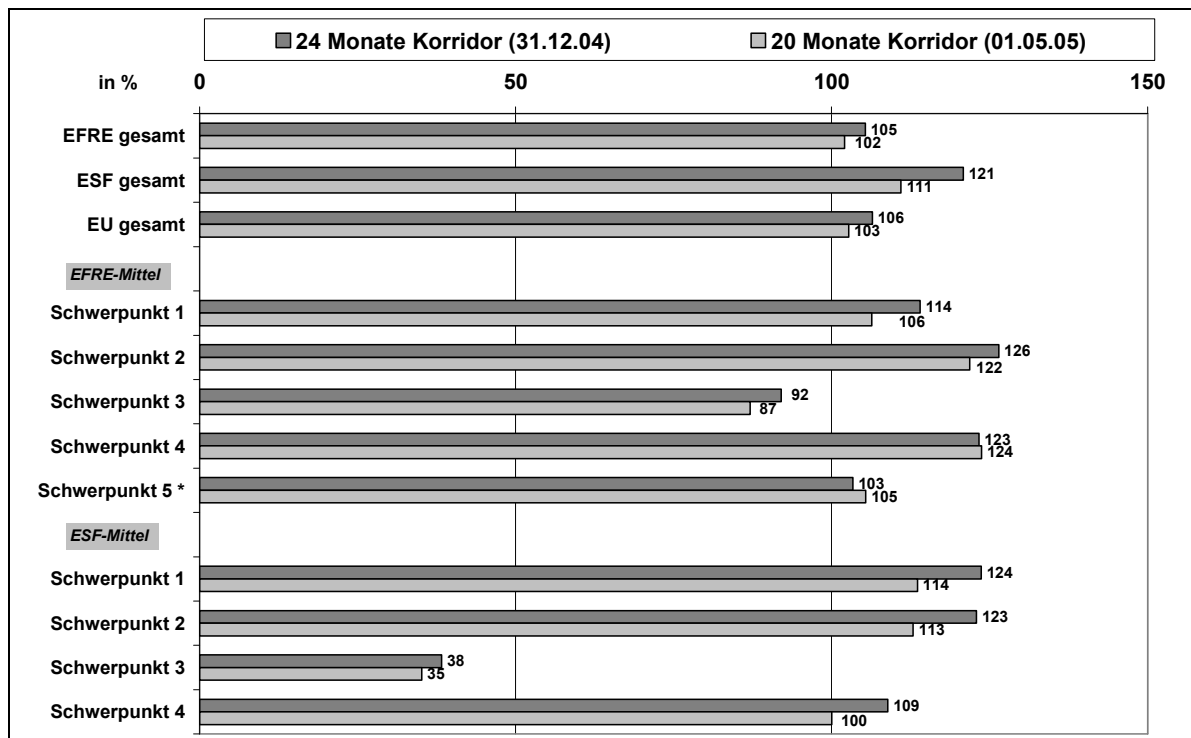
Die prognostizierten Mittelbindungsquoten für 2006 lassen für beide Prognosekorridore (20 und 24 Monate) weitgehend ähnliche Ergebnisse erwarten. Dies unterstreicht die getroffenen Erkenntnisse. Die Differenzen zwischen beiden Prognosekorridoren sind darauf zurückzuführen, dass innerhalb der ersten vier Monate des Jahres 2005 ein unterdurchschnittlicher Vollzug gegenüber dem bisherigen Vollzug in einzelnen Schwerpunkten stattgefunden hat. Infolge dieser Entwicklung kann der 20-monatige Prognosezeitraum als ungünstiger und der 24-monatige Verlauf als optimistischer Verlauf eingeschätzt werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sofern keine wesentlichen Änderungen des Mittelabflusses eintreten, bis Ende 2006 mit einer vollständigen Bewilligung der EU-Mittel gerechnet werden kann. Dies gilt sowohl für alle ESF und EFRE-Schwerpunkte mit der Ausnahme des Schwerpunktes 3. Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse bleibt eine vollständige Bindung der EU-Mittel im Schwerpunkt 3 unrealistisch. Dies gilt insbesondere für die ESF-Maßnahme des Schwerpunktes 3.

³⁵ Beginnend vom Zeitpunkt der Genehmigung des Programms durch Entscheidung der Kommission K (01) 775 vom 22.03.2001.

³⁶ Für die ESF-Interventionen werden die Ergebnisse von der dritte Prognose mit dem Bewilligungsstand 15.09.2005 untermauert. Der Hochrechnung mit dem aktuellsten Bewilligungsstand zu Folge, liegt der Mehrbedarf bei rund 9 %. Mit einer zu erwarten Mittelbindungsquote von 36 % im Schwepunkt 3 bleibt die skizzierte Ausgangssituation unverändert.

Abbildung 28: Prognose der Mittelbindungsquoten 31.12.2006 nach Schwerpunkten



Prognos AG 2005. Aktuellste Finanztabelle vom 30.08.05. * Bei Schwerpunkt 5 wurde die Maßnahme 5.06 mit einem EFRE-Mittelansatz von 50 Mio. € aufgrund des Einfallcharakters der Förderung nicht in die schwerpunktbezogene Prognose einbezogen. Der Mittelansatz der Maßnahme 5.06 ist bei der Gesamtbetrachtung berücksichtigt.

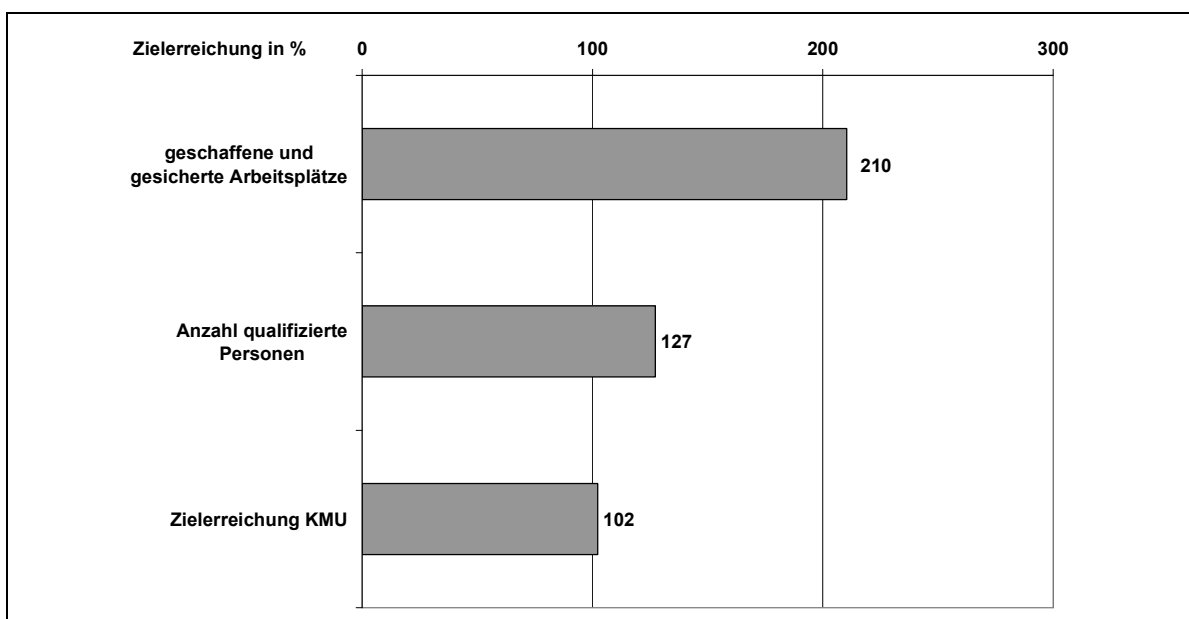
3.4. Analyse des materiellen Vollzugs

An dieser Stelle erfolgt die Analyse und Bewertung des materiellen Vollzugs. Dazu erfolgt eine Darstellung der wesentlichen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auf Ebene der Schwerpunkte. Zur Bestimmung der Zielerreichungsquoten werden die erreichten Ergebnisse den langfristigen Zielwerten gegenübergestellt. Da der Schwerpunkt 6 keine materiellen, sondern technische und organisatorische Zielsetzungen fördert, wird an dieser Stelle auf eine Ergebnisbewertung des Schwerpunktes verzichtet.

Schwerpunkt 1 - Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft

Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden im Schwerpunkt 1 insgesamt 1.266 EFRE-Projekte gefördert, durch die private Investitionen in Höhe von 1.977 Mio. € induziert wurden. Zum Kreis der Endbegünstigten des Schwerpunktes zählen neben Unternehmen im Rahmen der FuE- sowie einzelbetrieblichen Investitionsvorhaben auch rund 100 Kommunen, Landkreise sowie sonstige öffentliche Träger. Von der Förderung konnten darüber hinaus 49 wissenschaftliche Hochschulinstitute sowie 1.400 Existenzgründer partizipieren. Wie die vertiefende Analyse in Kapitel 4.1 zeigen wird, handelt es bei rund 87 % der Endbegünstigten um KMU im Sinne der EU-Definition. Insgesamt konnten durch die EFRE-Förderung in hohem Umfang positive Beschäftigungseffekte erreicht werden. So konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 rund 13.200 Arbeitsplätze gesichert und 15.200 Arbeitsplätze geschaffen werden. Die strukturpolitische Bedeutung des Schwerpunktes 1 wird durch den Beschäftigtenanteil von 78 % der insgesamt erreichten Beschäftigungseffekte deutlich.

Abbildung 29: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 1



Prognos AG 2005 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Materielle Zielerreichung 2001-2004 der bis 2006 definierten Zielwerte in %. Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht die Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen.

Im ESF-Bereich wurden im Schwerpunkt 1 bis zum Jahr 2004 203 Projekte bewilligt. Hinzu kommen 530 zusätzliche Ausbildungsplätze. Die Gesamtsumme aller Teilnehmer in ESF-Maßnahmen des Schwerpunktes belaufen sich im Zeitraum 2001-2004 auf rund 20.600 Personen.³⁷

Die Analyse der materiellen Zielerreichungsquote (siehe Abbildung 29) zeigt, dass im Schwerpunkt 1 die langfristigen Zielwerte bei allen wichtigen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erreicht und teilweise deutlich übertroffen werden. Neben der Zielerreichung von KMU (102 %) und den qualifizierten Personen der ESF-Förderung (127 %) werden bei den Beschäftigungswirkungen (210 %) ausgesprochen hohe Zielerreichungsquoten erzielt.

Das besonders hohe Abschneiden der Beschäftigungswirkungen ist neben einer tendenziellen Unterschätzung der Zielwerte in der Programmplanung auf eine konjunkturelle Besonderheit zurückzuführen. Vor dem Hintergrund deutlicher Stellenstreichungen, relativ hoher Unternehmensinsolvenzen sowie anhaltender Betriebsverlagerungen ins Ausland, tragen nach Auffassung vieler Unternehmen die geförderten betrieblichen Investitionen in hohem Maß zur Sicherung weiter Teile der Unternehmensbelegschaft bei. Die Auswertung der Ergebnisse der Meldebogenbefragung zeigt, dass die Förderung in Teilen eine sichernde Wirkung für die Gesamtbeschäftigung einzelner Betriebe übernimmt. Eine weitere Ursache für die besonders hohen Beschäftigungswirkungen dürfte in den vergleichsweise geringen Fördersätzen (je Unternehmen) zu finden sein. Durch eine relativ geringe bzw. sparsame Bewilligung (unterdurchschnittliche Fördersätze) von Fördermitteln in der Unternehmensförderung konnte der Kreis der Endbegünstigten und der Umfang der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze erhöht werden.

Schwerpunkt 2 – Förderung des Tourismus und der Kultur

Im Schwerpunkt 2 wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt 252 touristische und kulturelle Einrichtungen modernisiert bzw. neu errichtet. Im Schwerpunkt 2 wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 private Investitionen in Höhe von 290 Mio. € getätigt. Nach einer anfänglich verhaltenen Entwicklung im Zeitraum 2001 bis 2002 konnte der Schwerpunkt deutliche Steigerungen der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erzielen. Zu den Vorhaben mit hohen Investitionsimpulsen gehören vornehmlich der Bau von Hallenbädern, die touristische Umgestaltung von Schleusen und Hafenanlagen sowie der Um- und Neubau von Museen und speziellen touristischen und kulturellen Einrichtungen (Klosteranlagen, Theater, Freizeit- und Erlebnisparks etc.). Auf der Nordseeinsel Norderney wurden darüber hinaus mit mehreren Bauabschnitten bestehende Küstenschutzwerke verstärkt und neu gestaltet.

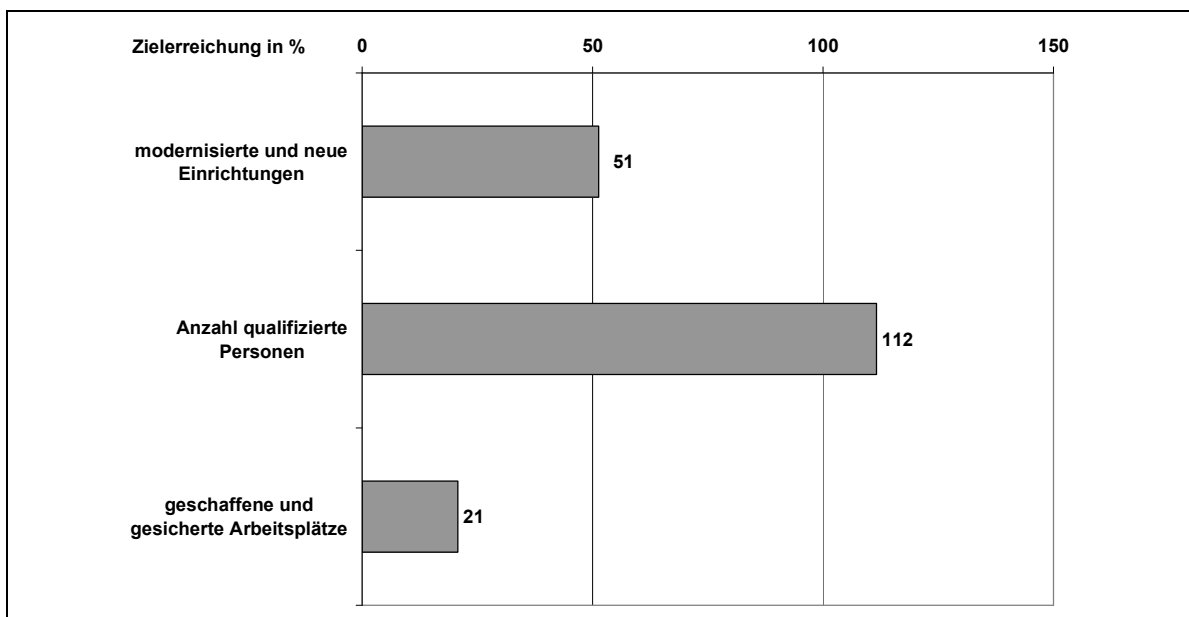
Im Zeitraum 2001 bis 2004 konnten rund 560 Arbeitsplätze, vornehmlich bei den privaten und (halb-)öffentlichen Betreibern der Tourismusprojekte, geschaffen und gesichert werden. Die Förderung des Schwerpunktes 2 konnte den rückläufigen Trend im niedersächsischen Übernachtungsgewerbe nicht bremsen. Wie die sozioökonomische Analyse gezeigt hat (siehe Kapitel 1.1), war Niedersachsen und die Fördergebiete von einem anhaltenden Rückgang der Übernachtungszahlen betroffen. In den Kreisen und kreisfreien

³⁷ Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht die Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen.

Städten mit touristischen und kulturellen Vorhaben gingen die Übernachtungszahlen 2000 bis 2004 um rund 9 % zurück.

Im touristischen Bereich konnten 16 Projekte durch die ESF-Förderung bis zum Jahr 2004 bewilligt werden. Hinzu kommen 88 zusätzliche Ausbildungsplätze. Durch die ESF-Förderung konnten im Jahr 2004 insgesamt rund 670 Beschäftigte und 260 Erwerbslose qualifiziert werden.³⁸ Durch die Tourismusförderung des Schwerpunktes konnten rund 560 Arbeitsplätze (inkl. Ausbildungsplätze) geschaffen und gesichert werden. Die Analyse der materiellen Zielerreichung zeigt (siehe Abbildung 30), dass die Zielerreichungsquoten Ende 2004 im Schwerpunkt 2 unterschiedlich ausfallen. Während in der Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten die langfristigen Zielwerte übertroffen werden (112 %), bleiben die erreichten Beschäftigungswirkungen (21 %) und die Zahl der modernisierten und geschaffenen Einrichtungen deutlich unter dem langfristigen Zielwert des Programms zurück. Teilweise ist das Zurückbleiben des Schwerpunktes auf Time-lag-Probleme im Rahmen der Planung und Realisierung von touristischen Infrastrukturprojekten zurückzuführen. Um die langfristigen materiellen Zielwerte im Schwerpunkt 2 bis 2006 zu erreichen, ist eine weitere Steigerung der Wirkungsentfaltung, insbesondere in der Maßnahme 2.01 (Neue Infrastruktureinrichtungen in touristischen Schwerpunkten) erforderlich.

Abbildung 30: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 2



Prognos AG 2005 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Materielle Zielerreichung 2001-2004 der bis 2006 definierten Zielwerte in %. Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen.

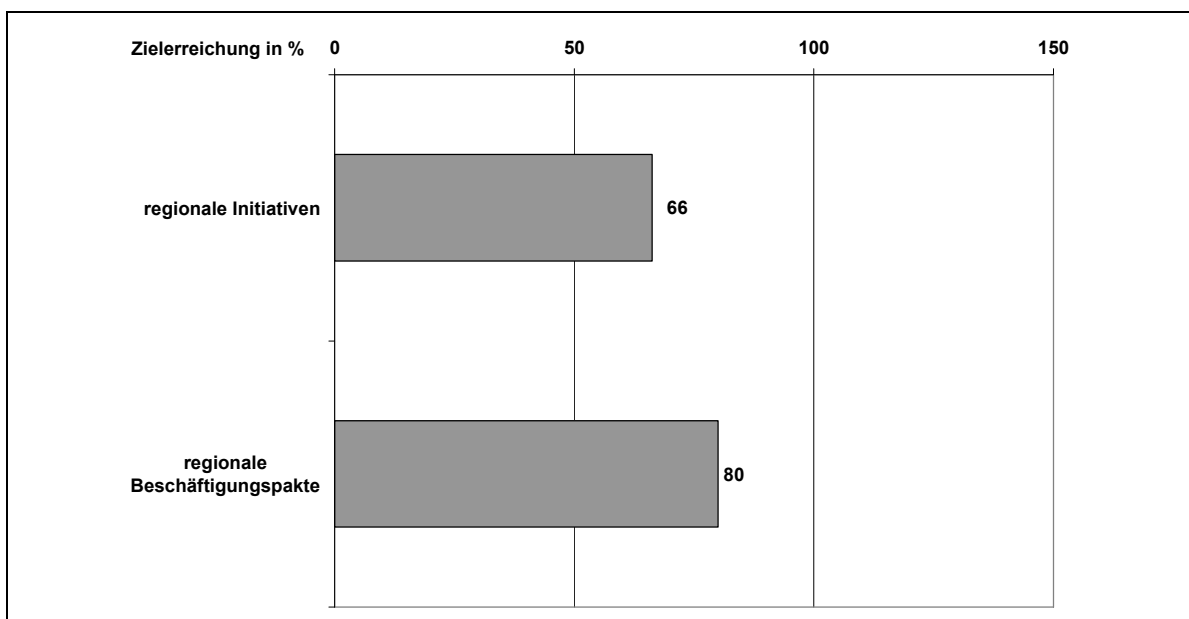
³⁸ Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht die Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch die Aggregation der Jahrestanchen.

Schwerpunkt 3 - Lokale Aktivierung und Förderung des endogenen Potentials

Im Schwerpunkt 3 wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt 163 Vorhaben in den Bereichen Stadtmarketing, regionale Entwicklungskonzepte und lokale Agenda-21-Prozesse gefördert. Darüber hinaus wurden durch die ESF-Maßnahme vier regionale Beschäftigungspakte gefördert. Zum Kreis der Endbegünstigten gehören im Schwerpunkt 3 vornehmlich Kommunen, Zweckverbände sowie sonstige (halb-)öffentliche Träger. Aufgrund der geringen Finanzmittel und des fehlenden investiven Charakters der Förderung, wurden im Schwerpunkt private Investitionen im Umfang von 45 Mio. € getätigt.

Die Analyse der materiellen Zielerreichung zeigt, dass der Schwerpunkt 3 deutlich hinter den langfristigen Zielvorhaben zurückbleibt (siehe Abbildung 31). Während bei den Beschäftigungspakten (80 %) ein relativ hoher Fortschritt vorliegt, sind bei den regionalen Initiativen mit einer Zielerreichung von 66 % weitere Steigerungen erforderlich, um die Zielvorgabe bis 2006 vollständig zu erreichen. Dabei gilt es die Anzahl der Projekte insbesondere in den Maßnahmen 3.02 (Förderung der regionalen Entwicklung) und 3.03 (Lokale Agenda 21-Projekte) zu erhöhen.

Abbildung 31: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 3

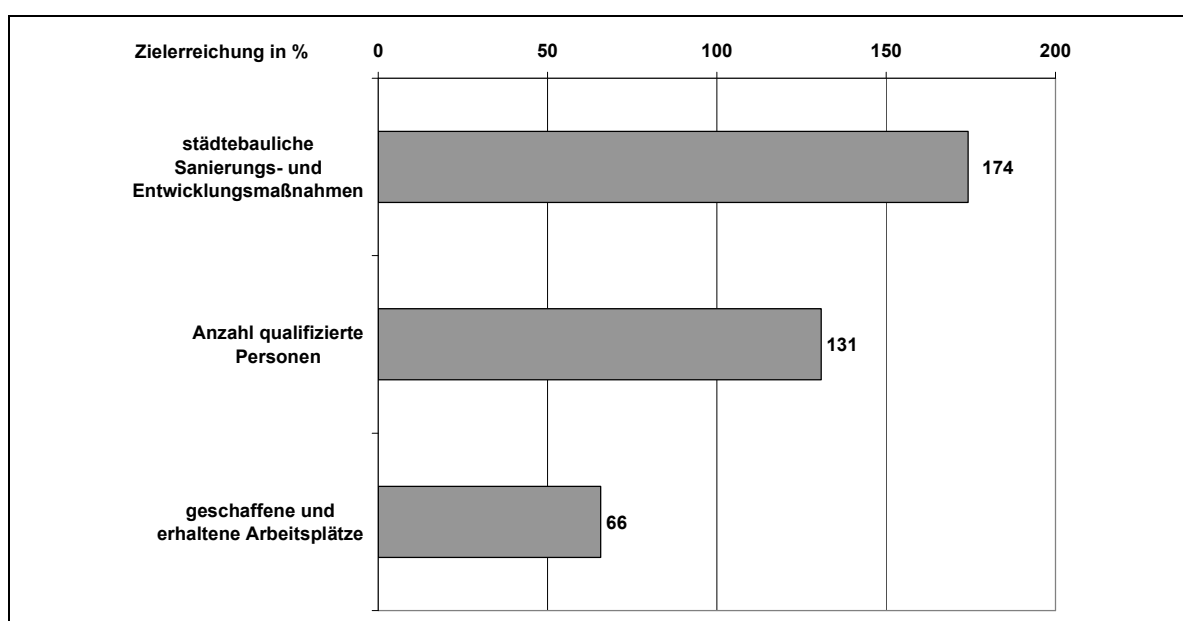


Prognos AG 2005 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Materielle Zielerreichung 2001-2004 der bis 2006 definierten Zielwerte in %.

Schwerpunkt 4 - Städtische Problemgebiete

Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden im Schwerpunkt 4 insgesamt 209 städtebauliche Vorhaben in 18 Städten³⁹ auf einer Fläche von insgesamt 1.013 ha gefördert. Die Förderung umfasst u.a. Projekte der Gestaltung von Plätzen und Aufenthaltsräumen, die bauliche Umgestaltung von Straßen und Fußwegverbindungen, den Ausbau von Museen, die Öffentlichkeitsarbeit von Sanierungsträgern, das Quartiersmanagement sowie die Unterstützung von Jugendhäusern und Treffpunkten. Die Städtebauförderung konzentriert sich vornehmlich auf den südostniedersächsischen Raum, der vom Strukturwandel und dem Brachfallen industrieller Komplexe und Ortsteile in hohem Maß betroffen ist. Zu einer starken Häufung von Städtebauvorhaben kommt es insbesondere in den Kreisen Gifhorn und Northeim.

Abbildung 32: Zielerreichung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren im Schwerpunkt 4



Prognos AG 2005 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Materielle Zielerreichung 2001-2004 der bis 2006 definierten Zielwerte in %. Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen.

Von den Qualifizierungsvorhaben des ESF konnten in den Jahren 2001 bis 2004 rund 340 Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in den städtischen Problemgebieten partizipieren.⁴⁰ Wie Abbildung 32 zeigt, erreichen die materiellen Zielerreichungsquoten des Schwerpunktes 4 weitgehend ein hohes Niveau. Bei der Anzahl der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (174 %) und der Anzahl der qualifizierten Personen (131 %) werden die langfristigen Vorgaben deutlich übertroffen. Bei den Beschäftigungseffekten (66 %), die auch bei

³⁹ Celle, Emden, Bad Pyrmont, Bad Sachsa, Dassel, Gifhorn, Goslar, Göttingen, Hann. Münden, Helmstedt, Herzberg, Hessisch Old., Leer, Nordenham, Northeim, Salzgitter, Uslar und Wilhelmshaven.

⁴⁰ Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrestanchen.

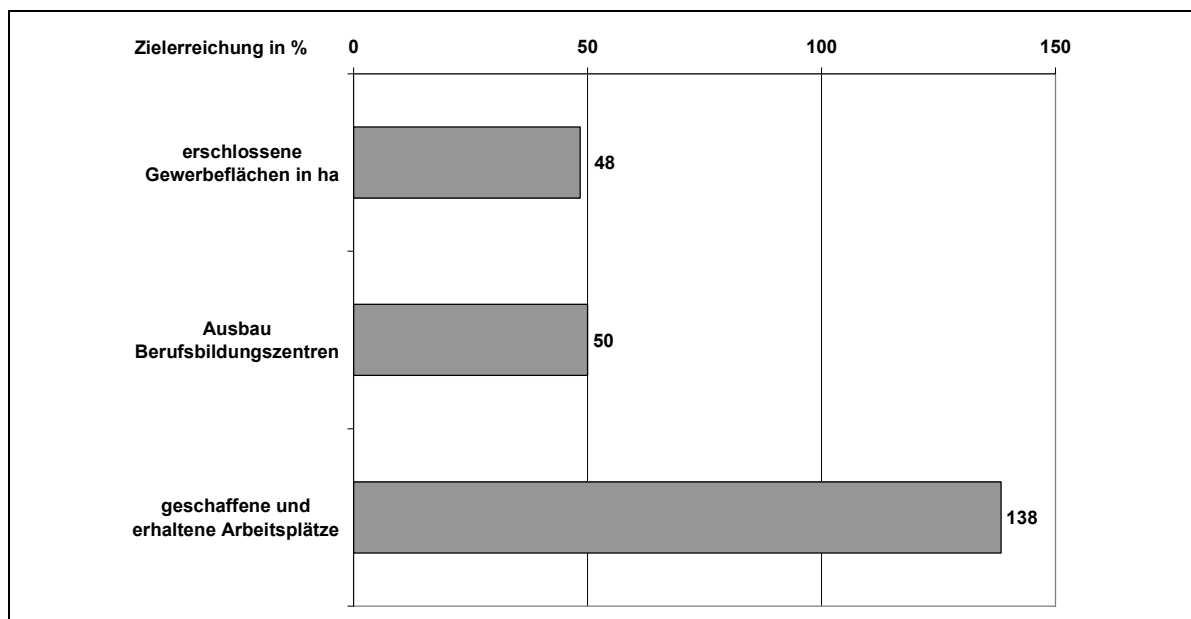
dem finanziellen Vollzug zurückbleiben, ist eine mittelfristige Steigerung der Ergebnisindikatoren erforderlich.

Schwerpunkt 5 - Wirtschaftsnahe Infrastruktur

Im Schwerpunkt 5 wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 163 Infrastrukturvorhaben gefördert. Die Vorhaben haben private Investitionen in Höhe von rund 151 Mio. € ausgelöst. Durch die Förderung konnten 1.200 ha Gewerbeflächen erschlossen und entwickelt werden, auf denen sich rund 540 Betriebe angesiedelt haben. Insgesamt konnten in der Programmlaufzeit durch die Betriebserweiterungen und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe rund 7.000 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Neben dem Schwerpunkt 1 übernimmt der Schwerpunkt 5 eine tragende Rolle für die wirtschaftliche Reichweite des Programms. Rund 19 % der gesamten Beschäftigungswirkungen des Programms entfallen auf die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Neben der Entwicklung von Industrie- und Gewerbeparks gehören interkommunale Gewerbeprojekte, der Ausbau von Flugplätzen und Hafenanlagen, die Reaktivierung von Industriebrachen sowie der Bau von Gründer- und Biotechnologiezentren zu den geförderten Gewerbeflächenvorhaben.

Neben der ausgeprägten Gewerbeflächenentwicklung wurden Infrastrukturen für die Bereiche berufliche Bildung sowie Hochwasser- und Abwasserschutz im Schwerpunkt gefördert. Im Bereich der beruflichen Bildung wurden drei Bildungszentren an den Standorten Oldenburg und St. Andreasberg gefördert, an denen 95 Weiterbildungskurse für die Bereiche Elektrotechnik, Dachdeckerhandwerk und Friseurhandwerk angeboten werden. Nach Einschätzung der Endbegünstigten haben die geförderten Zentren maßgeblich zum Erlernen neuer Techniken sowie dem Einsatz neuer Lernmethoden beigetragen.

Abbildung 33: Ergebnis- und Wirkungsindikatoren Schwerpunkt 5



Prognos AG 2005 nach Angaben des Durchführungsberichtes 2004. Materielle Zielerreichung 2001-2004 der bis 2006 definierten Zielwerte in %.

Im Bereich der industriellen Abwasserreinigung konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt 23 betriebliche Vorhaben gefördert werden, die weitgehend zur Verbesserung der Gewässergüte und der Verbesserung der Ablauffracht geführt haben. Im Bereich des Hochwasserschutzes wurden entlang der Elbe Schutzvorkehrungen an potentiellen Überschwemmungsflächen im Umfang von 84.000 ha getroffen. Durch die Schutzvorkehrungen konnten rund 5.000 bestehende Arbeitsplätze in den potentiellen Überschwemmungsbereichen vor Hochwassergefahren geschützt werden.

Abbildung 33 zeigt, dass die Zielerreichungsanalyse des Schwerpunktes ein differenziertes Bild zeigt. So wurde die Zielerreichungsquote bei den gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätze (138 %) deutlich übertroffen, während die Zielerreichung bei den erschlossenen Gewerbeflächen (48 %) und der Ausbau der Bildungszentren (50 %) hinter den langfristigen Zielwerten zurückbleibt.

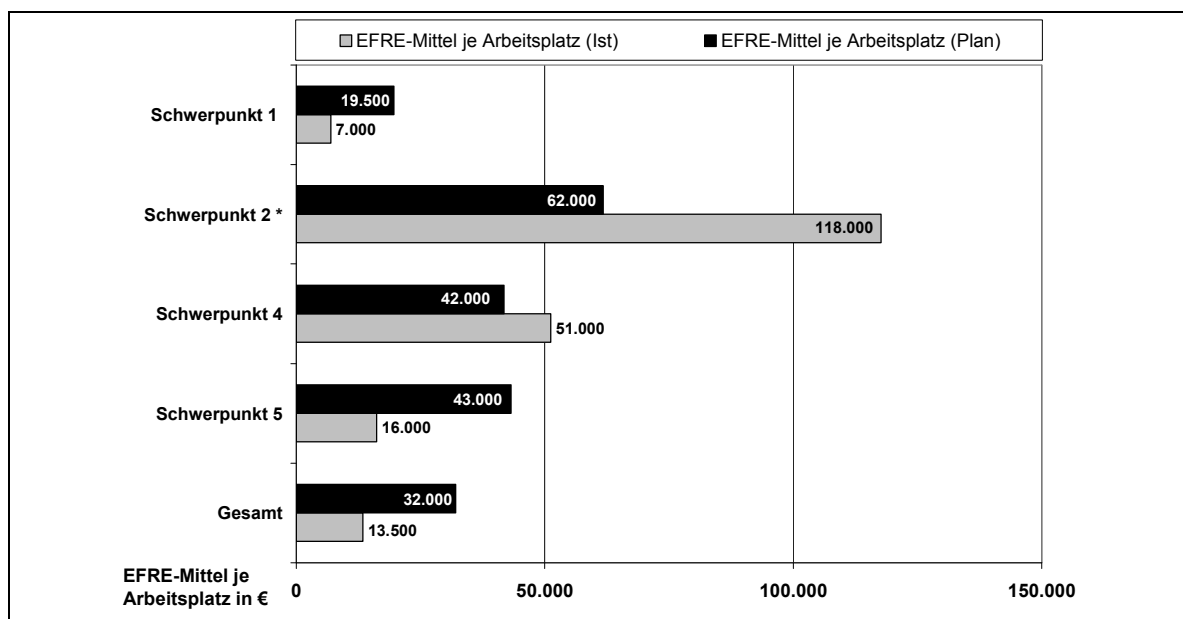
3.5. Effizienzanalyse relevanter Wirkungsindikatoren

Die Finanzanalyse des Kapitels 3.3 und die materielle Wirkungsanalyse des Kapitels 3.4 haben gezeigt, dass das Ziel-2-Programm in einem weitgehend fortgeschrittenem Finanz- und Wirkungsrahmen erfolgt. In diesem Kapitel werden zwei Kernindikatoren im Rahmen einer Effizienzanalyse auf die Mittel-Wirkungs-Relation geprüft. Dazu werden Verhältniszahlen der EU-Mittel je geschaffenen und gesicherten Arbeitsplatz in der EFRE-Förderung sowie EU-Mittel je qualifizierten Teilnehmer in der ESF-Förderung gebildet. Anhand dieser Kennzahlen lässt sich feststellen, ob die Umsetzung der Strukturinterventionen in einer effizienteren Weise erfolgte wie vorgesehen.

Effizienzkennzahlen der Beschäftigungswirkungen im EFRE

Die vorgenommene Effizienzbewertung zeigt in Abbildung 34, dass die intendierten Beschäftigungswirkungen des Programms insgesamt ausgesprochen effizient erfolgten. Vereinfacht wurden je geschaffenen und gesicherten Arbeitsplatz (13.500 € je EFRE-Mittel) rund 42 % der langfristig anvisierten EFRE-Mittel (32.000 € EFRE-Mittel je Arbeitsplatz) benötigt. Zurückzuführen ist die hohe Effizienz der EFRE-Interventionen insgesamt auf überdurchschnittliche Beschäftigungswirkungen in den Schwerpunkten 1 und 5. Wie die Analysen des Kapitels 3.4 zeigen, werden in beiden genannten Schwerpunkten die langfristigen Zielwerte der zu schaffenden und zu sichernden Arbeitsplätze übertroffen. In beiden Schwerpunkten (1 und 5) liegen die Effizienzkennzahlen (EFRE-Mittel je Arbeitsplatz) rund 60 % bis 65 % unter den vorgesehenen Effizienzkennzahlen.

Abbildung 34: Plan-Ist-Effizienzvergleich: EFRE-Mittel je geschaffenen und gesicherten Arbeitsplatz



Prognos AG 2005. Stand Ist-Zahlen 31.12.2004. Planzahlen 2006 nach EZP. * Im Schwerpunktes 2 wurden zur Ermittlung der IST-Zahlen aufgrund von längerfristigen Planungs- und Umsetzungszeiträume nicht die EFRE-Bewilligungsdaten, sondern die EFRE-Auszahlungsdaten zu Grunde gelegt.

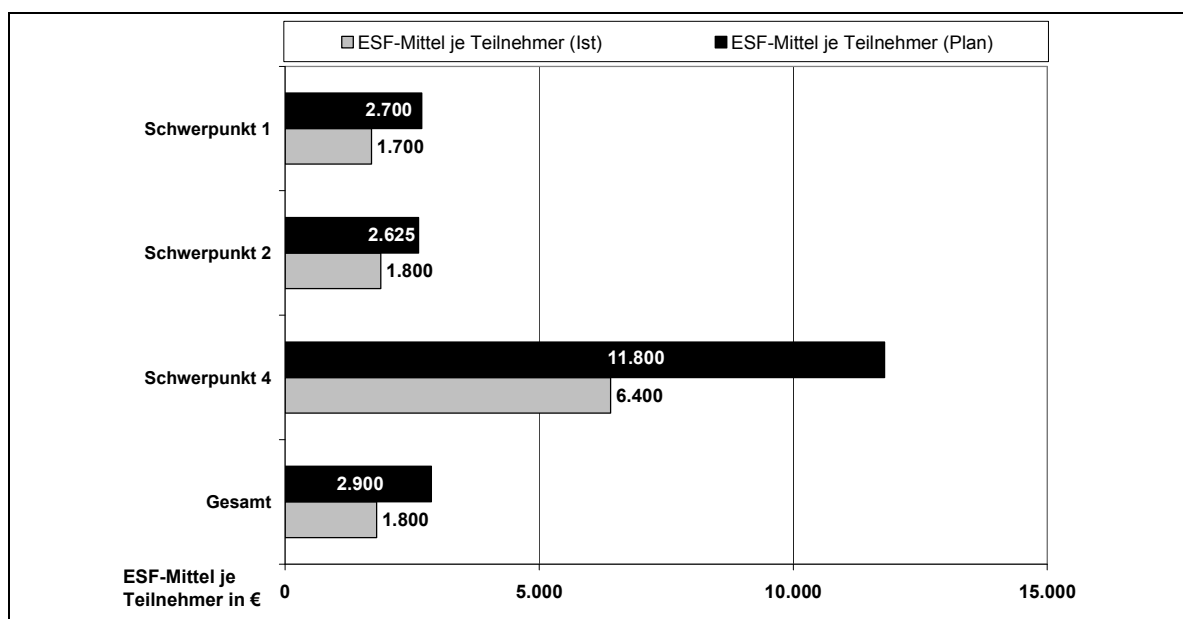
Bei zwei EFRE-Schwerpunkten schneiden die Effizienzkennzahlen über dem anvisierten Niveau ab und fallen damit kostenintensiver als vorgesehen aus. Hierzu gehören der Schwerpunkt 2 (rund 1,9 mal so viel EFRE-Mittel je Arbeitsplatz wie geplant) sowie der Schwerpunkt 4 (20 % über dem Zielwert). Das überdurchschnittliche Abschneiden der Effizienzkennziffern rührt in beiden Schwerpunkten in weiten Teilen auf die bestehende Time-lag-Problematik zurückzuführen. Dies zeigt sich insbesondere in einem zeitlichen Abstand zwischen Bewilligung und Auszahlung. Abbildung 23 zeigt, dass in beiden Schwerpunkten rund 48 % der bewilligten EFRE-Mittel innerhalb der ersten vier Jahre ausgezahlt wurden, während im EFRE der Anteil bei rund 61 % liegt.

Effizienzkennzahlen der Qualifizierungsförderung im ESF

Für die ESF-Schwerpunkte 1, 2 und 4 zeigt der Effizienzvergleich, dass die Qualifizierungsförderung von Teilnehmern in einer ausgesprochen effizienten Weise erfolgt (siehe Abbildung 35). Während von einem ESF-Mittel-Zuschuss von rund 2.900 € entsprechend den Zielwerten des Programms ausgegangen wird, wurden durchschnittlich 1.800 € je Teilnehmer benötigt. Dabei konnte in allen ESF-Schwerpunkten eine effizientere Förderung durchgesetzt werden als langfristig vorgesehen. Im Schwerpunkt 4 fällt der Unterschied der erreichten zu den geplanten Mittel-Wirkungs-Kennzahlen am größten aus. Durchschnittlich wurden je Teilnehmer lediglich knapp halb so viel EU-Mittel benötigt wie vorgesehen.

Die Effizienzkennzahlen zeigen einen ersten Stand für die Qualifizierungsvorhaben. Verlässliche Daten über die tatsächlich erreichten Teilnehmer (ohne zeitliche Mehrfacherfassung durch Jahrest ranchen, Abbrecher von Qualifizierungsprojekten, etc.) wird die Ex-Post-Evaluierung für den ESF ergeben, wenn abschließende Teilnehmerdaten für das Jahr 2008 vorliegen.

Abbildung 35: Plan-Ist-Effizienzvergleich: ESF-Mittel je qualifiziertem Teilnehmer



Prognos AG 2005. Stand Ist-Zahlen 31.12.2004. Planzahlen 2006 nach EZP. Bei den Teilnehmern der ESF-Projekte 2001 bis 2004 besteht Gefahr der Mehrfacherfassung von Teilnehmern durch Aggregation der Jahrest ranchen.

3.6. Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Ziel-2-Programm über einen fortgeschrittenen finanziellen Umsetzungsstand verfügt. Bis zum 31.12.2004 wurden rund 70 % der gesamten EU-Mittel gebunden und 42 % der EU-Mittel wurden bereits an die Endbegünstigten ausgezahlt. Mit den bewilligten EFRE-Mitteln in Höhe von 490 Mio. € wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt 2.159 EFRE-Vorhaben gefördert. Im ESF konnten mit EU-Mitteln in Höhe von 42 Mio. € insgesamt 23.500 Teilnehmer in 234 Projekten erreicht werden. Mit einer Mittelbindungsquote von 87 % ist der Umsetzungsstand in den Übergangsbereichen weitgehend abgeschlossen, während in den Zielgebieten weiterer Handlungsspielraum für Neuverpflichtungen besteht. Durch die aktuellen Mittelumschichtungen des Jahres 2005 konnte der Handlungsspielraum im Schwerpunkt 5 deutlich erhöht werden, was die geringe Mittelbindungsquote von 52 % in den Zielgebieten deutlich macht.

Bei der „n+2-Regel“ bestehen entsprechend den Auszahlungsquoten deutliche Unterschiede zwischen ESF- und EFRE-Interventionen. Während im ESF die Auszahlungen den Bewilligungen relativ zeitnah folgen und die erforderliche Jahrestranche 2000 bis 2003 (29,9 Mio. €) durch bestätigte Zahlungen in Höhe von 30,7 Mio. € erfüllt wird, liegt der EFRE bei der „n+2-Regel“ aufgrund des investiven Charakters der Förderung zeitlich zurück. Die bestätigten EFRE-Zahlungen liegen um 39,6 Mio. € bzw. 9,8 % der geplanten Mitteltranche unter der anvisierten Zielvorgabe.

Die Prognose des finanziellen Vollzugs auf Basis eines Ansatzes der linearen Trendfortschreibung zeigt, dass nach vorliegenden Ergebnissen bis 2006 mit einer vollständigen Mittelbewilligung zu rechnen ist. Unter der Annahme der Fortsetzung des finanziellen Vollzugs kann mit einer vollständigen Mittelbindung gerechnet werden. Rein rechnerisch kann sogar von einem Mittelbedarf von 102 % bis 105 % ausgegangen werden. Die ESF-Interventionen werden aufgrund einer höheren Mittelbindungsquote von 79 % zu einer zeitlich früheren Bindung der Gesamtmittel kommen als die EFRE-Interventionen. Für alle ESF- und EFRE-Schwerpunkte (Ausnahme Schwerpunkt 3) ist bis 2006 mit einer Bindung der gesamten EU-Mittel zu rechnen. Aufgrund der anhaltend geringen Mittelbindungsquoten im Schwerpunkt 3 erscheint eine vollständige Bindung der EU-Mittel bis zum 31.12.2006 trotz der vorgenommenen Mittelumschichtungen unrealistisch. Aus Sicht des Gutachters sind im Schwerpunkt 3 in der verbleibenden Laufzeit die Verpflichtungen entweder deutlich zu erhöhen oder im Einzelfall, sofern dies mit den Anforderungen der Kommission hinsichtlich der (nachträglichen) Änderungen der Finanztabellen und Jahrestanchen vereinbar ist, eine wiederholte Anpassung und Reduzierung der Mittelansätze vorzunehmen.

Die materielle Vollzugsanalyse hat deutlich gemacht, dass die Programmumsetzung in den meisten Interventionsbereichen in einem hohen Ergebnis- und Wirkungskorridor erfolgt. Insgesamt konnten im **Schwerpunkt 1** durch die Förderung von 1.266 Vorhaben deutliche Investitionsimpulse in der Größenordnung von rund 1,9 Mrd. € ausgelöst werden. Hohe Zielerreichungsgrade werden im Schwerpunkt 1 bei allen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erreicht. Damit gehört der Schwerpunkt 1 zu den Interventionsbereichen des Programms mit der größten Reichweite und strukturpolitischen Bedeutung. Neben hohen Beschäftigungseffekten (28.400 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze) wird im Schwerpunkt 1 eine hohe Zielerreichung von KMU in der Förderung sowie Qualifizierung von Personen erzielt. Im Schwerpunkt 1 konnten durch den ESF insgesamt 20.600 Teil-

nehmer in 203 Projekten gefördert werden. Die langfristigen Zielwerte (bis 2006 16.200 Teilnehmer) werden durch die ESF-Förderung 2004 bereits deutlich übertroffen.

Der **Schwerpunkt 2** konnte in der materiellen Umsetzung deutliche Leistungssteigerungen gegenüber dem Stand der Halbzeitbewertung (2002) erreichen. Bei den Beschäftigungseffekten und den neu geschaffenen und modernisierten Einrichtungen hinkt der Schwerpunkt 2 allerdings deutlich hinter den langfristigen Zielwerten her.⁴¹ Bei der Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen im Tourismusbereich wurden jedoch die langfristigen Zielwerte deutlich überschritten. Im ESF konnten rund 2.600 Teilnehmer durch die Förderung erreicht werden.

Im **Schwerpunkt 3** schlägt sich der geringe finanzielle Vollzug auch in der materiellen Umsetzung nieder. Bei der Zahl der regionalen Initiativen ist in einzelnen Bereichen (insb. Lokale Agenda-21-Prozesse) eine deutliche Verbesserung der Ergebnis- und Wirkungssindikatoren erforderlich.

In der Städtebauförderung (**Schwerpunkt 4**) konnten zum Stand 31.12.2004 relativ hohe Zielerreichungsgrade erzielt werden. Insgesamt wurden im Schwerpunkt Gesamtinvestitionen in Höhe von 67 Mio. € induziert, von denen ein sicherer Beitrag für rund 650 Beschäftigte im Baugewerbe ausgeht. Bei der Zahl der Sanierungsvorhaben und den qualifizierten Personen der ESF-Förderung werden Zielerreichungsquoten von 100 % übertroffen.

Der **Schwerpunkt 5** (Infrastruktur) gehört neben dem Schwerpunkt 1 zu den wirtschaftlichen Säulen des Ziel-2-Programms. Während auf den Schwerpunkt 1 rund 78 % der Gesamtbeschäftigungseffekte des Ziel-2-Programms entfallen, macht der Schwerpunkt 5 einen Anteil von 19 % der Beschäftigungswirkungen aus. Mit rund 7.000 geschaffen und gesicherten Arbeitsplätzen übertrifft der Schwerpunkt 5 die erwarteten Beschäftigungseffekte deutlich. Hinter den langfristigen Zielvorhaben bleibt der Schwerpunkt 5 bei der Erschließung von Gewerbeflächen und beim Ausbau von Zentren der beruflichen Bildung zurück. Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden drei der insgesamt sechs geplanten Bildungszentren gefördert. Neben der gewerblichen und beruflichen Infrastruktur wurden im Schwerpunkt Vorhaben des Hochwasserschutzes und der gewerblichen Abwasserbehandlung gefördert. Angaben zum Umsetzungsstand der infrastrukturellen Verkehrs- und Hafeninfrastruktur liegen zum Stand 31.12.2004 noch nicht vor.

Ein einfacher Effizienzvergleich hat gezeigt, dass die Strukturinterventionen entsprechend der Ausgangsplanung in einer ausgesprochen kostengünstigen Weise erfolgen. Je geschaffenen und gesicherten Arbeitsplatz wurden durchschnittlich EFRE-Mittel in Höhe von 13.500 € bewilligt. Damit liegt die EFRE-Förderung rund 42 % unter den langfristigen Planwerten. Eine ähnlich hohe Mittel-Wirkungs-Relation erreicht die ESF-Förderung. Im Vergleich zur ursprünglichen Planzahl in Höhe von 2.900 €, wurde 1.800 € je Teilnehmer für die Qualifizierungsvorhaben benötigt.

⁴¹ Wie die deutliche Leistungssteigerung im Jahr 2004 im EFRE-Schwerpunktes 2 zeigt, ist der rückläufige Stand der Ergebnis- und insbesondere der Wirkungssindikatoren maßgeblich auf die bestehende Time-Lag-Problematik zurückzuführen. Zwischen dem Bewilligungsdatum, dem Projekt- bzw. Baubeginn und der Eröffnung, Nutzung und Inanspruchnahme von touristischen und kulturellen Einrichtungen liegen i.d.R. mehrjährige Zeitspannen.

4. Analyse der Auswirkungen und vertiefende Evaluierungsfragen

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Förderung und weitere spezifische Evaluierungsfragen untersucht und bewertet. Die folgende Analyse geht auf bestimmte Fragestellungen und Hypothesen der regionalökonomischen Förderwirkung ein. Die Analyse stützt sich auf eine detaillierte Auswertung der Monitoringdaten ausgewählter Indikatoren, die in den Durchführungsberichten eine verkürzte Darstellung finden. Zu den vertiefenden Evaluierungsfragen gehören die Branchenanalyse der geförderten Betriebe, die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Beitrags der Strukturinterventionen, die Bestimmung der Reichweite der Beschäftigungseffekte, die Bestimmung der ökonomischen Wirkungen auf regionaler Ebene sowie die Erfassung der Umweltwirkungen und der Querschnittsziele.

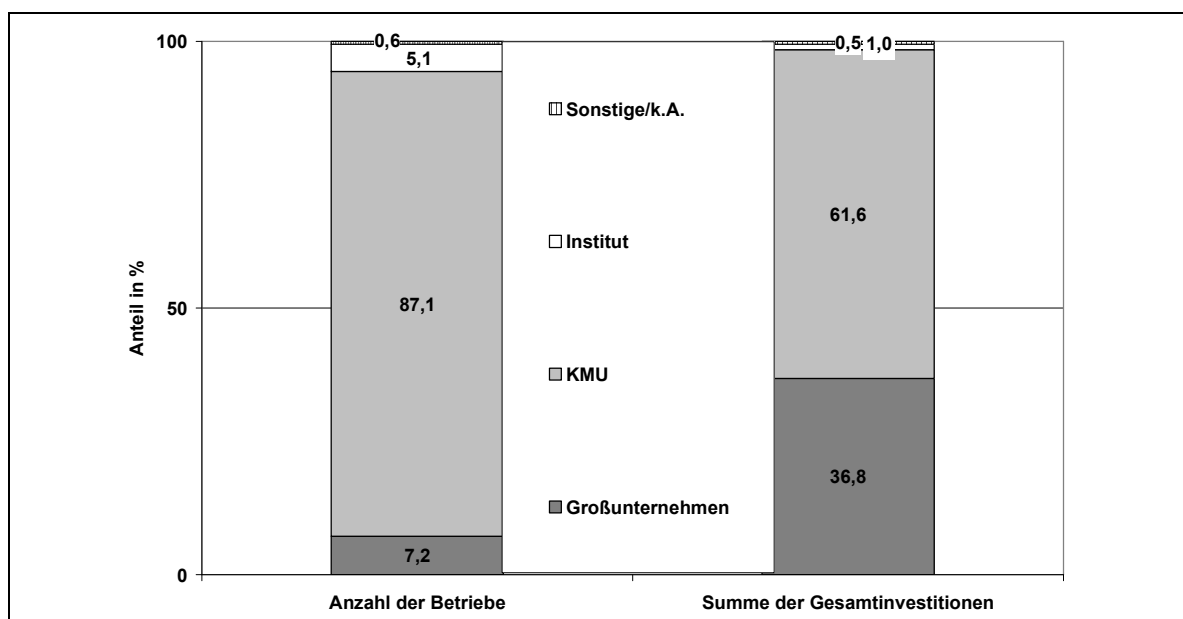
4.1. Branchenanalyse der geförderten Betriebe

An dieser Stelle wird eine Branchenanalyse der geförderten Unternehmen vorgenommen. Berücksichtigt wurden dabei lediglich geförderte Unternehmen des Schwerpunktes 1. Dem Ziel-2-Programm kann in der Unternehmensförderung hinsichtlich der Zielgruppenerreichung eine ausgesprochen hohe Mittelstandsförderung bescheinigt werden (siehe Abbildung 36). Bei rund 87 % der Endbegünstigten des Schwerpunktes handelt es sich um kleine und mittlere Unternehmen im Sinne der EU.⁴² Auf die rund 1.100 KMU entfallen rund 62 % der getätigten Gesamtinvestitionen (1.100 Mio. €) im Bereich der Unternehmensförderung. Auf die Großunternehmen, die rund 7 % der Endbegünstigten in der Unternehmensförderung ausmachen, entfallen mit 657 Mio. € rund 37 % der Gesamtinvestitionen. Bezogen auf die Gesamtinvestitionen stellen die (Hochschul-) Institute sowie die sonstigen Endbegünstigten, die rund 6 % der Endbegünstigten ausmachen, einen relativ geringen Anteil von 1,5 % an den Investitionen.

Zurückzuführen ist der deutliche Unterschied in der Verteilung der Endbegünstigten und der Verteilung der Investitionsvolumina auf bestehende Größenunterschiede der Förderprojekte. Während bei den KMU das durchschnittliche Investitionsvolumen bei rund 1 Mio. € lag, konnten von den Großunternehmen im Durchschnitt rund 7 mal höhere Investitionsvolumina (7,2 Mio. €) aufgebracht werden. Da die Bewilligungsdaten der Zahlstelle keine Informationen über den Größe des geförderten Unternehmens enthalten, ist eine Bewertung der Verteilung der EFRE-Mittel nach Größenklassen an dieser Stelle nicht möglich.

⁴² Als kleine und mittlere Unternehmen werden im Sinne der EU-Kommission (GA-Rahmenplan) Unternehmen verstanden, die weniger als 250 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz von höchstens 40 Mio. € oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 27 Mio. € haben und nicht zu 25 Prozent oder mehr des Kapitals oder der Stimmanteile im Besitz von einem oder von mehreren Unternehmen gemeinsam stehen, welche die Definition der KMU nicht erfüllen.

Abbildung 36: Endbegünstigte der Unternehmensförderung nach Größe



Prognos AG 2005. Die Angaben beziehen sich auf 1.260 Endbegünstigte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 1.784 Mio. € in den Maßnahmen 1.01, 1.03, 1.04 und 1.05 des Schwerpunktes 1. Ausgeschlossen wurden kommunale und sonstige öffentliche Endbegünstigte.

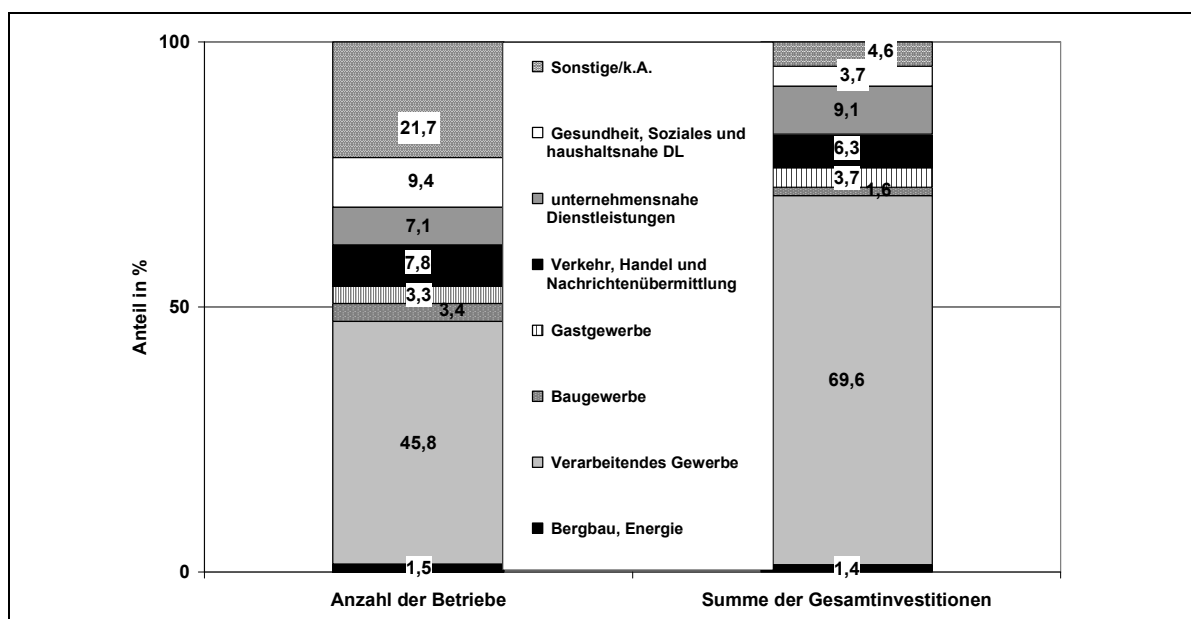
Bei der Verteilung der Endbegünstigten der Unternehmensförderung nach Wirtschaftszweigen zeigt sich eine ausgeprägte Schwerpunktsetzung der Förderung auf das Verarbeitende Gewerbe (siehe Abbildung 37). Bei rund 46 % der Endbegünstigten (577) handelt es sich um Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, auf die rund 70 % der Gesamtinvestitionen entfallen. Neben dem Verarbeitenden Gewerbe zählen die Branchen Gesundheit, Soziales und haushaltsnahe Dienstleistungen (9,4 %), der Bereich Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung (7,8 %) sowie unternehmensnahe Dienstleistungen (7,1 %) zu den Wirtschaftszweigen mit einer hohen Zahl an Endbegünstigten. Da diese geförderten Dienstleistungsbranchen gegenüber dem Verarbeitenden Gewerbe über eine geringere Kapitalintensität verfügen, fallen auf die drei Branchen, die rund ein Viertel der Endbegünstigten ausmachen, rund 19 % der Gesamtinvestitionen. Darüber hinaus spielt das Gastgewerbe mit einem Anteil von 3,3 % an den Endbegünstigten und einem Anteil von 3,7 % an den Gesamtinvestitionen eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Insbesondere in einigen ländlichen Tourismusregionen ist von einer hohen regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Förderung des Gastgewerbes auszugehen.

Ein Vergleich der geförderten Endbegünstigten mit den umsatzsteuerpflichtigen Betrieben Niedersachsens zeigt, welche Branchen an der Programmförderung in hohem Umfang teilhaben konnten. Die dominante Förderung der Industrie macht sich durch einen überproportional hohen Anteil des Verarbeitenden Gewerbes bemerkbar. Unter den Endbegünstigten zählen rund 46 % zum Verarbeitenden Gewerbe während in Niedersachsen rund 8,3 % der gesamten Betriebe zum Verarbeitenden Gewerbe gehören.⁴³ Einen im

⁴³ Angabe des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik. Im Jahr 2003 gehörten 20.764 umsatzsteuerpflichtige Betriebe von insgesamt 248.860 umsatzsteuerpflichtigen Betrieben zum Verarbeitenden Gewerbe.

Vergleich zum landesweiten Unternehmensbesatz hohen Anteil der geförderten Betriebe nimmt der Wirtschaftszweig Gesundheit, Soziales sowie haushaltsnahe Dienstleistungen ein. Während landesweit rund 9,3 % der umsatzsteuerlich erfassten Betriebe diesem Wirtschaftszweig angehören, liegt der Anteil bei 9,4 % im Ziel-2-Programm (12,0 % der Endbegünstigten unter Ausschluss der Kategorie Sonstige/k.A.). Darüber hinaus gehören der Bergbau und die Energieversorgung zu den Wirtschaftszweigen mit einem vergleichsweise hohen Anteil im Ziel-2-Programm. Während im Ziel-2-Programm rund 1,5 % aller Endbegünstigten zu dieser Branche angehören, liegt der Anteil der Betriebe bei rund 0,9 %.

Abbildung 37: Endbegünstigte der Unternehmensförderung nach Wirtschaftszweigen



Prognos AG 2005. Die Angaben beziehen sich auf 1.260 Endbegünstigte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 1.784 Mio. € in den Maßnahmen 1.01, 1.03, 1.04 und 1.05 des Schwerpunktes 1. Ausgeschlossen wurde kommunale und sonstige öffentliche Endbegünstigte. Bei 274 Endbegünstigten lagen keine Angaben über die Branchenzugehörigkeit vor, da in den Meldebogenbefragungen für die Durchführungsberichte 2001 und 2002 die Branchenabgrenzung nicht Bestandteil des Befragungskonzeptes war.

4.2. Gesamtwirtschaftlicher Beitrag der Förderung

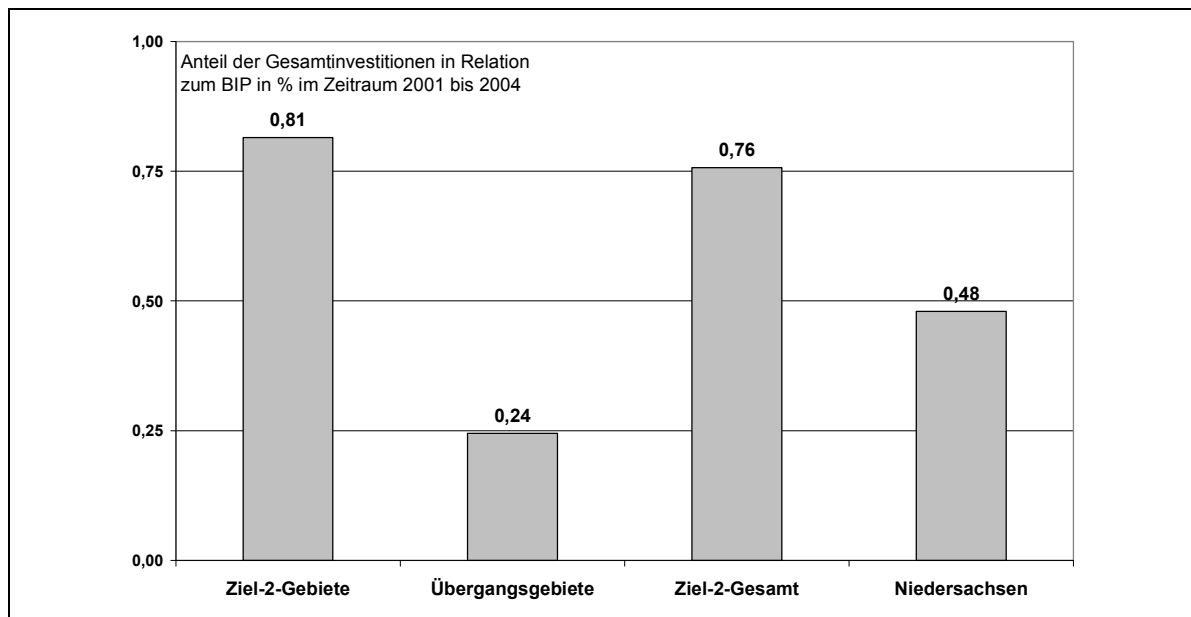
Die Ziel-2-Förderung erreicht einen relativ hohen gesamtwirtschaftlichen Impuls für die Fördergebiete und für Niedersachsen insgesamt. Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden EFRE-Mittel in Höhe von 498 Mio. € verpflichtet, denen entsprechend der Finanztabelle öffentliche Kofinanzierungsmittel (Bund, Land und Kommunen) in gleicher Größenordnung gegenüberstehen. Die Gesamtinvestitionen setzen sich aus den öffentlichen Fördermitteln (rund 1 Mrd. €) und den privaten Ausgaben bzw. Investitionen der Endbegünstigten in Höhe von 2.498 Mio. € zusammen. Insgesamt belaufen sich die Gesamtinvestitionen der geförderten Projekte auf 3.476 Mio. €. Einen hohen Einfluss auf die Gesamtinvestitionen erreicht der Schwerpunkt 1, auf den knapp 70 % der Gesamtinvestitionen entfallen. Darüber hinaus erreichen der Schwerpunkt 2 (16 %) und der Schwerpunkt 5 (11 %) einen deutlichen Anteil an den Gesamtinvestitionen.

Zur gesamtwirtschaftlichen Einordnung und Bewertung der Reichweite der Förderung lassen sich die Gesamtinvestitionen dem Bruttoinlandsprodukt gegenüberstellen (siehe Abbildung 38). Bezogen auf das BIP machen die EFRE-Interventionen in den Ziel- und Übergangsgebieten einen Anteil von rund 0,76 % des jährlichen Bruttoinlandsproduktes aus. Während der Förderimpuls in den Übergangsgebieten (0,24 % Anteil am BIP p.a.) aufgrund des geringen Fördervolumens (39 Mio. € EFRE-Mittelansatz) relativ gering ausfällt, kann ein deutlich höherer Beitrag in den Ziel-2-Fördergebieten festgestellt werden. In den Ziel-2-Gebieten machen die Gesamtinvestitionen des Programms einen Anteil von rund 0,81 % der jährlichen BIP aus. Bezogen auf gesamt Niedersachsen trägt das Programm mit einem Anteil von 0,48 % zum jährlichen BIP bei. Im regionalen Maßstab gibt es deutliche Unterschiede in der regionalökonomischen Bedeutung der EFRE-Interventionen. In den Regionen mit besonders hohem Fördermitteleinsatz und hohen Gesamtinvestitionen könnte das Ziel-2-Programm einen Anteil von bis zu 2,3 % des jährlichen BIP erreichen. Auf die regionale Wirksamkeit der Förderung wird das Kapitel 4.4 eingehen.

Einen hohen Anteil nehmen die Gesamtinvestitionen des Ziel-2-Programms bezogen auf die Bruttoanlageinvestitionen des Landes Niedersachsens ein. Wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Höhe von rund 19,1 Mrd. € getätigt, machen die Gesamtinvestitionen des Ziel-2-Programms in Höhe von 3,5 Mrd. € einen Anteil von rund 18,5 % der gesamten Investitionen aus.⁴⁴ Bezogen auf die Fördergebiete machen die Gesamtinvestitionen des Ziel-2-Programms einen Anteil von rund 25,9 % der getätigten Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes aus.

⁴⁴ Investitionen von Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und Gewinnung Steine und Erden nach Angaben des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik. Der fehlende Wert für das Jahr 2004 wurde mit dem Mittelwert der Jahre 2001 bis 2003 (4,7 Mrd. €) angesetzt.

Abbildung 38: Beitrag der EFRE-Interventionen zum BIP

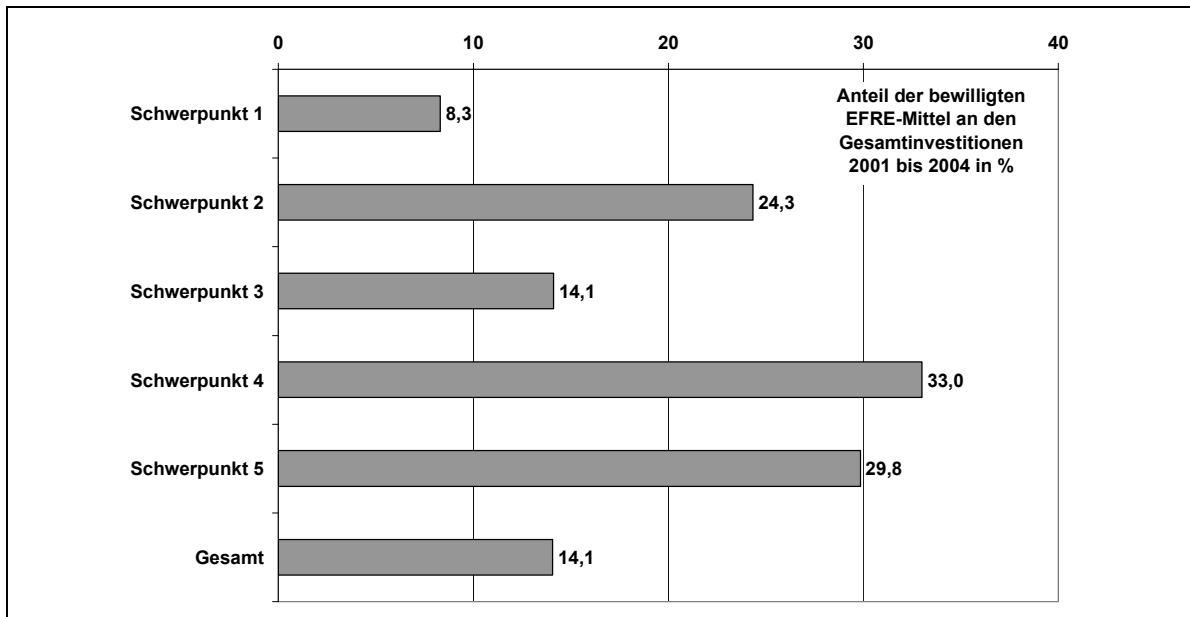


Prognos AG 2005 nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder.

Neben der gesamtwirtschaftlichen Reichweite des Ziel-2-Programms lässt sich der Anteil der EFRE-Mittel an den Gesamtinvestitionen bestimmen. Im Durchschnitt erreichen die EFRE-Interventionen einen Anteil von rund 14 % der insgesamt induzierten Gesamtinvestitionen. Zwischen den einzelnen Schwerpunkten bestehen entsprechend den Finanzierungssätzen deutliche Unterschiede (siehe Abbildung 39). Im Bereich der Städtebauförderung des Schwerpunktes 4 erreicht der EFRE einen durchschnittlichen Finanzierungsanteil von 33 % an den Gesamtausgaben. Ebenfalls hohe Finanzierungsanteile des EFRE erreichen die beiden Infrastrukturschwerpunkte 2 und 5. Im Bereich der gewerblichen Infrastruktur (Schwerpunkt 5) machen die EFRE-Mittel rund 30 % der gesamten Investitionsausgaben aus. Im Schwerpunkt 2 (Tourismus) liegt der Anteil bei rund 24 % und damit über dem Durchschnitt des Ziel-2-Programms. Im Schwerpunkt 1 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) ist dieser Anteil durch einen hohen Kofinanzierungsanteil von über 72 % mit rund 8 % am geringsten.

Analog zu den Finanzierungsanteilen des EFRE lässt sich die Multiplikatorwirkung der EFRE-Mittel bestimmen. Bei den Multiplikatoren bzw. Hebelwirkungen handelt es sich vereinfacht um den Kehrwert der Finanzierungsanteile. Über die höchste Hebelwirkung der EFRE-Förderung verfügen die Schwerpunkte mit einem geringen EFRE-Finanzierungsanteil. So ist der Hebel der EFRE-Mittel im Schwerpunkt 1 am stärksten ausgeprägt, da mit 1 € EFRE-Mittel Gesamtinvestitionen in Höhe von durchschnittlich 12 € induziert werden. Im gesamten Ziel-2-Programm konnten mit 1 € EFRE-Mittel durchschnittlich Gesamtinvestitionen in Höhe von 7 € induziert werden. Im Schwerpunkt 4 (Städtebau) ist der Hebel aufgrund des geringen privaten bzw. kommunalen Finanzierungsanteils am geringsten. Durchschnittlich wurden in der Städtebauförderung mit 1 € EFRE-Mittel Gesamtinvestitionen in Höhe von 3 € getätigt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Ziel-2-Programm eine hohe Multiplikatorwirkung erreicht.

Abbildung 39: Beitrag der EFRE-Mittel zu den Gesamtinvestitionen nach Schwerpunkten



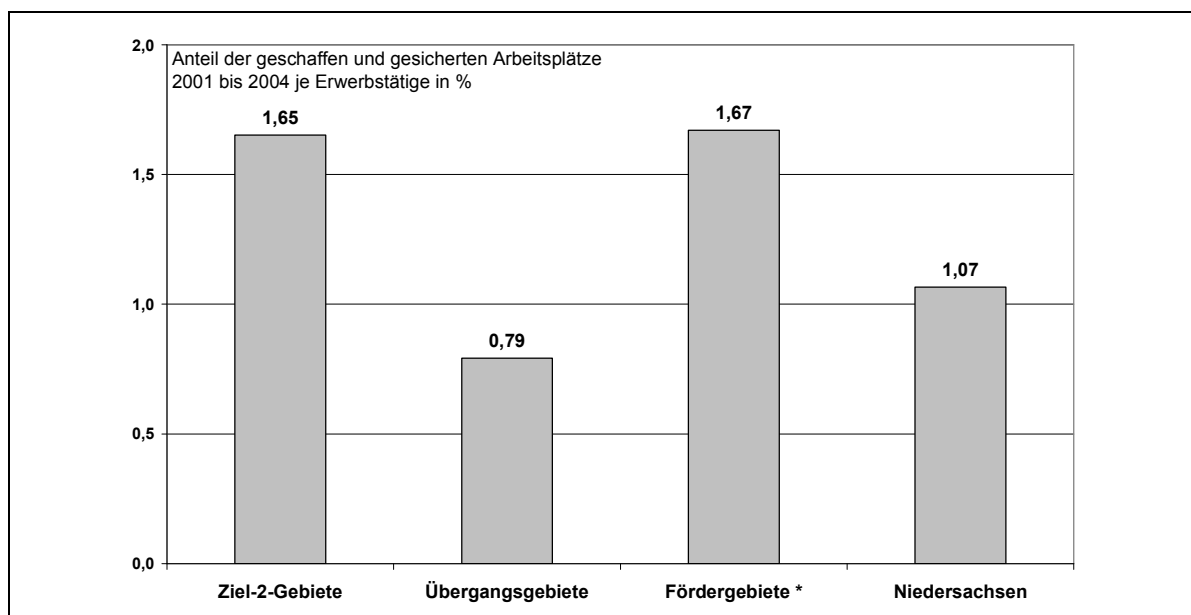
Prognos AG 2005. Angabe der bewilligten EFRE-Mittel nach Angaben des MW. Das private Investitionsvolumen geht aus der Meldebogenbefragung hervor. Die öffentlichen Kofinanzierungsmittel (Bund, Land, Kommunen) wurden in Anlehnung an die Finanztafel vereinfacht in Höhe der bewilligten EFRE-Mittel geschätzt.

4.3. Beschäftigungswirkung der Förderung

Durch das Ziel-2-Programm konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt rund 37.000 Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen werden. Das Ziel-2-Programm erreicht damit Arbeitsplatzeffekte, die deutlich über den Erwartungen der Programmplanung liegen. Bei rund 48 % der erreichten Arbeitsplatzwirkungen (17.700 Arbeitsplätze) handelt es sich um neu geschaffene Arbeitsplätze, bei 52 % um gesicherte Arbeitsplätze (19.400). Bedingt durch die ausgeprägte Förderung des Verarbeitenden Gewerbes dominiert unter den erreichten Beschäftigungseffekten die Gruppe der männlichen Beschäftigten. Insgesamt konnten rund 7.700 Arbeitsplätze von Frauen geschaffen und gesichert werden. Damit liegt der Frauenanteil bei rund 21 %.

Durch die erreichten Beschäftigungswirkungen des Ziel-2-Programms konnten rund 1,7 % aller Bestandsarbeitsplätze in den Fördergebieten gesichert und neu geschaffen werden (siehe Abbildung 40). Insgesamt entfallen auf die Ziel-2-Gebiete rund 28.000 neu geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze. In den Übergangsbereichen erreichte das Ziel-2-Programm eine geringere Beschäftigungswirkung. Mit rund 4.100 geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätzen konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 rund 0,8 % aller Bestandsarbeitsplätze erreicht werden. Auf gesamt Niedersachsen bezogen, konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 rund 1,1 % der Erwerbstätigen Niedersachsens durch das Ziel-2-Programm erreicht werden. Im regionalen Maßstab konnten die EFRE-Interventionen einen positiven Beschäftigungsbeitrag für bis zu 7 % der gesamten Erwerbstätigen in der Region ausmachen. Auf die regionalen Beschäftigungswirkungen wird das Kapitel 4.4 eingehen.

Abbildung 40: Reichweite der Beschäftigungswirkungen der EFRE-Interventionen



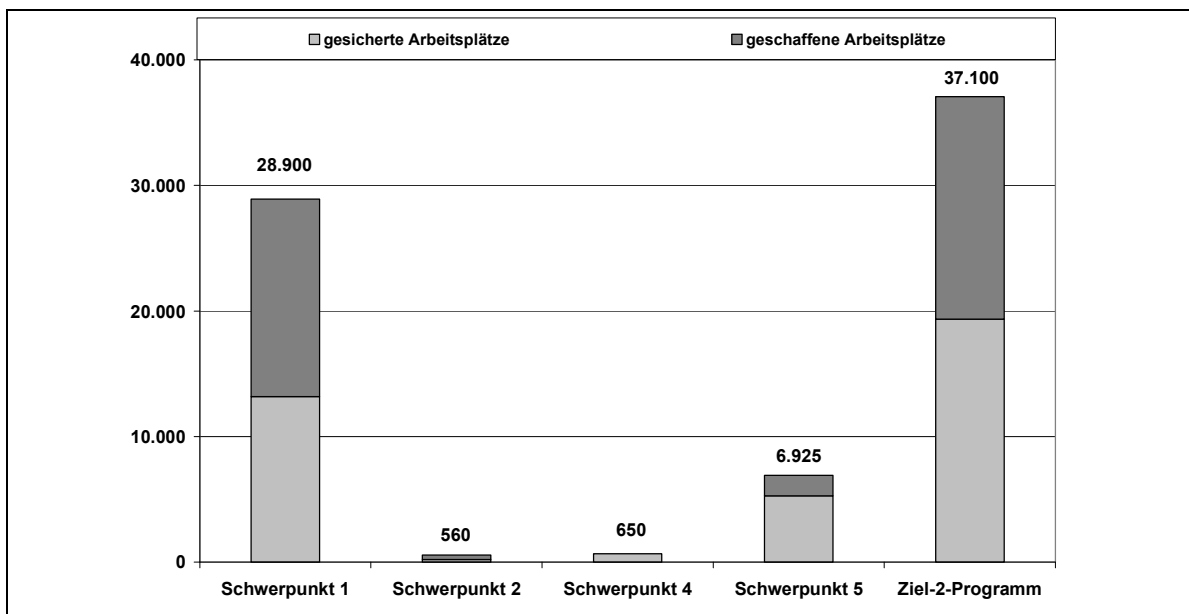
Prognos AG 2005 nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder. * Fördergebiete enthält zusätzlich ca. 4.850 Arbeitsplätze, die sich aufgrund einer abweichenden Erhebung (u.a. Städtebauförderung, einzelbetriebliche Unternehmensberatung, etc.) nicht eindeutig den Ziel-2-Gebieten und Übergangsbereichen zuordnen lassen.

Den größten Beitrag zu den erzielten Arbeitsplatzwirkungen leisten die betriebliche Förderung des Schwerpunktes 1 (78 % der gesamten Arbeitsplatzeffekte) und die gewerbliche Infrastrukturförderung des Schwerpunktes 5 (19 %). Auf die beiden Schwerpunkte entfallen rund 97 % der gesamten Beschäftigungswirkungen des Ziel-2-Programms. Die Beschäftigungswirkung wird insbesondere durch vergleichsweise moderate Finanzierungsanteile deutlich. Auf die beiden Schwerpunkte entfallen 63 % der EFRE-Mittel und 79 % der Gesamtinvestitionen.

Eine zentrale Bedeutung für die erreichten Beschäftigungseffekte des Programms übernehmen die Maßnahmen 1.01 und 5.01, auf die 80 % der gesamten Arbeitsplatzeffekte entfallen. In geringerem Umfang haben die Schwerpunkte 2 (Tourismus) und 4 (Städtebau) zu den Beschäftigungseffekten beigetragen. Auf die beiden Schwerpunkte entfallen rund 1.200 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze (siehe Abbildung 41).

Eine Gegenüberstellung der erreichten Beschäftigungseffekte mit den geplanten Beschäftigungseffekten für 2006 zeigt, dass das Ziel-2-Programm einen ausgesprochen positiven Beschäftigungsbeitrag leistet. Im Zeitraum 2000 bis 2006 hätten, entsprechend den Zielwerten des EZP, rund 22.200 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden sollen. Somit wurden bereits bis Ende 2004 rund 66 % höhere Beschäftigungseffekte erreicht als langfristig vorgesehen. Neben der hohen Zielerreichung und Reichweite der Beschäftigungswirkungen bildet die effiziente Umsetzung den dritten positiven Aspekt der Förderung. Wie bereits Kapitel 3.5 gezeigt hat, wurden je geschaffenem und gesichertem Arbeitsplatz EFRE-Mittel in Höhe von rund 13.200 € benötigt. Die erreichte Mittel-Wirkungs-Relation liegt damit deutlich unter den langfristigen Vorgaben (geplante EFRE-Mittel je geschaffenem und gesichertem Arbeitsplatz 32.000 €).

Abbildung 41: Beschäftigungswirkungen 2001 bis 2004 nach Schwerpunkten



Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

Aufgrund des im Vergleich zur EFRE-Förderung vergleichsweise geringen ESF-Volumens fällt es schwer, direkte Beschäftigungswirkungen zu messen, die unmittelbar auf die ESF-Förderung zurückgeführt werden können.⁴⁵ Jedoch konnte der ESF über die Förderung von Ausbildungsplätzen einen direkten Beitrag zur Beschäftigungswirkung des Ziel-2-Programms leisten. In den Maßnahmen 1.11 (Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Bereich IuK) und 2.09 (Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Tourismus) konnten insgesamt durch die Förderung 618 neue Ausbildungsplätze im IT-Bereich sowie Kultur- und Tourismusbereich zur Verfügung gestellt werden.

Der Erfolg der ESF-Förderung und deren Wirkung lässt sich an der Zahl der erreichten Teilnehmer und deren Verbleibsquoten verdeutlichen. Auf die hohen Teilnehmerzahlen der ESF-Interventionen wurde bereits im Kapitel 3 hingewiesen. An dieser Stelle wird nachträglich auf die Verbleibsquoten der qualifizierten Teilnehmer eingegangen.

Neueste Auswertungen zur Arbeitsmarktförderung Niedersachsen im Jahr 2005 zeigen, dass das Ziel-2-Programm im ESF relativ hohe Zielerreichungsquoten erzielt. Der Anteil der vermittelten Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt liegt sechs Monate nach Auslaufen der Förderung in den unterschiedlichen Maßnahmen zwischen 40 % und 55 %. Lediglich in der Maßnahme 4.02 wird bei einer insgesamt geringen Fallzahl eine unterdurchschnittliche Verbleibsquote von 11,5 % erreicht.⁴⁶ Die aktuellen Verbleibsquoten der ESF-Maßnahmen erreichen in der Gesamtperiode 2001 bis 2005 ein hohes Niveau und übertreffen damit die anvisierten Zielvorgaben, die laut EZP für die einzelnen ESF-Maßnahmen ein Korridor von 30 % und 40 % einnehmen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass durch die ESF-Interventionen insgesamt sehr hohe Teilnehmerzahlen erreicht werden, die Umsetzung der Qualifizierungsprojekte in einem effizienten Rahmen erfolgt und dass die hohen Verbleibsquoten den nachhaltigen Erfolg der Förderung untermauern. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass die ESF-Interventionen einen ergänzenden Beitrag für das Programm hinsichtlich der Beschäftigungswirkung einnehmen. Im IT-Bereich und im Tourismus- und Kulturbereich konnten über den ESF zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden.

⁴⁵ Das EZP sieht zwar für die ESF-Maßnahmen Zielvorgaben für die Beschäftigungswirkungen vor. Diese sind jedoch nicht ohne weiteres mit den Beschäftigungswirkungen der EFRE-Förderung vergleichbar. Während es sich bei den ERFE-Interventionen im Rahmen von betrieblichen und öffentlichen Investitionen um geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze handelt, beziehen sich die „Beschäftigungswirkungen“ des ESF um die Vermittlung von qualifizierten Teilnehmern in den 1. Arbeitsmarkt. Gesamtwirtschaftlich entstehen durch diese Förderung keine unmittelbar neuen Beschäftigungsverhältnisse, sondern die Beschäftigungschancen der entsprechenden Zielgruppe werden durch die Förderung gegenüber anderen Gruppen des Arbeitsmarktes gesteigert.

⁴⁶ Vorläufige Auswertung von Mummert Consulting zum Arbeitsmarktbericht Niedersachsen, 2005. Hinweis: Die aktuellsten Auswertung berücksichtigen zusätzlich das Jahr 2005 und sind damit nicht direkt mit den übrigen ESF-Daten der Aktualisierung der Halbzeitbewertung vergleichbar.

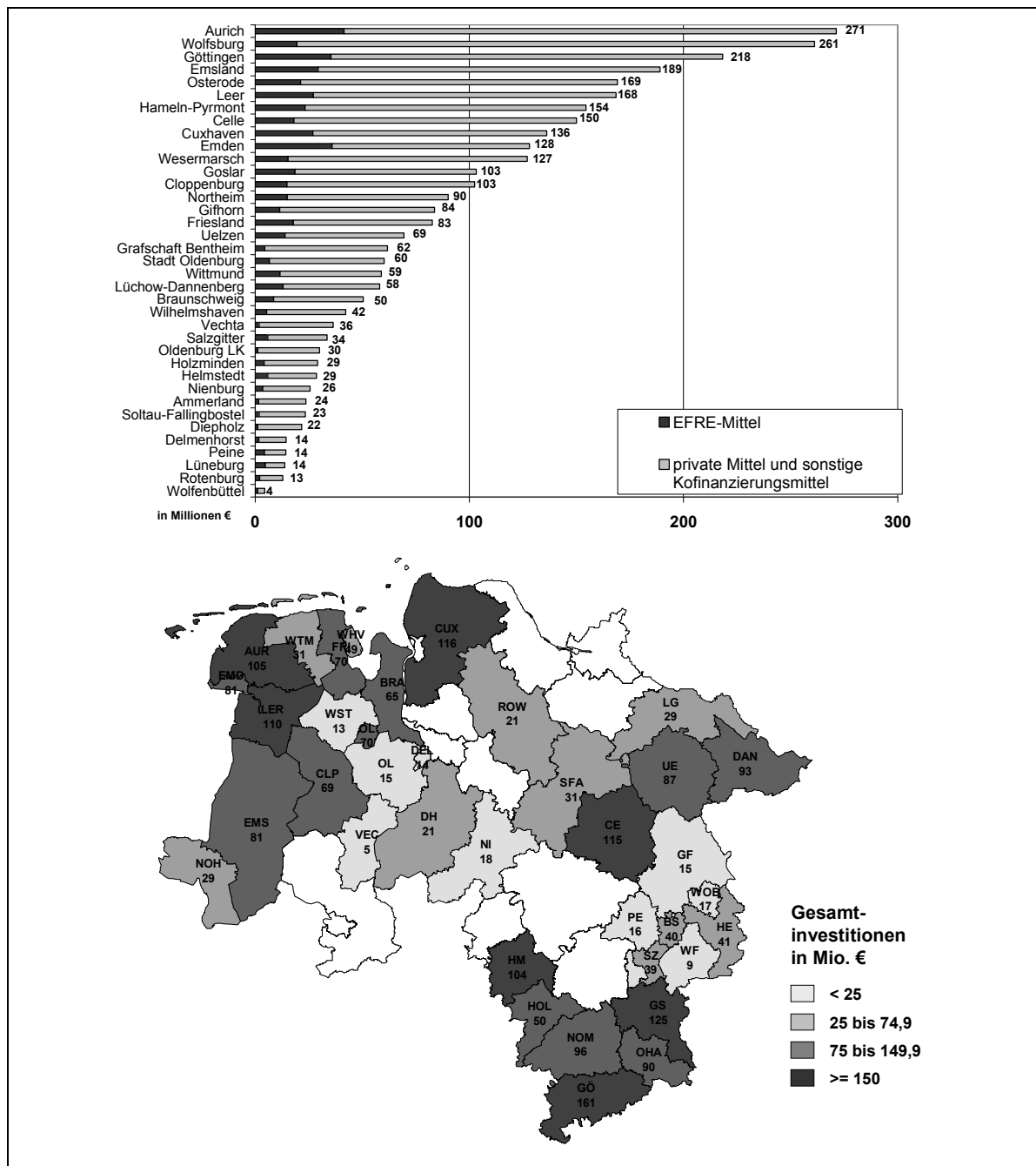
4.4. Regionalökonomische Wirkung der Interventionen

Nach der Darstellung der Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse des Ziel-2-Programms auf übergeordneter Ebene erfolgt an dieser Stelle die Darstellung der regionalökonomischen Wirkungen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städten. Die differenzierte regionalökonomische Wirksamkeit der Interventionen ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und sozioökonomischen Entwicklungen zu sehen. So haben die Abgrenzung der Fördergebiete, die Größe der Regionen, die Unternehmensdichte, die wirtschaftliche Dynamik, die Spezialisierung und Branchenkonzentration, der struktureller Förderbedarf sowie der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen starken Einfluss auf die regionale Verteilung der Wirkungen.

Unterschiede im Fördermittelabschluss und der Förderung insgesamt sind in weiten Teilen auf wirtschaftsstrukturelle Unterschiede zurückzuführen. So konzentriert sich die Tourismusförderung beispielsweise in starkem Umfang auf die küstennahen Urlaubsregionen und die sonstigen Tourismusschwerpunkte im Inneren des Landes. Zwischen den Schwerpunkten lässt sich folgende regionale Mittelkonzentration feststellen.

- **Schwerpunkt 1:** In hohem Umfang wurden die EFRE-Mittel in den Regionen Osterode, Göttingen, Goslar und Celle gebunden. Auf die genannten Regionen entfallen rund 30 % der Fördermittel.
- **Schwerpunkt 2:** In der Förderung der touristischen Infrastruktur ist eine ausgeprägte Konzentration auf touristische Schwerpunkte festzustellen. Hierzu gehören insbesondere die Regionen Aurich, Emden, Leer, Wolfsburg, Uelzen und Cuxhaven. Auf die genannten Regionen entfallen rund 63 % der bewilligten EFRE-Mittel.
- **Schwerpunkt 3:** Im Schwerpunkt 3 besteht im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten eine regional recht gleichmäßige Fördermittelnachfrage. Eine ausgeprägte Konzentration von bewilligten Fördermitteln auf einzelne Regionen liegt nicht vor.
- **Schwerpunkt 4:** Die Städtebauförderung wurde in hohem Maß im Bezirk Braunschweig nachgefragt. Rund zwei Drittel der EFRE-Mittel des Schwerpunktes wurden in diesem Bezirk gebunden. Innerhalb des Bezirks gehören die Kreise Northeim und Gifhorn zu den Regionen mit der höchsten Fördermittelnachfrage. Auf die beiden genannten Kreise entfallen rund 45 % der EFRE-Mittel.
- **Schwerpunkt 5:** Die Verteilung der geförderten Infrastrukturvorhaben ist weniger an die betriebliche Investitionsnachfrage gebunden, sondern vielmehr an die kommunalpolitischen Initiativen der Gewerbeflächenentwicklung und Brachflächensituation Niedersachsens. Die regionale Kulisse wird durch die Förderung einiger größerer Förderprojekte bestimmt. Insgesamt wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 19 Projekte mit einem Fördermittelvolumen von über 1 Mio. € bewilligt. Zu einer hohen Konzentration von EFRE-Mitteln kam es in den Regionen Emsland, Emden, Göttingen, Cuxhaven sowie Leer. Auf die genannten Teilregionen entfallen rund 58 % der gesamten EFRE-Bewilligungen.

Abbildung 42: Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 nach Regionen



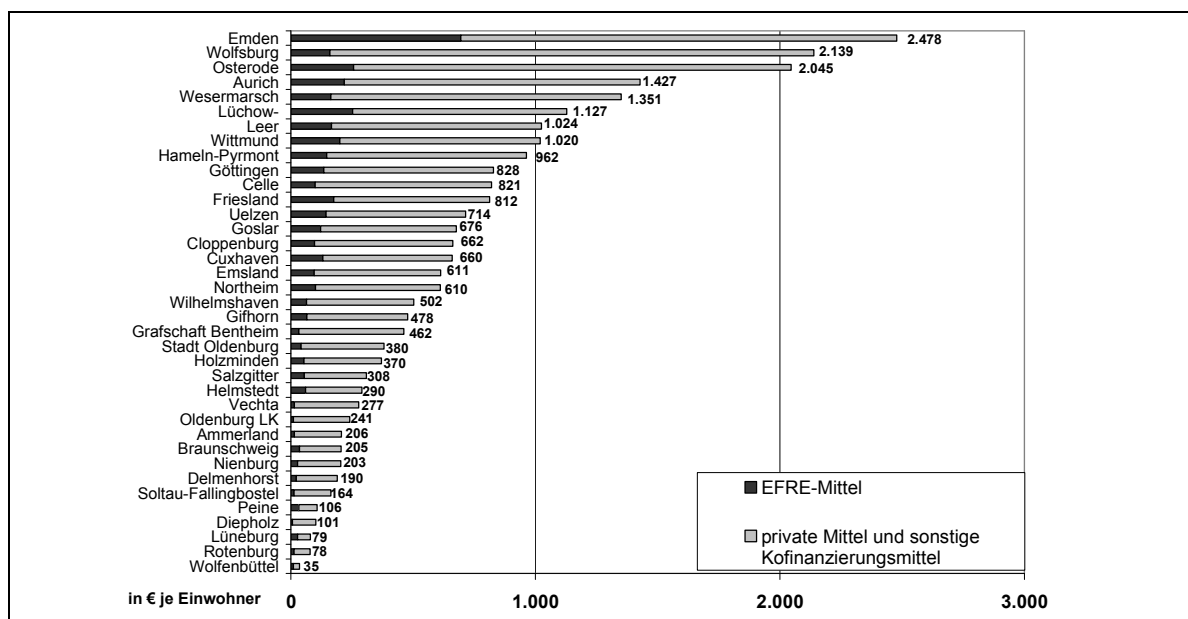
Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

In der Gesamtbetrachtung der bewilligten EFRE-Mittel (siehe Abbildung 42) lässt sich festhalten, dass es im Programmzeitraum zu einer regen Fördermittelnachfrage in den Regionen Aurich (42 Mio. €), Emden (36 Mio. €), Göttingen (35 Mio. €), Emsland (29 Mio. €) sowie Leer (27 Mio. €) gekommen ist. Auf die genannten Teilregionen entfallen insgesamt 169 Mio. € bzw. rund 35 % der EFRE-Mittel. Zu hohen Gesamtinvestitionen kam es in den Fördergebieten infolge hoher betrieblicher Investitionen des Schwerpunktes 1 insbesondere in den Regionen: Aurich, Wolfsburg, Göttingen und Emsland sowie Osterode. In den genannten Gebietseinheiten wurden im Zeitraum 2001 bis 2004 insgesamt rund 1,1 Mrd. € investiert. Damit nehmen die Teilregionen einen Anteil von rund 32 % an den Gesamtinvestitionen ein (siehe Abbildung 42). Zu geringeren Gesamtinvestitionen kam es

im Zeitraum 2001 bis 2004 aufgrund eines niedrigeren Fördermittelansatzes tendenziell in den Übergangsbereichen (Peine, Rotenburg, Diepholz) und in den Fördergebieten mit räumlich eingeschränkter Förderkulisse (Gifhorn, Lüneburg, Wolfenbüttel).

Neben der dargestellten absoluten Betrachtung der Fördermittelnachfrage, kommt es zu einem tendenziell abweichenden Bild bei der Betrachtung der relativen Förderintensität, die die Größe der unterschiedlichen Gebietseinheiten stärker berücksichtigt. Bezogen auf die Kennzahl Gesamtinvestitionen je Einwohner wurden besonders hohe Investitionen in den Städten Emden und Wolfsburg, Osterode, Aurich, Wesermarsch sowie Lüchow-Dannenberg getätigt (siehe Abbildung 43). In den genannten Gebietseinheiten wurden durchschnittlich je Einwohner Gesamtinvestitionen zwischen 1.100 € bis 2.500 € durchgeführt. Damit liegen die Gesamtinvestitionen je Einwohner rund doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Fördergebiete. In den Ziel-2-Fördergebieten werden je Einwohner (744 € Gesamtinvestitionen je EW) knapp viermal so viele Investitionen getätigt wie in den Übergangsbereichen (194 € je EW). Ausgesprochen gering blieben die Gesamtinvestitionen je Einwohner in den Kreisen mit niedrigen absoluten Gesamtinvestitionen. Hierzu gehören weite Teile der bereits dargestellten Übergangs- und Zielgebiete mit eingeschränkter Förderkulisse.

Abbildung 43: Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 je Einwohner nach Regionen

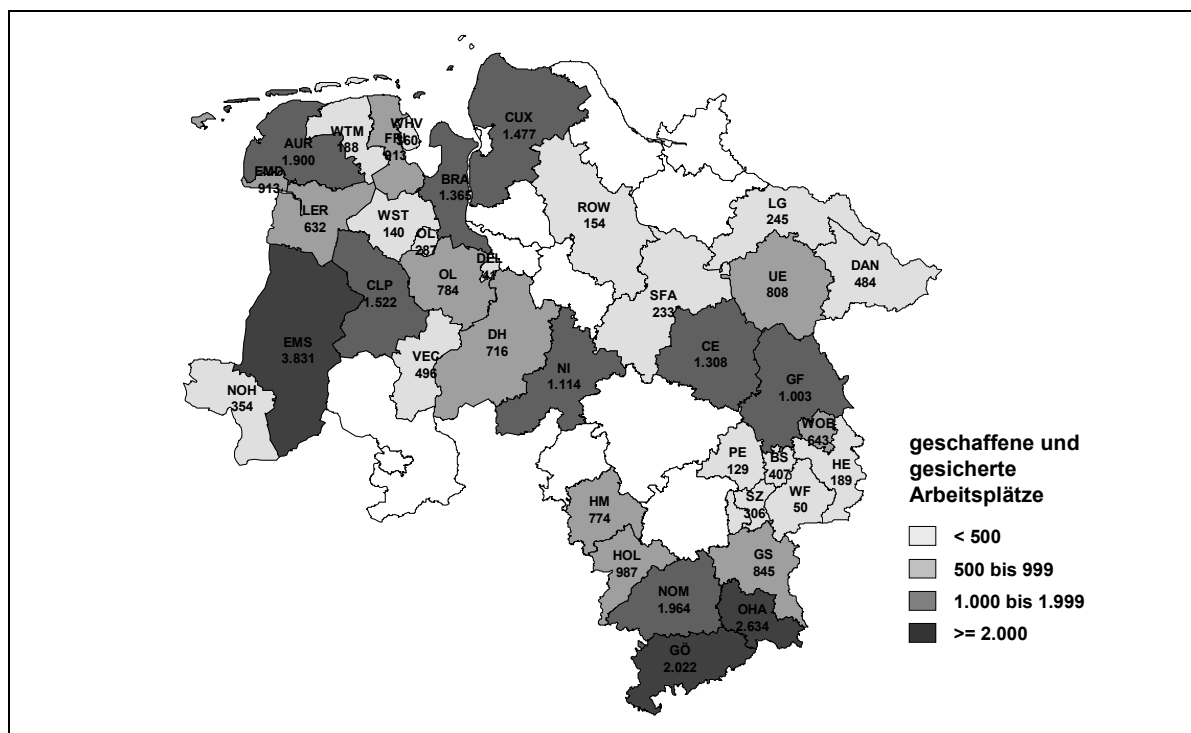


Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

Von den Beschäftigungseffekten konnten weitgehend Regionen mit einer starken Fördermittelbeteiligung im Schwerpunkt 1 und hohen Gesamtinvestitionen profitieren. Abbildung 44 zeigt, dass die Kreise Emsland, Göttingen und Osterode zu den Regionen mit den höchsten Beschäftigungswirkungen gehören. Auf die drei genannten Regionen entfallen rund 8.500 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze und damit rund ein Viertel der gesamten Beschäftigungswirkungen des Programms. Neben den Regionen mit den höchsten Beschäftigungseffekten konnten deutliche Beschäftigungsimpulse in den Regionen westliches Ostfriesland (Aurich), Unterweserraum (Wesermarsch, Cuxhaven), Cloppenburg, Northeim sowie Nachbarkreise der Region Hannover (Nienburg, Gifhorn, Celle) erzielt werden.

Wie Abbildung 44 zeigt, wurden geringe Beschäftigungswirkungen weitgehend in Regionen mit niedrigen EFRE-Bewilligungen und geringen Gesamtinvestitionen erzielt. Hierzu gehören weite Teile des Bezirkes Lüneburg (Lüneburg, Soltau-Fallingb., Rotenburg, Lüchow-Dannenberg) sowie das südliche und westliche Umland des Städtedreiecks Braunschweig-Salzgitter-Wolfsburg mit den Kreisen Gifhorn, Helmstedt und Peine. Ein regionaler Vergleich der bewilligten EFRE-Mittel, der Gesamtinvestitionen und der erzielten Beschäftigungswirkungen lässt erkennen, dass es in einigen Regionen (u.a. Nienburg, Holzminden) bei vergleichsweise geringe Mittelkonzentrationen zu deutlichen Beschäftigungseffekten kam.

Abbildung 44: Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze nach Regionen



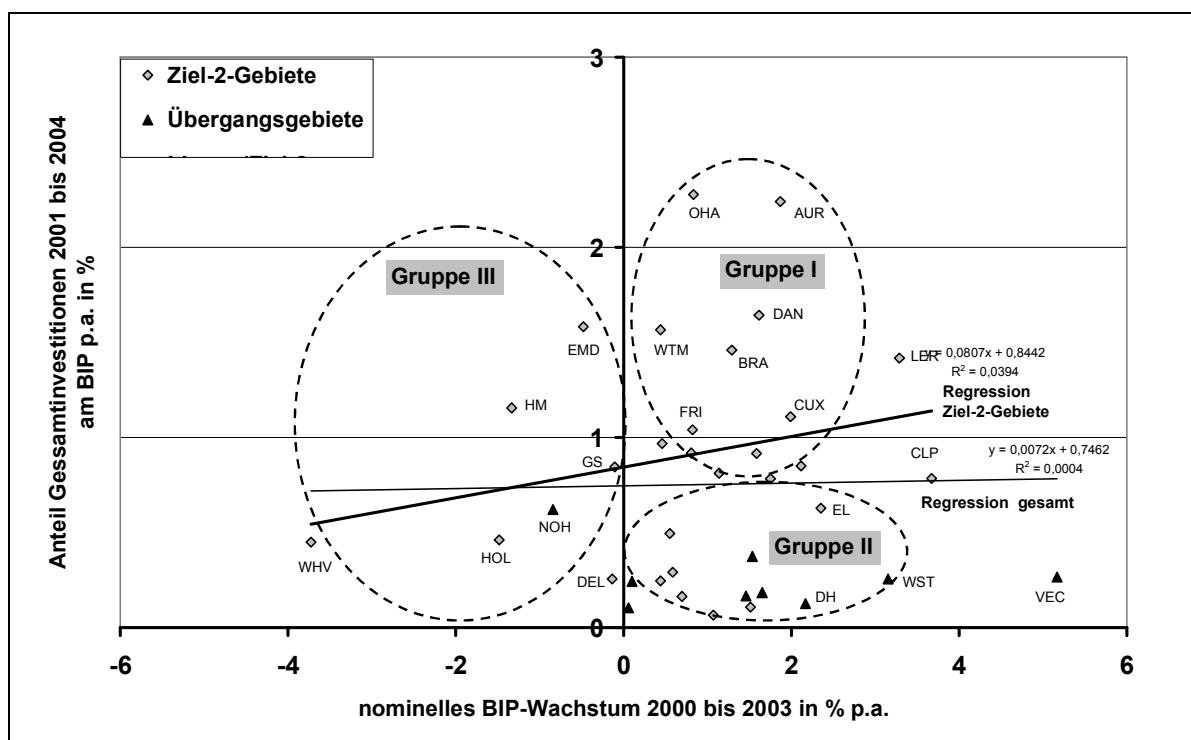
Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

Zusammenfassende Bewertung zur regionalökonomischen Wirkung der Förderung

Für alle Fördergebiete lässt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der induzierten Gesamtinvestitionen und der BIP-Entwicklung ermitteln (siehe Abbildung 45). Insbesondere in den Übergangsgebieten ist der Einfluss des Ziel-2-Programms aufgrund des geringen Fördermittelansatzes sowie allgemein höheren wirtschaftlichen Dynamik relativ gering ausgeprägt. Auf Basis einer Gegenüberstellung des Programmimpulses auf das BIP und dem BIP-Wachstum lässt sich eine Typisierung der Regionen nach der Bedeutung des strukturpolitisch bedingten Wachstumsimpulses vornehmen:

- Gruppe I:** Bei dieser Gruppe handelt es sich um Regionen, die in hohem Maß (gemessen am Anteil des BIP) von der Ziel-2-Programmförderung profitieren konnten und in denen die Strukturintervention einen positiven Wachstumsimpuls ausgelöst haben. Die Regionen konnten sich in der Programmperiode wirtschaftlich günstig entwickeln und ein positives bis sehr positives BIP-Wachstum erzielen. Die Regionen der Gruppe I erzielten mit einem nominellen BIP-Wachstum von 1,5 % p.a. eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Zu den Regionen der Gruppe I gehören u.a. die Kreise Aurich, Osterode, Brake oder Leer. Im Durchschnitt konnten die Gesamtinvestitionen des Programms einen sehr hohen BIP-Anteil zwischen 0,8 % und 2,3 % erreichen und erzielten damit einen überdurchschnittlichen Wachstumsimpuls.

Abbildung 45: Zusammenhang Gesamtinvestitionen und BIP-Wachstum nach Regionen



Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

- **Gruppe II:** Zu der Gruppe II gehören Regionen mit einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die in unterdurchschnittlichem Umfang von der Ziel-2-Förderung profitieren konnten. Gemessen am Anteil der Gesamtinvestitionen des Programms am BIP erreichen die Regionen ein Niveau unter dem Durchschnitt der Fördergebiete. Zu den Regionen der Gruppe gehören neben sechs der sieben Übergangsgebiete (u.a. Diepholz, Peine und Ammerland) auch einige Regionen der Ziel-2-Gebiete (Salzgitter, Emsland oder Braunschweig). Insgesamt nahm das BIP in den Regionen der Gruppe II mit 1,6 % nominellem Wachstum p.a. am stärksten zu. Eine Besonderheit bildet der Kreis Vechta, der im Zeitraum 2000 bis 2003 ein ausgesprochen hohes BIP-Wachstum von 5,2 % p.a. erzielte.

- **Gruppe III:** Die Regionen der Gruppe III sind durch eine negative gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekennzeichnet. In sieben Gebietskörperschaften (u.a. Wilhelmshaven, Emden, Delmenhorst) kam es im Zeitraum 2000 bis 2003 zu einem nominellen BIP-Rückgang. Mit Ausnahme der Grafschaft Bentheim (Übergangsgebiet) handelt es sich bei den Regionen der Gruppe um Ziel-2-Fördergebiete. In den wirtschaftlich schrumpfenden Regionen hatte die Ziel-2-Förderung einen stabilisierenden Beitrag in der Form, dass der Rückgang ohne die geförderten Investitionen mit großer Wahrscheinlichkeit höher ausgefallen wäre. Dies gilt insbesondere für Regionen (Hameln-Pyrmont, Emden) mit einem hohen Anteil des Programmbeitrags zum BIP. Im Durchschnitt verzeichneten die Regionen der Gruppe III ein negatives BIP-Wachstum von -1,2 % p.a. und gehören damit zu den Regionen mit ausgeprägten und anhaltenden Strukturproblemen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass für die Ziel-2-Gebiete statistisch ein gewisser Zusammenhang zwischen den induzierten Investitionen des Programms und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum besteht. So konnten die Ziel-2-Gebiete mit dem höchsten Programmbeitrag zum BIP tendenziell auch das höchste BIP-Wachstum in der Förderperiode erzielen. Aufgrund des geringen Fördermittelimpulses gilt dieser Zusammenhang für die Übergangsgebiete nicht. Die Wachstumsimpulse der Übergangsgebiete wurden maßgeblich durch andere betriebliche und regionale Entwicklungen hervorgerufen, die nicht Bestandteil des Ziel-2-Programms sind.

4.5. Ergebnisse des Umweltmonitorings und Plausibilitätscheck

Entsprechend den Vorschlägen der Halbzeitbewertung wurde mit dem Durchführungsbericht 2003 ein projektbezogenes Umweltmonitoring eingeführt. Die Meldebogenbefragung wurde um eine Bewertung der Umweltwirkungen sowie der Beiträge des Projektes zu den Querschnittszielen erweitert. Für die Meldebogenbefragungen 2003 und 2004 liegen Ergebnisse der Endbegünstigten zur Umwelteinschätzung vor.

Die Befragten sollten die Umwelteffekte der Projekte auf die Umwelt anhand von 9 aus den Umweltindikatoren entwickelten Kriterien einschätzen. Diese Kriterien betrafen die Fragen: „Welche Wirkung hat das geförderte Projekt

- für den Bodenschutz?
- für den Gewässerschutz?
- für die Verbesserung der Luftqualität?
- zur Reduzierung klimarelevanter Gase?
- zur Energieeinsparung?
- zur Erhaltung von Lebensräumen schutzbedürftiger wildlebender Pflanzen und Tiere?
- zur ökologischen Modernisierung?
- zur Reduktion von Verkehrsbelastungen?
- zur Verbesserung des Umweltbewusstseins?

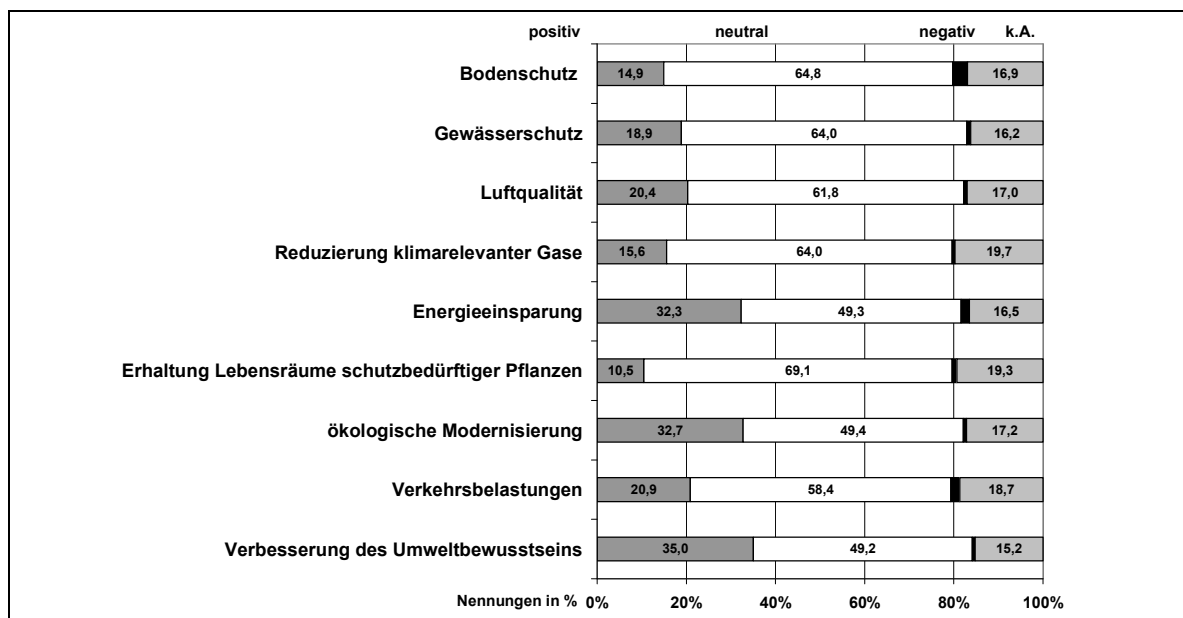
Im Merkblatt zu den Meldebögen wurden die Kategorie Umwelteffekte und die einzelnen Fragen erläutert, z. B. lauteten die Erläuterung zur Kategorie Umwelteffekte und zum Kriterium Bodenschutz:

- **Umwelteffekte:** Bei den Umwelteffekten geht es um die Erfassung der Wirkungen von Fördervorhaben auf die Umwelt. Alle Fragen zu den Umwelteffekten beziehen sich auf Auswirkungen, die das Projekt im Vergleich zur bisherigen Situation am gegebenen Standort hat. Indirekte Wirkungen des Projekts, z.B. Belastungs- oder Substitutionseffekte, die räumlich oder zeitlich versetzt entstehen können, werden nur dann einbezogen, wenn ein unmittelbarer ursächlicher und bezifferbarer Zusammenhang gegeben ist.
- **Bodenschutz:** Werden Flächen versiegelt, z.B. durch Befestigung mit Asphalt und Beton durch Überbauung (negativ)?- Werden Altlasten saniert oder laufende Bodenverunreinigungen reduziert? (positiv)

Die Befragung der Endbegünstigten hinsichtlich der Umwelteffekte ergab über das gesamte Ziel-2-Programm gesehen mehrheitlich ein positives bis neutrales Bild (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Differenziert nach den unterschiedlichen Umwelteffekten, wurden die Effekte von den Endbegünstigten wie folgt eingeschätzt: positive Effekte zwischen 11 % und 35 %, neutrale Umwelteffekte (weder positiv noch negativ) zwischen 49 % und 69 % und negative Umwelteffekte zwischen 0,5 % bis 3,4 %. Bei einzelnen Maßnahmen (1.01 und 5.01), insbesondere mit stark investivem Charakter im Bereich der Produktionserweiterung, wurden negative Umweltwirkungen in Form von Einwirkungen auf den Bodenschutz und den Energieverbrauch in höherem Um-

fang (bis zu rund 13 % der Nennungen) eingeräumt. Von rund 15 % bis 20 % der Endbegünstigten konnten keine Angaben zu den Umwelteffekten gemacht werden.

Abbildung 46: Die Umweltwirkungen der EFRE-Projekte im Jahr 2004



MW, Durchführungsbericht 2004, N (2004) = 1.307 Ergebnisse beruhen auf der Selbsteinschätzung der Endbegünstigten.

Insgesamt zeigt sich, dass positive Umweltwirkungen in den EFRE-Projekten des Ziel-2-Programms insbesondere in Form von drei Umweltbeiträgen gesehen wurden. Dabei handelt es sich um die Verbesserung des Umweltbewusstseins (Angabe von 35 % der Endbegünstigten), den Beitrag zur ökologischen Modernisierung (33 %) und die Energieeinsparungen (32 %). In geringerem Umfang wurden durch die Vorhaben auch Verbesserungen im Bereich der Reduzierung von Verkehrsbelastungen (21 %), der Erhöhung der Luftqualität (20 %) und der Verbesserung des Gewässerschutzes (19 %) erzielt.

Der Vergleich der Befragungsergebnisse 2003 und 2004 zeigt eine hohe Übereinstimmung der Umweltangaben. Die erfassten Einschätzungen der Umwelteffekte änderten sich zwischen 2003 und 2004 kaum. Lediglich in einem Fall änderte sich die Reihenfolge der Umwelteffekte mit positiver Nennung. Damit liegt in der zeitlichen Betrachtung eine relativ hohe Konstanz der bewerteten Umwelteinschätzungen der Endbegünstigten vor. Veränderungen lassen sich insbesondere durch unterschiedliche Fallzahlen und zeitlich variierende Rücklaufquoten der Meldebögen in den einzelnen Maßnahmen erklären.

Vorgehensweise und Ergebnisse des Plausibilitäts-Checks

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Ergebnissen des projektbezogenen Umweltmonitorings um eine Selbsteinschätzung der Endbegünstigten handelt, wurde von der Prognos AG, auf Wunsch des MU und MW, eine stichprobenartige Überprüfung der Umweltwirkungen von 40 Vorhaben durchgeführt. Dazu wurden aus den budgetintensiven Maßnahmen 1.01, 2.01, 2.02 und 5.01 nach den Gesamtinvestitionen jeweils 10 Förderprojekte ausgewählt. Die 40 ausgewählten Untersuchungsprojekte verfügen über ein Investitionsvolumen von rund 268 Mio. € (davon 31 Mio. € EFRE-Mittel) und machen etwa

11 % der induzierten Gesamtinvestitionen des Ziel-2-Programms und rund 6 % der bewilligten EFRE-Mittel aus.

Der Gutachter hat dabei einen differenzierten Umweltbewertungsansatz zu Grunde gelegt, der Umweltwirkungen in Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten der Vorhaben in einem abgewogenen Gesamtkontext einordnet. Der Einordnung jedes Kriteriums in die drei Stufen positiv, neutral und negativ liegt die folgende Definition des Gutachters zugrunde:

- **Positive Wirkungen** liegen vor, wenn die positiven Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt eindeutig überwiegen. Dabei handelt es sich um die Projekte, die über den Stand der Technik weit hinausgehen und die zu einer deutlichen Einsparung des Ressourcenverbrauchs bzw. zur Steigerung des Umweltbewusstseins führen.
- **Negative Wirkung** liegen vor, wenn die negativen Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt eindeutig überwiegen. Negative Umweltwirkungen liegen vor, wenn neue Flächen und Ressourcen in deutlichem Umfang zusätzlich genutzt werden und zu einer signifikanten Umweltbeeinträchtigung führen.
- **Neutrale Wirkungen** liegen vor, wenn das Projekt keine Auswirkungen auf die Umwelt hat die Projekte halten in diesen Fällen die Umweltvorschriften ein und nutzenden Stand der Technik. Zu erwartende Begleiterscheinungen und Folgewirkungen von Projekten, u.a. zusätzlicher Ressourcenverbrauch (im Rahmen der Erwartungen und des Standes der Technik) bei Kapazitätserweiterungen von Produktionsanlagen, werden als neutrale Umweltwirkungen bewertet.

Nach der Auswertung der Meldebögen entspricht diese Definition grundsätzlich derjenigen, die die Projektträger bei der Ausfüllung der Meldebögen angewandt haben.

Unter diesen Voraussetzungen haben die Untersuchungen zusammenfassend gezeigt, dass die Überprüfung der Umweltangaben der 40 Fördervorhaben zu plausiblen und aussagekräftigen Erkenntnissen kommt. Neben einer hohen zeitlichen Konstanz der bewerteten Umwelteffekte der Endbegünstigten in den Befragungen 2003 und 2004, zeigt sich eine relativ hohe Übereinstimmung (83 %) zwischen den Angaben der Endbegünstigten mit den Bewertungen des Gutachters. Bei rund 16 % der Angaben konnte eine Abweichung zwischen den Angaben der Endbegünstigten und den Bewertungen des Gutachters festgestellt werden.

Bei drei Umweltfragen konnte eine Häufung von Abweichungen festgestellt werden. Hierzu gehören die Umweltangaben ökologische Modernisierung/Verbesserung Umweltbewusstsein mit einem hohen Abstraktionsniveau der Fragestellung in einigen Fällen, der Bodenschutz mit einer tendenziellen Unterbewertung von Flächenversiegelungen. Darüber hinaus erfolgte eine tendenzielle Überbewertung der Umsetzung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem Stand der Technik, die von einigen Endbegünstigten als positive Umwelteffekte gewertet wurden. Trotz der Identifizierung von Abweichungen ist das Umweltmonitoring aussagekräftig und sollte im Rahmen der Meldebogenbefragung weiter eingesetzt werden. Über Möglichkeiten zur Verbesserung des Verständnisses der Umweltfragen „Verbesserung des Umweltbewusstseins“ und "ökologischen Modernisierung" sollte im weiteren Verfahren nachgedacht werden.

Die weitgehend hohe Ähnlichkeit der Umwelteinschätzungen zwischen den 40 Untersuchungsprojekten und der Grundgesamtheit der ausgewählten Maßnahmen (1.01, 2.01, 2.02 und 5.01) zeigt, dass die Ergebnisse der Untersuchungsstichprobe übertragbar sind für die Grundgesamtheit der Förderfälle. Die Untersuchung konnte neben der Überprüfung von Abweichungen ebenfalls in deutlichem Umfang **positive Umweltwirkungen** identifizieren und diese typisieren. In den 40 untersuchten Fällen machten sich bei den positiven Umwelteffekten folgende grundlegende Typen bemerkbar:

- **Altlastensanierung** von bestehenden Industriebranchen mit einer Reduzierung von Boden-, Luft- und Gewässerbelastungen sowie einer Erhöhung von Grünflächen im Rahmen der Umgestaltung.
- Im Rahmen von Erneuerungen und Erweiterungen von Produktionsanlagen machen sich gegenüber den bisherigen Produktionsverfahren positive Umweltwirkungen insbesondere in Form von **Energieeinsparungen** (durch effizientere, energieeinsparende Anlagen) und der **Reduzierung von Verkehrsbelastungen** bemerkbar. Zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens kam es insbesondere, wenn durch neue Produktions- und Vertriebsstandorte weiträumige Lieferverflechtungen zwischen Hersteller, Händler und Kunden reduziert werden konnten.
- Im touristischen Bereich kamen positive Umweltwirkungen insbesondere durch die Verbindung touristischer Angebote (Tourismus-Center, Aussichttürme, Wanderwege, Direktvertrieb von landwirtschaftlichen Produkten) mit **ökologischen Themen**. So fand eine Sensibilisierung von Umweltfragen durch die Einbeziehung in die Projekte (Sonderausstellungen Nationalpark Wattenmeer, ökologische Lehrpfade, etc.) statt.
- In einigen Fällen in touristischen und einzelbetrieblichen Bereichen wurden besonders **innovative** und **ressourcenschonende Systeme** umgesetzt, die über den Stand der Technik hinaus gehen und damit positive Umwelteffekte bewirken. Hierzu gehören im Rahmen der Gebäudetechnik u.a. Regenwasserkonzepte, Sonnenkollektoren sowie die Nutzung von Erdwärme, die eine ressourcenschonende Ver- und Entsorgung darstellen.

Bezüglich der als **umweltneutral** bewerteten Projekte ist festzustellen, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards kann Umweltverbrauch stattfinden. Neben dem Flächenverbrauch und der Zunahme von Verkehrsaufkommen durch neue Siedlungs- und Verkehrsflächen können auch die Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs, bzw. Veränderungen des Landschaftsbilds eine Rolle spielen. Genauere Aussagen sind hierzu jedoch nicht möglich.

Ein überdurchschnittlicher Anteil von **negativen Umwelteffekten** lässt sich feststellen bei den Kriterien Bodenschutz (Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Verkehr) sowie Verkehrsbelastungen (erhöhtes Verkehrsaufkommen bei neuen Industrie- und Gewerbeflächen).

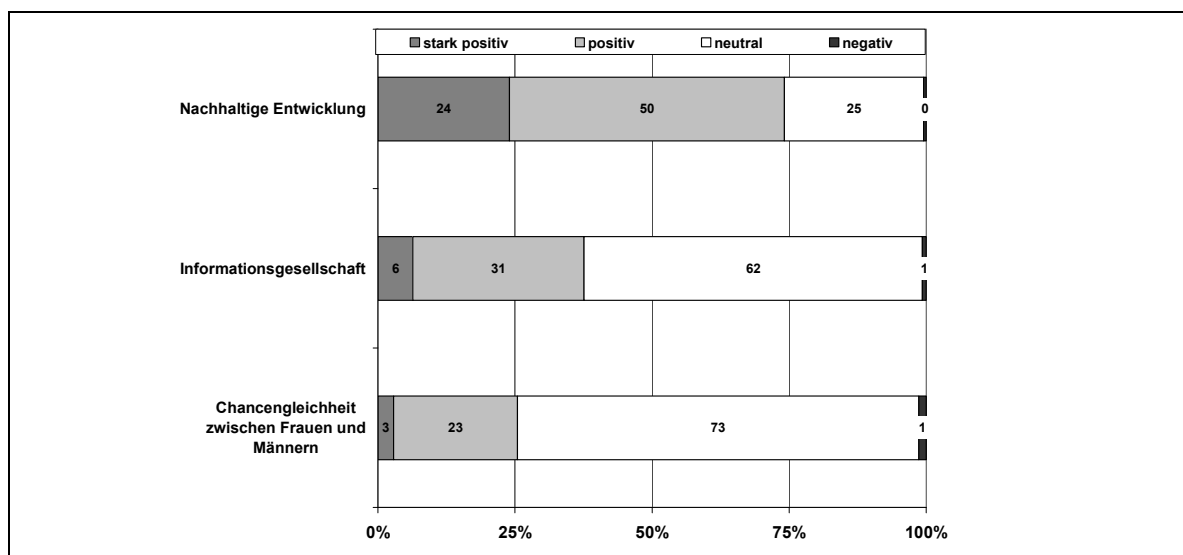
4.6. Bewertung der Querschnittsziele

Mit der Überarbeitung des Meldebogenkonzeptes für den Durchführungsbericht 2003 wurde die projektspezifische Befragung zu den Querschnittszielen eingeführt. Die Ergebnisse der Befragungen zum Durchführungsbericht 2003 und 2004 decken sich hinsichtlich der Ergebnisse der Querschnittsziele.

Aus Sicht der befragten Endbegünstigten haben die geförderten Projekte den größten positiven Beitrag zum Querschnittsziel nachhaltige Entwicklung. Von rund der Hälfte der Befragten werden positive Beiträge bestätigt, von rund ¼ der Befragten stark positive Beiträge. Der Schwerpunkt 3 insgesamt (82 % positiv bis stark positive Wirkung) sowie die Maßnahmen 2.02 (83 %), 1.03 (87 %) und 4.01 (83 %) leisteten ausgesprochen hohe Wirkungsbeiträge zum Querschnittsziel nachhaltige Entwicklung.

Im Vergleich zur nachhaltigen Entwicklung fallen die positiven Beiträge zu den Querschnittszielen Informationsgesellschaft und Chancengleichheit deutlich schwächer aus. Mehrheitlich leisten die geförderten Vorhaben einen neutralen bis schwach positiven Beitrag auf die Querschnittsziele Informationsgesellschaft und Chancengleichheit. Negative Zielbeiträge kommen vereinzelt in sehr geringem Umfang vor. Hohe positive Zielbeiträge zur Informationsgesellschaft werden insbesondere in den Maßnahmen 1.05 (80 % positiv bis stark positive Wirkung), 2.04 (65 %) sowie 1.04 (55 %) erreicht, während in den übrigen Maßnahmen neutrale Zielbeiträge weitgehend überwiegen.

Abbildung 47: Beitrag der EFRE-Projekte zu den Querschnittszielen



MW, Durchführungsbericht 2004, N = 1.280. Stand 31.12.2004.

Den geringsten Beitrag konnten die geförderten Projekte zum Querschnittsziel Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen erfüllen. Nach Einschätzung von 26 % aller Endbegünstigten haben die geförderten Projekte einen positiven Beitrag auf das Querschnittsziel Chancengleichheit. Der vergleichsweise geringe Beitrag zum Querschnittsziel Chancengleichheit deckt sich weitgehend mit dem Frauenanteil der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze. Bei rund 21 % der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze

handelt es sich um weibliche Arbeitsplätze (7.700 Arbeitsplätze). Im Vergleich zur landesweiten Erwerbstätigkeit von Frauen (2004: 44 %) fällt der Frauenanteil der Beschäftigungseffekte des Ziel-2-Programm etwa halb so hoch aus. Aufgrund der ausgeprägten Förderung von Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes (46 % der Betriebe und 70 % der Gesamtinvestitionen, siehe Kapitel 4.1) ist der relativ geringe Frauenanteil wenig überraschend. Im Verarbeitenden Gewerbe liegt der Beschäftigtenanteil von Frauen bei rund 23 % in Niedersachsen (2004) und liegt damit deutlich unter dem Durchschnitt der Erwerbstätigen.

In der ESF-Förderung liegt ein besonderes Augenmerk auf dem Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Die Zielerreichung wird dabei mit Hilfe einer Reihe ergänzender Fragen zum Umsetzungsgrad-, Sensibilitäts- und Informationsgrad der Projektträger hinsichtlich dieses Themas ermittelt. Insgesamt ist der **Informationsgrad** der Projekte im ESF Ziel 2 zum Thema Gender Mainstreaming mit 70 Prozent sehr zufrieden stellend. Lediglich 28 Prozent haben bisher keine Informationen zu diesem Thema eingeholt. Die befragten Projekte geben an, dass sich rund 45 % der Projekte hauptsächlich auf das Ziel der Chancengleichheit ausrichten. Der überwiegende Anteil der Projekte (55 Prozent) ist hinsichtlich dieses Ziels neutral.

Insgesamt lässt sich für den ESF feststellen, dass die Umsetzung des Querschnittsziels Gender Mainstreaming im Ziel 2 zwar ausreichend, aber durchaus noch verbesserungsfähig ist.

4.7. Fazit

Im Zeitraum 2001 bis 2004 haben die EFRE-Interventionen einen positiven Einfluss auf die strukturelle Entwicklung der Fördergebiete ausgeübt. Dem Ziel-2-Programm kann in der Unternehmensförderung eine hohe Mittelstandserreichung zugesprochen werden. Bei rund 87 % aller Endbegünstigten handelt es sich um KMU, die einen Anteil von rund 62 % der Gesamtinvestitionen ausmachen. In der Unternehmensförderung wurde im starkem Umfang das Verarbeitende Gewerbe gefördert. Rund 46 % aller Endbegünstigten stammen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, auf die rund 70 % der induzierten Gesamtinvestitionen entfallen. Darüber hinaus wurden in deutlichem Umfang Endbegünstigte aus den Branchen Gesundheit, Soziales inkl. haushaltsnahe Dienstleistungen, unternehmensnahe Dienstleistungen, Handel und Verkehr sowie Gastgewerbe gefördert. Auf die genannten Branchen entfallen rund 28 % aller Endbegünstigten.

Durch die EFRE-Interventionen konnten im Programmzeitraum Gesamtinvestitionen in Höhe von rund 3,5 Mrd. € angestoßen werden. Die bewilligten EFRE-Mittel machen mit 498 Mio. € einen Anteil von 14 % der Gesamtinvestitionen aus. Der EFRE-Anteil an den Gesamtinvestitionen variiert zwischen den Schwerpunkten deutlich. Im Schwerpunktes 1 liegt der EFRE-Anteil aufgrund der hohen privaten Kofinanzierung bei rund 8 %, im Bereich der öffentlichen Infrastrukturförderung liegt der EFRE-Anteil zwischen 24 % (Tourismus) und 33 % (Städtebau). Mit 1 € EFRE-Mittel und einer öffentlichen nationalen Kofinanzierung in gleicher Höhe wurden über das Ziel-2-Programm Gesamtinvestitionen in Höhe von 7 € im Durchschnitt induziert.

Die getätigten Gesamtinvestitionen des Ziel-2-Programms konnten im Zeitraum 2001 bis 2004 einen signifikanten Einfluss auf das BIP und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auslösen. Im Durchschnitt haben die Gesamtinvestitionen einen Anteil von 0,76 % des Bruttoinlandsprodukts in den Fördergebieten ausgemacht. Während der Wachstumsimpuls in den Übergangsbereichen (0,24 % BIP) aufgrund einer geringen Mittelausstattung überschaubar blieb, konnten deutlich höhere Wachstumsimpulse in den Ziel-2-Gebieten festgestellt werden. Die Gesamtinvestitionen machen einen Anteil von rund 0,81 % des jährlichen BIP in den Ziel-2-Gebieten aus und in einigen Regionen (Osterode, Aurich) konnten die Gesamtinvestitionen einen BIP-Anteil von bis zu 2,3 % erzielen.

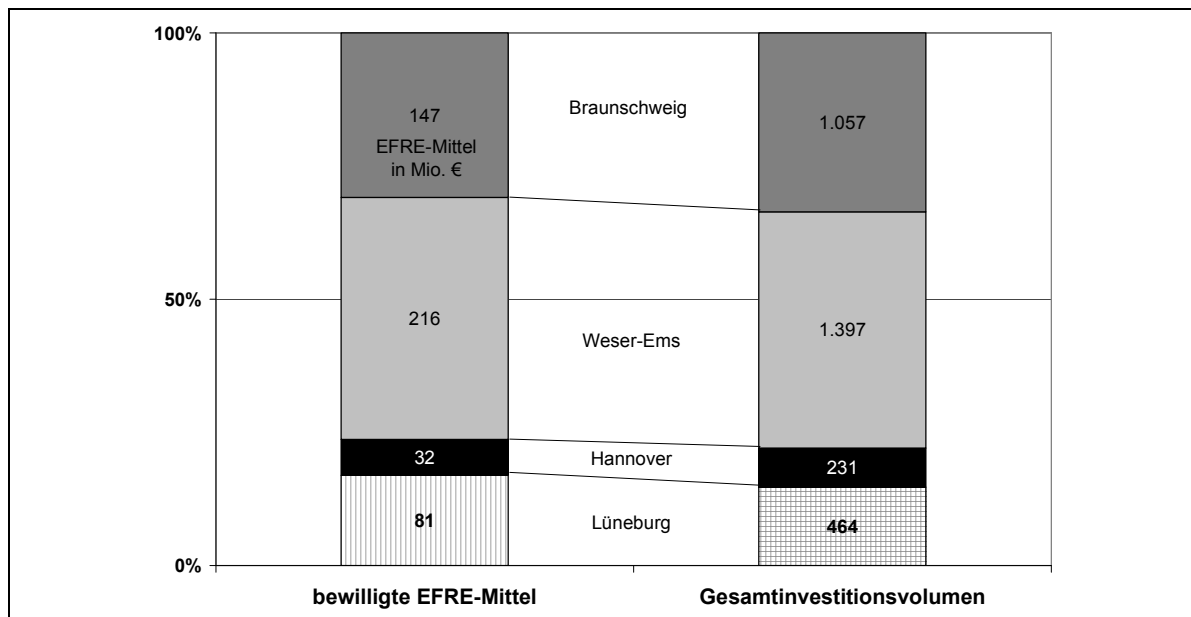
Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurden durch die EFRE-Interventionen des Ziel-2-Programms insgesamt rund 37.000 Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Das Ziel-2-Programm erreicht damit Arbeitsplatzeffekte, die deutlich über den Erwartungen der Programmplanung liegen. Bei rund 48 % der erreichten Arbeitsplatzwirkungen (17.700 Arbeitsplätze) handelt es sich um geschaffene und bei 52 % um gesicherte Arbeitsplätze (19.400 Arbeitsplätze). Bezogen auf die Erwerbstätigen machen die erreichten Beschäftigungseffekte rund 1,7 % der Erwerbstätigen in den Fördergebieten aus. Bezogen auf Niedersachsen konnten in der Programmlaufzeit 1,1 % aller Arbeitsplätze durch die Ziel-2-Förderung erreicht werden. Auf regionaler Ebene machen die erzielten Beschäftigungseffekte bis zu 7 % der Erwerbstätigen in einzelnen Regionen aus. Einen unmittelbar messbaren Beitrag zu den Beschäftigungswirkungen des Ziel-2-Programms konnten einige ESF-Maßnahmen (1.11 sowie 2.09) leisten, durch deren Förderung insgesamt 618 Ausbildungsplätze geschaffen wurden. Soweit die vorläufigen Ergebnisse zur Arbeitsmarktförderung dies zeigen, kann der ESF-Förderung insgesamt ein hohes Wirkungsniveau konstatiert werden. So zeigen die überdurchschnittlichen Teilnehmerzahlen, das hohe Effizienzniveau der Förderung

und die hohen Verbleibsquoten von 40 % bis 55 % der qualifizierten Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt insgesamt die hohe Wirksamkeit der ESF-Interventionen.

Die Fördergebiete profitierten von den Interventionen mit unterschiedlicher Intensität. Bedingt durch unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen, differenzierte Handlungsbedarfe sowie Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen, liegen in den Bereichen Unternehmensförderung, Tourismus, Städtebau und gewerbliche Infrastruktur differenzierte Schwerpunktsetzungen auf regionaler Ebene vor. In absoluter Dimension wurden die meisten EFRE-Mittel in den westlichen Regionen (Emden, Aurich, Leer und Emsland) sowie in Göttingen nachgefragt. In den genannten Gebietseinheiten wurden insgesamt 169 Mio. € bzw. rund 35 % der insgesamt bewilligten EFRE-Mittel gebunden. Durch die hohen Bewilligungen von EFRE-Mitteln wurden hohe Gesamtinvestitionen insbesondere in den Regionen Aurich, Wolfsburg, Göttingen und Emsland sowie Osterode getätigt. In den genannten Regionen wurden im Programmzeitraum rund 1,1 Mrd. € investiert. Vergleichsweise geringe Gesamtinvestitionen wurden aufgrund der geringeren Mittelausstattung in den Übergangsbereichen und den Ziel-2-Gebieten mit räumlich begrenzter Förderkulisse getätigt.

Auf Ebene der vier niedersächsischen Bezirke lassen sich deutliche Unterschiede in der Fördermittelnachfrage erkennen. So wurde in den Bezirken Weser-Ems (216 Mio. €) und Braunschweig (147 Mio. €) rund 76 % der gesamten EFRE-Mittel gebunden. Die Bezirke Lüneburg (81 Mio. €) und Hannover (31 Mio. €) zählen aufgrund ihrer Größe, Abgrenzung sowie den wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen zu den Bezirken mit der geringsten Fördernachfrage. Auf die beiden Bezirke entfallen rund 24 % der EFRE-Bewilligungen. Die Verteilung der Gesamtinvestitionen kommt zu einem ähnlichen Bild wie die Mittelverteilung des EFRE (siehe Abbildung 48). Aufgrund einer stärkeren betrieblichen Investitionsförderung im Bezirk Braunschweig und einer höheren Tourismusförderung im Bezirk Lüneburg ergeben sich gewisse Unterschiede zwischen der Verteilung der Fördermittel und Gesamtinvestitionen. Neben den hohen absoluten Mittelvolumina wird die starke Fördermittelnachfrage in den Bezirken Weser-Ems und Braunschweig durch eine hohe relative Mittelbindung je Einwohner unterstützt. Je Einwohner wurden in den Fördergebieten der Bezirke in Braunschweig und Weser-Ems rund 40 % bis 80 % mehr Gesamtinvestitionen getätigt als in den Bezirken Lüneburg und Hannover.

Abbildung 48: EFRE-Mittel und Gesamtinvestitionen 2001 bis 2004 nach Bezirken



Prognos AG 2005. Stand 31.12.2004.

Dem Ziel-2-Programm kann generell ein wachstumsfördernder Impuls in den Ziel-2-Gebieten und in einigen Regionen konstatiert werden. Ein Vergleich des Zusammenhangs zwischen dem Anteil der Gesamtinvestitionen am BIP und dem BIP-Wachstum zeigt auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, dass die Interventionen in unterschiedlicher Intensität das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinflusst haben. In den Regionen mit unterdurchschnittlichem Investitionsimpuls und insbesondere in den Übergangsbereichen kann dem Ziel-2-Programm kein signifikanter Wachstumsimpuls bestätigt werden. In Regionen (u.a. Leer, Aurich, Wesermarsch) mit überdurchschnittlichem Programmanteil am BIP (> 0,76 % des BIP) konnten die Projekte einen gewissen positiven wachstumsfördernden Impuls auslösen und zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen. Tendenziell lässt sich festhalten, dass dieser Wachstumsimpuls um so höher ist, desto mehr Gesamtinvestitionen in der Region getätigt werden. In der Gruppe der strukturell besonders benachteiligten Regionen (u.a. Delmenhorst, Wilhelmshaven) mit anhaltend negativem BIP-Wachstum konnten die EFRE-Interventionen den negativen Trend nicht umkehren. Mit großer Wahrscheinlichkeit wäre der Schrumpfungsprozess ohne die Ziel-2-Förderung deutlich stärker ausgefallen. Dies gilt insbesondere für solche Regionen (Emden, Hameln-Pyrmont), in denen die Gesamtinvestitionen einen hohen BIP-Anteil erreichen.

5. Empfehlungen und Perspektiven für die aktuelle und zukünftige Förderperiode

Der Gutachter kommt auf Basis der vorgenommenen Analysen, der geführten Gespräche sowie langjähriger Erfahrungen in der Wirtschafts- und Strukturpolitik zu einigen Handlungsvorschlägen und Empfehlungen. Die Empfehlungen richten sich an die Verwaltungsbehörde und zeigen wie aktuell und zukünftig die Strukturinterventionen einfacher, zielführender und pragmatischer umgesetzt werden können. Die Empfehlungen richten sich hinsichtlich der zeitlichen Dauer und Gestaltungsmöglichkeit auf die Umsetzung in der aktuellen Förderperiode (2000 bis 2006) sowie perspektivisch auf die Strategie und Programmplanung der künftigen Förderperiode (2007 bis 2013).

5.1. Empfehlungen für die aktuelle Förderperiode

Der Gestaltungsspielraum für Änderungen und Verbesserungen des Ziel-2-Programms in der Umsetzung der aktuellen Förderperiode ist aufgrund der Kürze der verbleibenden Laufzeit bis zum 31.12.2006 nur noch gering. Der Schwerpunkt aller Bemühungen sollte daher in einer zielkonformen und reibungslosen Umsetzung des Programms liegen. Organisatorische und programmatische Änderungen sollten daher nur vorgenommen werden, soweit ein dringender Handlungsbedarf besteht und Verbesserungen zeitnahe bewirkt werden können. Der Fokus aller Anstrengungen sollte in der effizienten und effektiven Umsetzung der Maßnahmen und Schwerpunkte liegen. Die Untersuchung des Gutachters lassen drei wesentliche Handlungsbedarfe erkennen:

- Die Analysen zum finanziellen Vollzug (siehe Kapitel 3.3) haben gezeigt, dass die Interventionen einen hohen finanziellen Stand erreichen und dass mittelfristig bis 2006 mit einer vollständigen **Mittelbindung** in weitgehend allen Schwerpunkten zu rechnen ist. Eine Ausnahme bildet der **Schwerpunkt 3**, in dem für die ESF und EFRE-Interventionen aufgrund eines drohenden Mittelverfalls Handlungsbedarf besteht. Bei durchschnittlichen Mittelbindungsquoten von 25 % (ESF) bis 60 % (EFRE) ist mittelfristig bis 2006, trotz der aktuell vorgenommenen Planänderungen in 2005, eine vollständige Mittelbindung nicht zu erwarten. Im Schwerpunkt 3 liegt eine erhöhte Dringlichkeit in der Förderung der Übergangsgebiete aufgrund der Kürze der verbleibenden Laufzeit vor. Rund 760 T € EFRE-Mittel sind in den Übergangsgebieten des Schwerpunktes 3 bis zum Programmende noch zu binden. Darüber hinaus gilt es bis Ende der Programmlaufzeit ein relativ hohes Mittelvolumen (660 T €) im ESF-Bereich des Schwerpunktes 3 zu verpflichten. Daraus zu schließen, dass in der künftigen Periode von einer geringeren Mittelausstattung auszugehen ist, griffe allerdings zu kurz. Entscheidender ist hier, dass die programmatischen Parameter grundlegend neu zu gestalten sind. So sollte die Programmgestaltung weg von kleinteiligen Maßnahmen ohne Wirkungszusammenhang hin zu einem wirkungsorientierten und vernetzten Ansatz unternehmerischen Handelns.
- Die Analysen zum **materiellen Vollzug** haben gezeigt, dass in einigen Schwerpunkten eine deutliche Steigerung der Umsetzung erforderlich ist, um eine vollständige Zielerreichung bis 2006 zu erzielen. Betroffen sind hiervon der **Schwerpunkt 2** mit ei-

ner unterdurchschnittlichen Beschäftigungswirkungen und einer zu geringen Anzahl von modernisierten und geschaffenen Einrichtungen sowie der **Schwerpunkt 5** mit zu geringem Ausbau von Berufsbildungszentren. In den genannten Schwerpunkten gilt es die materiellen Zielwerte in der verbleibenden Zeit mit den vorhandenen Möglichkeiten der Steuerung über die Projektauswahl zu erhöhen. Allerdings schätzen wir die Möglichkeiten den Rückstand aufzuholen angesichts der nur noch geringen Laufzeit des Programms als gering ein.

- Insbesondere bei Betrachtung der **Auszahlungsstände** im Schwerpunkt 5 Infrastruktur zeigt sich ein weiterer Handlungsbedarf. Dieser äußert sich konkret bei der Betrachtung der geringen Umsetzung der geplanten Infrastrukturprojekte GVZ (Maßnahme 5.03) und Tiefwasserhafen (Maßnahme 5.06). In beiden Maßnahmen liegt zum Stand 31.12.2004 kein gemessener materieller Vollzug vor. Dies ist für den Tiefseehafen projektspezifisch erklärbar und verständlich, da das Projekt erst in die bauliche Umsetzung eintreten muss. Bei den Infrastrukturprojekten ist mit den Mitteln des Programmmanagements auf eine zügigere Umsetzung der Projekte hinzuwirken. Gegebenenfalls sind reservierte und noch nicht bewilligte Mittel noch rechtzeitig in andere Projekte umzuschichten.
- Ein besonderes **Risiko** für die finanzielle Umsetzung des Programms ergibt sich aus der Maßnahme 5.06 mit dem Großprojekt Tiefseehafen Jade-Weser-Port. Diese Maßnahme macht knapp 7 % des gesamten EFRE-Programmvolumens aus. Neben der Bindung besteht das Risiko vor allem in der rechtzeitigen Auszahlung (31.12.2008) dieser Mittel in Höhe von 50 Mio. € EFRE-Mittel. Die Programmverwaltung hat hier eine besondere Aufgabe in der Sicherstellung der rechtzeitigen Verausgabung. Gegebenenfalls sind reservierte EFRE-Mittel vor Ablauf der Bindungsfrist noch rechtzeitig in andere Projekte umzuschichten.
- Um **Mittelumschichtungen** zukünftig verfahrenstechnisch für alle Programmteilnehmer (Landesverwaltung, Kommission, Mitglieder des Begleitausschusses) zu vereinfachen, sollten Änderungen auf der Ebene der Ergänzungen zur Programmplanung (EzP) zeitlich in einem konstanteren Rahmen erfolgen. So könnten Anträge für Mittelumschichtungen von der Programmgeschäftsstelle vorbereitet und gesammelt werden und - sofern kein akuter Handlungsbedarf besteht - zentraler Tagesordnungspunkt auf einem der jährlich stattfindenden Sitzungen des Begleitausschusses sein. Im Gegensatz zu dem aktuellen Verfahren der sukzessiven und mehrfachen Abstimmung im Rahmen des schriftlichen Umlaufverfahrens oder den Sitzungen des Begleitausschusses sollten Änderungsverfahren auf der Ebene der EzP in einem gebündelten Verfahren abgestimmt werden. Dieses Verfahren bietet den Vorteil, dass der Koordinierungsaufwand für alle Beteiligten reduziert werden kann und mehrere Detailänderungen zeitlich im Zusammenhang erörtert und beschlossen werden können.
- Bereits in der Halbzeitbewertung hat Prognos auf die **stärkere Ausnutzung des möglichen Spektrums** der **Fördersätze** in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Maßnahme 1.1.) hingewiesen. Ziel dieser Empfehlung war, einen höheren Anreiz für Investitionen in den strukturschwächsten Gebieten des Landes zu geben und damit einen höheren Förderimpuls auszulösen. Wie die Analyse der Gesamtinvestitionen in Kapitel 4.2 gezeigt hat, machen die EFRE-Mittel im Schwerpunkt 1 rund 8 % der betrieblichen Gesamtinvestitionen aus. Sofern die Notwendigkeit für einen höheren Förderimpuls in diesen strukturschwächsten Gebieten von den verantwortlichen Akteuren geteilt wird, ist u.E. die stärkere Ausnutzung des möglichen Spektrums der

Fördersätze in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ein richtiger Weg. Dementsprechend können Zuschüsse bis zu einem Höchstsatz von 28 % der förderfähigen Gesamtkosten bewilligt werden. Durch eine stärkere Auswahl und Einzelfallbetrachtung von besonders förderwürdigen Vorhaben in strukturschwachen Regionen mit besonders hohen Programmwirkungen (Bonus), könnte durch eine Erhöhung des Fördermittelzuschusses bis zum zulässigen Höchstsatz ein signifikanter Förderimpuls in der entsprechenden Region ausgelöst werden.⁴⁷

5.2. Perspektiven und Empfehlungen für die zukünftige Förderperiode 2007-2013

Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt in der Entwicklung von strategischen, programmatischen und organisatorischen Handlungsempfehlungen für die zukünftige Periode. Auch wenn zum Stand der Untersuchung nicht alle endgültigen Überlegungen und Konzeptionen für die Strukturfondsinterventionen der Programmperiode 2007 bis 2013 bekannt sind, können an dieser Stelle bereits Empfehlungen vom Gutachter gegeben werden. Die Empfehlungen betreffen die Programmstruktur, die Vereinfachung und Verbesserung des Monitorings, sowie die thematischen Schwerpunktsetzungen.

Rahmenbedingungen für die künftige Förderperiode

Die Europäische Kommission hat in den im Juli 2004 vorgelegten Verordnungsentwürfen zum EFRE und ESF wichtige Rahmenbedingungen für die künftige Periode gesetzt. Die Europäische Kommission hat im Februar 2004 mit dem „3. Kohäsionsbericht“ und dem Vorschlag für die „Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013“ ihre Position zur künftigen EU-Strukturpolitik und deren finanziellen Grundlagen veröffentlicht.

Für den EFRE gilt nach Artikel 160 EG-Vertrag weiterhin die Aufgabe, zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen. So hilft der EFRE, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern. Der EFRE trägt zur Finanzierung der Unterstützung bei, die darauf abzielt, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, indem regionale Disparitäten abgebaut und die strukturelle Entwicklung und Anpassung der Regionalwirtschaften, einschließlich der Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung, gefördert werden. Dabei bezieht der EFRE die Prioritäten der Gemeinschaft ein, insbesondere der Notwendigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

⁴⁷ Der Niedersächsische Landesrechnungshof kam im Jahresbericht 2003 basierend auf den Ergebnissen einer Stichprobenuntersuchung zu einer ähnlichen Empfehlung. Zudem wurde dort angemerkt, dass eine stärkere Prüfung und Bewertung der Förderwürdigkeit von Vorhaben den Vorteil habe, allgemein bestehende Mitnahmeeffekte durch die Bewilligung von „Bagatellzuschüssen“ mit geringen Fördersätzen und ausbleibendem Lenkungsimpuls einzudämmen. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, S. 105 ff.

zu stärken, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und ein umweltverträgliches Wachstum zu fördern.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) trägt zum Ziel der in Artikel 158 des EG-Vertrags festgelegten wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion bei, indem er Politiken und Prioritäten unterstützt, die - in Übereinstimmung mit den Leitlinien und Empfehlungen unter der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) – auf Fortschritte im Hinblick auf Vollbeschäftigung, verbesserte Qualität und Produktivität der Arbeit abzielt sowie die soziale Einbeziehung und Kohäsion fördert.

Die künftige Strukturpolitik wird künftig **drei Ziele** verfolgen:

- Konvergenz
- regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
- europäische territoriale Zusammenarbeit

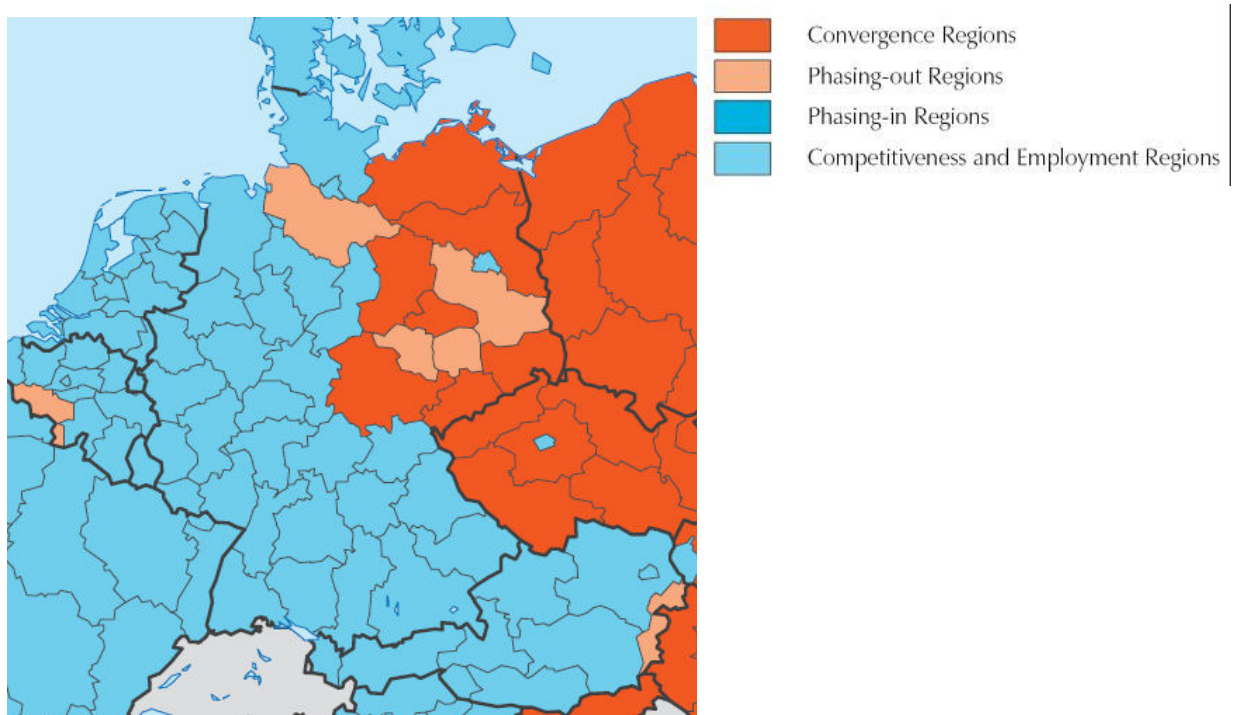
Den höchsten Förderstatus im **neuen Ziel-1 „Konvergenz“** sollen wie bisher Regionen erhalten, deren BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards unter 75 % des Durchschnitts der erweiterten EU liegt. Außerdem sollen unter dieses Ziel Regionen fallen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des für die EU-15 berechneten Gemeinschaftsdurchschnitts liegen würde (sog. Statistischer Effekt) und der Kohäsionsfonds, der wie bisher Mitgliedstaaten zugute kommen soll, deren Pro-Kopf-BIP unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt. In Deutschland fallen darunter die ostdeutschen Bundesländer ausschließlich Berlin und in Westdeutschland das Gebiet des ehemaligen **Regierungsbezirks Lüneburg**. Für Niedersachsen bedeutet dies, mit Lüneburg in der nächsten Förderperiode über ein Ziel-1-Übergangsgebiet zu verfügen. Die in diesem Gebiet geltenden Förderbedingungen (Fördertatbestände, Fördersätze) sind günstiger als bisher im Rahmen der bisherigen Ziel-2-Förderung, gleichzeitig erweitert sich das Fördergebiet auf alle Kommunen im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg. Für Niedersachsen ergeben sich damit neue Fördermöglichkeiten.

Mit dem **neuen Ziel-2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“** möchte die Kommission unter Verweis auf die Herausforderungen für das gesamte Gemeinschaftsterritorium die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung außerhalb der bedürftigsten Regionen und Mitgliedstaaten unterstützen. Zu diesen Regionen wird das **gesamte Land Niedersachsen** (mit Ausnahme des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg, siehe oben) zählen, da die Kommission auf die Vorgabe einer Gebietskulisse im neuen Ziel-2 verzichtet. Im Zuge eines Paradigmenwechsels als Ergebnis des bisher nicht befriedigend verlaufenden Lissabon-Prozesses, der den Fokus weniger auf den regionalen Nachteilsausgleich sondern vermehrt auf die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit legt, ist die Vorgabe eines Fördergebietsplafonds (Fördergebiete) innerhalb des Ziel-2 von der Europäischen Kommission nicht mehr vorgesehen. Damit ist potenziell jede Region außerhalb von Ziel-1 im Rahmen des neuen Ziel-2 förderfähig. Innerhalb dieses neuen Ziel-2 wird es damit keine Fördergebietsabgrenzungen geben, so dass dann das gesamte Land Niedersachsen Fördergebiet wäre. Damit erweitert sich die geografische Fördergebietskulisse und erstreckt sich auch auf die bisher nicht geförderten Gebiete wie die Region Hannover, der Kreis Schaumburg und der Raum Osnabrück. Auch dadurch ergeben sich für Niedersachsen neue Fördermöglichkeiten. Differenzierter ist die Frage bei der Betrachtung der Förderbedingungen zu sehen. Sofern sich im neuen

Ziel-2 ungünstigere Förderbedingungen bewahrheiten, werden sich für die bisherigen Ziel-2 Fördergebiete Verschlechterungen ergeben.

Eine thematische und regionale Konzentration der Mittel im Rahmen einer nationalen Rahmenstrategie ist unter diesen Bedingungen Sache der Mitgliedsstaaten selbst. Den Rahmen für nationale regionale Beihilfen hat die Kommission in den im Juli 2005 vorgelegten „Guidelines on Nationale Regional Aid for 2007 – 2013“⁴⁸ beschrieben. Niedersachsen ist als zukünftiges Ziel-2-Gebiet (außerhalb des Ziel-1-Übergangsbereiches) nach Art. 87 (3) c) zu behandeln und wird damit aufgrund der für Deutschland zu beachtenden Bevölkerungskulisse nur zum Teil für nationale regionale Beihilfen zugänglich sein.

Abbildung 49: Neue Zielgebietsregionen



Die im Juli 2005 vorgelegten strategischen Leitlinien der Gemeinschaft⁴⁹ für den Zeitraum 2007 – 2013 dienen vor allem dem Zweck, die gemeinschaftlichen Prioritäten zu ermitteln, die im Rahmen der Kohäsionspolitik gefördert werden sollen, um die Synergien mit der in den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung definierten Lissabon-Strategie zu stärken und zu deren Umsetzung beizutragen. Die KOM beabsichtigt damit die künftige Kohäsionspolitik stärker in den Dienst der Europäischen Lissabon- und Göteborg-Ziele zu stellen. Die neue, umfassende politische Strategie hat das Ziel, die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“. Für die Aufstellung der neuen Programme in Niedersachsen hätte das zur Folge, dass der Verbesserung der Innovationskräfte im Land eine höhere Priorität eingeräumt werden müsste als bisher. Hier ist allerdings noch abzuwarten, inwieweit diese stra-

⁴⁸ Communication from the Commission, Guidelines on Nationale Regional Aid for 2007 – 2013, Brüssel Juli 2005.

⁴⁹ Mitteilung der Kommission, Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung, Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, Brüssel 05.07.2005.

tegischen Leitlinien der Gemeinschaft im Planungsprozess für die künftige Förderperiode auf die „einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne der Länder“ und die Operationellen Programme durchschlagen werden. Aus Sicht des Gutachters verfügt Niedersachsen auf der einen Seite über einen genügenden Förderbedarf - gemessen an den Innovationsindikatoren –auf der anderen Seite aber auch über ausreichende Potenziale und Ansatzpunkte im Unternehmenssektor sowie im Sektor der Wissenschaft, um entsprechende innovative Produkte und Dienstleistungen wachstums- und beschäftigungsfördernd entwickeln und bedienen zu können.

Ziel-1 „Konvergenz“

Im Rahmen des für Niedersachsen relevanten neuen Ziel-1 „Konvergenz“ konzentriert der EFRE (Artikel 4 Entwurf EFRE-Verordnung⁵⁰) seine Hilfen auf die Unterstützung einer nachhaltigen integrierten regionalen und lokalen Wirtschaftsentwicklung, indem das endogene Potenzial durch Programme mobilisiert und gestärkt wird, die auf die Modernisierung und Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstrukturen insbesondere in den folgenden Bereichen abzielen:

1. *Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Unternehmergeist einschließlich Stärkung der regionalen FTE-Kapazitäten; Unterstützung der industriellen FTE in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und des Technologietransfers; Verbesserung der Verbindungen zwischen KMU und Hochschulen sowie Forschungs- und Technologiezentren; Entwicklung von Unternehmensnetzwerken und -clustern; Unterstützung der Bereitstellung von Unternehmens- und Technologiedienstleistungen für Gruppen von KMU; Förderung des Unternehmergeistes und Schaffung von Finanzierungsquellen für Innovationen in KMU durch neue Finanzierungsinstrumente.*
2. *Informationsgesellschaft einschließlich: Ausbau des lokalen Inhalts sowie von lokalen Diensten und Anwendungen; Entwicklung von On-line-Diensten für die Öffentlichkeit und Verbesserung des Zugangs zu diesen; Unterstützung und Dienstleistungen für KMU im Hinblick auf die Einführung und effiziente Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT).*
3. *Umwelt einschließlich: Investitionen gekoppelt an die Bereiche Abfallbewirtschaftung, Wasserversorgung, Behandlung von städtischen Abwässern und Luftqualität; Integrierte Vorbeugung und Kontrolle, Sanierung von verschmutzten Geländen und Flächen; Förderung der Artenvielfalt und des Naturschutzes; Unterstützung für KMU im Hinblick auf die Förderung von Plänen zur nachhaltigen Produktion durch Einführung von rentablen Verwaltungssystemen für Umwelt und durch die Einführung und Nutzung von Technologien zur Verschmutzungsverhütung.*
4. *Risikoverhütung einschließlich: Entwicklung und Durchführung von Plänen zur Verhütung von natürlichen und technologischen Risiken.*
5. *Fremdenverkehr einschließlich: Förderung des natürlichen und kulturellen Reichtums als Potenzial für einen nachhaltigen Fremdenverkehr; Schutz und Aufwertung des Kulturerbes zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung; Unterstützung für eine bessere Bereitstellung von touristischen Leistungen im Hinblick auf neue Leistungen mit höherem Mehrwert.*

⁵⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (von der Kommission vorgelegt), Brüssel 14.07.2004.

6. *Investitionen in Verkehrsnetze, einschließlich der transeuropäischen Netze und integrierte Strategien zur Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs, die zur Verbesserung der Beförderungsleistungen im Personen- und Güterverkehr und des Zugangs zu diesen, zu einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern, zur Förderung von Systemen des kombinierten Verkehrs und zur Verringerung der Auswirkungen auf die Umwelt beitragen.*
7. *Energie einschließlich: transeuropäische Netze, die zur Verbesserung der Versorgungssicherheit, zur Vollendung des Binnenmarktes und zur Einbeziehung von Umweltbelangen beitragen; Verbesserung der Energieeffizienz und der Entwicklung von erneuerbaren Energien.*
8. *Investitionen in dem Bereich Bildung, die zur Steigerung der Attraktivität und der Lebensqualität in den Regionen beitragen.*
9. *Investitionen in dem Bereich Gesundheit einschließlich von Investitionen, die die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen verbessern und so zur regionalen Entwicklung und zur Lebensqualität in den Regionen beitragen.*
10. *Direktbeihilfen für Investitionen in KMU, die zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen.*

Das Ziel-1-Übergangsgebiet bietet ein sehr breites wirtschaftspolitisches Förderspektrum, die Fonds tragen bis zu 75 % der öffentlichen Ausgaben. Allerdings erfährt das Übergangsgebiet eine beihilferechtliche Sonderbehandlung. Die Fördersätze werden von 30 % – 50 % zu Beginn der Förderperiode auf 15 % - 35 % bis 2013 abgesenkt. Dennoch sind die Förderkonditionen im Vergleich zum zukünftigen Ziel-2-neu und im Vergleich zur bisherigen Situation im Raum Lüneburg deutlich besser. Insbesondere ist die direkte Unternehmensförderung möglich.

Der ESF unterstützt im Rahmen des neuen Ziel-1 „Konvergenz“ Maßnahmen und Aktionen, die auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet sind:

- Ausweitung und Verbesserung der Investitionen in das Humankapital
- Stärkung der institutionellen Kapazität und der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Dienstleistungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zur Förderung von Reformen und eines verantwortungsvollen Verwaltungshandelns vor allem im Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Justizbereich
- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen
- Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung von Arbeitssuchenden und Inaktiven, Prävention von Arbeitslosigkeit, Verlängerung des Arbeitslebens und Erhöhung der Beteiligung am Arbeitsmarkt von Frauen und Migranten
- Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen und Bekämpfung von Diskriminierungen

Bei der Umsetzung der genannten Ziele und Prioritäten fördert der ESF die Verbreitung und Einbeziehung von innovativen Tätigkeiten (bisher Art. 6 Projekte) sowie die transnationale und interregionale Zusammenarbeit (Nachfolge zu EQUAL), insbesondere durch den Austausch von Informationen, Erfahrungen, Ergebnissen und bewährten Verfahren

sowie durch die Entwicklung von ergänzenden Konzepten und koordinierten oder gemeinsamen Aktionen (Förderung von Netzwerkprozessen).

Die Fördermöglichkeiten im ESF-Schwerpunkt „Ausweitung und Verbesserung der Investitionen in das Humankapital“ sind im Vergleich zur bisherigen Situation eines Ziel-2-alt sehr weitgehend und bieten neue Möglichkeiten für die Förderung im Raum Lüneburg. So ist folgendes möglich: Förderung der Umsetzung von Reformen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Förderung einer verstärkten Beteiligung an der allgemeinen und beruflichen Bildung während des gesamten Lebens sowie Entwicklung des Humanpotenzials in den Bereichen Forschung und Innovation. Der 2. Schwerpunkt „Stärkung der institutionellen Kapazität und der Effizienz“ ist sicherlich für ein entwickeltes Land wie Niedersachsen weniger relevant für die Förderung als bspw. für Beitrittsstaaten. In den anderen Schwerpunkten ist verglichen mit dem bisherigen Förderspektrum in einem Ziel-2-alt festzustellen, dass die bisherigen Programme weitgehend auch zukünftig mit dem ESF förderfähig sein werden. Die horizontale Förderung wird beibehalten. Der ausschließliche Frauenschwerpunkt im Politikfeld E wird zugunsten eines übergreifenden Zielgruppenansatzes wegfallen.

Ziel-2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

Im Rahmen des für Niedersachsen relevanten neuen Ziel-2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konzentriert der EFRE (Artikel 5 Entwurf EFRE-Verordnung⁵¹) seine Unterstützung im Rahmen von regionalen nachhaltigen Entwicklungsstrategien auf folgende 3 Prioritäten:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft durch Förderung der Konzeption und Umsetzung von regionalen Innovationsstrategien, die das Entstehen von effizienten regionalen Innovationssystemen begünstigen
- Umwelt und Risikoverhütung
- Zugang - außerhalb der großen städtischen Zentren - zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Während die ursprünglichen Verordnungsentwürfe einen weitgehenden Wegfall der Fördermöglichkeiten für die einzelbetriebliche Unternehmensförderung sowie für die Infrastruktur- und die Tourismusförderung vorsahen, sehen die konsolidierten Fassungen der entsprechenden EU-Ratsarbeitsgruppe eine weitgehende Öffnung der Fördermöglichkeiten vor. In jedem Fall können die künftigen EFRE-Förderschwerpunkte der Förderperiode 2007-2013 in Niedersachsen bedient werden.

Der ESF unterstützt im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Aktionen, die auf folgenden Schwerpunkte⁵² ausgerichtet sind:

- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen

⁵¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (von der Kommission vorgelegt), Brüssel 14.07.2004.

⁵² Diese 3 Schwerpunkte sind wortgleich Bestandteil der Schwerpunkte für das neue Ziel-1.

- Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung von Arbeitssuchenden und Inaktiven, Prävention von Arbeitslosigkeit, Verlängerung des Arbeitslebens und Erhöhung der Beteiligung am Arbeitsmarkt von Frauen und Migranten
- Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen und Bekämpfung von Diskriminierungen sowie
- Die Förderung des lebenslangen Lernens (dieser Schwerpunkt ist im Rahmen des Konsolidierungsprozesses hinzugekommen).

Analog zum Ziel-1-neu fördert der ESF im Ziel-2-neu die Verbreitung und Einbeziehung von innovativen Tätigkeiten (bisher Art. 6 Projekte) sowie die transnationale und interregionale Zusammenarbeit.

Verglichen mit dem bisherigen Förderspektrum bedeutet dies, dass die bisherigen Programme weitgehend auch zukünftig mit dem ESF förderfähig sein werden. Die horizontale Förderung wird beibehalten. Der ausschließliche Frauenschwerpunkt im Politikfeld E wird zugunsten eines übergreifenden Zielgruppenansatzes wegfallen. Gemessen an dem Förderbedarf in Niedersachsen sowie der bisherigen realisierten Programme werden die in der Verordnung genannten ESF-Förderschwerpunkte prinzipiell bedient werden können.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Rahmenbedingungen und der sozio-ökonomischen Analyse können einige Empfehlungen formuliert werden. Begonnen werden soll mit Empfehlungen zur grundsätzlichen und strategischen Ausrichtung des künftigen Programms:

Die Ziele von Lissabon und Göteborg rücken die **Verbesserung der Innovationskräfte in den Mittelpunkt**. Strukturelle Effekte zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit werden gerade durch die Förderung der technologischen Leistungsfähigkeit erzielt. Diese Effekte wirken langfristig und würden über kurzfristige Entlastungseffekte hinaus gehen. Die Analyse der sozioökonomischen Situation des Landes Niedersachsen zeigt, dass Niedersachsen auf der einen Seite über einen genügenden Förderbedarf - gemessen an den unterdurchschnittlichen bis durchschnittlichen Innovationsindikatoren (mit den Ausnahmen der Regionen Hannover und Braunschweig) – auf der anderen Seite aber auch über ausreichende Potenziale und Ansatzpunkte im Unternehmenssektor sowie im Sektor der Wissenschaft (Hochschulen, (anwendungsorientierte) Forschungsinstitute (z.B. Deutsches Institut für Lebensmitteltechnik)) verfügen. **Empfehlung:** Aus Sicht des Gutachters sollten die z.T. neuen Förderimpulse aus Brüssel und Fördermöglichkeiten aufgegriffen werden und Maßnahmen zur Innovationsförderung in den Bereichen Unternehmensförderung (betriebliche Investitionsförderung mit Fokus auf Produkt- und Prozess-Innovationen, Existenzgründungsförderung im wissensintensiven Bereich), Infrastruktur und Humankapital (ESF) in stärkerem Umfang als bisher in das Programm aufgenommen werden, um damit die technologische Leistungsfähigkeit Niedersachsens als wesentliche Determinante für nachhaltiges und strukturelles Wachstum zu stärken.

Als ein wichtiges Element einer innovationsorientierten und wachstumsorientierten Förderung in Niedersachsen sieht der Gutachter die Förderung von **Kompetenzfeldern** an. Die Förderung sollte die in Niedersachsen vorhandenen Branchenschwerpunkte/Kompetenzfelder mit Bedeutung über die Landesgrenzen hinaus in den Fokus nehmen und explizit als Spitzenförderung des Landes Niedersachsen anlegen und mit den vorhandenen Instrumenten zu unterstützen. Zu den Stärken der Fördergebiete gehören folgende hohe

Branchenkompetenzen: Ernährungsgewerbe; Fahrzeugbau; Logistik; Tourismusgewerbe; Rohstoffherzeugung und Verarbeitung mit den Segmenten Energie, Chemie, Kunststoff und Stahl. Von hoher Bedeutung für die effektive Förderung in Kompetenzfeldern ist die Realisierung von Verbundprojekten zwischen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und KMU. Der in der sozioökonomischen Analyse festgestellte Trend zu einer höheren Wissensintensität der Produktion und Beschäftigung in Niedersachsen (allerdings ist das Niveau häufig noch niedriger als im Durchschnitt Westdeutschlands), ist zu verstetigen. Die Förderung außerhalb der Spitzenförderung soll dabei allerdings nicht außer Acht gelassen werden. Vielmehr ist ein dem aus der SWOT-Analyse abgeleiteten Fördermittelbedarf angepassten Instrumenten- und Budget-Mix anzustreben. **Empfehlung:** In der zukünftigen Strukturfondsförderung Niedersachsens sollte die Förderung von profilierenden Kompetenzfeldern eine erkennbare und stärkere Rolle als bisher einnehmen.

Niedersachsen wird im zukünftigen Ziel-2-Programm vollständig Fördergebiet sein können. Die sozioökonomische Analyse zeigt, dass die Ausgangslage in den Regionen Niedersachsens unterschiedlich ist und nach wie vor in strukturschwächere und strukturstärkere Regionen unterschieden werden kann. Gleichwohl weisen auch die strukturschwächeren Gebiete spezifische Stärken auf, die es in der Zukunft konzentriert zu entwickeln gilt. Wichtig hierbei ist, dass der Mitteleinsatz gezielt und nachweisbar auf erwartbare Wachstumswirkungen bei innovativen Produkten und Dienstleistungen erfolgt. Das erhöht die Chance, auch die heute noch strukturschwächeren Regionen an die Wachstumsziele der Europäischen Union heranzuführen. **Empfehlung:** Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass die Förderung aus wachstumspolitischen Gründen auch auf die strukturstärkeren Regionen ausgeweitet werden sollte. Grundsätzlich ist darüber hinaus zu empfehlen, dass die Förderung regional differenziert anknüpfend an den unterschiedlichen Stärken umgesetzt werden sollte.

Für einzelne Förderachsen eines künftigen Programms können folgende Empfehlungen ausgesprochen werden:

- Die **einzelbetriebliche Investitionsförderung** im Programm entfaltet in der aktuellen Förderperiode die höchsten gemessenen Wirkungen hinsichtlich Investition und Beschäftigung. Sie ist eingebunden in die nationale Unternehmensförderung im Rahmen der GA. Wie die Untersuchungen gezeigt haben, konnten durch die Unternehmensförderung des Ziel-2-Programms in starkem Umfang betriebliche Investitionen (rund 19 % der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Niedersachsen) und Beschäftigungseffekte (rund 29.000 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze) erzielt werden. Diese guten Ergebnisse könnten durch einen stärkeren Innovations- und Wirkungsbezug der Programme und Projekte noch ausgebaut werden. Damit würde den Zielen von Lissabon, aber auch den durchaus vorhandenen Potenzialen im Land besser Rechnung getragen werden. Im Vergleich zur bisherigen **Innovationsförderung** besteht durch eine erweiterte regionale Fördergebietskulisse zusätzlicher Spielraum für die Innovationsförderung in den FuE-starken Regionen Hannover, Braunschweig/Wolfsburg sowie Osnabrück. **Empfehlung:** An der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sollte prinzipiell aber angepasst in der zukünftigen Förderperiode festgehalten werden. Im Vergleich zur bisherigen einzelbetrieblichen Förderung sollte 1. ein stärkerer Fokus auf der betrieblichen Innovationsförderung liegen und 2. die Förderung regional differenzierter erfolgen.
- Die sozioökonomische Analyse sowie die Projektanmeldungen und Projektrealisierungen in der aktuellen Periode durch die öffentlichen Projektträger zeigen einen Bedarf

zur Förderung von Infrastrukturen bei Gewerbe, Städtebau/Konversion, Tourismus sowie Verkehrsnetzen. Im Flächenland Niedersachsen ist im Bereich der **Infrastrukturförderung** mit einem zusätzlichen Bedarf vor dem Hintergrund der Standortschließung der Bundeswehr sowie dem anhaltenden Trend zur Deindustrialisierung (Südostniedersachsen) in bestimmten Regionen zu rechnen, dem in der neuen Periode mit entsprechender Mittelausstattung Rechnung zu tragen ist. Um im Bereich der gewerblichen Infrastrukturförderung vor dem Hintergrund einer erweiterten regionalen Fördergebietskulisse sowie dem Risiko des Aufbaus von Überkapazitäten im Gewerbeflächenangebot Rechnung zu tragen, sollten zusätzliche Qualitätskriterien in den Bewilligungsverfahren konsequent angewendet werden. Dafür hat Niedersachsen die Eckwerte zur regionalen Strukturpolitik entwickelt. Die Förderung von touristischen Infrastrukturangeboten spielt gerade in den stark geprägten ländlichen Tourismusregionen (u.a. Harz, Nordsee, Heide) eine wichtige Rolle. Im Vergleich zur bisherigen Förderung sollte der Fokus zusätzlich auf der Förderung neuer Tourismusangebote (ggf. Kultur-, Erlebnis-, Wellness- und Erholungstourismus) und Vernetzung bestehender Angebote liegen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Förderung klassischer Tourismusangebote in vielen Regionen den anhaltenden Rückgang der Besucher- und Übernachtungszahlen nicht aufhalten konnte. **Empfehlung:** Im Flächenland Niedersachsen ist bei der **Infrastrukturförderung** gleichzeitig eine Fortsetzung und Veränderung der Förderung in den Bereichen gewerbliche Infrastruktur, Städtebau/Konversion, touristische Infrastruktur sowie Verkehrsnetze mit einer adäquaten Mittelausstattung erforderlich. Im Vergleich zur bisherigen Infrastrukturförderung sollte 1. ein stärkerer Fokus auf den Innovationsbezug der Infrastruktur gelegt werden und 2. die Förderung nach qualitativen Wirkungskriterien regional differenzierter als bisher erfolgen .

- Für die Erzielung von neuer Dynamik in der Wirtschaft Niedersachsens sind zwei weitere Determinanten wichtig, einmal die Steigerung der **Exporttätigkeit** und einmal die Erhöhung der Zahl der **Existenzgründungen** in unterschiedlichen Qualitäten. Beide Determinanten sind als Förderthemen prominent zu entwickeln. Dem Export kommt in Zeiten stagnierender Binnennachfrage als wesentlicher Wachstumsfaktor eine besondere Rolle in Deutschland und auch in Niedersachsen zu. Die Exporttätigkeit Niedersachsens ist gestiegen und einige Branchen (Fahrzeugbau, die chemische Industrie und der Maschinenbau) besitzen eine ausgesprochen hohe Exporttätigkeit. Diese positiven Entwicklungen sind als Chance für die weitere Entwicklung zu verstehen sowie zu verstetigen und auf andere Branchen auszuweiten. **Empfehlung:** Bei der Gestaltung des neuen Programms sollte geprüft werden, ob neue Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung der niedersächsischen Wirtschaft und der Existenzgründung entwickelt oder bestehende verstärkt (Messeförderung) bzw. stärker in den anderen Förderachsen integriert werden können. Da Existenzgründungen sowohl mit den Mitteln des EFRE als auch des ESF gefördert werden können, ist hier eine konsistente Strategie zwischen den Fonds zu entwickeln und die Fördertatbestände klar voneinander zu trennen.
- An der Förderung von Maßnahmen im Umweltbereich sollte festgehalten werden. Damit Maßnahmen im Umweltbereich nicht im konzeptionellen Stadium stehen bleiben, könnte die Förderung konkreter Maßnahmen bspw. zur Sanierung von Industriebrachen oder auch investive Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000 angezeigt sein. Allerdings müssen die geförderten Investitionen immer den Zielen des EFRE entsprechen, die auf die Wirtschaftsentwicklung fokussieren. Artikel 5, Abs. 2 des Entwurfs der EFRE-Verordnung schränkt hierzu ein, dass die Investitionen „zu einer

nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und zur Diversifizierung der ländlichen Gebiete beitragen“ müssen. Nicht außer Acht gelassen werden sollten die Möglichkeiten zur Verknüpfung des Förderthemas Umwelt mit dem Unternehmenssektor. Die Förderung von innovativen Technologien, Prozessen und Produkten im Bereich Umwelt könnte (auch) für die künftige Periode ein Förderthema sein. Gegenüber der bisherigen Förderung sollte im Bereich Umwelt eine stärkere Bündelung der Maßnahmen sowie eine Neubemessung der finanzierbaren Förderbedarfe erfolgen, da die Vielzahl der Planänderungen gezeigt hat, dass in einigen Umweltmaßnahmen von einem zu hohen Mittelbedarf ausgegangen wurde. Eine Ursache dafür ist die Schwäche von potenziellen Projektträgern die finanzielle Eigenbeteiligung leisten zu können.

- Den Bedürfnissen großer Städte mit ihren spezifischen Problemlagen soll in der künftigen Strukturfondsförderung gemäß Art. 8 der EFRE Verordnung stärker als bisher Rechnung getragen werden. Niedersachsen hat zu dieser Förderachse „**städtische Dimension**“ Erfahrungen im Rahmen der Städtebauförderung gemacht. Diese Förderachse bietet Niedersachsen durchaus Chancen zur Gestaltung, weil in einigen Städten des Landes entsprechende Problemlagen vorzufinden sind. Die Aufgabe, Umbaumaßnahmen in Quartieren vorzunehmen, wird aufgrund der demografischen Entwicklungen auch zukünftig von großer Bedeutung sein. Aufgrund von Änderungen bei Bevölkerungszahl und –struktur sind erhebliche Anpassungen der lokalen Infrastruktur erforderlich, um eine effiziente Daseinsvorsorge zu gewährleisten, die wiederum die Basis für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung bietet. Des Weiteren muss die Herausforderung der Alterung rechtzeitig angenommen werden und schließlich sind gerade die Städte aufgefordert, die zuwanderungsbedingten Integrationsaufgaben zu schultern. **Empfehlung:** Die Förderung der „städtischen Dimension“ sollte auch zukünftig ein Bestandteil der Förderstrategie Niedersachsens sein. Es bietet sich eine modifizierte Fortführung der Strategie zur Erneuerung städtischer Problemgebiete in Koordination mit der Städtebauförderung und ESF-Förderung an, wobei eine Ausrichtung gemäß dem strategischen Ziel „Wettbewerb und Beschäftigung“ auf den Beitrag zum ökonomischen Strukturwandel gegeben sein sollte.

Im Rahmen des Ziel-2-Programms wird mit dem ESF volumenmäßig nur ein kleiner Teil der ESF-gestützten Arbeitsmarktpolitik im Land Niedersachsen umgesetzt. Die im Rahmen des Ziel-2 eingesetzten Instrumente sind deshalb nicht losgelöst von anderen Programmen in Niedersachsen zu sehen. Empfehlungen für die künftige Förderperiode müssen deshalb die Ergebnisse der Evaluation der Arbeitsmarktprogramme berücksichtigen. Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Informationen über die Ergebnisse sind in den im folgenden dargestellten Empfehlungen berücksichtigt. Die Empfehlungen beginnen mit einigen grundlegenden Aspekten zur zukünftigen ESF-Förderung in Niedersachsen.

Die neu ausgerichtete Lissabon-Strategie und die Strategischen Leitlinien für die Förderperiode 2007 bis 2013 nennen eine neue Ausrichtung für die ESF-Strategie: "Europa muss die Grundlagen seiner Wettbewerbsfähigkeit erneuern, sein Wachstumspotenzial sowie seine Produktivität erhöhen und den sozialen Zusammenhalt stärken, indem es vor allem auf Wissen, Innovation und Aufwertung des Humankapitals setzt." Der ESF kann als Humanvermögensorientierter Fonds diese Ausrichtung in besonderem Maße aufgreifen und unterstützen. **Empfehlung:** Bei der Erarbeitung der Strategie für den ESF der nächsten Förderperiode sollte Niedersachsen diese Möglichkeiten aufgreifen und entsprechende Instrumente bereit stellen.

Das Arbeitskräftepotenzial als eine wesentliche Determinante für Wachstum unterliegt perspektivisch betrachten Veränderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben. Der Arbeitsmarkt in Niedersachsen ist zur Zeit geprägt von im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit (Dezember 2004: 10,2 % zu 8,7 %), die sich sowohl regional – mit zunehmender Tendenz – als auch nach Gruppen unterschiedlich darstellt. Gleichzeitig kommt es bereits heute zu einem Nebeneinander von Engpässen bei qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften sowie einem Überangebot von einfachen oder im Zuge des Strukturwandels entwerteten Qualifikationen. Dies verdeutlicht den vorhandenen Förderbedarf im Bereich des ESF auch für die nächste Förderperiode in Niedersachsen. Die demografische Entwicklung in Niedersachsen hat für den Arbeitsmarkt Entlastungs- und Belastungseffekte. Perspektivisch nimmt das Erwerbspersonenpotenzial in Niedersachsen ab. Diese Entwicklung setzt zu Beginn des kommenden Jahrzehnts ein und beschleunigt sich in der Folgezeit. Eine demographisch bedingte nennenswerte Entlastung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts ist erst am Ende der nächsten Förderperiode zu erwarten. Diese Entlastung hat zudem auch ihre negativen Seiten. Die Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften könnten noch zunehmen. Der demographische Wandel birgt das Risiko eines gravierenden Verlustes an Humanressourcen im Zuge von Alterung und Abwanderungen insb. aus benachteiligten Regionen, der sich negativ auf die Wettbewerbsposition einzelner Regionen Niedersachsens gegenüber anderen Regionen auswirken könnte. Die Entwicklung der Humanressourcen gewinnt damit in der schrumpfenden und alternden Gesellschaft an Bedeutung. **Empfehlung:** Die zukünftige Strategie für die Arbeitsmarktpolitik sollte das Ziel verfolgen, das quantitative als auch qualitative Mismatch am Arbeitsmarkt zu verringern und dabei zunehmend den 1. Arbeitsmarkt und die Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials in den Blick nehmen.

Als Zielgruppen für die künftige Arbeitsmarktpolitik sind Arbeitslose, Benachteiligte und Beschäftigte in den Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik zu stellen. Insbesondere gehören zu den Zielgruppen: Jugendliche an der Schwelle von der Schule in Ausbildung und an der Schwelle von der Ausbildung in den Beruf; Frauen ohne Erwerbstätigkeit; ältere Arbeitnehmer (arbeitslos oder in Arbeit, ggf. von Arbeitslosigkeit bedroht); Geringqualifizierte; Langzeitarbeitslose; Migranten. Die Zielgruppe der Arbeitslosen und nicht Erwerbstätigen verfügen in der Regel über fehlende oder nicht an den bedarf angepasste Qualifikationen oder andere Gründe verhindern die Erwerbstätigkeit (Markteintrittsbarrieren für Frauen oder Ältere). Die Gruppe der Beschäftigten wird – demografisch bedingt – zunehmend eine größere Rolle in der Arbeitsmarktpolitik spielen.

Insbesondere aus der perspektivischen Betrachtung der demografischen Entwicklung nimmt die Bedeutung des lebensbegleitenden Lernens immer mehr zu. Dies sollte sich auch als Förderthema niederschlagen. Dies ist daraus zu begründen, dass perspektivisch die Nachfrage nach qualifiziertem Personal nicht mehr unbegrenzt durch die Einstellung von jungen, in das Berufsleben eintretende Nachwuchskräften gedeckt werden kann. Die Leistungsfähigkeit der bestehenden, insb. älteren Belegschaft ist sicherzustellen. Damit werden für diese Zielgruppe zugeschnittene Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen immer wichtiger. Zudem ist es wichtig, den Zugang und den Wiedereintritt zum Erwerbsleben mit entsprechenden Maßnahmen zu unterstützen und Arbeitsmarkteintrittsbarrieren auch auf Seiten der Unternehmen zu reduzieren.

- In der neuen Periode 2007 bis 2013 sollten die **Programme** eine übersichtlichere und **weniger detaillierte Struktur** erhalten. Die zukünftige Programmstruktur sollte eine möglichst hohe Flexibilität auf der Ebene der Schwerpunkte ermöglichen. Daher

schlagen wir eine Reduktion der Zahl der Schwerpunkte vor. Innerhalb eines jeden Schwerpunkts ist eine ausreichende Zahl von Maßnahmen zu formulieren, die sich aus den im Rahmen des Planungsprozesses gesetzten Zielen der Förderung inhaltlich und in der Zahl ableiten müssen. Deshalb soll hier keine Empfehlungen zur anzustrebenden Zahl der Maßnahmen gegeben werden. Eine geringere Zahl von Schwerpunkten besitzt den Vorteil einer höheren Flexibilität im Rahmen der Anpassung an sich ändernde Sachverhalte und erfordert einen geringeren Aufwand bei Planänderungen. Aus den bisher in den Empfehlungen genannten Förderthemen sind folgende Schwerpunkte für das EFRE-Programm denkbar: „Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Gründungsförderung“, „Förderung von Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“, „Verbesserung der regionalen Wachstumspotenziale“. Diese Struktur ist prinzipiell für das Ziel-1- und das Ziel-2-Programm anwendbar.

- Die ESF-Förderung könnte entsprechend den Kommissionsvorschlägen in einem eigenen Programm die in der Verordnung genannten Schwerpunkte verfolgen:

 1. Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen
 2. Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung von Arbeitssuchenden und Inaktiven, Prävention von Arbeitslosigkeit, Verlängerung des Arbeitslebens und Erhöhung der Beteiligung am Arbeitsmarkt von Frauen und Migranten
 3. Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen und Bekämpfung von Diskriminierungen

Bei dieser Programmstruktur wäre eine Differenzierung der Programmstruktur zwischen dem Ziel-2 und einem möglichen Ziel-1-Phasing-Out ist auf der Schwerpunktebene nicht erforderlich. Für eine solche Differenzierung dient die Ebene der Maßnahmen.
- In der künftigen Förderperiode werden für die Ziel-2-Gebiete **Monofondsprogramme** aufgestellt werden. Dies ist aus Sicht der Verwaltungsvereinfachung gerade für das Ziel-2-Programm zu begrüßen. Damit werden eher technisch bedingte Umschichtungen von ESF-Mitteln zwischen EFRE-dominierten Schwerpunkten zukünftig vermieden. Was aus Sicht der Verwaltungsvereinfachung gerade in der Administration der Programme für Ziel-2-Gebiete zu begrüßen ist, sollte aber nicht dazu führen, dass die Strategien der einzelnen Fonds unverbunden oder unkohärent nebeneinander stehen. Dies gilt auch im Hinblick auf den ELER. Überschneidungspotenziale bei Fördertatbeständen zwischen EFRE und ESF bestehen bspw. bei der Förderung von Existenzgründungen, zwischen ELER und ESF bei der Förderung von Weiterbildung. Zwischen EFRE und ELER besteht Abgrenzungsbedarf bei investiven Maßnahmen im Zusammenhang mit NATURA 2000. **Empfehlung:** Die Verwaltungsbehörde bzw. die verantwortlichen Akteure für die Programmentwicklung sollten für eine integrative Entwicklung der Programmstrategien hinsichtlich der Fonds EFRE, ESF und ELER sorgen und sicher stellen sowie dafür geeignete Verfahren verwenden. Diese Empfehlung gilt gleichzeitig für die Integration der einzelnen Fachpolitiken im Land (Wirtschaft, Arbeit, Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kultur, Umwelt, Agrar) für das neue Ziel-2- bzw. Ziel-1-Programm.
- Aufgrund der geschilderten Lage der öffentlichen Haushalte von Bund, Land und Kommunen wird es zukünftig immer schwieriger werden, ausreichend Mittel zur **Kofinanzierung** der Strukturfondsmittel bereit zu stellen. Gerade bei Maßnahmen, deren ökonomischer Effekt nicht unmittelbar und kurzfristig erkannt wird (z.B. Agenda-Prozesse), war dies auch schon in der aktuellen Förderperiode festzustellen. **Empfeh-**

lung: Gerade aus Sicht der Kommunen oder anderer finanzschwacher Institutionen (Forschungsinstitute), die häufig Projektträger sind, sind bei PPP-Projekten verbesserte Möglichkeiten zur Einbeziehung privater Mittel notwendig und einzufordern.

Für den ESF bedeutet die Einbeziehung privater Mittel (z.B. Unternehmensbeiträge) auch immer ein Qualitätskriterium (u. a. wirtschaftliche/sparsame Mittelverwendung), da Unternehmen bei einer finanziellen Beteiligung entsprechende Ergebnisse erwarten bzw. einfordern. Zudem stehen originäre staatliche Mittel wie in der Arbeitslosenförderung nicht in diesem Umfang zur Verfügung.

- Da sich die Rahmenbedingungen für die kommende Förderperiode ändern werden, halten wir es für angebracht, eine hinreichende Informationspolitik mit umsetzenden Stellen und Vertretern der Regionen in Niedersachsen zu betreiben. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn die Strukturpolitik zukünftig stärker regionalisiert - bspw. anhand der Wachstumskonzepte - durchgeführt werden sollte.
- Trotz vorgenommener Verbesserungen des **EFRE-Monitorings** bestehen aus Sicht des Gutachters weiterhin Erweiterungs-, Optimierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten beim Monitoring der Strukturfondsinterventionen, die in der neuen Programmperiode von der Verwaltungsbehörde aufgegriffen werden sollten. Bislang wurden im EFRE Finanz- und Wirkungsdaten der Projekte dezentral und unabhängig voneinander geführt. Für die zukünftige Erstellung der Durchführungsberichte sowie weiterführender Evaluierungen sollten die relevanten Indikatoren in einer einheitlichen und standortübergreifenden EDV-Datenbank gebündelt werden, auf die alle Beteiligte (Bewilligungsstellen, Koordinatoren) einen unmittelbaren Zugriff haben. Die projektspezifischen Bewilligungs- und Auszahlungsdaten sollten mit den Wirkungsdaten der jährlichen Befragung zum Durchführungsbericht verschnitten werden, um alle relevanten Finanz- und Wirkungsdaten zusammenhängend je Vorhaben abzubilden. Bei der Erhebung von Indikatoren und Zielzahlen sollte eine kritische Prüfung der Koordinatoren vorgenommen werden, um den Befragungsaufwand für die Endbegünstigten auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren. Durch den Verzicht auf unrelevante Informationen oder den Rückgriff auf sozioökonomische Daten (u.a. Entwicklung der Übernachtungszahlen in den Fördergebietskreisen⁵³) kann der Erhebungsaufwand für die Endbegünstigten reduziert werden. Die hohen Rücklaufquoten und guten Erfahrungen im ESF-Monitoring der Projektträger zeigen, dass online-basierte Befragungen den jährlichen Erhebungsaufwand bei der Ergebnis- und Wirkungsbefragung reduzieren können. Zukünftig sollte das EFRE-Monitoring an das ESF-System gekoppelt werden und durch eine internetbasierte Befragungplattform erfolgen.

Weitere Synergien und Vereinfachungen bestehen aus Sicht des Gutachters durch die Inanspruchnahme bestehender Datenbanken. Seit 1999 werden vom Statistischen Landesamt für mittlerweile rund 350.000 Unternehmen in Niedersachsen aktuelle Daten zur Beschäftigung, zum Umsatzes und zur Branchenzuordnung in einem laufen-

⁵³ Anfänglich wurde in der Meldenbogenbefragung von den Endbegünstigten die Angabe der Übernachtungszahlen im jeweiligen Kreis bzw. kreisfreien Stadt gefordert. Prognos hat auf diese Abfrage verzichtet und nutzt zur Bestimmung dieser Entwicklung die aktuellen Daten des Statistischen Landesamtes.

den Unternehmensregister geführt.⁵⁴ Um den Erhebungsaufwand der Endbegünstigten zu minimieren, sollten verfügbare Daten des Unternehmensregisters genutzt werden. Dazu könnten die vorhandenen Strukturdaten (Beschäftigte, Umsatz, Branchenzugehörigkeit) der geförderten Unternehmen in die EFRE-Datenbank eingelesen werden. Dieses Verfahren gewährleistet eine hohe Genauigkeit und Aktualität der Unternehmensmerkmale, ermöglicht langfristige Erfolgs- und Verbleibsuntersuchungen (auch nach Auslaufen der Förderung) und reduziert den Erhebungsaufwand für die betroffenen Unternehmen.

Neben dem Vereinfachungspotenzial ist aus Sicht des Gutachters Idealerweise in Analogie zur Praxis für die Arbeitsmarktpolitik des Landes (Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes Niedersachsen) für den EFRE zu empfehlen, die wissenschaftliche Begleitung der Programme von unabhängigen Gutachtern zu vertiefen (Erweiterungspotenzial des Monitorings). Für einzelne relevante Forschungsfragen sollten zur Gewinnung einer besseren Informations- und Entscheidungsgrundlage für die Wirksamkeit der Förderung gesondert vertiefende Befragungen durchgeführt werden, die in Abstimmung mit Verwaltungsbehörde, Fachreferaten, Begleitausschuss und Begleitforscher im diskursiven Verfahren auf Basis der Erfahrungen aus der Programmumsetzung heraus definiert werden sollten. Diese Aufgabe könnte Idealerweise von einer „EFRE-Begleitforschung“ durchgeführt werden.

⁵⁴ Vgl. Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Strukturinformationen über die Wirtschaft Niedersachsens – Auswertungen aus dem niedersächsischen Unternehmensregister, Statistische Monatshefte Niedersachsen 8/2005

6. Anhang

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung, Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Länderanalyse Niedersachsen

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bmb+f), Bundesbericht Forschung 2004, 2004

Bundesministerium der Finanzen, Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2004, in Monatsberichte 05/2005

Bundesministerium für Verteidigung, Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, 2004

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Jahreswirtschaftsbericht 2005, Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern, 2005

Deutsche Bundesbank, Konjunktur regional, Zur Wirtschaftslage in Niedersachsen im IV. Quartal 2004, 2005

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Der Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodologisches Arbeitspapier. Arbeitsdokument Nr. 9. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, 2004

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung, Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, Mitteilung der Kommission, 2005

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für Kohäsion 2007 – 2013, 2005

Europäische Kommission, Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung, Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, Mitteilung der Kommission, Brüssel 05.07.2005.

HVB Group, Drewry, Globalen Hafenengpässe – Keine schnelle Lösung in Sicht, Schifffahrtsmärkte, 2005

Munzinger Länderarchiv, Deutschland, Niedersachsen, Ausgabe 8/2005

Lammers, Karl, Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, HWWA-Report 214, S. 55, 2002

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen 2004 - Das Jahr in Zahlen, Statistische Monatshefte Niedersachsen, 3/2005

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen-Monitor 2004, 2004

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Regionale Bevölkerungsvorausschätzung, Statistische Monatshefte Niedersachsen 2/2005

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Staats- und Kommunalfinanzen 2004, Statistische Monatshefte Niedersachsen 5/2005

Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistische Monatshefte Niedersachsen 8/2005

Niedersächsisches Landesamt für Statistik Verarbeitendes Gewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden 2004, Statistische Berichte Niedersachsen, 2005

Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Hochschulen in Niedersachsen, Zahlen, Daten, Fakten 2004, 2004

Nord/LB, Wirtschaft Niedersachsen, Analysen und Kommentare Oktober 2004

Prognos AG, Prognos Deutschland-Report 2002-2020, 2002

Prognos AG, Prognos Zukunftsatlas 2004, Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, eine gemeinsame Untersuchung mit dem Handelsblatt, 2004

Prognos AG, Prof. Hahne, Zenit GmbH, Halbzeitbewertung des EPPD für die Struktur- fondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006, Endbericht, 2003

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Forschungsvorhaben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger (ADS), Endbericht, RWI Projektberichte, 2004

Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V. (ZDS) Bericht 2003/2004, 2004