Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

EFRE

Zielgebiet Konvergenz

Europa fördert Niedersachsen

# Ex-ante-Bewertung

# für das

# Operationelle Programm für den europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Konvergenz" Förderperiode 2007 – 2013

EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Niedersachsen

GESELLSCHAFT FÜR
REGIONALBERATUNG mbH

GEFRA
Gesellschaft für Finanz- und
Regionalanalysen

# Ex ante-Bewertung

## Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) des Landes Niedersachsen im Rahmen der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013

## Ziel
## „Konvergenz“

**Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

Delmenhorst/Münster, im Februar 2007

## Projektteam

**MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH (Projektleitung)**
Am Wollelager 11
D-27749 Delmenhorst

Tel: (+49-4221) 963 73 0
Fax: (+49-4221) 963 73 29
E-mail: m.ridder@mr-regionalberatung.de

Dr. Michael Ridder (Projektleitung und Koordination)

Dipl.-Ing. Jan Damberg

Dr. Stefan Meyer

**GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR**
Ludgeristr. 56
D-48143 Münster

Tel: (+49-251) 263 9310
Fax: (+49-251) 263 9319
E-mail: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Björn Alecke

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** ..... **- 3 -**

**1 Einleitung und Aufgabenstellung** ..... **- 5 -**

**2 Ex ante-Bewertung** ..... **- 7 -**

2.1 Bewertung der sozioökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf ..... - 7 -

2.2 Beurteilung der Relevanz und Kohärenz der Strategie sowie der erwarteten Auswirkungen ..... - 17 -

2.2.1 Bewertung der strategischen Ziele und Schwerpunkte ..... - 19 -

2.2.1.1 Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU ..... - 19 -

2.2.1.2 Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale ..... - 26 -

2.2.1.3 Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum ..... - 31 -

2.2.2 Bewertung der Querschnittsziele ..... - 38 -

2.2.2.1 Chancengleichheit ..... - 38 -

2.2.2.2 Umwelt ..... - 39 -

2.2.2.3 Nachhaltige Stadtentwicklung ..... - 41 -

2.2.3 Angemessenheit der finanziellen Gewichtung ..... - 41 -

2.2.4 Fazit der strategischen Ausrichtung, der Wirkungsmechanismen sowie der finanziellen Gewichtung ..... - 45 -

2.2.5 Strategische Steuerung des Programms und Beteiligung der Regionen ..... - 47 -

2.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft ..... - 49 -

2.3.1 Kohärenz mit europäischen Politiken ..... - 50 -

2.3.1.1 Kohärenz zu den Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung ..... - 50 -

2.3.1.2 Kohärenz zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft ..... - 53 -

2.3.2 Kohärenz mit nationalen Politiken ..... - 54 -

2.3.3 Kohärenz mit anderen regionalen Förderprogrammen ..... - 55 -

2.3.4 Zusammenfassung der Analyse zur externen Kohärenz ..... - 56 -

2.4 Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme ..... - 57 -

2.4.1 Verwaltungsstellen und -verfahren ..... - 57 -

2.4.2 Begleit- und Bewertungssysteme ..... - 58 -

2.4.2.1 Beteiligung während der Programmerstellung ..... - 58 -
2.4.2.2 Beteiligung während der Programmumsetzung ..... - 59 -
2.4.2.3 Monitoring und Evaluation ..... - 60 -
2.4.3 Zahlungsströme ..... - 62 -
2.4.4 Information und Publizität ..... - 63 -
2.4.5 Elektronischer Datenaustausch ..... - 64 -
2.4.6 Mögliche Ergänzungen aus dem Abgleich mit dem „aide memoire“ ..... - 64 -
2.4.7 Fazit ..... - 64 -
**3 Zusammenfassende Bewertung und Handlungsempfehlungen ..... - 66 -**
3.1 Zusammenfassende Bewertung ..... - 66 -
3.1.1 Relevanz des Ziel- und Strategiesystems und erwartete Auswirkungen ..... - 66 -
3.1.2 Durchführungssysteme und Erstellungsprozess ..... - 71 -
3.2 Handlungsempfehlungen ..... - 71 -
**Literaturverzeichnis ..... - 74 -**
**Anhang 1 ..... - 77 -**

# 1 Einleitung und Aufgabenstellung

Die Ex ante-Bewertung ist ein iterativer Prozess, in dem von der Herleitung des Bedarfs, über das Ziel- und Strategiesystem, den erwarteten Wirkungen, Beurteilungen zur inneren und äußeren Kohärenz bis hin zum Durchführungssystem die zentralen Aspekte des Operationellen Programms auf ihre Qualität geprüft werden.

Die allgemeine Strukturfondsverordnung 1083/2006 sieht nach Artikel 48 die Durchführung einer Ex ante-Bewertung für die Operationellen Programme unter Verantwortung der Mitgliedsstaaten bzw. der jeweilig zuständigen Verwaltungsbehörden vor. Das Ziel der Ex ante-Bewertung kann danach in der Gewährleistung eines optimalen Einsatzes der finanziellen Haushaltsmittel und der Verbesserung der Qualität der Programmplanung gesehen werden. Dabei „werden der mittel- und langfristige Bedarf, die zu verwirklichenden Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die quantifizierten Zielvorgaben und gegebenenfalls die Kohärenz der vorgeschlagenen Strategie für eine ganze Region, der gemeinschaftliche Mehrwert, der Grad der Berücksichtigung der Prioritäten der Europäischen Union, die aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen sowie die Qualität der Vorkehrungen für die Durchführung, Begleitung, Evaluierung und finanzielle Abwicklung ermittelt und bewertet“. Danach muss das OP auf folgende Fragen und Aspekte eine überzeugende Antwort geben:[1]

- Stellt das Programm eine geeignete Strategie dar, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen die Region oder der Sektor steht?
- Ist die Strategie sorgfältig ausgearbeitet, mit eindeutig definierten Zielen und Schwerpunkten, und können diese Ziele mit den einzelnen Schwerpunkten zugeteilten Finanzmitteln realistischerweise erreicht werden?
- Steht die Strategie mit den Politiken auf regionaler und nationaler Ebene sowie auf der Gemeinschaftsebene im Einklang? Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon?
- Wurden für die Ziele geeignete Indikatoren bestimmt und können diese Indikatoren und deren Zielgrößen als Grundlage für die künftige Begleitung und Leistungsbewertung dienen?
- Welche quantifizierbaren Auswirkungen wird die Strategie haben?
- Sind die Durchführungssysteme dazu geeignet, die Ziele des Programms zu erreichen?

---

[1] EU-Kommission (2006), Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex Ante-Bewertungen, Arbeitsdokument 1, Brüssel, S.6

Die Ex ante-Bewertung zu den niedersächsischen Programmen für die Ziele "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" und "Konvergenz" wurde von einer Gruppe von Forschungsinstituten unter der Leitung der MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH (Delmenhorst) durchgeführt. Die Bewertungen im EFRE wurden von MR in Kooperation mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA, Münster) erarbeitet. Das ESF-Programm im Rahmen des Ziel „Konvergenz“ wurde vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Berlin) bewertet. Der Prozess der Ex ante-Bewertung verlief in einem diskursiven Verfahren: die Arbeit des Evaluationsteams umfasste verschiedene Diskussionsrunden, Workshops und schriftliche Stellungnahmen zu den jeweiligen Programmentwürfen. Darüber hinaus wurden Beiträge zur SWOT-Analyse, zur Begründung der thematischen, geographischen und finanziellen Konzentration zur Quantifizierung der Ziele sowie zum Indikatorensystem geliefert.

Der Aufbau der Ex ante-Bewertung (Kap. 2) für das Ziel „Konvergenz“ orientiert sich im Wesentlichen an den oben genannten Fragestellungen:

- Im Kap. 2.1 wird die Bewertung der sozioökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf vorgenommen
- Kap. 2.2 beurteilt die Relevanz und Kohärenz der Strategie und nimmt Stellung zu den erwarteten Wirkungen
- Kap 2.3 thematisiert die Kohärenz des Operationellen Programms mit gemeinschaftlichen, nationalen und regionalen Politiken
- In Kap. 2.4 werden die Durchführungssysteme beleuchtet und es wird das des Begleitsystem analysiert.
- Im Kap. 3 erfolgt eine zusammenfassende Bewertung und es werden abschließende Handlungsempfehlungen formuliert.

# 2 Ex ante-Bewertung

## 2.1 Bewertung der sozioökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Gegenstand dieses Kapitels ist die Bewertung der Analyse der sozioökonomischen Ausgangslage (SWOT-Analyse) als Basis für die regionale Entwicklungsstrategie. Dieser Baustein wurde im Rahmen der Vorbereitung zur Programmaufstellung zunächst in einer landesweiten Studie extern durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW) erstellt. Aufgabe des Ex ante-Evaluators war es, die vorliegende Analyse zu überprüfen und für das Fördergebiet anzupassen und in einigen Punkten zu ergänzen.

Die wesentlichen Ergebnisse der SWOT-Analyse sowie die Schlussfolgerungen unter Hinzuziehung der bisherigen Erfahrungen aus der Ziel 2-Förderung in Niedersachsen sollen an dieser Stelle noch einmal rekapituliert werden.

Ziel der Analyse war es, die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für das niedersächsische Konvergenzgebiet darzustellen, um daraus Rückschlüsse auf die zukünftigen Entwicklungstendenzen der Region und die Handlungspotenziale der EFRE-Förderung zu ziehen. Im Rahmen der Analyse wurde dabei in den ersten beiden Abschnitten zunächst eine Einteilung der betrachteten ökonomischen Indikatoren in Zielvariablen und Potenzialfaktoren vorgenommen. Zielvariablen bilden das Oberziel der Strukturfondsförderung ab („Einkommen, Produktivität, Beschäftigung“), während die Potenzialfaktoren eine relevante Auswahl der erklärenden Größen bzw. Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen. Die SWOT-Analyse orientierte sich somit grundsätzlich an den Handlungsfeldern für den Einsatz öffentlicher Förderinstrumente, mit deren Hilfe die Entwicklungsmöglichkeiten der Konvergenzregion Lüneburg in Bezug auf ein politisch definiertes Zielsystem optimal unterstützt werden können. Mit den Interventionen aus den Europäischen Strukturfonds wird dabei eine Entwicklungsstrategie verfolgt, die über eine Verbesserung der Innovationskapazitäten, einer Stärkung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit, einer Qualifizierung des Humankapitals sowie einem Neu- und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen einen zwar nur mittelbaren aber langfristigen Beitrag zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft anstrebt.

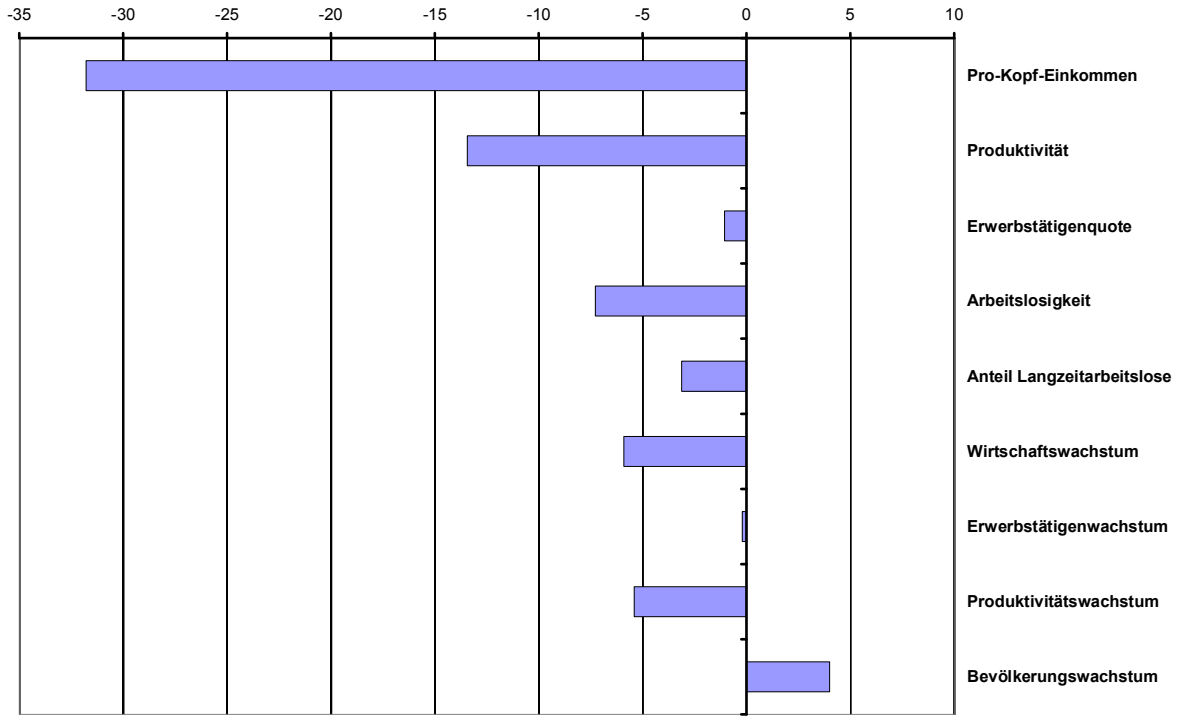
Auf Basis der SWOT-Analyse wurde zunächst festgestellt, dass die niedersächsische Konvergenzregion Lüneburg bei zentralen makroökonomischen Zielvariablen einen deutlichen Rückstand zum westdeutschen (und damit auch europäischen) Durchschnittsniveau aufweist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Pro-Kopf-Einkommen als der zentralen Zielvariable der Strukturfondsförderung. Die an der Produktivität gemessene Leistungskraft der regionalen Wirtschaft ist insgesamt unterdurchschnittlich, wobei die Region in den letzten Jahren noch weiter zurückgefallen ist. Eine vergleichsweise negative Performance zeigt sich auch auf dem Arbeitsmarkt (geringere

Erwerbstätigenquote, höhere Arbeitslosenquote und höherer Anteil von Langzeitarbeitslosen als im westdeutschen Durchschnitt).

Die Abbildung 1 stellt die verschiedenen im Verlaufe der Analyse betrachteten Zielvariablen nochmals zusammenfassend und im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt graphisch dar. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Konvergenzregion Lüneburg deutliche Defizite zum Westniveau aufweist, insbesondere in Hinblick auf die zentrale Zielvariable der Strukturfondsförderung, dem Pro-Kopf-Einkommen. Im europäischen Vergleich erreicht das Konvergenzgebiet nur 72,4% des in Kaufkraftparitäten gemessenen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der alten EU-15 Mitgliedsländer. Selbst bei Berücksichtigung der neuen Mitgliedsländer liegt die Region noch immer um ein Fünftel unterhalb des Durchschnittwertes.

**Abbildung 1**

**Zielvariablen in der Konvergenzregion Lüneburg**




Quelle: Berechnungen der GEFRA.

Das Hauptziel der Europäischen Strukturpolitik besteht darin, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Europäischen Union zu schaffen. Im Unterschied zu einer Politik der „passiven Sanierung“, d.h. einer Politik bei der auf einen Ausgleich der regionalen Lebensbedingungen durch Abwanderung gesetzt wird, versuchen die Strukturfondsinterventionen aktiv in den ökonomischen Gestaltungsspielraum von Regionen einzugreifen. Sie tun dies,

indem sie an einer Beseitigung der Ursachen von regionalen Disparitäten des Pro-Kopf-Einkommens bzw. seines Wachstums anknüpfen.

Der Erfolg der Interventionen setzt zwangsläufig die Kenntnis nicht nur der „richtigen“ sondern auch „wichtigen“ Bestimmungsgründe für divergierende regionale Wirtschaftsentwicklungen voraus. Grundsätzlich gibt es in der ökonomischen Literatur eine Reihe von Erklärungsansätzen zu den Determinanten der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Diese Determinanten werden auch als Potenzialfaktoren bezeichnet und umfassen die Ausstattung einer Region mit „klassischen“ Produktionsfaktoren wie Sach- und Humankapital, aber auch die öffentliche Infrastruktur, die unternehmerischen und staatlichen FuE-Kapazitäten, die sektorale Wirtschaftsstruktur, die Betriebsgrößenstruktur, das Marktpotenzial bzw. die geographische Standortgunst oder die Existenz von Agglomerationsvorteilen in Form von Lokalisations- und Urbanisierungseffekten. Mit einer vergleichenden Betrachtung der Potenzialfaktoren stand daher im zweiten Teil der SWOT-Analyse eine Untersuchung der Ursachen für die unbefriedigende sozioökonomische Entwicklung in der Konvergenzregion Lüneburg im Mittelpunkt.

Mit Blick auf die dort dargestellten Potenzialfaktoren zeigt sich ein vielschichtiges, in seiner Gesamtheit aber recht eindeutiges Bild der wirtschaftlichen Entwicklungshemmnisse im Konvergenzgebiet:

In der jüngeren ökonomischen Forschung kommt dem Wissenskapital einer Region und ihrer Fähigkeit neue Produkte und Verfahren auf den Märkten zu etablieren zentrale Bedeutung zu. Da die Ausstattung einer Region mit dem Produktionsfaktor Wissen jedoch direkt schwierig zu messen ist, finden üblicherweise so genannte Input- und Outputindikatoren Verwendung. Inputindikatoren bilden dabei den Ressourcenaufwand ab, der in Form von finanziellen Ausgaben und Personalanstrengungen für FuE getätigt wird. Outputindikatoren messen den Erfolg der FuE-Anstrengungen bspw. anhand der Zahl der durchgeführten Produkt- und Verfahrensinnovationen, der Zahl der Patente oder der technologieintensiven Gründungen.

Für den Innovationsprozess spielen unternehmenseigene FuE-Kapazitäten eine Schlüsselrolle. Diese sind im Konvergenzgebiet wesentlich geringer als im europäischen, deutschen oder niedersächsischen Durchschnitt: gemessen an der FuE-Intensität (FuE-Personal bezogen auf alle Erwerbstätigen) rangiert das Ziel-1-Gebiet Lüneburg im europaweiten Vergleich noch hinter Portugal und erreicht nicht einmal ein Viertel des europäischen Durchschnittwertes (bezogen auf die EU-15).

Die geringen betrieblichen FuE-Anstrengungen der Region schlagen sich bei den Outputindikatoren zur Messung des Innovationserfolgs nieder: So liegt ist der Beschäftigungsanteil von Betrieben, die in den Vorjahren Produkt- oder Verfahrensinnovationen eingeführt haben, um 13% niedriger als der deutsche Durchschnitt. Die Zahl der Patente je erwerbsfähigen Einwohner beträgt weniger als die Hälfte des westdeutschen Durchschnitts. Und auch die geringe Zahl von

technologieorientierten Unternehmensgründungen, die zwar nur wenig zur allgemeinen Beschäftigungsdynamik beitragen, die jedoch auf Grund ihrer förderlichen Rolle bei der Generierung, Adoption und Diffusion von neuen Technologien als wichtiger output-orientierter Indikator gelten, deutet auf eine geringe Dynamik im regionalen Innovationsgeschehen hin: Gründungen in forschungsintensiven Industriezweigen der Spitzentechnik (z.B. Pharma, DV-Geräte und -einrichtungen, Elektronik, Prozesssteuerungsanlagen) und der Höherwertigen Technik (z.B. Kraftfahrzeuge, Maschinenbau, Medizintechnik), die in ganz Deutschland ohnehin nur einen sehr geringen Anteil aller Unternehmensgründungen ausmachen, sind in der Ziel-1-Region noch seltener. Auch Unternehmensgründungen in technologie- und wissensorientierten Dienstleistungszweigen (vor allem Information und Kommunikation, technische und wirtschaftliche Beratung und FuE-Dienstleistungen) sind bei weitem nicht so häufig wie in den westdeutschen Bundesländern.

Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die wirtschaftsrelevante FuE durchführen (Technologietransfer mittels Auftragsforschung, Gemeinschaftsforschung oder andere Kooperationsformen) und junge Wissenschaftler und Forscher ausbilden, deren Kenntnisse später in Industrie und Dienstleistungsunternehmen genutzt werden können (Technologietransfer über Köpfe), sind als eine wichtige Determinante der Innovationskapazitäten und des Ausbildungskapitals einer Region anzusehen. Dabei zeigen die Erfahrungen einzelner deutscher oder auch europäischer Regionen, dass von Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch wichtige Impulse für die Entwicklung neuer regionaler Innovationskerne ausgehen können, indem wissens- und technologieorientierte Ausgründungen aus dem Forschungsbereich die Attraktivität für weitere Ansiedlungen auch internationaler Firmen im Produktions- und gewerblichen Bereich erhöhen und so zu einer räumlichen Bündelung von Kompetenzen in forschungsintensiven Industrien und hochwertigen Dienstleistungen beitragen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Situation im Konvergenzgebiet zeigt sich, dass neben den unternehmerischen auch die (halb-)staatlichen Forschungskapazitäten einen nur unbefriedigenden Stand aufweisen. Das FuE-Personal in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen liegt in Bezug zum Landesdurchschnitt um ein gutes Drittel unter dem Beschäftigungsanteil der Region. Zudem ist nicht nur der Umfang der öffentlichen FuE-Kapazitäten sondern auch Intensität und Permanenz des Austausches von technischem Wissen mit den Unternehmen der Region entscheidend. Die Unterstützung des Technologietransfers stellt im Innovationsprozess eine Daueraufgabe dar.

Die Umsetzung von bestehenden und Generierung neuen technischen Wissens in einer Region ist an die Voraussetzung einer adäquaten unternehmerischen Ausstattung mit Sachkapital gebunden. In der Regel erfordert die rasche und breitenwirksame Erneuerung von Verfahren und Herstellung neuer Produkte auch eine Ausweitung und Modernisierung des bestehenden Kapitalstocks. Umfassende

Informationen zum Umfang und Modernitätsgrad der regionalen Kapitalstöcke sind aus der amtlichen Statistik leider nicht zu entnehmen. Zwei Sachverhalte deuten allerdings auf bestehende Nachteile im Kapitalstock der Region hin: Zum einen liegen die Investitionen im Produzierenden Gewerbe je Einwohner im Verlaufe der letzten Jahre deutlich unterhalb des westdeutschen Durchschnittswertes. Da Investitionen in neue bauliche Anlagen, Maschinen und sonstige Ausrüstungen die Veränderung des Kapitalbestands in den Unternehmen bestimmen, liegt die Vermutung nahe, dass sich die geringere Investitionstätigkeit über einen längeren Zeitraum auch in einem entsprechend unterdurchschnittlichen Kapitalbestand niederschlägt.

Zum anderen zeigt die Betrachtung der Betriebsgrößenstruktur, dass das Konvergenzgebiet – noch stärker als Westdeutschland insgesamt – von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) dominiert wird. KMU verfügen in der Regel über eine sehr geringe Eigenkapitalquote und sehen sich deshalb auf Kreditmärkten Marktbeschränkungen gegenüber. Kredite für notwendige Investitionen oder auch die Vorfinanzierung von Aufträgen werden auf Grund mangelnder Sicherheiten von den Banken oftmals nicht zur Verfügung gestellt. Entsprechend produzieren KMU im Durchschnitt mit einer geringeren Kapitalintensität, was die Ausnutzung von Skalenvorteilen erschwert.

Aus ähnlichem Grund kann die ausgeprägte kleinbetriebliche Strukturierung des Konvergenzgebiets auch als Erklärung für die nur schwach ausgebildeten Innovationsaktivitäten in der Region herangezogen werden. KMU haben vielfach nicht die finanziellen Mittel um selbst FuE-Anstrengungen zu unternehmen oder die Leistungen von externen Forschungseinrichtungen aus eigener Kraft in Anspruch nehmen zu können. Zahlreiche Unternehmensumfragen belegen, dass Unternehmen finanzielle Restriktionen als das größte Innovationshemmnis empfinden. Dies gilt sowohl für die Phase der Durchführung von FuE als auch die anschließenden Phasen der Umsetzung der FuE-Ergebnisse und Markteinführung. Häufig wird auch die zu lange Dauer bis zu finanziellen Rückflüssen aus den Innovationen als Hindernis genannt.

Die kleinbetriebliche Struktur erklärt auch die nur unzureichende Einbindung der Unternehmen im Konvergenzgebiet in die internationale Arbeitsteilung. Die Argumentation zu den Exportaktivitäten verläuft hierbei weitestgehend analog zu obigen Ausführungen im Bereich der FuE-Anstrengungen. Die Nachteile von KMU gegenüber Großbetrieben werden an ihrer geringen Exportbeteiligung und unterdurchschnittlichen Exportquote erkennbar. Im Konvergenzgebiet kommt erschwerend hinzu, dass hier die KMU gegenüber den deutschen Vergleichswerten noch einmal zurückfallen.

Neben der Ausstattung einer Region mit physischem Kapital kommt dem Vorhandensein von (hoch-)qualifizierten Arbeitnehmern bzw. dem Humankapital einer Region maßgebliche Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung zuteil. Auch hier zeigt der regionale Vergleich deutliche Defizite im Konvergenzgebiet: Der Anteil von Beschäftigten mit einem Universitäts- oder

Fachhochschulabschluss an allen Beschäftigten erreicht nur gut Dreiviertel des westdeutschen Durchschnitts. Umgekehrt ist der Anteil der Schüler, die die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss verlassen, höher als in Westdeutschland. Der Blick auf die Berufsstruktur zeigt, dass ein überproportionaler Anteil der Beschäftigten im Konvergenzgebiet in Berufen arbeitet, die mit einfachen manuellen Tätigkeiten verbunden sind und nur geringe Qualifikationsanforderungen aufweisen.

Die Berufs- und Tätigkeitsstruktur ist letztlich eng mit der sektoralen Wirtschaftstruktur verzahnt, die einen weiteren Bestimmungsgrund für Unterschiede im Einkommen pro Kopf und Wirtschaftswachstum von Regionen darstellt. Nicht nur der Umfang an Ressourcen, der zur Generierung von Einkommen und Wachstum verwendet werden kann, sondern auch ihre sektorale Aufteilung ist entscheidend. Gelingt es im Zuge des kontinuierlichen Strukturwandels die Ressourcen in die Produktion solcher Waren und Dienstleistungen zu lenken, für die komparative Kosten- oder Skalenvorteile bestehen und/oder für welche die Einkommenselastizität der Nachfrage groß ist, ergeben sich langfristig Wettbewerbsvorteile für die Region.

Fragt man danach in welchen Wirtschaftsbereichen die Produktionsfaktoren im Konvergenzgebiet eingesetzt werden, zeigt sich, dass tendenziell die Schwerpunkte eher in weniger wachstumsstarken Bereichen liegen. Wirtschaftszweige von denen zukünftig Wertschöpfungs- und Beschäftigungszuwächse zu erwarten sind eher unterrepräsentiert: Teilt man die Wirtschaftszweige nach dem Grad des Einsatzes von technischem Wissen im Produktionsprozess bzw. bei der Dienstleistungserbringung ein, dann wird eine deutliche Lücke im Beschäftigtenbesatz mit den technologieintensiven Sektoren des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs erkennbar: Während in Lüneburg nur 5,7% der Beschäftigten in technologieintensiven Zweigen des Produzierenden Gewerbes tätig sind, sind es in Westdeutschland 11,9%. Bei den wissensintensiven Dienstleistungen betragen die entsprechenden Anteile 3,9% versus 6,9%.

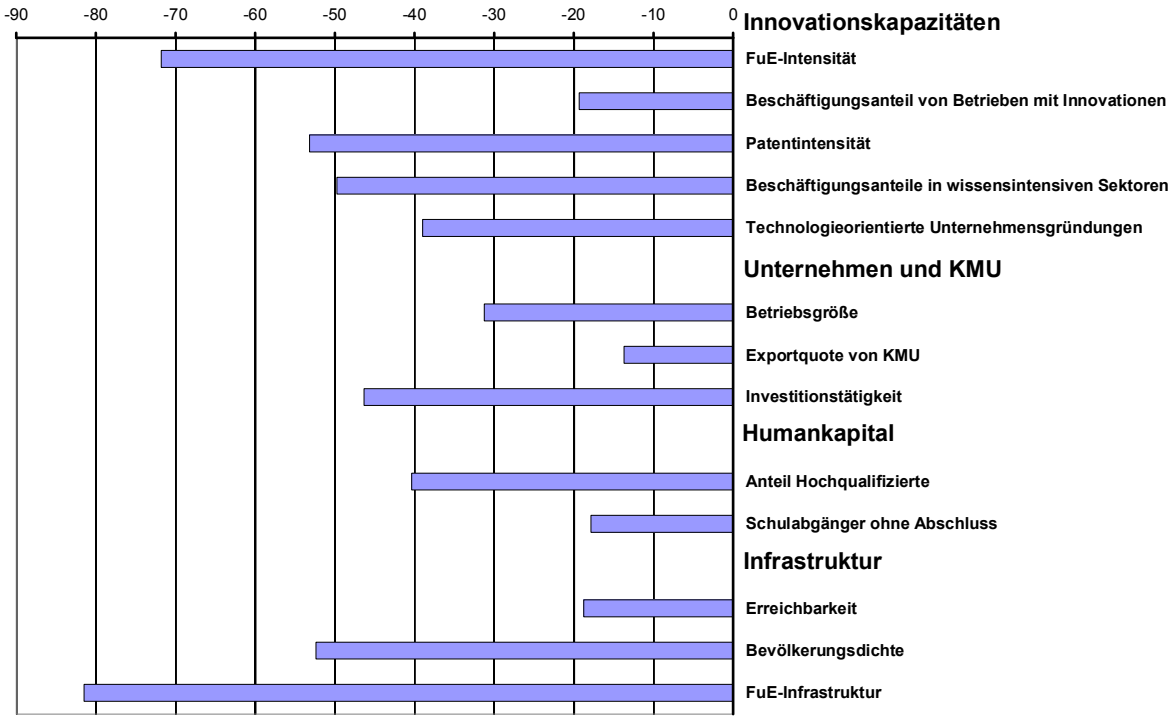
Das Vorhandensein einer leistungsfähigen Infrastruktur ist Voraussetzung für das Entstehen von Einkommen und Arbeitsplätzen und ein zentraler Bestimmungsfaktor bei Standortentscheidungen von Unternehmen und Haushalten. Insbesondere die zügige Erreichbarkeit von Produktions- und Absatzmärkten als Determinante der regionalen Wirtschaftsentwicklung steht im Mittelpunkt von zahlreichen regionalökonomischen Erklärungsansätzen. Ausstattungsunterschiede bei infrastrukturellen Potenzialfaktoren determinieren maßgeblich die wirtschaftliche und soziale Attraktivität von Regionen und damit letztlich auch ihren wirtschaftlichen Entwicklungsstand. Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass im Konvergenzgebiet an bestimmten Stellen partielle Defizite auftreten, die eine möglichst weitgehende Ausschöpfung der Entwicklungspotentiale der Region nicht zu lassen. Stattdessen treten Investitionsbedarfe punktuell in bestimmten Teilräumen auf und hängen von der Art der betrachteten Infrastruktur ab. Da infrastrukturelle Nachholbedarfe vor

diesem Hintergrund nur projektscharf im Rahmen von „Bottom-up"-Analysen zu erheben sind, beschränkte sich die Analyse – neben der bereits betrachteten FuE-Infrastruktur – mit der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur auf zwei weitere Kernbereiche. Für beide Bereiche gilt, dass sie als Netzinfrastruktur im Flächenland Niedersachsen von besonderer Bedeutung sind und erhebliche Modernisierungs- und Ausbaubedarfe in den Teilregionen bestehen.

Die in der sozioökonomischen Analyse zusammengetragenen Potenzialfaktoren sind zusammenfassend in Abbildung 2 dargestellt. Analog zur Darstellung der Zielvariablen wurde eine vergleichende Darstellung gewählt, bei der das Niveau der Konvergenzregion mit dem Durchschnittswert der westdeutschen Vergleichsregion verglichen wird. Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Strategie des Einsatzes von EU-Strukturfondsmitteln nimmt die Abbildung eine Gruppierung der Potentialfaktoren in die Bereiche 1.) Innovationskapazitäten, 2.) Unternehmensförderung und KMU, 3.) Humankapital und 4.) öffentliche Infrastruktur vor.

**Abbildung 2**

**Potenzialfaktoren in der Konvergenzregion Lüneburg**




Quelle: Berechnungen der GEFRA.

Aus dieser Analyse, den Ergebnissen der bisherigen Förderung und den Handlungsempfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung lassen sich zusammenfassend folgende Schlussfolgerungen mit Blick auf Maßnahmebündel

bzw. einzelne Maßnahmen ziehen, die notwendige Bestandteile eines Förderprogramms zur Stimulierung von Wachstumspotenzialen sein sollten:

Der Rückstand bei Indikatoren wie der FuE-Personalintensität, Patentintensität, technologie-orientierten Gründungen oder der umgesetzten Produkt- und Verfahreninnovationen zeigt, dass der Förderung unternehmerischer Innovationsaktivitäten eine hohe Priorität zu kommt. Maßnahmen zur Unterstützung des Innovationspotenzials müssen dabei an den verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses– von der Entdeckung der Produktidee bis zur Entwicklung hin zur Marktreife – ansetzen. Geeignete Anknüpfungspunkte liegen zum einen in der Förderung einzelbetrieblicher FuE-Projekte, der Förderung von technologieorientierten Unternehmensgründungen oder der Bereitstellung von Wagniskapital.

Die Fähigkeit von Unternehmen neue Produkte und technische Verfahren am Markt durchsetzen wird durch die Schaffung geeigneter infrastruktureller Rahmenbedingungen erhöht. Die Verbesserung des Technologientransfers und der an bestehenden Engpässen orientierte Ausbau von FuE-Infrastrukturen stellen flankierende Maßnahmen in diesem Handlungsfeld dar. Eine besondere Rolle kommt hierbei der Förderung von Kooperationen und insbesondere FuE-Verbundprojekten zwischen Unternehmen aus der gewerblichen Wirtschaft auf der einen Seite und Hochschulen sowie öffentlichen Forschungseinrichtungen auf der anderen zu.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung empfiehlt Instrumente der Innovationsförderung in den Bereichen der Unternehmens- und Infrastrukturförderung in stärkerem Umfang als bisher in das Programm aufzunehmen. Berücksichtigt werden muss aber der Sachverhalt, dass die geringen privaten und öffentlichen Innovationskapazitäten gleichzeitig eine nur beschränkte Absorptionsfähigkeit für entsprechende Fördermittel implizieren.

Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird nicht nur durch Innovationsaktivitäten bestimmt. Nicht alle Unternehmen und insbesondere KMU sind auf Märkten aktiv, für die eigene Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der alleinige Schlüssel zum Erfolg sind. Entwicklungshemmnisse liegen oftmals in anderen Phasen des betrieblichen Leistungsprozesses wie Finanzierung, Produktion und Absatz. Die geringe Investitionstätigkeit, die mangelnde Einbindung in überregionale Märkte und allgemein die kleinbetriebliche Struktur der Wirtschaft im Konvergenzgebiet deuten auf bestehende strukturelle Probleme im Unternehmenssektor hin.

Die verbesserte Ausnutzung von unternehmerischen Potenzialen sollte durch eine breite Palette von Fördermaßnahmen ergänzt werden, wobei der Förderung von produktiven Investitionen zur Sicherung und Verbreiterung des Unternehmensbestands sicherlich herausgehobene Bedeutung zukommt. Die Förderung von Unternehmenskooperationen und anderen unterstützenden Aktivitäten im Bereich der Außenwirtschaftsförderung können dazu beitragen, dass kleine und mittlere Unternehmen von den Exportchancen und Möglichkeiten

der internationalen Arbeitsteilung profitieren. Weitere Schwerpunkte können in den Bereichen Unternehmensberatung, betriebliches Management und Organisationswesen und Markterschließung gesehen werden. Konkrete Maßnahmen sind die Unterstützung von Existenzgründern durch Hilfen bei der Aufbringung von Fremdkapital, das Angebot von Beratungsdienstleistungen, die Förderung der Bildung von Kooperationen und Netzwerken, die Erleichterung des Zugangs zu nationalen und internationalen Märkten sowie zu überregionalen Messen und Ausstellungen. Im Bereich der Unternehmensförderung spricht die Aktualisierung der Halbzeitbewertung die Empfehlung aus, die einzelbetriebliche Investitionsförderung fortzusetzen, bestehende Maßnahmen wie die Messeförderung zu verstärken und neue Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung der niedersächsischen Wirtschaft und Existenzgründung zu entwickeln.

Standortbedingungen und Produktionsmöglichkeiten von Unternehmen werden durch die infrastrukturellen Potenzialfaktoren wesentlich beeinflusst. Zwar liegt ein flächendeckender Entwicklungsbedarf in der Konvergenzregion sicherlich nicht vor, doch bestehen in zahlreichen Bereichen Mängel in den Ausstattungsstandards sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Neben der bereits erwähnten FuE-Infrastruktur wurde in der sozioökonomischen Analyse aufgezeigt, dass der Ausbau der Netzinfrastrukturen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich ein wichtiges Einsatzfeld öffentlicher Investitionen darstellt. Nachholbedarfe in der Telekommunikationsinfrastruktur bestehen bei einer räumlich vergleichenden Betrachtung vornehmlich in ländlich geprägten Teilregionen. Die Verkehrsinfrastruktur bietet dabei nach Verkehrsträgern differenziert aber auch im Zuge integrierter Vorhaben verschiedene Anknüpfungspunkte für Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik.

Das Konvergenzgebiet ist zum überwiegenden Teil dem ländlichen Raum zuzurechnen und weist eine geringe Bevölkerungsdichte auf. Die Betrachtung von zentralen Erreichbarkeitsindikatoren zeigt, dass mit Ausnahme der unmittelbar an das Bremer und Hamburger Umland angrenzenden Kreise das Konvergenzgebiet grundsätzlich durch eine niedrige Anbindungsqualität an das überregionale Netz gekennzeichnet ist. Gerade für die peripher gelegenen Kreise können Investitionen in die regionale Verkehrsinfrastruktur, die eine bessere Anbindung an das überregionale Netz ermöglichen, mit einem hohen Grenznutzen in Hinblick auf die Erhöhung der Lagegunst einhergehen. Dies gilt insbesondere für das Straßennetz als dem wichtigsten die Fläche erschließende Verkehrswegenetz. Im ländlichen Raum wird auch künftig der motorisierte Individual- und Wirtschaftsverkehr die zentrale Rolle spielen müssen, weil sich andere, öffentliche Verkehrsträger unter den spezifischen siedlungsstrukturellen Bedingungen nicht wirtschaftlich betreiben lassen. Der Quell- und Zielverkehr in peripher gelegenen Gebieten ist auf ein gut ausgebautes System von Landesstraßen angewiesen, welches eine angemessene Erreichbarkeit von Einrichtungen der privaten und öffentlichen Daseinsvorsorge gewährleistet. Die

nach Verkehrsträgern differenzierte Betrachtung zeigte allerdings neben dem Straßennetz auch erhebliche Investitionsbedarfe bei den Schienenwegen.

Auf Grund seiner geographischen Lage kommt im Konvergenzgebiet auch dem Ausbau der Seehäfen und Wasserstraßen eine besondere Rolle zu. Die niedersächsischen Häfen nehmen beim Empfang und Versand von Spezialgütern wichtige Ergänzungsfunktionen gegenüber den Mainports Hamburg und Bremerhaven wahr und tragen dadurch maßgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft in der Küstenregion bei.

Mit Blick auf den regional ausdifferenzierten demografischen Wandel wird die Erfüllung überörtlicher Funktionen der Klein- und Mittelstädte für das jeweilige Umland im Konvergenzgebiet eine zunehmende Bedeutung erlangen. Neben der Verbesserung ihrer Erreichbarkeit ist der quantitative wie qualitative Ausstattungsgrads der zentralörtlichen Infrastrukturen selbst für die Wahrung/Schaffung möglichst gleichwertiger Standort- bzw. Lebensbedingungen für Wirtschaft und Bevölkerung essentiell. Der Sicherstellung eines ausreichenden Infrastrukturangebotes in den zentralörtlichen Teilen des Konvergenzgebiets kommt somit eine Schlüsselfunktion zu.

Des Weiteren kommt es angesichts der ungünstigen Situation im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung im Konvergenzgebiet auch in Zukunft darauf an, qualitativ hochwertige infrastrukturelle Angebote für die Entwicklung ansässige Unternehmen im Sinne eine Bestandspflege und die Ansiedlung neuer Betriebe zu schaffen. Darüber hinaus besteht auch Anpassungsbedarf hinsichtlich der Erhöhung des Qualifikationsniveaus, welches eine zentrale Komponente regionaler Wettbewerbsfähigkeit ausmacht und für unternehmerische Standortentscheidungen an Bedeutung gewinnen wird.

In der niedersächsischen Konvergenzregion konnten zudem noch Engpässe im Bereich diverser Umweltinfrastrukturen identifiziert werden. In Anbetracht des Klimawandels kommt hier dem Hochwasserschutz eine besondere Bedeutung zu.

Weitere relevante Kategorien der öffentlichen Infrastruktur, bei denen besondere Entwicklungsbedarfe bestehen, liegen somit im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der Infrastrukturen für Aus- und Weiterbildung, dem Ausbau und der Modernisierung der kulturellen, städtebaulichen und touristischen Infrastruktur sowie von öffentlichen Infrastrukturen im Umweltbereich und zur Risikovorsorge. „Infrastrukturlücken“ in diesen Bereichen können aber auf Grund einer unzureichenden Datenlage schlecht mit einer Hilfe einer Indikatorengestützen Potenzialanalyse aufgedeckt werden. Angesichts des sich in Zukunft beschleunigenden demographischen Wandels und seiner verstärkten regionalen Ausdifferenzierung lässt sich aber konstatieren, dass es kein generelles, flächendeckendes Infrastrukturdefizit im niedersächsischen Konvergenzgebiet gibt. Die Bedarfe sind stattdessen einzelfallbezogen, entstehen gleichsam „von unten“, hängen von der Art der betrachteten Infrastruktur ab und treten räumlich konzentriert auf. Die Beseitigung der Engpässe und der Ausbau der Potenziale sind gleichwohl wichtige Komponenten einer regionalen Entwicklungsstrategie.

Aus der SWOT-Analyse lassen sich somit zusammenfassend die folgenden Bereiche ableiten, für die es in einer regionalen Entwicklungsstrategie einen begründeten Handlungsbedarf gibt:

- die Förderung von produktiven Investitionen und unternehmensbezogenen Diensten zur Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Ausweitung des Unternehmensbestandes
- die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Erhöhung der Innovationskraft
- die Förderung diverser Infrastrukturen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

## 2.2 Beurteilung der Relevanz und Kohärenz der Strategie sowie der erwarteten Auswirkungen

Im Operationellen Programm wird die „Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum“ als Hauptziel aus den Befunden der SWOT-Analyse sowie den Konsequenzen der bisherigen Förderung einschließlich der Empfehlungen der Halbzeitbewertung abgeleitet. Das Hauptziel soll durch drei strategische Ziele erreicht werden:

- Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU
- Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale
- Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum.

Darüber hinaus werden die folgenden Querschnittsziele abgeleitet:

- Chancengleichheit
- Umwelt
- Nachhaltige Stadtentwicklung

Die strategischen Ziele werden in drei - sprachlich identische - Schwerpunkte (SP) überführt. Dazu kommt als vierter Schwerpunkt die Technische Hilfe.

Im OP werden die folgenden Mittelansätze für die vier Schwerpunkte veranschlagt:

- Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU (ca. 19,2%)
- Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale (ca. 22,5%)

- Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum (ca. 55%)
- Technische Hilfe (ca. 3%)

Die Schwerpunkte sind jeweils mit einem Set spezifischer Ziele unterlegt. Eine Konkretisierung der Inhalte der Schwerpunkte erfolgt anhand von Förderbereichen.

Grundgedanke der Förderstrategie ist gemäß OP die Verbesserung der regionalen Ausstattung mit Potenzialfaktoren als den von der ökonomischen Forschung abgeleiteten zentralen Bestimmungsgründen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Förderinstrumente des EFRE würden dabei zwar teils nur einen mittelbaren aber langfristigen Beitrag zur Erreichung des genannten Oberziels leisten.[2]

Im Folgenden wird untersucht, ob die strategischen Ziele bzw. die dazu gehörenden Schwerpunkte mit den definierten spezifischen Zielen schlüssig begründet sind (Bewertung der Interventionslogik) und welche Wirkungen zu erwarten sind. In einem weiteren Schritt werden danach die Querschnittsziele analysiert.

Kriterien für die Beurteilung der Relevanz der strategischen Ziele und Schwerpunkte sind:

- die schlüssige Begründung bzw. die Anknüpfung an die Befunde aus der SWOT-Analyse
- die Passförmigkeit zum Hauptziel sowie die
- die Effektivität des Förderansatzes.

Bei der Bewertung der Konsistenz der Strategie muss auch der quantitative Stellenwert der Ziele untereinander berücksichtigt werden, d.h. es ist zu prüfen ob die finanzielle Gewichtung und Ausstattung der aus den strategischen Zielen abgeleiteten Schwerpunkte angemessen ist. Da von unterschiedlichen Beiträgen der Instrumente zur Erreichung der Ziele auszugehen ist, kommt der konkreten Ausgestaltung der Förderstrategie in Form des finanziellen Umfangs des Programms wie auch seiner Mittelaufteilung auf die Schwerpunkte (und den darunter liegenden Maßnahmen bzw. Maßnahmebereichen) entsprechend große Bedeutung zu. In einem vierten Schritt wird deshalb auch untersucht, inwieweit die finanzielle Aufteilung zielführend ist.

---

[2] Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2006), Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Konvergenz“, Förderperiode 2007-2013, Hannover, S. 21

### 2.2.1 Bewertung der strategischen Ziele und Schwerpunkte

#### 2.2.1.1 Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU

Das erste strategische Ziel des OPs mit dem ein Beitrag in Richtung auf Wachstum und Beschäftigung erreicht werden soll, wird in einer Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU gesehen. Die direkte Förderung von Unternehmen wird entsprechend als zentraler Schwerpunkt in der EFRE-Strategie verankert. Für die Begründung dieses Schwerpunkts wird Bezug auf die Ergebnisse der SWOT-Analyse genommen, bei der strukturelle Defizite im Bereich des Unternehmenssektors des niedersächsischen Konvergenzgebiets aufgezeigt wurden. Zu diesen Defiziten gehören – neben nur schwach ausgeprägten Innovationskapazitäten – die geringe Investitionstätigkeit und unzureichende Kapitalausstattung der Unternehmen, ihre mehr auf dispositive Tätigkeiten ausgerichtete Funktionalstruktur, die mangelnde Einbindung in überregionale Wirtschaftskreisläufe, die kleinbetriebliche Strukturierung der bestehenden und die niedrige Gründungsrate von neuen Unternehmen. Im OP wird darauf hingewiesen, dass diese Defizite eng miteinander verzahnt sind und zu einem wesentlichen Teil durch die Dominanz von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Konvergenzgebiet erklärt werden können.

Mit den Maßnahmen im Schwerpunkt 1 soll zum einen eine Stabilisierung gegenwärtiger Marktpositionen und kontinuierliche Verbesserung bestehender Organisations- und Kostenstrukturen erreicht werden. Zum anderen sollen aber auch die Erschließung neuer Märkte und eine Steigerung des Reaktionsvermögens und der Anpassungsfähigkeit auf die Erfordernisse eines sich beschleunigenden Strukturwandels erzielt werden. Für die operative Umsetzung des strategischen Zieles sollen mit den Förderbereichen im Schwerpunkt 1 die folgenden spezifischen Ziele erreicht werden:

- Unterstützung zukunftsgerichteter Investitionen
- Stärkung unternehmerischer Potenziale
- Förderung des Gründungsgeschehens

Bewertet man die Relevanz des strategischen Ziels mit Blick auf das zu erreichende Hauptziel des OPs, so erscheint die direkte Förderung von Unternehmen nur als folgerichtig: Da im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung Wertschöpfung primär in den Unternehmen der privaten Wirtschaft entsteht, ist die Steigerung ihrer betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit für die Schaffung und Sicherung von Produktion und Arbeitsplätzen notwendige Voraussetzung. Gleichwohl ist hierbei aber zu bedenken, dass aus ordnungspolitischer Sicht die Förderung von Unternehmen durch Beihilfen vom Grundsatz her kritisch zu bewerten ist, da Subventionen über die Verzerrung von Marktpreisen wirken und den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus beeinträchtigen. Für staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen sind daher „gute“

Gründe geltend zu machen, die üblicherweise auf Marktunvollkommenheiten wie externe Effekte, Unteilbarkeiten, hohe Unsicherheit, asymmetrische Informationen oder moralisches Risiko basieren.

Mit ihrem Aktionsplan „Staatliche Beihilfen" hat die Europäische Kommission jüngst einen Vorschlag („Roadmap“) für eine umfassende Reform der Beihilfepolitik im Zeitraum von 2005 bis 2009 unterbreitet. Das Ziel besteht darin, den Mitgliedstaaten einen klaren und vorhersehbaren Rahmen zu garantieren, der ihnen die Gewährung staatlicher Beihilfen erlaubt, die auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie von Lissabon ausgerichtet sind. Dabei unterstreicht die Kommission, dass staatliche Beihilfen zwar durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Gleichwohl wird deutlich gemacht, dass in bestimmten Fällen staatliche Beihilfen zur Verwirklichung zur Korrektur von „Marktversagen" oder zur Erreichung von Zielen von gemeinsamem Interesse gerechtfertigt sind solange sie nicht den Wettbewerb in einem Maß verfälschen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die Aufgabe, zwischen den negativen Auswirkungen staatlicher Beihilfen auf den Wettbewerb und ihren positiven Auswirkungen auf Ziele im gemeinsamen Interesse abzuwägen, wird durch den EG-Vertrag der Europäischen Kommission übertragen. Für den Bereich der Regionalbeihilfen wird im Aktionsplan festgehalten, dass die Beihilfepolitik auch künftig zur Verringerung des Regionalgefälles in Europa beitragen und ein Faktor für territoriale Kohäsion und Stabilität sein soll.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des oberhalb der konkreten Durchführung der Strukturfonds angesiedelten Abwägungsprozesses der Vor- und Nachteile staatlicher Beihilfen halten die Gutacher es für nachvollziehbar, dass sowohl in den Kohäsionsleitlinien als auch im OP selbst der Einsatz der EFRE-Mittel unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten nicht weiter problematisiert wird. Der durch den Einsatz des EFRE angestrebte Abbau wirtschaftlicher Disparitäten ist eindeutig ein ausgleichpolitisch motiviertes Ziel und die Notwendigkeit einer Diskussion über mögliche Konflikte zwischen wettbewerbs- und ausgleichspolitischen Zielen würde das OP (noch weiter) überfrachten. Gleichwohl muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass beihilferechtliche Förderfähigkeit und ökonomische Förderwürdigkeit nicht bloß zwei Seiten einer Medaille sind. Auch wenn europäische Rechtsgrundlagen in Form der relevanten Beihilferegelungen gewahrt bleiben,[3] kann insbesondere bei Bagatellförderungen nicht immer von der volkswirtschaftlichen „Unschädlichkeit“ bzw. einem „Mehrwert“ der Maßnahmen ausgegangen werden. Denn neben ordnungspolitischen Kriterien wie Vorliegen von Marktversagen oder Ausmaß von Wettbewerbsverzerrungen müssen bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung

---

[3] Zu diesen Beihilferegelungen gehören zum einen die „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013“, die Freistellungsverordnung für „Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen“ und die Verordnung für die so genannten „de minimis“-Beihilfen.

vor allen Dingen auch prozesspolitische Kriterien wie Effektivität und Effizienz der Maßnahmen berücksichtigt werden.

Die **Unterstützung zukunftsgerichteter Investitionen** ist das erste spezifische Ziel des Schwerpunkts 1. Im Einklang mit theoretischen und empirischen Erkenntnissen aus der Wirtschaftsforschung und aus Gutachtersicht überzeugend wird im OP die positive Rolle von Investitionen in das Sachkapital auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (und mithin auch auf das Oberziel) dargelegt. Das spezifische Ziel und das strategische Ziel sind somit logisch miteinander verknüpft. Zur wirtschaftspolitischen Rechtfertigung der Maßnahme wird – vor dem Hintergrund der kleinbetrieblichen Struktur der Wirtschaft im Konvergenzgebiet – auf Hemmnisse von KMU bei der Finanzierung von notwendigen Investitionen verwiesen, die aus ihrer geringen Eigenkapitaldecke und daraus resultierenden Beschränkungen auf Kreditmärkten resultieren. Dieses Argumentsmuster steht im Einklang mit zahlreichen Publikationen der Europäischen Kommission und ihrer erklärten politischen Linie etwa im Rahmen der „Europäischen Charta für Kleinunternehmen" den KMU als Rückgrat der europäischen Wirtschaft einfacheren Zugang zu Kapital zu ermöglichen. Auch in den integrierten Leitlinien wird allgemein der verbesserte Zugang zur Finanzierung für KMU (Leitlinie 15) als wichtiger Aspekt der notwendigen mikroökonomischen Reformen genannt.[4]

In den Kohäsionsleitlinien dagegen wird dieses Thema zwar aufgegriffen, der leichtere Zugang zu Finanzmitteln als Leitlinie bezieht sich allerdings nur auf die Finanzierung von Innovationsaktivitäten.[5] Die in der ökonomischen Wachstumsforschung belegte hohe Bedeutung materieller Investitionen gerade für den Aufholprozess wirtschaftlich rückständiger Regionen wird an keiner Stelle gewürdigt. Und in den Verordnungstexten wird die Förderung produktiver Investitionen zwar als primärer Interventionsbereich (Art. 3 Absatz 2 Buchstabe a) der allgemeinen VO (EG-VO Nr. 1083/2006) bzw. Art. 3 Absatz 2 Buchstabe a) der EFRE VO (EG-VO Nr. 1080/2006)) genannt, aber nicht bei den Prioritäten weiter ausgeführt. Für die Gutachter ist nicht nachvollziehbar, wieso in den beiden zentralen Dokumenten der EU für den Einsatz des EFRE die herausragende Bedeutung der Erneuerung und Erweiterung des Sachkapitalstocks für nachhaltiges Wachstum nicht weiter thematisiert wird. Eine inhaltliche Kohärenz mit dem europäischen Bezugsrahmen für den EFRE kann dementsprechend schwer hergestellt werden. Im NSPR demgegenüber werden Investitionen in den Sachkapitalstock als zentrale Determinante des Pro-Kopf-Einkommens aufgeführt und die Investitionsförderung und Maßnahmen zum Abbau von

---

4 Europäische Kommission (2005), Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 - 2008), Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Brüssel.

5 Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Brüssel.

Finanzierungshemmnissen finden als Handlungsbedarf explizite Erwähnung. Hier bleibt also festzustellen, dass das OP kohärent zum NSPR ist.

Die Unterstützung zukunftsgerichteter Investitionen als erstes spezifisches Ziel wird gemäß OP erreicht, in dem die Fähigkeit zur Eigen- und Fremdfinanzierung notwendiger Investitionen von KMU gesteigert wird. Dies soll durch mehrere Maßnahmen geschehen:

- den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten wie Darlehen- und Eigenkapitalfonds
- die direkte Investitionsförderung im Rahmen der GA
- kommunale Förderprogramme aus Mitteln der regionalen Teilbudgets, die sich innerhalb der Vorgaben einer Landesrichtlinie halten

Kritisch anzumerken ist, dass bei der Maßnahmenbeschreibung die inhaltlichen und formellen Unterschiede zwischen diesen Instrumenten klarer hätten herausgearbeitet werden können. Aus Gutachtersicht hätte noch stärker auf die Abgrenzung der einzelnen Maßnahmen hinsichtlich der konkreten Fördergegenstände, der formalen Fördervoraussetzungen und inhaltlichen Förderkriterien sowie den Kreis der Fördermittelempfänger eingegangen werden sollen. So bleibt bspw. unklar, in wie weit es sich bei der Gewährung von Darlehen und der Unterstützung produktiver Investitionen tatsächlich um unterschiedliche Maßnahmen handelt, da auch Investitionszuschüsse unmittelbar die EK-Ausstattung von Unternehmen steigern. Welche Finanzierungsart ein Unternehmen unter sonst gleichen Umständen und insbesondere bei gleichem Subventionswert wählt, ist für die Stoßrichtung der Maßnahmen unerheblich. Da aber die gleichen Umstände bei der Förderung höchstwahrscheinlich gerade nicht gegeben sind bzw. sein sollen, bleibt die Notwendigkeit die genannte Investitionsförderung durch zweckgebundene Darlehen oder gar die direkte staatliche Beteiligung an Unternehmen zur Finanzierung von Investitionen zu erweitern, etwas im Dunkeln.

Unklar bleibt bei den Ausführungen, in wie weit sich das genannte Instrument der Investitionsförderung aus den regionalen Teilbudgets der Kommunen von der GA-Regelförderung abgrenzt. Die meisten Arbeitsmarktregionen bzw. Kreise des Konvergenzgebiets gehören zur GA-Förderkulisse (mit Ausnahme von Harburg, Rotenburg (Wümme), Stade und Verden). Dabei wird nicht explizit erläutert, ob die Investitionsförderung alternativ zur GA oder innerhalb ihres Rahmens erfolgt. Im Text findet sich die Formulierung, dass die Investitionsförderung auch Branchen der Freizeit- und der Gesundheits- und Sozialwirtschaft umfassen soll. Diese Branchen sind überwiegend nicht nach GA förderfähig. Die Unterstützung von Investitionen durch kommunale Programme im Rahmen der Landesrichtlinie und gemäß den EU-Freistellungsverordnungen soll offensichtlich alternativ zur GA-Förderung angeboten werden und sich auf das gesamte Konvergenzgebiet erstrecken. In den GA-Förderregionen würden dann zwei bzw. drei alternative Förderinstrumente zur Unterstützung der produktiven Investitionen zum Einsatz kommen.

Die Investitionsförderung im Rahmen der GA ist ein lang etabliertes Instrument der deutschen Regionalpolitik mit einer bundesweit abgegrenzten Fördergebietskulisse. Unter dem Dach der GA wird dabei ein koordinierter Einsatz von Investitionszuschüssen mit regional gestaffelten Förderhöchstsätzen gewährleistet, die ausgleichsorientiert Unternehmen in besonders strukturschwachen Regionen höhere Fördersätze gewähren. Der Förderung durch die GA unterliegt dabei mit der Exportbasistheorie ein strategischer Ansatz, der sich in den konkreten Förderregelungen niederschlägt (eingeengter Empfängerkreis auf fernabsatzorientierte Wirtschaftszweige mit so genanntem Primäreffekt, in der Regel gemäß einer so genannten Positivliste). Auf Basis des vorliegenden Textes sollen anscheinend auch Betriebe außerhalb der GA-Positivliste öffentliche Investitionsmittel erhalten. In diesem Fall bleiben nach Gutachtersicht Zweifel an der Effektivität und Effizienz dieser Maßnahmen. Die vorliegenden Ergebnisse der empirischen Evaluationsforschung zur Investitionsförderung, die sich auf die Förderung im Rahmen der GA beziehen, wären nicht mehr eins zu eins übertragbar. Eine Reihe von makroökonometrischen Untersuchungen belegt, dass die GA-Investitionsförderung zu einer Steigerung der Investitionstätigkeit und Beschäftigung in den geförderten Regionen beiträgt.[6] Die Ergebnisse der jüngsten Untersuchung von Alecke und Untiedt (2006) zeigen unter Berücksichtigung der Endogenität der Förderung im Rahmen eines panel-ökonometrischen Ansatzes, dass die GA eine für die regionale Wirtschaftsentwicklung effektive Politikmaßnahme darstellt, die durch die Erhöhung der interregionalen Kapitalmobilität den Konvergenzprozess beschleunigt.[7]

Im Rahmen der Quantifizierung des spezifischen Ziels wird von der Landesregierung die Erwartung geäußert, dass ein Investitionsvolumen in Höhe von rund 400 Mio. € zur Modernisierung des Kapitalstocks der gewerblichen Wirtschaft unterstützt werden kann. Mit diesen Investitionen sollen 1.700 Brutto-Arbeitsplätze geschaffen und 2.500 Brutto-Arbeitsplätzen gesichert werden. Bei der Ableitung dieser Zahlen ist die Landesregierung hauptsächlich von den Erfahrungen aus der GA-Förderung im Zeitraum 2002-2004 und der Förderergebnisse auf Grundlage der Bewilligungsstatistik ausgegangen. Auf die Notwendigkeit, im Rahmen einer „echten“ Wirkungsanalyse Brutto- und Nettoarbeitsplätze unterscheiden bzw. Mitnahme-, Verdrängungs- und

---

6 Vgl. für einen Überblick Alecke, Björn/Franz, Peter/Heimpold, Gerhard/Untiedt, Gerd (2006), „Stand der Forschung zu den Effekten der Ausgleichspolitik“, in: Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), erscheint demnächst.

7 Vgl. Alecke, Björn/Untiedt, Gerd (2006), „Makroökonometrische Untersuchungen zu den Wirkungen für die Ausgleichs- und Wachstumsregionen“, in: Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), erscheint demnächst.

Rückkopplungseffekte berücksichtigen zu müssen, sei an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.[8]

Das zweite spezifische Ziel des Schwerpunkts besteht in der **Stärkung unternehmerischer Potenziale**. Im Rahmen des OP wird plausibel ausgeführt, dass zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU nicht nur die Unterstützung investiver Maßnahmen gehören kann. Unternehmerische Defizite bestehen oftmals auch in dem Produktionsprozess vor – und nachgelagerten Phasen der betrieblichen Leistungserstellung wie Planung, Finanzierung, Distribution und Marketing. Daneben tragen auch Informationsmängel insbesondere über die Situation auf internationalen Beschaffungs- und Absatzmärkten, über mögliche Kooperationspartner, rechtliche Rahmenbedingungen oder die Potenziale neuer Technologien dazu bei, dass KMU nur selten der Zutritt zu und die Expansion auf internationalen Märkten gelingt. Die Beseitigung dieser Defizite durch den Aufbau und die Weiterentwicklung unternehmerischer Kompetenzen und Kenntnisse in betriebswirtschaftlichen, organisatorischen oder technischen Wissensbereichen zur Verfolgung des spezifischen Ziels trägt daher zur Erreichung des strategischen Ziels bei. Die innere Kohärenz ist an dieser Stelle gegeben. Das spezifische Ziel steht auch im Einklang mit der in den Kohäsionsleitlinien unter der Überschrift „Innovation erleichtern und unternehmerische Initiative“ genannten Aktionsleitlinie 2.

Das spezifische Ziel wird dabei über mehrere nicht-investive Maßnahmen umgesetzt, die den Unternehmen im Konvergenzgebiet insgesamt einen besseren Zugang zu externer Expertise und Kapazitäten ermöglichen sollen. Hierzu gehören die Außenwirtschafts- und Messeförderung, die Förderung externer Beratungsleistungen für KMU und die unternehmensnahe Weiterbildung. Im Text wird darauf hingewiesen, dass die kommunalen Programme nicht nur investive sondern auch nicht-investive Fördergegenstände (Umweltmanagementsysteme, Projekte zur Erschließung des europäischen Binnenmarktes) umfassen sollen. Von daher scheint diese Maßnahme nicht nur auf das erste sondern auch das hier benannte zweite spezifische Ziel ausgerichtet zu sein.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Einschätzung der Effektivität und Effizienz von nicht-investiven Maßnahmen im Gegensatz zu den investiven GA-Maßnahmen kaum auf wissenschaftliche Studien zurückgreifen kann. Für Deutschland gibt es nach wie vor ein Defizit an mikro- und makroökonometrisch basierten Arbeiten, die eine methodisch befriedigende quantitative Erfolgskontrolle liefern würden.[9] Auch qualitativ orientierte Untersuchungen zur

---

8 Vgl. GEFRA/MR u.a., Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins, S. 404 ff.

9 Eine Studie des ifo-Instituts für KMU-Beratungsprogramme in Sachsen kam zu dem Schluss, dass die Förderung einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen KMU geleistet habe. So ließ sich ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen der Intensität der Beratungsförderung und dem Wachstum der Umsatzproduktivität

Wirksamkeit von „weichen“ Maßnahmen auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit sind rar. So wird in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zwar die Weiterführung und Verstärkung der Messeförderung empfohlen, eine gesonderte Untersuchung der Ergebnis- oder Wirkungsindikatoren in diesem Förderbereich wird allerdings nicht vorgenommen. Auf Basis ihres Erfahrungswissens, welches auf Fallstudien und Expertengesprächen im Rahmen von Evaluierungen ähnlich gelagerter Maßnahmen in anderen Ländern basiert, gehen die Gutachter davon aus, dass die Fördermaßnahmen grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit ausüben. Diese resultieren vor allen Dingen – wie im OP richtigerweise ausgeführt – auf dem Abbau von Hemmschwellen gegenüber „externem“ Einfluss auf das Unternehmen oder bisher unbekannten Methoden im Personalwesen oder bei der Distribution.

Auf Grund der „diffusen“ Wirkungskette von den einzelnen Projekten im Bereich der nicht-investiven Maßnahmen bis hin zu betrieblichen Ergebnisvariablen wird – aus Gutachtersicht angemessen – bei der Quantifizierung des spezifischen Ziels nur auf die Zahl der geförderten Projekte (1.000) im Bereich der betriebswirtschaftlichen Beratungen abgestellt.

Die **Förderung des Gründungsgeschehens** stellt das dritte und letzte spezifische Ziel des Schwerpunkts dar. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass mit der Gründung eines neuen Unternehmens direkt ein Beitrag zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung von KMU geleistet wird. Im OP wird zugleich festgestellt, dass neben diesen – im Vergleich zu den Beiträgen der bestehenden Unternehmen – vergleichsweise kleinen Effekten insbesondere noch indirekte positive Einflüsse von Unternehmensgründungen zu beachten sind. Diese ergeben sich zum einen aus den Möglichkeiten zur Steigerung der technischen Effizienz im Unternehmensbestand als auch durch den (ggf. nur latent) erhöhten Wettbewerbsdruck auf etablierte Anbieter. Auf Grund beider Einflüsse kann dem spezifischen Ziel auch ein klarer Bezug zum strategischen Ziel attestiert werden. Unternehmensgründungen werden auch von der Europäischen Kommission als wichtiger Faktor für die Erreichung der Lissabon-Ziele gesehen. In den Kohäsionsleitlinien findet sich daher entsprechend die Aktionsleitlinie „Erleichterung der Gründung neuer Firmen und deren Expansion“.

Auch das spezifische Ziel Förderung des Gründungsgeschehens wird innerhalb des Schwerpunkts durch verschiedene Maßnahmen umgesetzt. Im OP wird darauf verwiesen, dass die für bestehende KMU genannten Maßnahmen und Fördergegenstände auch für Gründungen – allerdings mit einem anderem auf ihre spezifische Situation zugeschnittenem Design – zum Einsatz kommen. Nach Ansicht der Gutachter hätte allerdings bei der Schwerpunktbeschreibung eine

---

feststellen. Vgl. dazu: Riedel, Jürgen/Schaden, Barbara (1998), Beratungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen in Sachsen, Dresden, S. 130 (= ifo dresden studien 20)

ausführlichere Zuordnung der Maßnahmen und ihren spezifischen Beiträgen zur Gründungsförderung klarer herausgestellt werden können.

Mit Bezug auf die Wirksamkeit des angedachten Bündels an Maßnahmen kann auf eine Studie von Almus/Prantl (2002) zu den mittelfristigen Wirkungen der Eigenkapitalhilfe-/Existenzgründungsprogramme von DtA und ERP auf die Überlebenschancen und das Beschäftigungswachstum junger Unternehmen verwiesen werden.[10] Diese Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass Überlebensquote und Beschäftigungswachstum von bei der Gründung staatlich geförderten jungen Unternehmen im Durchschnitt höher ist als von nicht-geförderten Unternehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Zielstellung des Landes zu sehen, im Rahmen der Förderung rund 200 Existenzgründungsberatungen durchzuführen.

#### 2.2.1.2 Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale

Die Entwicklung der regionalen Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenschaftspotenziale ist das zweite strategische Ziel, mit dem das Hauptziel des Programms in Hinblick auf mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung unterstützt werden soll. Die strategische Ausrichtung knüpft dabei an den Ergebnissen aus der SWOT-Analyse an, in dem ein Rückstand der Konvergenzregion Lüneburg in spezifischen Indikatoren wie unternehmenseigenen FuE-Kapazitäten, der Patentintensität, technologieorientierten Gründungen oder den Betrieben mit umgesetzten Produkt- und Verfahrensinnovationen konstatiert wurde. Die Innovationsfähigkeit spielt insbesondere für hochentwickelte Volkswirtschaften eine Schlüsselrolle im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Die Fähigkeit, Wissen zu generieren und dieses auch in vermarktungsfähige Produkte umzusetzen ist auch in der Entwicklungsstrategie des Landes Niedersachsen die zentrale Determinante. Es werden drei spezifische Ziele definiert, um die endogenen Innovationspotenziale des Landes weiter zu entwickeln:

- den Ausbau von Forschung, Entwicklung und Qualifizierung,
- die Förderung betrieblicher Innovationsfähigkeit und technologieorientierter Unternehmensgründungen sowie
- den Ausbau regionaler und sektoraler Kooperationsstrukturen

---

[10] Almus, Matthias/Prantl, Susanne (2002), Die Auswirkungen öffentlicher Gründungsförderung auf das Überleben und Wachstum junger Unternehmen, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 222, 161-185.

Ausgangspunkt des ersten spezifischen Ziels des **Ausbaus von Forschung, Entwicklung und Qualifizierung** und der daraus folgenden Förderbereiche ist die Notwendigkeit, die niedersächsischen Hochschulen, Fachhochschulen und Forschungseinrichtungen stärker als bisher in regionale Innovationsprozesse einzubinden. Dabei kommt der Universität Lüneburg eine zentrale Rolle zu: sie soll in einem Großprojekt als „Innovationsinkubator" ein Motorfunktion in der regionalen Entwicklung übernehmen.[11] Dazu soll die bisherige Förderpalette des Landes erweitert werden: Neben der bereits praktizierten FuE-Verbundprojektförderung Wissenschaft-Wirtschaft und des Personaltransfers werden darüber hinaus Kompenz-Tandems zur Forcierung des Wissenstransfers sowie Existenzgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen unterstützt. Ein neuer strategischer Ansatzpunkt sind Modellprojekte im Bereich der Humanressourcen: dies betrifft zielgerichtete Qualifikationen von Hochschulabsolvent/-innen und Führungskräften in einer Graduate School.

Die Landesregierung geht davon aus, dass 35 neue Kooperationsprojekte zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie 70 integrierte Gründungsmodulen im Lehrangebot gefördert werden können.

Es lässt sich resümieren, dass mit der diversifizierten und finanziell verstärkten Förderung wichtige Impulse für die Forcierung des Wissenstransfers sowie der Qualifizierung der Humanressourcen gesetzt werden können. Davon profitieren einerseits KMU, die bisher unzureichend in FuE-Prozesse eingebunden werden konnten. Darüber hinaus kann erwartet werden, dass vermehrt technologieorientierte Gründungen aus dem Hochschul- und Forschungsbereich initiiert werden. Inwieweit die Universität Lüneburg allerdings die Rolle eines Innovationsinkubators für die gesamte Region übernehmen kann und die damit verbundenen Erwartungen gerechtfertigt sind, muss die für Großprojekte obligatorische Kosten-Nutzen-Analyse zeigen.

Das zweite spezifische Ziel betrifft die betriebliche direkte **FuE-Förderung und weitere Unterstützungen von technologieorientierten Existenzgründungen.** Ausgangspunkt der betrieblichen FuE-Förderung ist es, vor allem KMU die Möglichkeit zu gewähren, über die Übernahme von Kosten bei risikoreichen Produkt- und Verfahrensentwicklungen den Anschluss an die Entwicklung von Innovationen und Technologien zu halten, um somit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Die Förderung wird auch auf weitere Fördertatbestände im Handwerk ausgedehnt, um zu gewährleisten, dass diese Betriebe den Anschluss an technologische Entwicklungen nicht verpassen. Weitere Potenziale werden in innovativen Dienstleistungen gesehen.

Die Gruppe der technologieorientierten Unternehmen soll speziell durch die Bereitstellung von Flächen und Angeboten in Technologie- und Gründerzentren unterstützt werden. Ein weiteres Instrument zur Absicherung von

---

[11] OP, S. 25f.

Innovationsvorhaben besteht in der Einrichtung eines Innovationsfonds, über den technologieorientierte Unternehmen in der seed- oder start up-Phase unterstützt werden.

Die Landesregierung erwartet ausgehend von bisherigen Erfahrungen die Unterstützung von 45 Mio. € an Gesamtaufwendungen in der FuE-Projektförderung zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft. Es wird davon ausgegangen, dass 170 neue vermarktbare Produkte, Verfahren und Systemlösungen generiert werden können.

Die Förderung setzt mit der betrieblichen FuE-Projektförderung als der zentralen Maßnahme wichtige Impulse zur Stärkung der Innovationskraft der gewerblichen Wirtschaft. Dies wird durch zahlreiche empirische Forschungen belegt. So zeigen Czarnitzki/Licht (2004) anhand der FuE-Projektförderung in West- und Ostdeutschland, dass die FuE-Intensität bei geförderten Unternehmen insbesondere in Ostdeutschland deutlich höher als bei nicht geförderten Unternehmen ist.[12] Anhand des Dienstleistungssektors untersuchten Czarnitzki/Fier, in welchem Umfang crowding out Effekte durch die öffentliche FuE-Förderung auftraten.[13] Dies konnte im Kern verneint werden, da bei den geförderten Unternehmen zusätzliche Investitionen registriert wurden und die Innovationsanstrengungen somit gesteigert werden konnten.

Eine Untersuchung von Fier (2002) zeigt, dass im Durchschnitt in der FuE-Projektförderung mit jedem Euro doppelt so hohe privat finanzierte FuE-Aufwendungen zusätzlich induziert werden.[14] Seine empirischen Analysen weisen darauf hin, dass eine Förderung von KMU hinsichtlich der FuE-Gesamtaufwendungen effektiver ist, als die Förderung von Großunternehmen. Dies liegt auch an der stimulierenden Wirkung eines erfolgreichen Förderantrags bei den KMU: Eine positive Begutachtung risikoreicher FuE-Vorhaben wird als Bestätigung der Unternehmensstrategie gewertet und zieht in der Folge zusätzliche FuE-Investitionen nach sich.

Die Evaluation derartiger Programme zeigt auch, dass sich über die Förderung externe Effekte in Form von spill-overs ergeben, die signifikant zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft beitragen.

Gerade technologieorientierte Unternehmen sind Träger und Impulsgeber des strukturellen Wandels. Verschiedene Studien weisen den Zusammenhang

---

12 Czarnitzki, Dirk/Licht, Georg (2004), Die Rolle der Innovationsförderung im Aufbauprozeß Ostdeutschlands, Mannheim, S. 29f (ZEW-Discussion Paper 04-68)

13 Czarnitzki, Dirk/Fier, Andreas (2004) Do innovation Subsidies crowd out private investment? Evidence from the german service sector, Mannheim, S. 18 (ZEW-Discussion Paper 02-04)

14 Fier, A. (2002), Staatliche Förderung industrieller Forschung in Deutschland – Eine empirische Wirkungsanalyse der direkten Projektförderung des Bundes, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 62, Mannheim, S. 274 ff

zwischen der Einführung von Produktinnovationen und Beschäftigung nach.[15] Den positiven Zusammenhang zwischen dem erzielten Umsatz mit neuen Produkten je Beschäftigten und der Beschäftigungsentwicklung unterstreicht auch eine Untersuchung von Dehio et al. (2005).[16]

Als besonders relevant kann auch die ergänzende Absicherung von Innovationsvorhaben durch den neu einzurichtenden Innovationsfonds gewertet werden. Ziel ist die Bereitstellung von Wagniskapital. Deutschland rangiert bei der Bereitstellung von Kapital für technologieorientierte Unternehmensgründungen und für innovative Projekte sowohl in der Früh-, als auch in der Wachstumsphasenfinanzierung unter den führenden Industrienationen mit an letzter Stelle. Als besonderer Schwachpunkt des deutschen Wagniskapitalmarktes wird das Wachstumssegment angesehen.[17] Es kann erwartet werden, dass durch den Innovationsfonds nicht nur bestehende Unternehmen bei ihren FuE-Vorhaben profitieren, sondern auch finanzielle Risiken bei technologieorientierten Gründungen abgefedert werden.[18]

Ob die Ausrichtung auf spezifische unternehmensbezogene, vor allem aber konsumorientierte Dienstleistungen wie das Gesundheits- und Sozialwesen zusätzliche Effekte zeitigt, die den Innovationsprozess der Wirtschaft beschleunigen, muss abgewartet werden und kann aufgrund der vorliegenden Informationen noch nicht ex ante bewertet werden. Dazu bedarf es auch noch einer weiteren Konkretisierung der vorgesehenen Fördergegenstände.

Die Unterstützung von Technologie- und Gründerzentren erscheint nur dann sinnvoll, wenn lokal auch ein entsprechendes Potenzial an technologieorientierten Unternehmensgründungen vorhanden ist, allen voran im Umfeld von Hochschulen. Technologie- und Gründerzentren verbessern dabei die Rahmenbedingungen für technologieorientierte Gründungen, sie sind aber kein zentrales Element zur Erhöhung der Gründungsquote.

Das dritte spezifische Ziel zur Entwicklung von Innovationskapazitäten betrifft den **Ausbau sektoraler und regionaler Kooperationsstrukturen**. Gegenstand des Förderbereichs ist einmal die Unterstützung von innovationsorientierten Netzwerken und Clustern, die sowohl branchenbezogen (z.B. im Bereich der IT- und Medienwirtschaft) als auch technologiebezogen (z.B. ergänzend zu den Landesinitiativen) erfolgen kann. Durch die Zusammenarbeit von Unternehmen

---

15 Vgl. dazu den Überblick in: Dehio, Jochen et al. (2005), Beschäftigungswirkungen von Forschung und Innovation, Essen, S. 234 (RWI: Projektberichte)

16 Dehio, Jochen et al. (2005), S. 266

17 Bundesministerium für Forschung und Bildung (2006), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, S. 21, Berlin

18 Zur Evaluation von Wagniskapitalprogrammen siehe z.B. Malik (2004), Evaluation des Seed Financing Programms, Malik Management Zentrum St. Gallen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie der Republik Österreich, St. Gallen

unter Einbeziehung der Wissenschaft sollen der Technologietransfer verbessert und somit die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden. Die Unterstützung von innovativen Netzwerken ist seit einigen Jahren zu einem wichtigen Bestandteil öffentlicher Technologie- und Wirtschaftsförderung geworden.[19] Die Annahme über die Wirkungsrichtung der Förderung ist, dass es für Unternehmen über das Engagement im Netzwerk zu einem Wissensaustausch und gemeinsamer Wissensnutzung kommt und somit das Innovationspotenzial erhöht wird. Erste Ergebnisse der Evaluation der InnoRegio-Initiative zeigen, dass sich Unternehmen über die Netzwerke zusätzliches Wissen aneignen konnten und auch tendenziell positive Wirkungen auf das Innovationsverhalten in Form der Entwicklung neuer Prozesse und Produkte erkennbar sind.[20] Es werden somit positive externe Effekte generiert.

Der zweite Baustein beinhaltet die Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur und orientiert sich an den Eckwerten der regionalen Strukturpolitik des Landes, welche darauf abzielt, in den Regionen gezielt Vorhaben zu entwickeln und umzusetzen, welche an den vorhandenen Wachstums- und Innovationspotenzialen ansetzen.[21] Im OP ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, welches zunächst die Verbesserung des in der Region ansässigen Management-Know-hows (u.a. Erstellung von Wachstumskonzepten) und in einem zweiten Schritt die Umsetzung von Einzelvorhaben beinhaltet. Dabei sind von der Förderung von Einzelunternehmen bis hin zu innovativen Dienstleistungen und Produkten verschiedene Fördermöglichkeiten gegeben. Es bleibt dabei unklar, wie die Förderung mit den anderen vor allem im Schwerpunkt 1 dargelegten Maßnahmen abgestimmt ist bzw. auf sie zurückgreift. Im Operationellen Programm wird davon ausgegangen, dass im Förderzeitraum 15 Wachstums- und Kooperationsprojekte gefördert werden können. Die niedersächsische Landesregierung hat in den vergangenen Jahren in ausgewählten Regionen Wachstumskonzepte unterstützt (u.a. Hannover, Wolfsburg, Braunschweig, Süderelbe). Dabei geht es in der Regel um die Förderung bestehender bzw. potenzieller Cluster.[22] In der wissenschaftlichen Literatur gibt es kontroverse Diskussionen über die Wirksamkeit sowie die Legitimation bzw. den Umfang

---

19 Beispiele auf Bundesebene sind BioRegio, InnoRegio sowie NEMO

20 Vgl. Vosskamp, Rainer (2004), Regionale Innovationsnetzwerke und Unternehmensverhalten: Das Beispiel InnoRegio, in: DIW-Wochenbericht 23/04, Berlin

21 Vgl. dazu MW (2004), Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze, Eckwertepapier, Hannover

22 Die Wirkungskanäle dieser Vorhaben können derzeit noch nicht abschließend abgeschätzt werden Erste Bewertungen finden sich bei Sternberg/Kiese/Schätzl (2004), Clusteransätze in der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Heft 3-4, S. 164-181 etc. sowie bei Diez, Javier Revilla (2004), Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen – Eine Bewertung aus regionalökonomischer Sicht, in: Neues Archiv Niedersachsen, Heft 2/2004, s. 65-83

einer staatlichen Clusterförderung.[23] Aus Sicht der Wirtschaftstheorie lässt sich eine Förderung von Clustern dann begründen, wenn dadurch positive Externalitäten entstehen, die z.B. in der Unterstützung von innovationsorientierten Netzwerken in Form von Wissens-Spillovern auftreten. Clusterförderung sollte somit eher eine ergänzende Funktion im Bereich der regionalen Innovations- und Wirtschaftsförderung ausüben (z.B. in der Unterstützung von Netzwerkaktivitäten) und ein aktives Eingreifen in Marktprozesse vermeiden.[24]

#### 2.2.1.3 Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum

Die Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum ist das dritte strategische Ziel zur Erreichung des Hauptziels. Im Hinblick auf die derzeitige Ausstattungs- und Bedarfslage im infrastrukturellen Bereich wird im Rahmen der SWOT Analyse zusammenfassend und mit Hinweis auf den indikatoren- und datenseitig schwierig zu führenden Nachweis infrastruktureller Defizite konstatiert, dass im Zielgebiet insbesondere angesichts des regional ausdifferenzierten demographischen Wandels zwar kein flächendeckender Entwicklungsbedarf vorliegt, in den Ausstattungsgraden jedoch in zahlreichen Bereichen quantitative und qualitative Mängel meist räumlich konzentriert und einzelfallbezogen zu konstatieren sind[25], so dass eine Ausschöpfung der regionalen Entwicklungspotenziale behindert wird.[26] Mit dem Hinweis auf die größtenteils ländlich-periphere Siedlungsstruktur sowie die geringe Bevölkerungsdichte im Konvergenzgebiet werden dabei exemplarisch v.a. die Entwicklungsdefizite und die niedrige Erreichbarkeits- und Anbindungsqualität in Bezug auf die überregionalen Verkehrsnetze angeführt.

Anknüpfend an die konstatierten Defizite werden im Rahmen der Darlegungen zu den Grundzügen der Förderstrategie der besonders erforderliche Ausbau der infrastrukturellen Potenzialfaktoren und die im Vergleich zum Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ entsprechend besonders deutliche Fokussierung der Förderung auf die Infrastruktur hervorgehoben.[27]

---

[23] Vgl. dazu z.B. Enright, Michael J. (2003), Regional Clusters: What we know and what we should know, in: Bröcker/Dohse/Soltwedel (Editors), Innovation Clusters and Interregional Competition, S. 99-129, Kiel sowie Alecke, Björn/Untiedt, Gerhard (2006), Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Überlegungen am Beispiel der Investitionsförderung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 515-523, Bonn

[24] Vgl. dazu auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden, S. 622ff.

[25] OP, siehe 1.3, S. 13 ff.

[26] OP, siehe 1, S. 6

[27] OP, siehe 3.1, S. 21

Argumentativ wird die dominierende Bedeutung des Infrastrukturbereiches bei der Gewichtung der strategischen und spezifischen Ziele dabei v.a. mit der herausragenden Bedeutung von Vorhaben zur Anbindung der Konvergenzregion an überregionale Verkehrsnetze in Zusammenhang gebracht, wobei zur nachhaltigen Erhöhung der Standortqualität insgesamt jedoch eine breit gefächerte Infrastrukturförderung angestrebt wird.[28] Auch aus dieser breiten Fächerung der Förderbereiche, von Umweltinfrastrukturen über die Erneuerung und Weiterentwicklung städtischer Gebiete, der touristischen Infrastruktur, der Verkehrsinfrastruktur bis zur wirtschaftsnahen Infrastruktur ergibt sich das starke Gewicht dieses Schwerpunktes.

Angesichts der in der SWOT Analyse dargestellten Engpässe für die verschiedenen infrastrukturellen Themenbereiche scheint die Herleitung des strategischen Ziels zur Stärkung der infrastrukturellen Potenzialfaktoren für die Konvergenzregion Lüneburg grundsätzlich plausibel, denn die Beseitigung bestehender infrastruktureller Engpässe ist ein zentrales Element regionaler Entwicklungsstrategien. Auch die im Vergleich zum Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ stärkere Fokussierung der Förderstrategie auf infrastrukturelle Anknüpfungspunkte erscheint aufgrund des dargelegten Entwicklungsrückstandes des Konvergenzgebietes gerechtfertigt. Sie wird zudem durch die in der EFRE Verordnung und dem NSRP für das Konvergenzziel dargestellten Prioritäten zur Infrastrukturförderung bestätigt.

Vor dem Hintergrund der im Vergleich zu den betrieblichen und innovationsbezogenen Engpässen kaum zu quantifizierenden bzw. nur schwer zu gewichtenden Bedarfslagen im Infrastrukturbereich ist es a priori allerdings schwierig zu beurteilen, ob aus der SWOT Analyse heraus die in den Grundzügen der Strategie angeführte „dominierende Bedeutung des Infrastrukturbereiches“ gegenüber den anderen strategischen Zielen folgerichtig und zielführend ist:

Zwar können auf Grundlage der dargestellten Befunde in der SWOT Analyse, in denen Rückstände der Region in Bezug auf ausdrücklich alle Potenzialfaktoren konstatiert werden, in strategischer Hinsicht keine zwingenden Argumente vorgebracht werden, die eine derart hervorgehobene Ausrichtung des Programms auf infrastrukturelle Förderbereiche z.B. gegenüber direkt betriebsbezogenen Investitionen unbedingt erfordern würden. Aber die regionalwirtschaftliche Wirkungsweise und die zentrale Bedeutung öffentlicher und wirtschaftsnaher Infrastrukturen für die Leistungsfähigkeit von Regionen werden an mehreren Stellen der Strategie zur Begründung des strategischen Ziels angeführt.[29] Die

---

[28] OP, siehe 3.2.3, S. 27

[29] Zur Bedeutung der Infrastruktur für die regionalökonomische Entwicklung vgl. auch folgende, ausgewählte Literaturhinweise: Jochimsen, Reimut (1966); Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung; Tübingen / Seitz, Helmut (1995); The productivity and supply of urban infrastructure; in: The annals of regional science, S. 121-141 / Fernald (1999); Roads to prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity; in: The American Economic Review; S. 619 - 638

Argumentation stellt sich an einigen Stellen zwar etwas übersteigert dar[30], ist aber grundsätzlich nachvollziehbar und vertretbar. So wird zunächst richtigerweise argumentiert, dass die infrastrukturelle Ausstattung einer Region eine Grundvoraussetzung (Schlüsselfunktion, wichtiger Faktor) zur Steigerung der unternehmerischen Produktivität und der Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ist, die die Produktionskosten ansässiger Unternehmen beeinflusst und gleichzeitig die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes für potenzielle Investoren erhöht.[31]

Der in Kapitel 3.1 aufgeführte Hinweis auf die im Mittelpunkt des regionalwirtschaftlichen Interesses stehende Langfristigkeit der Beschäftigungs- und Wachstumseffekte sowie die zentrale Bedeutung der Nutzungsintensität und Auslastung der Einrichtungen als Voraussetzung für hohe Wirkungsgrade und Reichweiten ist an dieser Stelle besonders sinnvoll, da er auf den gegenüber anderen Interventionsbereichen eher mittelbaren Charakter der Infrastrukturförderung abstellt. Als strategische Komponente eines regionalwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes ist eine leistungsfähige (wirtschaftsnahe) Infrastruktur also eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung; auch mit Hinblick auf das Oberziel des OP ist die Förderung von (wirtschaftsnahen) Infrastrukturen in diesem Sinne nur dann sinnvoll, wenn eine hinreichende Auslastung und Nutzung der Einrichtungen und Medien möglichst gewährleistet oder zumindest plausibel abgeschätzt werden kann. Zentrales Grundprinzip zur Förderung v.a. der wirtschaftsnahen Infrastruktur muss vor diesem Hintergrund auch im Konvergenzgebiet also in erster Linie die Flankierung der betrieblichen Entwicklung und der bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur sein.

Trotz der Signifikanz und der grundsätzlich kohärenten Ableitung des strategischen Ziels zur Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum kann demgegenüber die im OP geführte Argumentation für eine derart herausragende Gewichtung der Infrastrukturförderung vor diesem Hintergrund insgesamt nicht vollständig nachvollzogen werden. Dies gilt in besonderem Maße mit Blick auf die eher mittelbaren und schwer abzuschätzenden Wirkungskanäle der Förderung sowie den eher indirekten Bezug zur Erreichung des Oberziels.

Angesichts der in der Strategie hervorgehobenen Bedeutung und besonderen Gewichtung der Infrastrukturförderung und der durch die SWOT Analyse letztlich nicht belastbar zu erbringenden Nachweisbarkeit eines besonders virulenten Bedarfsdrucks im Infrastrukturbereich wird deshalb empfohlen, die Prämisse einer v.a. an der unternehmerischen Entwicklung orientierten Infrastrukturförderung im OP dringend zu berücksichtigen und deutlicher in der Strategie zu verankern. Die an mehreren prominenten Stellen in der Strategie platzierten Textpassagen, in

---

30 vgl. OP, S. 6, 4. Absatz

31 Vgl. OP, S. 27

denen dem Infrastrukturbereich eine „dominierende“ oder „herausragende“ Bedeutung in der Förderung verliehen wird[32], sollten etwas vorsichtiger formuliert und in Relation zum v.a. flankierenden Charakter der Infrastrukturförderung gesetzt werden. Insgesamt sollte im OP somit der Eindruck vermieden werden, dass die Bedeutung der Infrastruktur im Hinblick auf ihren Anstoßcharakter für die Regionalentwicklung überschätzt wird.

Vor dem Hintergrund der raum- und themenspezifisch sehr differenzierten Bedarfslage im Infrastrukturbereich kommt der Begründung und Herleitung einzelner Maßnahmen bzw. Richtlinien bis hin zur Auswahl einzelner größerer Projekte in der Umsetzung des Programms eine große Bedeutung zu. Aufbauend auf der übergeordneten Interventionsstrategie sollte aus Sicht der Ex Ante Bewertung deshalb über konkrete Steuerungs- und Auswahlmechanismen sicher gestellt werden, dass die Entwicklung, Erneuerung und der Ausbau von Infrastrukturen jeweils eng an den bestehenden Bedarfen der regionalen Wirtschaft sowie den mit der EFRE Förderung im Kern angestrebten Zielen, Ergebnissen, Wirkungen orientiert ist.

Insgesamt positiv zu bewerten ist daher, dass über den im vorliegenden OP beschriebenen Ansatz einer qualitätsorientierten Projektauswahl ein solcher Steuerungsmechanismus vorgesehen ist.[33] Von zentraler Bedeutung sind dabei die laut OP in den kommenden Monaten festzulegenden inhaltlichen Auswahlkriterien und Qualitätsstandards, die bei der Infrastrukturförderung zugrunde gelegt werden. Ausdrücklich begrüßenswert sind die auf Basis dieser Kriterien einzurichtenden Scoring Verfahren, mit denen die verschiedenen Projektalternativen zur Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Förderbereiche in eine Rangfolge gebracht werden können. Zur projektscharfen Abschätzung der Wirkungen und zur systematischen Ausrichtung der Vorhaben an den Bedarfen sowie den Oberzielen des Programms empfiehlt sich zusätzlich, insbesondere bei größeren Infrastrukturprojekten, die Durchführung von Kosten-Nutzen Analysen.[34]

Im Widerspruch zu der eigentlich intendierten Steuerung und Ausrichtung der Förderung an möglichst objektivierbaren und systematisierten Entscheidungskriterien steht allerdings die im OP dargestellte Intention, die Mittelverteilung in der Infrastrukturförderung analog zur einzelbetrieblichen Förderung an der Nachfrage der öffentlichen Projektträger und Kommunen auszurichten.[35] Ergebnisse aus vergangenen Evaluationen zeigen, dass eine

---

32 zur konkreten finanziellen Gewichtung der drei Schwerpunkte, siehe Kapitel 2.2.4

33 Vgl. OP, Ende des Kapitel 3.2.3, S. 31 ff.

34 Die Schwelle für solche gesonderten Studien sollte angesichts der hohen Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen für das Programm und die regionale Entwicklung des Landes allerdings deutlich unterhalb der empfohlenen Schwelle von 50 Mio. € Gesamtinvestitionen liegen.

35 vgl. OP, Kapitel 3.2.3, S. 31

diskretionär und durch die meist kommunale Fördernachfrage beeinflusste Infrastrukturförderung das Risiko birgt, dass (kommunalen) Partikularinteressen zuviel Gewicht in der Förderentscheidung eingeräumt und somit einer aus Landessicht wenig effektiven Allokation der Mittel Vorschub geleistet wird.[36] Diese Hinweise sollten bei der Entwicklung der Projektauswahlverfahren für die Infrastrukturförderung berücksichtigt werden.[37]

Um nachhaltiges Wachstum im Rahmen der Infrastrukturförderung zu unterstützen, werden abgeleitet vom strategischen Ziel die folgenden fünf **spezifischen** Ziele genannt:

- Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Ausschöpfung von Wachstumspotenzialen
- Ausschöpfung touristischer Potenziale zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
- Modernisierung und Vernetzung der Verkehrsinfrastruktur
- Erneuerung und Weiterentwicklung städtischer Gebiete
- Verbesserung der Umweltqualität und Abbau von Umweltrisiken

Vor dem Hintergrund der thematischen Bandbreite der Infrastrukturförderung können für die verschiedenen spezifischen Ziele im Rahmen des Schwerpunktes sehr unterschiedliche Wirkungsbeiträge zum Hauptziel erwartet werden.

Auf der Ebene der spezifischen Ziele sind eine hohe Zielrelevanz sowie ein insgesamt ausreichend fundierter Bezug zu den Befunden der Bedarfsanalyse insbesondere für die Förderung der **wirtschaftsnahen und Verkehrsinfrastrukturen** zu konstatieren. Trotz des verglichen mit der direkten Unternehmensförderung für den gesamten Infrastrukturbereich nur mittelbar geltenden Wirkungsbezugs zum Hauptziel werden mit der Förderung von wirtschaftsnahen und Verkehrsinfrastrukturen die notwendigen Grundvoraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmensbasis verbessert. Unterhalb der spezifischen Zielebene sind jedoch auch hier unterschiedliche Wirkungsbezüge im Hinblick auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu erwarten. Während mit der Engpassbeseitigung in Verkehrsknoten, der qualitativen Verbesserung bestehender Verkehrsinfrastrukturen, der Anbindung an überregionale Netze sowie mit der Stärkung der Häfen und Errichtung intermodaler GVZ im Bereich der Verkehrsinfrastruktur an zentralen Wachstumsengpässen und Potenzialen angesetzt wird, bezieht sich die Förderung von Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen eher auf periphere und ländliche Räume mit geringeren unternehmerischen Anknüpfungspunkten, so dass die Wachstumsbezüge hier als deutlich geringer einzuschätzen sind.

---

36 GEFRA/MR/TraSt (2004); Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1997 – 2003 in Thüringen; Bericht im Auftrag des TMWTA, Münster

37 Vgl. auch Kap. 2.2.3.4 zur strategischen Steuerung.

Angesichts der nicht ausgeschöpften Wachstumspotenziale der Tourismuswirtschaft erscheint auch die Förderung von Modernisierungsinvestitionen im Bereich der **touristischen Infrastrukturen** strategisch plausibel und im Sinne der Zielstellung relevant. Insbesondere der Fokus der Förderung auf die im Konvergenzgebiet prädestinierten touristischen Potenzialgebiete (z.B. Heide, Nordseeküste, Elbtalaue) ist dabei von zentraler Bedeutung, um mit den infrastrukturellen Aufwertungen einen direkten Wirkungsbezug und wertschöpfungsbezogene Anknüpfungspunkte für die gewerbliche Tourismuswirtschaft zu gewährleisten. Außerdem werden somit die ansonsten meist wachstumsschwächeren Teilregionen des Zielgebietes erreicht, insofern ist der Tourismusförderung eine im regionalpolitischen Sinne zielführende Ausgleichfunktion zuzuschreiben. Bei der Attraktion überregionaler Besucherpotenziale hat der Tourismus zudem den Charakter eines Export-Basis Sektors, da zusätzliches Einkommen in die Region fließt und hier wirksam werden kann. Vor dem Hintergrund der sich stetig differenzierenden Nachfragepotenziale im Tourismus erscheint aus strategischer Sicht zudem auch die im OP dargestellte Andeutung, thematisch künftig vor allem auf Kopplungsangebote zu setzen, plausibel.

Auch das spezifische Ziel zur **Verbesserung der Umweltqualitäten und zum Abbau von Umweltrisiken** ist hinreichend aus den Befunden der SWOT Analyse heraus begründet. Der Wirkungsbezug der Umweltinfrastrukturförderung zum Hauptziel ist dabei allerdings als weit weniger virulent einzuschätzen. Im Rahmen der einzelnen Förderinhalte werden hier zum einen meist Strukturen und Einrichtungen in wenig wachstumsstarken Teilregionen des Landes (NATURA 2000) oder Vorhaben gefördert, die tendenziell eher in den Bereich der Daseinsvorsorge fallen (Hochwasser- und Küstenschutz), zum anderen ist im Fall von möglicherweise unternehmensrelevanteren Maßnahmen der Wirkungsbezug der Förderung zum Oberziel vergleichsweise indirekt (Flächenrecycling). Aus darstellungstechnischer Sicht werden bestimmte, den Kohäsionsleitlinie nach zentrale Förderinhalte (hier: Klimaschutz und Energieeffizienz) zudem auf teils sehr abstraktem Niveau beschrieben, so dass im Einzelfall offen bleibt, über welche Wirkungsbezüge die Intervention in die Zielpyramide eingebunden ist und welche konkreten Ergebnisse erwartet werden können.

Mit der Förderung integrierter städtischer Entwicklungs- und Wachstumskonzepte sollen Städte und Kleinstädte in der Konvergenzregion im spezifischen Ziel **Erneuerung und Entwicklung städtischer Gebiete** als Wohn- und Wirtschaftsstandort sowie Impulsgeber für die Region gestärkt werden. Begründet wird das spezifische Ziel v.a. mit Aussagen zur künftigen demographischen Entwicklung im Konvergenzgebiet, wobei der strategische Ansatzpunkt und der kausale Bezug des Förderbereiches zu diesem Problemfeld im Entwurf der Strategie[38] jedoch nicht sehr überzeugend dargestellt wird. Richtigerweise werden

---

[38] Vgl. OP, Kapitel 3.2.3, S. 30

Hinweise auf die Bedeutung auch der kleinstädtischen Zentren für ihr Umland formuliert, nicht thematisiert wird allerdings die Frage, ob mit der Förderung auch die Konzentration von sozialen, ökologischen und ökonomischen Probleme in benachteiligten Stadtquartieren angegangen werden muss. Vor dem Hintergrund der kleinstädtischen Siedlungsstruktur im Konvergenzgebiet ist anzunehmen, dass diese Bedarfslagen analog zu Stadtquartieren in größeren Städten eher nicht vorliegen und integrierte Quartiersentwicklungskonzepte a la URBAN wahrscheinlich lediglich in den größeren Städten wie Celle oder Lüneburg relevant würden. Konkrete Anknüpfungspunkte zur Umsetzung integrierter Entwicklungskonzepte für die spezifische kleinstädtische Siedlungsstruktur werden nicht genannt, es ist aber davon auszugehen, dass sich die Maßnahmen in den kleineren Städten insbesondere auf die Kern- und Innenstadtbereiche beziehen werden. Im Hinblick auf die Erreichung des Oberziels sind von Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung erfahrungsgemäß eher indirekte Wirkungsbezüge zu erwarten, die unmittelbar auf die Stabilisierung und Verbesserung v.a. lokaler, nicht jedoch, wie OP angedeutet[39], regionaler Potenzialfaktoren wirken. Angesichts der im Konvergenzgebiet kaum vorhandenen Wachstumspole dürfte dies für die Effekte im Konvergenzgebiet umso mehr gelten.

Die Landesregierung stellt für das Monitoring der Programmergebnisse im Schwerpunkt 3 auf Ebene der spezifischen Ziele die folgenden quantifizierten Zielwerte auf:

- Unterstützung von 10 Projekten im Rahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur
- Förderung von 25 touristischen Projekten
- Fertigstellung von 45 Kilometern Straße und 15 Kilometern Schienenwegen
- Förderung von 230 Vorhaben der integrierten Stadtentwicklung
- Förderung von 5 Projekten im Bereich Brachflächen

Es erscheint dabei grundsätzlich plausibel und angemessen, dass die zu erreichenden Ziele im Rahmen des Schwerpunktes größtenteils als reine Outputindikatoren abgebildet und quantifiziert werden, denn Messbarkeit, Validität und Relevanz von Wirkungs- und teils auch Ergebnisindikatoren sind aufgrund der spezifischen Wirkungscharakteristika der Infrastrukturförderung oftmals nicht oder nur unzureichend gegeben. Entsprechend der im Infrastrukturbereich vergleichsweise sehr langfristigen Wirkungshorizonte und der nur mittelbar, also von Auslastung, anderen regionalen Potenzialfaktoren und einzelbetrieblicher Performance abhängigen Wirkungsintensität der Strukturen und Einrichtungen, wäre es vor diesem Hintergrund jedenfalls wenig zielführend gewesen, konkrete Wirkungsindikatoren für die Infrastrukturförderung herzuleiten und im Rahmen des Monitoring zu verwenden. Die konkrete Abschätzung und

---

[39] Vgl. OP, Kapitel 3.6.4.3, S. 55

Bewertung der Intervention anhand von Wirkungsanalysen bleibt den Programmevaluationen überlassen.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass sowohl das strategische als auch die einzelnen spezifischen Ziele an den grundsätzlichen Befunden der SWOT Analyse ansetzen und auch im Hinblick auf die zu erreichenden Interventionsziele des OP thematisch plausibel ausgewählt wurden. Sie unterstützen das Oberziel des Operationellen Programms und gliedern sich kohärent in das Zielssystem des Programms ein.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch das dargestellte Verfahren zur qualitativen Steuerung der Projektauswahl. Hierdurch werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Entwicklung, Erneuerung und Ausbau von Infrastrukturen in der Programmumsetzung eng an den regionalen Bedarfen und dem Oberziel des OP orientiert werden können.

### 2.2.2 Bewertung der Querschnittsziele

#### 2.2.2.1 Chancengleichheit

Laut Artikel 14 der allgemeinen Strukturfondsverordnung der Europäischen Kommission ist auch für die Förderperiode 2007 - 2013 sicherzustellen, dass die Geschlechter- und Gleichstellungsperspektive in allen Umsetzungsstufen des Programmierungsprozesses für die Operationellen Programme gefördert wird.[40] Mit dem Verweis auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die damit zusammenhängenden zukünftigen demographischen Herausforderungen sowie deren Einfluss auch auf regionalökonomische Entwicklungspotenziale wird die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsthema auch im Nationalen Strategischen Rahmenplan thematisiert.[41] Der Ausgleich bestehender geschlechterspezifischer Benachteiligungen soll folgerichtig bei der Programmierung, Umsetzung und Evaluation der Operationellen Programme systematisch berücksichtigt werden.

In Niedersachsen zeigt sich gemäß SWOT Analyse ein differenziertes Bild in Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Insbesondere angesichts des überdurchschnittlichen Anteils von Frauen in flexiblen und somit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen sowie ihrer unterdurchschnittlichen Präsenz in Führungspositionen ist trotz einiger in den vergangenen Jahren festzustellenden Fortschritte weiterhin von einer strukturellen Benachteiligung von Frauen auf dem niedersächsischen Arbeitsmarkt auszugehen. Die bessere

---

40 Europäische Kommission (2006), Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Brüssel

41 BMWT (2007): „Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 - 2013“; Version vom 23.1. 2007, S. 30

Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird im Hinblick auf die stark unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten von Männern mit Kind gegenüber Frauen mit Kind dabei auch in Niedersachsen als zentraler Schlüssel gesehen, um mehr Geschlechtergerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt herzustellen.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet sich das vorliegende Operationelle Programm zur Nutzung des Gender Mainstreaming als strategisches Instrument in allen Förderbereichen, um Frauen und Männern eine chancengleiche Teilhabe am Wirtschafts- und Erwerbesleben zu ermöglichen. Chancengleichheit wird somit als Querschnittsaufgabe in das Programm integriert, wobei dies im entsprechenden Abschnitt (3.3.1) schlüssig begründet und als Ziel formuliert wird, jedoch ohne konkrete konzeptionelle Erläuterung bleibt. Kurze Ausführungen, wie das Gender Mainstreaming in den verschiedenen Phasen des Programmierungs- und Umsetzungsprozesses sowie den Begleit- und Förderverfahren berücksichtigt wird und durch welche Mechanismen der Ansatz im Vergleich zur letzten Förderperiode über die Laufzeit des Programms weiterentwickelt werden könnte, wären hier wünschenswert gewesen.

Da die bisherigen Erfahrungen mit der Implementation des Gender Mainstreaming darauf hinweisen, dass die Einflussmöglichkeiten des EFRE (z.B. im Gegensatz zum ESF) relativ gering sind und vielfach von den Rahmenbedingungen außerhalb der Strukturfonds abhängen, sollten unabhängig von der angestrebten Umsetzung des Gender Mainstreaming in der kommenden Förderperiode alle Handlungsoptionen und Interventionen zur verbesserten Integration der Chancengleichheit dabei grundsätzlich darauf geprüft werden,

- inwieweit sie sich praktisch und konkret unterhalb der Schwerpunkt- und Maßnahmenebene operationalisieren und in konkrete Projekte umsetzen lassen und
- inwieweit sie angesichts der Wahrung des Zielkanons des EFRE mit dem ausdrücklich auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit abzielenden Oberziel des OP übereinstimmen.

Über die Umsetzung des Gender Mainstreaming als Querschnittsziel hinaus wird die Chancengleichheit mit dem Förderbereich „Koordinierungsstellen Frau und Wirtschaft“ als eigenständige Maßnahme in Schwerpunkt 2 gefördert. Ziel ist hier die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die verstärkte Berücksichtigung und Qualifizierung von Frauen auf und für den Arbeitsmarkt. Zusammen mit anderen implizit auf die Förderung der Chancengleichheit abzielenden Förderbereichen (Modellprojekte Humanressourcen in Schwerpunkt 2 sowie der Stadterneuerung in Schwerpunkt 3) wird dem Aspekt der Gleichstellung von Frau und Mann im OP im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung des Programms somit Rechnung getragen.

#### 2.2.2.2 Umwelt

In Übereinstimmung mit dem Nationalen Strategischen Rahmenplan und in Kohärenz zur um die Göteborg-Agenda erweiterten Lissabonstrategie sowie zu

den anderen strukturfondsrelevanten Vorgaben der Europäischen Kommission ist auch die Umwelt als Querschnittsziel im Operationellen Programm verankert. In Kapitel 3.3.2 weist die Landesregierung vor diesem Hintergrund darauf hin, dass die Umweltdimension nicht nur im Rahmen eines eigenständigen Förderbereiches, sondern auch in allen anderen Förderbereichen des OP über die Projektsauswahl mit berücksichtigt wird. Neben Verweisen auf die gemeinschaftlichen und nationalen Gesetzesgrundlagen im Umweltrecht wird in diesem Zusammenhang exemplarisch auf Möglichkeiten des Ressourcenschutzes, der Erhöhung der Energieeffizienz oder der Förderung von Umwelttechnologien im Rahmen der Investitions- und Innovationsförderung hingewiesen. [42]

Implizit wird damit auch Bezug auf die Vorgaben der strategischen Leitlinien zur Kohäsionspolitik genommen, in denen die Bedeutung einer intakten Umwelt für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen sowie die potenziellen Synergien zwischen ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz hervorgehoben werden.[43] Formell werden damit die Anforderungen an die Programmplanung erfüllt, eine ausführlichere und auf programmstrategische Aspekte und Umweltwirkungen fokussierte Darstellung potenzieller Synergien und Trade-Offs zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz sowie eine kurze inhaltliche Einbindung der Förderstrategie in die weitere Nachhaltigkeitsdebatte hätten allerdings zu einer noch besseren strategischen Integration des Querschnittsziels beigetragen.

Im Hinblick auf die im Programm verankerten Förderinhalte entsteht somit für den Ex ante-Bewerter zunächst der Eindruck, dass die konkrete Umsetzung von Umweltzielen v.a. über die aus den zurückliegenden Förderperioden bekannten und erprobten Standardinstrumente und nicht über ein zusammenhängendes, initiatives und ausdrücklich auf die in den Kohäsionsleitlinien genannten Entwicklungschancen und Synergiepotenziale ausgerichtetes, strategisches Konzept erfolgt.

In der Zwischenzeit sind bei den relevanten Ressorts der Landesregierung aber weitere Diskussions- und Abstimmungsprozesse in Gang gesetzt worden, die das Ziel verfolgen, das Konzept zur Berücksichtigung von Umweltzielen weiter zu

---

[42] Nähere Erläuterungen zur Umsetzung des Querschnittsziels Umwelt werden im OP nicht formuliert. In diesem Zusammenhang sei jedoch noch auf die förderbereichsspezifischen Empfehlungen der im Rahmen der Ex Ante Bewertung erstellten Strategischen Umweltprüfung (SUP) verwiesen. Hier werden Aussagen zur Vermeidung, Verminderung und Kompensation von erheblichen negativen Umweltauswirkungen durch die EFRE Förderung getroffen und Empfehlungen für ein Umweltmonitoring gegeben. Hinweise der Verwaltungsbehörde darüber, inwieweit die Empfehlungen im Rahmen der Programmierung berücksichtigt werden, liegen derzeit noch nicht vor.

[43] Vgl. Europäische Kommission (2005), Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung - Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Brüssel, hier: S. 20, 21 und Europäische Kommission (2005), Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, Brüssel, S. 17 ff.

konkretisieren. Dabei stehen die Interventionen im Vordergrund, die dazu geeignet sind, ökologische und Umweltschutzpotenziale für den Lissabonprozess zu nutzen.

#### 2.2.2.3 Nachhaltige Stadtentwicklung

Mit der Einführung von Artikel 8 stellt die Europäische Kommission im Rahmen der EFRE-Verordnung 1080/2006 die Rolle der städtischen Dimension und der nachhaltigen Stadtentwicklung stärker in den Fokus der künftigen Kohäsionspolitik und pointiert damit die zentrale Bedeutung, die Städten als Impulsgeber für die wirtschaftliche Entwicklung auch im Rahmen der regionalen Strukturpolitik zukommen kann. Entsprechend ist die städtische Dimension im Nationalen Strategischen Rahmenplan als Querschnittsziel aufgeführt, das sich aufgrund der kleinräumigen Problemkonzentration sowie der Impulsgeberfunktion von Städten in den thematischen Prioritäten der OP niederschlagen sollte.

Mit Bezugnahme auf diese Vorgaben, das entsprechende Arbeitspapier der Kommission sowie den inhaltlichen Verweis auf die zweigestaltige Rolle der städtischen Dimension (lokale Problemkonzentration und regionale Impulsgeberfunktion) wird die Bedeutung der Städte für die Regionalentwicklung im Operationellen Programm richtig und plausibel wiedergegeben. Im Hinblick auf mögliche strategische Ansatzpunkte für die Umsetzung der städtischen Dimension wird dabei richtigerweise auf die Notwendigkeit einer integrierten Stadtentwicklungspolitik im Rahmen des OP verwiesen.

Bezogen auf den ausdrücklich querschnittsorientierten Charakter der städtischen Dimension im OP werden im Rahmen des niedersächsischen Ansatzes jedoch keine Aussagen getroffen. Ähnlich wie im Rahmen der anderen Querschnittsziele ansatzweise erfolgt, wäre es hier wünschenswert gewesen, kurz die möglichen und angestrebten Beiträge der einzelnen Schwerpunkte und Förderbereiche zur Stadtentwicklung aufzuzeigen und somit den querschnittsartigen Charakter der städtischen Dimension im OP transparent zu machen.

### 2.2.3 Angemessenheit der finanziellen Gewichtung

Ein Programm kann dann als relevant eingestuft werden, wenn vor dem Hintergrund der in der SWOT-Analyse abgeleiteten Handlungsfelder geeignete Schwerpunkte gebildet und diese für die Erreichung der Ziele auch angemessen mit finanziellen Mittel ausgestattet wurden.

Als ein Hilfsinstrument zur Prüfung der Angemessenheit der finanziellen Gewichtung wurde im Rahmen der Ex ante-Bewertung ein vereinfachtes Scoringverfahren erarbeitet, in dem die einzelnen Förderbereiche anhand festgelegter Kriterien bewertet wurden. Ziel war es, durch ein vereinheitlichtes Verfahren eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Interventionsformen zu ermöglichen, um somit die Mittelaufteilung im OP objektiver bewerten zu können.

Scoringmodelle dienen allgemein zu einer formalisierten und transparenten Bewertung und Entscheidungsfindung bei komplexen Ziel-Mittel-Wirkungsmechanismen, wie sie sich aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der einzelnen Projekte in breit ausdifferenzierten Förderprogrammen zwangsläufig einstellen. Ursprünglich für betriebswirtschaftliche Anwendungen entwickelt, werden Scoring-Modelle wegen ihrer Fähigkeit zur systematisierenden und transparenten Abbildung von Expertenwissen zunehmend auch auf volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Fragestellungen angewendet, bei denen andere Modelltypen aufgrund von fehlender Operationalität, Robustheit, Einfachheit der Handhabung etc. nicht oder nur eingeschränkt nutzbar sind.

Die Kriterien des Scoring für jeden Förderbereich (bzw. bei heterogenen Förderbereichen einzelner Maßnahmen) des OP „Konvergenz" waren:

1. der Beitrag zum Hauptziel des Operationellen Programms 2007-2013
2. der Beitrag zur Lissabon-Ziel als der zentralen Vorgabe der EU, d.h. zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Beschäftigung mit dem besonderen Focus auf Wissensinvestitionen und Stärkung der Innovationskapazitäten,
3. die Bedarfe und Potenziale in Niedersachsen mit Blick auf die Kriterien 1 und 2
4. die finanzielle Umsetzung (Bewilligungsquoten) in der Förderperiode 2000-2006 zum 31.12.05

Für jedes Kriterium wurde je nach Grad der Relevanz und des Beitrags ein Wert zwischen 1 (niedrig) und 4 (hoch) auf Basis eigenen Wissens über regionalökonomische Wirkungszusammenhänge vergeben. Die Einschätzungen fassen die in den vorangegangenen Abschnitten vorgenommenen Wertungen zusammen. Inputs waren u.a. die Ergebnisse des Monitoring und der Halbzeitbewertung des Ziel 2-OP Niedersachsen 2000-2006 einschließlich deren Aktualisierungen, die vorliegende sozioökonomische Analyse sowie weitere wissenschaftliche Literatur und Studien. In einem zweiten Schritt wurden die Kriterien im Verhältnis 30/30/30/10 gewichtet und zu einem Scoringwert addiert. Anzumerken ist, dass die finanzielle Umsetzung (anhand der EFRE-Bewilligungen) mit 10% relativ niedrig gewichtet wurde, da es in der jüngeren Vergangenheit noch Umschichtungen im Programm gab, die das Ergebnis etwas verzerrt wiedergeben. So können Maßnahmen, deren Budget kurzfristig noch aufgestockt wurde, noch nicht so hohe Bewilligungsquoten aufweisen wie andere Maßnahmen.

Das Scoring ergab in den innovations- und wissensorientierten Förderbereichen die höchsten Werte (3,7 für Innovation und Wissenstransfer bzw. 3,5 für betriebliche FuE-Förderung). Demgegenüber wurden infrastrukturelle Fördertatbestände niedriger eingestuft. So liegt die Umweltinfrastruktur mit 1,7 am unteren Ende der Skala.

Es lassen sich für die einzelnen Schwerpunkte und darunter liegende Förderbereiche die folgenden Aussagen machen:[44]

Im Schwerpunkt 1 verfolgt die Landesregierung auch in der neuen Förderperiode weiterhin die Strategie, durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für produktive Investitionen sowie für flankierende nicht-investive Maßnahmen zur Modernisierung der bestehenden Unternehmensstrukturen sowie zu weiteren Ansiedlungen und Gründungen beizutragen. Die Mittelansätze liegen im Schwerpunkt 1 mit rd. 19% aber deutlich unter dem Anteil in der Vorperiode (31,5%). Es wird ein relativ breites Spektrum an Instrumenten bereitgestellt, die von der Gewährung von Zuschüssen über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur über Beteiligungs- und Darlehensfonds, Beratungs- und Coachingprogramme bis hin zur Unterstützung von KMU durch spezifische Förderungen auf der Landkreisebene reichen.

Im Scoring erreichen die gewerblichen Förderungen (1.1) einen Wert von 3,2, während die nicht-investiven Maßnahmen (Dienste für Unternehmen) mit 2,5 eingestuft wurden. Die produktiven Investitionen leisten einen hohen Beitrag zum Hauptziel und sind auch für den Lissabonprozess relevant. Der relativ niedrige Wert bei den nicht-investiven Maßnahmen resultiert aus den vergleichsweise begrenzten Potenzialen und der unterdurchschnittlichen Mittelbindung in der Periode 2000-2006.

In der neuen Förderperiode sollte angesichts der nach wie vor bestehenden Bedarfe zur Weiterentwicklung eines wettbewerbsfähigen industriellen Sektors und unternehmensbezogener Dienste (inkl. der Gründung neuer Unternehmen) die Förderung produktiver Investitionen weiterhin auf einem angemessenen Niveau erfolgen. Ob die vorgesehene Mittelausstattung ausreichend ist, muss die Nachfrage seitens des Unternehmenssektors zeigen. Aus Sicht der Ex ante-Bewertung sollten bei der Förderung produktiver Investitionen keine Engpässe in der Mittelbereitstellung riskiert werden, denn zukunftsfähige Arbeitsplätze entstehen nur in wettbewerbsfähigen Unternehmen.

Das Ziel des Landes besteht - maßgeblich umgesetzt über den Schwerpunkt 2 - des Weiteren grundsätzlich darin, Innovation, Bildung und Wissen als zentrale Ressourcen für den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozess systematischer zu nutzen. Die Innovationsstrategie umfasst neben der Orientierung auf FuE-Prozesse in der gewerblichen Wirtschaft deshalb auch die Hochschulen, Forschungs- und Qualifizierungseinrichtungen des Landes, deren Potenziale für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung stärker als bisher ausgeschöpft werden sollen. An der Schnittstelle zwischen gewerblicher und Innovationsförderung ist die Unterstützung von Netzwerken und regionalen Wachstumsprojekten und –kooperationen einzuordnen. Dieser strategische Ansatz schlägt sich deutlich in der Mittelausstattung nieder: die EFRE-Mittel wurden mehr als verdreifacht und

---

[44] Vgl. dazu Tabelle 1 im Anhang

erreichen nunmehr einen Anteil von knapp 26% gegen über knapp 8% in der Vorperiode.

Die direkt innovationsbezogenen Maßnahmen (2.1 und 2.2) erzielen hohe Scoring-Werte (3,7 bzw. 3,5): die Beiträge zum Hauptziel und zu den Zielen von Lissabon sind hoch einzuschätzen. Die Bedarfslagen und Potenziale sind relevant. Allerdings war die Nachfrage nach Fördermitteln bei der betrieblichen FuE-Förderung in der laufenden Ziel 2-Periode eher schleppend. Als dritter Bereich ist die Netzwerk- und Clusterförderung zu nennen. Die vorgesehenen Maßnahmen erreichen mit 2,6 einen niedrigeren Wert. Während der Beitrag zum Hauptziel und zum Lissabon-Prozess als relevant eingestuft werden kann, werden die Potenziale eher als begrenzt angesehen.

Im Bereich der Forschung und Entwicklung inkl. des Technologietransfers steht das Land Niedersachsen in Zukunft erheblichen Herausforderungen gegenüber. Ziel muss es sein, den Anteil bei wertschöpfungs- und wissensintensiven Gütern weiter deutlich zu steigern und technologieorientierte Unternehmensgründungen zu unterstützen. Dazu bedarf es einer breit aufgestellten Innovationsoffensive, so dass eine signifikante Ausweitung und Erweiterung der Förderung angemessen erscheint. Angesichts des in der Vergangenheit begrenzten Absorptionspotenzials des industriellen Sektors erfolgt die Mittelerhöhung vor allem im Infrastruktur- und Transferbereich, weniger in der betrieblichen FuE-Förderung.

Es lässt sich resümieren, dass mit 264 Mio. € rund 45% der EFRE-Mittel auf Maßnahmen entfallen, die den Bereichen Innovation und wissensbasierte Gesellschaft zugeordnet werden können. Dies entspricht den Schwerpunkten 1 und 2 sowie geringeren Anteilen des Schwerpunktes 3. Im Schwerpunkt 1 sind allerdings bei einigen Fördertatbeständen aufgrund der relativ breit angelegten Förderung Einschränkungen hinsichtlich des direkten Beitrags zum Innovationsziel zu konstatieren. Es werden durch die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln aber die Bedingungen für zukunftsgerichtete Investitionen erleichtert, die zur Herstellung und Generierung innovativer Produkte und Dienstleistungen beitragen können.

Die infrastrukturelle Förderung außerhalb der auf Innovation und Bildung ausgerichteten Interventionsbereiche umfasst im Operationellen Programm knapp 52% der EFRE-Mittel und den überwiegenden Bereich des Schwerpunkts 3. Der Anteil wurde gegenüber der Vorperiode (60%) um ca. 8%-Punkte reduziert. Bei den Maßnahmen gibt es einige Abweichungen: die Bereiche Tourismus und Kultur wurden deutlich reduziert (von 22% auf knapp 9%). Demgegenüber blieb die wirtschaftsnahe Infrastruktur anteilsmäßig fast gleich (gut 21% gegenüber knapp 24% in der Vorperiode). Die städtische Entwicklung wurde im Anteil mit knapp 13% gegenüber ca. 7% deutlich aufgestockt. Auch die Umweltinfrastrukturen wurden mit einem Anteil von 9% um gut 2%-Punkte erhöht.

Im Schwerpunkt 3 ist dem Maßnahmebereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur (3.1, inkl. Verkehr) eine hohe Relevanz zum Hauptziel zu attestieren. Der relativ

niedrige Scoringwert von 2,4 ist das Resultat eines eher indirekten Beitrags zu den Lissabon-Zielen und des bereits guten Ausbaustands der wirtschaftsnahen Infrastruktur in Niedersachsen mit eher punktuellen Bedarfen.

Der Tourismus sowie die Kultur (3.2) sind zweifellos ein wichtiges endogenes Potenzial des Landes Niedersachsen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Beitrags zum Innovationsziel der Lissabon-Agenda konnte für diesen Bereich im Scoring nur ein Wert von 2,5 vergeben werden.

Die nachhaltige Stadtentwicklung (3.3) wurde im Scoring ebenfalls mit dem Wert von 2,5 eingestuft. Der Bezug zum Hauptziel und zum Lissabon-Prozess ist eher als indirekt einzuschätzen, die Bedarfe sind als punktuell anzusehen.

Die Umweltinfrastruktur (3.4) erreicht im Scoring einen Wert von 1,7 und liegt damit am unteren Ende der Skala. Die Beiträge zum Hauptziel des OP sind verglichen mit den anderen Infrastrukturtatbeständen eher indirekter Art, der Beitrag zu Lissabon-Prozess ist gering. Die Bedarfslage ist ebenfalls eher punktuell gegeben.

### 2.2.4 Fazit der strategischen Ausrichtung, der Wirkungsmechanismen sowie der finanziellen Gewichtung

Das Operationelle Programm setzt mit seiner Strategie an den Hebeln an, die aufgrund der geschilderten sozioökonomischen Ausgangssituation, den aus der SWOT-Analyse abgeleiteten Handlungsnotwendigkeiten, den gegebenen politischen Rahmenbedingungen und den regionalwirtschaftlichen Kausalitäten die größten Wirkungen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft haben. Die drei strategischen Ziele orientieren sich aus Sicht der Wirtschaftstheorie auf die Bereiche, über die die regionale Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig positiv beeinflusst werden kann: die Entwicklung des Unternehmenssektors, die Innovationsfähigkeit sowie die Infrastruktur. Als ein vierter Bereich kann die Entwicklung der Humanressourcen benannt werden, die über den ESF abgedeckt wird.

Aus Sicht der Ex ante-Bewertung wurden somit für die regionale Entwicklungsstrategie signifikante strategische Ziele definiert. Die Frage nach der Interventionslogik kann somit in einem ersten Schritt positiv beantwortet werden.

Die Strategie des Landes Niedersachsen besteht darin, den Focus der Förderung einerseits mehr auf die direkt innovationsorientierten Maßnahmen zu lenken. Mit dem gegenüber der Vorperiode wesentlich differenzierterem Bündel an Fördertatbeständen lässt sich ein langfristiger Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des niedersächsischen Konvergenzgebietes erwarten. Gleichzeitig wird aber die direkt unternehmensbezogene Förderung zurückgenommen. Im Saldo liegt der Anteil der auf Innovation und wissensbasierte Gesellschaft ausgerichteten Maßnahmen einschließlich der

gewerblichen Förderung allerdings noch um 6%-Punkte über dem der Vorperiode (Ziel 2-Gebiet).

Auf der anderen Seite wird die Förderung der Infrastruktur bei nunmehr anderer Akzentuierung nicht wesentlich reduziert. Damit wird den Befunden der SWOT-Analyse Rechnung getragen, die zwar kein generelles, flächendeckendes Infrastrukturdefizit im niedersächsischen Konvergenzgebiet konstatierte, aber gleichwohl einzelfallbezogen, in Abhängigkeit der Art der Infrastruktur und räumlich bezogen Nachholbedarfe konstatierte. Mit Blick auf den regional ausdifferenzierten demografischen Wandel wurde die Erfüllung überörtlicher Funktionen der Klein- und Mittelstädte für das jeweilige Umland im Konvergenzgebiet eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Die Beseitigung der vorhandenen infrastrukturellen Engpässe und der Ausbau der Potenziale sind somit weiterhin eine wichtige Komponenten einer regionalen Entwicklungsstrategie.

Die Landesregierung setzt damit im Konvergenzgebiet aber weiterhin in einem nicht unbeträchtlichen Maße darauf, über die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Wirkungsmechanismen sind indirekter als in den unmittelbar auf die Unternehmens- und Innovationsförderung zielenden Interventionsbereichen. Allerdings muss auch in Betracht gezogen werden, dass die Nachfrage nach Fördermitteln gerade in diesen Bereichen aufgrund der ländlichen Strukturen und des Unterbesatzes an (innovativen) Unternehmen auch begrenzt ist.

Die Förderbereiche mit den höchsten Mittelausstattungen (bzw. Zuwächsen) weisen im Operationellen Programm nicht durchgängig die höchsten Scoringwerte auf. Dies gilt zwar für die Innovations- und FuE-Förderung, nicht aber für die Förderung produktiver Investitionen. Auf der anderen Seite bleibt die Infrastrukturförderung mit vergleichsweise niedrigen Scoringwerten auf hohem Niveau.

Auf Basis der Scoringergebnisse wäre es konsequent, die Mittelansätze in der gewerblichen Förderung zu Lasten der Infrastrukturförderung auf einem höheren Level zu belassen. Nach Ansicht der Landesregierung sind es aber gerade die bestehenden Engpässe und Nachholbedarfe in bestimmten Bereichen der Infrastruktur, die als entwicklungshemmend eingestuft werden müssen. Als wichtig werden hier die wirtschaftsnahen (inkl. Verkehr) und die städtischen Infrastrukturen benannt. Eine Quantifizierung der Bedarfe erweist sich in diesen Bereichen allerdings als schwierig.

Grundsätzlich ist die Angemessenheit der Mittelausstattung und -gewichtung bei einem Programm mit einer langen Laufzeit von sieben, mit der Ausfinanzierung sogar neun Jahren, ex ante nur schwer zu beurteilen. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach Fördermitteln seitens des Unternehmenssektors und somit die Abhängigkeit von privaten Investitionen. Es handelt sich hier letztlich um einen Abwägungsprozess, bei dem es vorab keine eindeutige Festlegung von „richtig“ und „falsch“ geben kann.

Aus Sicht der Ex ante-Bewertung ist die geplante Mittelausstattung deshalb inhaltlich nur eingeschränkt nachvollziehbar, sie ist aber gleichwohl akzeptabel, weil derzeit nicht belegt werden kann, welche tatsächlichen Effekte vom Ausbau und der Modernisierung bestimmter eher wirtschaftsnaher Infrastrukturen ausgehen und wie diese gegenüber potenziellen Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft „aufzurechnen" sind. Dies hängt natürlich nicht zuletzt von der Qualität der einzelnen Projekte ab. Auf der anderen Seite kann man jedoch davon ausgehen, dass die eher dem Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie der Umwelt zuzuordnenden Fördertatbestände (Hochwasserschutz, Abwasser, Natura 2000, soziale Infrastruktur) nur indirekte Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben.

Nach Auffassung der Gutachter sollte die Angemessenheit der Mittelausstattung deshalb in der Umsetzungsphase fortlaufend sorgfältig geprüft werden. Dabei werden die folgenden Prüfkriterien vorgeschlagen:

- Die Ausstattung mit Fördermitteln für die Unterstützung produktiver Investitionen darf kein Engpass werden, da nur in Unternehmen direkte Arbeitsplätze unterstützt werden. Ihre Schaffung und Sicherung hat in einem auf regionale Wettbewerbsfähigkeit und Einkommenserhöhung abzielenden Programm Vorrang vor anderen Maßnahmen.
- Die Qualität der Infrastrukturvorhaben ist – wie im OP auch richtigerweise ausgeführt wird – in Bezug auf ihren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung zu prüfen. Hier sind entsprechend harte Auswahlkriterien anzuwenden und der erwartete Nutzen ist nachzuweisen.

Im Falle einer hohen Fördermittelnachfrage im gewerblichen Bereich sollte eine Umschichtung von Mitteln möglich sein. Eine frühzeitige „Verplanung" der Mittel im Bereich der Infrastruktur wird vom Gutachter nicht empfohlen, es sei denn entsprechende Kosten-Nutzen-Analysen kommen hier zu einem eindeutigen Votum.

### 2.2.5 Strategische Steuerung des Programms und Beteiligung der Regionen

Im Operationellen Programm wird ein deutlicher Schwerpunkt auf die Qualität der Projekte gelegt, wobei maßgebliche Beiträge zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Sinne der Lissabon-Strategie und der Kohäsionspolitik hervorgehoben werden.[45] Die Förderung soll im Wesentlichen nachfrageorientiert verlaufen. Dabei geht man aufgrund vorliegender Erfahrungen davon aus, dass sowohl bei den unternehmensbezogenen Vorhaben in den Schwerpunkten 1 und 2 als auch im Bereich der Infrastrukturförderung die Agglomerationen bzw. zentralen Orte profitieren werden. In Anbetracht der Tatsache, dass ein Teil der gewerblichen und infrastrukturellen Förderung durch die Bund-Länder „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen

[45] OP, S. 31

Wirtschaftsstruktur“ (GA) kofinanziert wird, sollen in der Konvergenzregion auch ausgleichspolitische Ziele unterstützt werden.

Die Argumentation im Operationellen Programm kann insofern als plausibel bezeichnet werden als dass vor allem die innovationsorientierten Maßnahmen sowie die gewerbliche, nicht an die GA gebundene Förderung, sich eher in den bereits entwickelteren Teilen des Konvergenzgebietes konzentrieren dürfte. Dem gegenüber steht der ausgleichsorientierte Ansatz der GA in den strukturschwächeren Regionen. In Ziel Konvergenz steht der Ausgleich intraregionaler Disparitäten jedoch nicht im Vordergrund, hier geht es gemäß Artikel 158 des EG-Vertrages um den Anschluss an das europäische Einkommensniveau für die Region als Ganzes und nicht um die Entwicklung bestimmter Teilgebiete. Gleichwohl ist die Verstärkung der Fördermittel in den unter die Gemeinschaftsausgabe fallenden Landkreisen - es handelt sich hier um die Kreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg als A- und Cuxhaven und Lüneburg als C-Fördergebiete - als zielführend zu bezeichnen, denn vor allem die A-Fördergebiete sind die mit Abstand strukturschwächsten Regionen des Konvergenzgebietes, die auch durch die höchste Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind.

Im Hinblick auf den von der Landesregierung grundsätzlich verfolgten nachfrageorientierten Ansatz ist anzumerken, dass bei der Auswahl die Qualität der Projekte entscheidend sein muss. Dies gilt grundsätzlich, aber besonders in der infrastrukturellen Förderung. Es kann somit nicht das Prinzip „first come, first served“ maßgebend sein. Diesbezüglich ist das vorgeschlagene Scoring-System für die Antragsbewertung mit transparent nachvollziehbaren Bewertungskriterien zu begrüßen.

Ein Teil der finanziellen Mittel wird vorab in Form von regionalisierten Teilbudgets vergeben. Die Ausstattung erfolgt einheitlich (3,75 Mio. €) an die Kreise bzw. kreisfreien Städte. Das Land verspricht sich daraus Effekte im Hinblick auf mehr Wachstum und Beschäftigung, da die regionalen Akteure selbst die besten Kenntnisse über Problemlagen und Entwicklungspotenziale haben. Erwartet wird auch eine Schärfung des Verantwortungsbewusstseins der Kommunen für ein bedarfsgerechtes Infrastrukturangebot. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen einer noch aufzustellenden Landesrichtlinie.

Eine stärkere Einbindung der Regionen in die Umsetzung der EU-Regionalpolitik ist aus Sicht der ex ante Bewertung grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollte die Förderung im Sinne der Qualitätskontrolle - maßgeblich ist der Beitrag zu den Hauptzielen des Programms - mit klar definierten Projektauswahlkriterien einhergehen, die vom Land vorgegeben werden sollten. Die Übertragung des Scoring-Systems auch auf die regionalisierten Teilbudgets ist deshalb ebenfalls zu empfehlen. Bei den kommunalen KMU-Programmen – die Empfehlung des Landes geht dahin, dafür ca. zwei Drittel der Mittel zu reservieren – sollte darüber hinaus ebenfalls eine Bindung an die zentralen Ziele des OP obligatorisch sein. Aus Sicht des Gutachters bedeutet dies, dass sich die Förderung auf innovative

Vorhaben konzentriert, die maßgebliche Effekte auf Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit haben. Aus diesem Grunde sollte die Förderung auf bestimmte Branchen beschränkt werden. Überlegenswert wäre z.B. eine Orientierung an der GA-Positivliste. Eine grundsätzliche Öffnung der Förderung auch für konsumorientierte Branchen wird auf Grund des begrenzten Beitrags zu Innovation und Wachstum nicht befürwortet.[46]

Ob die Delegation der Mittel in einem Umfang von 3,75 Mio. € (eine Erhöhung im Laufe der Programmumsetzung ist vorgesehen) effektiv und effizient ist, muss allerdings abgewartet werden und sollte deshalb im Rahmen der begleitenden Evaluierung überprüft werden. A priori ist nicht ersichtlich, warum Projekte, die von den Regionen bewilligt werden qualitativ hochwertiger sind als Vorhaben, die von den gleichen Akteuren konzipiert, aber von den zuständigen Stellen auf Landesebene bewilligt werden. Im Gegenzug muss beachtet werden, dass in allen Regionen dazu die administrativen Voraussetzungen gegeben sein und Kapazitäten vorgehalten werden müssen. Bei einen Budget von (derzeit) rund 530.000 € pro Jahr ist das aus Gründen der Verwaltungseffizienz zumindest diskussionswürdig.

## 2.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Vor dem Hintergrund der im Vergleich zur laufenden Förderperiode verstärkt *strategischen* Ausrichtung der Programmplanung für die Förderperiode 2007-2013, ist die Prüfung der externen Kohärenz des vorliegenden Programms mit übergeordneten gemeinschaftlichen und nationalen Politiken und Leitlinien ein zentrales Element der Ex Ante Bewertung.

Laut den Leitlinien zur Ex Ante Bewertung ist es dabei vor allem wichtig, dass die Synergien und das Potenzial für die Umsetzung einschlägiger Bestandteile der Lissabon Strategie geprüft werden.[47] Zusätzlich geht es aber auch um die Passfähigkeit der Strategie mit dem Nationalen Reformprogramm (NRP) und dem Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) sowie den verschiedenen regionalen und strukturpolitischen Instrumenten auf Landesebene, deren möglichst komplementärer Einsatz im Hinblick auf das vorliegende OP gewährleistet und abgestimmt werden muss.

Grundlage für die Bewertung der externen Kohärenz sind v.a. die Kapitel 3 und 4 als strategischer Kern des vorliegenden OP.

---

46 Vgl. dazu auch die Ausführungen zur gewerblichen Förderung in Kap. 2.2.1.1

47 Europäische Kommission (2006), Der neue Programmplanungszeitraum 2007 - 2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-Ante Bewertungen; Arbeitsdokument 1; Brüssel

### 2.3.1 Kohärenz mit europäischen Politiken

Die zentrale strategische Vorgabe der Europäischen Gemeinschaft für die Programmierung der Operationellen Programme des EFRE in der Förderperiode von 2007 – 2013 ist die Lissabon Strategie, mit deren Umsetzung sich auch die Kohäsionspolitik im Rahmen der EFRE Förderung stärker auf die Bereiche Wissen, Forschung und Innovation konzentrieren soll. Ziel einer sich auf diese Entwicklungsbereiche fokussierenden Kohäsionspolitik ist die effizientere und effektivere Ausrichtung der Förderpolitik auf die Prioritäten nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbesfähigkeit und Beschäftigung.[48]

Die Neuausrichtung der Lissabon Strategie schlägt sich insbesondere in den „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung" nieder.[49] Basierend auf diesen Leitlinien stellen die „Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik" den konkreten Bezug der Lissabonstrategie zur Strukturfondsförderung her. Als indikativer Rahmenplan sollen sie zur Vorbereitung der Operationellen Programme herangezogen werden.[50]

Die Kohärenzprüfung wird in einem ersten Schritt zunächst anhand der für den EFRE zentralen *integrierten Leitlinien* vorgenommen. Da der überwiegende Teil der in den *strategischen Kohäsionsleitlinien* vorgeschlagenen Aktionsbereiche inhaltlich quasi deckungsgleich mit den integrierten Leitlinien ist, beschränkt sich die darauf folgende Kohärenzprüfung für die Kohäsionsleitlinien auf die im ersten Schritt nicht geprüften Aktionsbereiche.

#### 2.3.1.1 Kohärenz zu den Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung

Kern der überarbeiteten Lissabonstrategie sind die „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung". Sie setzen sich aus makro-ökonomischen, mikro-ökonomischen und beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammen, wobei als strategische Vorgabe für die Operationellen Programme des EFRE v.a. die Leitlinien aus dem mikro-ökonomischen Teil des Papiers herangezogen werden können.[51]

---

48 Vgl. Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Brüssel

49 Vgl. Europäische Kommission (2005), Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 - 2008), Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, 2005

50 Vgl. Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Brüssel

51 Die makro-ökonomischen und beschäftigungspolitischen Leitlinien beziehen sich eher auf Handlungserfordernisse auf nationaler und finanzpolitischer Ebene. Sie liegen außerhalb der Handlungsspielräume der regionalen Strukturpolitik und werden insofern im Rahmen der Kohärenzanalyse ausgeblendet.

In Kapitel 4.3 des vorliegenden OP wird die Verzahnung der Landesstrategie mit den mikro-ökonomischen Leitlinien auf Schwerpunktebene tabellarisch aufgezeigt. Die von der Landesregierung getroffene Einordnung wird im Folgenden entlang der für den EFRE besonders relevanten Leitlinien kurz nachvollzogen, bewertet und im Einzelnen auf die unterhalb der Schwerpunkte gruppierten Förderbereiche herunter gebrochen:

***Leitlinie 7: Verstärkung und effizientere Investitionen in Forschung und Entwicklung, insbesondere im Privatsektor***

Die im Rahmen des OP getroffene Einordnung, dass diese Leitlinie insbesondere durch Schwerpunkt 2 und in Teilen durch Schwerpunkt 1 unterstützt wird, erscheint plausibel:

Die in der Leitlinie vorgeschlagene Erhöhung privater Investitionen in FuE wird insbesondere durch die verschiedenen Förderbereiche in Schwerpunkt 2 des vorliegenden OP angestrebt. Zu nennen sind hier v.a. die Fördermodule zur betrieblichen FuE Projektförderung sowie zur Förderung technologieorientierter Unternehmen.

Auch die im Rahmen der Leitlinie geforderte Unterstützung wirksamerer und effizienterer Investitionen in die öffentliche FuE, die Förderung eines verbesserten Technologietransfers sowie die Stärkung von Spitzenkompetenzzentren der Bildungs- und Forschungseinrichtungen werden im Rahmen von FuE-Verbundprojekten, der Förderung des Technologie- und Personaltransfers zwischen Forschung und Wirtschaft und der Unterstützung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Schwerpunkt 2 berücksichtigt.

Die in der Leitlinie vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des regionalen Unternehmensumfeldes werden implizit und in langfristiger Hinsicht über die Gesamtheit der verschiedenen, direkt betriebsbezogenen Förderinstrumente in Schwerpunkt 1 verfolgt.

***Leitlinie 8: Förderung aller Formen von Innovation***

Die im Rahmen des OP getroffene Einordnung, dass diese Leitlinie insbesondere durch Schwerpunkt 2 und in Teilen durch Schwerpunkt 1 unterstützt wird, erscheint plausibel:

In Schwerpunkt 1 wird durch die Auflage eines Eigenkapital- sowie eines Darlehensfonds der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert, so dass für Unternehmen die besonderen Schwierigkeiten bei der Finanzierung oftmals risikoreicher Innovationen vermindert werden können. Der im Rahmen von Schwerpunkt 2 aufgelegte Innovationsfonds ist komplementär dazu insbesondere auf die Bedürfnisse von Unternehmen in der Seed- oder Start-up Phase ausgerichtet. Die in Schwerpunkt 2 verankerte betriebliche FuE Projektförderung, die Förderung

der Patentverwertung, die Hochschulförderung sowie die Netzwerkförderung spiegeln die anderen relevanten Inhalte dieser Leitlinie wieder.

***Leitlinie 9: Förderung der Verbreitung und effizienten Nutzung der IKT und Aufbau einer Informationsgesellschaft, an der alle teilhaben***

Auch die durch diese Leitlinie für die EFRE Förderung relevanten Aktionen werden durch die verschiedenen Förderbereiche des OP abgedeckt.

Zu dem im Rahmen dieser Leitlinie eingeforderten Ausbau der Wissensgesellschaft, der Entwicklung von Breitbanddiensten in peripheren Regionen und der umfassenderen Nutzung von IKT in KMU und Haushalten trägt insbesondere die in Schwerpunkt 3 des OP verankerte Förderung des Zugangs zu Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen bei. Die Stärkung der europäischen Präsenz in den Schlüsselbereichen der IKT Industrie sowie die Entwicklung eines starken IKT-Contentbereichs können z.B. durch die branchenbezogene Förderung von innovationsorientierten Netzwerken in Schwerpunkt 2 sowie implizit, also abhängig von der Nachfrage durch die Antragssteller, durch die betriebliche Investitionsförderung in Schwerpunkt 1 erfolgen.

***Leitlinie 10: Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas***

Die im Rahmen dieser Leitlinie geforderte Unterstützung solider Industriestrukturen wird vornehmlich durch die verschiedenen unternehmensbezogen Förderbereiche in Schwerpunkt 1 verfolgt. Die Förderung von Technologieinitiativen sowie der Ausbau regionaler und lokaler Unternehmenscluster spiegeln sich in den verschiedenen Förderbereichen des Schwerpunkts 2 wieder. Die Leitlinie wird durch das OP somit im Prinzip komplett abgebildet.

***Leitlinie 11: Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum***

Direkt in Einklang mit zentralen Inhalten dieser Leitlinie stehen die Förderung von Infrastrukturen und der nachhaltigen Entwicklung in NATURA 2000 Gebieten sowie die Maßnahmen zur Unterstützung des Klimaschutzes und die Projekte zur Förderung von regenerativen Energien in Schwerpunkt 3. Eine Unterstützung der Leitlinieninhalte durch Schwerpunkt 3 kann also konstatiert werden.

Die in der Leitlinie angeregte Stärkung von Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum kann je nach konkreter Nachfrage durch die Antragsteller implizites Ergebnis verschiedener Förderbereiche in den Schwerpunkten 1 und 2 sein, im Hinblick auf eine pro-aktive und explizite Umsetzung und Verankerung der in dieser Leitlinie vorgebrachten Aktionsschwerpunkte, bleibt die in den Schwerpunkten 1 und 2 dargestellte Strategie aber eher oberflächlich und

unbestimmt. Gleiches gilt für die aktive Integration der im Rahmen dieser Leitlinie teils sehr differenziert dargestellten Anforderungen zur Energieeffizienz, deren Verankerung im OP neben dem allerdings sehr vage formulierten Förderbereich in Schwerpunkt 3 am ehesten in den kurzen Ausführungen zur Unterstützung von energiebezogenen Innovationen im Rahmen der FuE-Projektförderung in Schwerpunkt 2 Berücksichtigung findet.

Insgesamt kann eine Kohärenz der Schwerpunkte 1 und 2 zu dieser Leitlinie v.a. im Hinblick auf die spätere Umsetzung der Förderung zwar vermutet werden, konzeptionell gesehen werden mögliche Bezüge aber nur sehr indirekt, zurückhaltend und im Vergleich zur Passfähigkeit des OP mit den anderen Leitlinien ohne klare und ausdrückliche strategische Orientierung formuliert. Allerdings sind innerhalb der Landesregierung parallel zur Erstellung der Ex ante-Bewertung Abstimmungsprozesse zur Verfeinerung der Strategie angelaufen.

***Leitlinie 15: Förderung der unternehmerischen Kultur und KMU freundliche Gestaltung des Wirtschaftsumfeldes***

Der verbesserte Zugang zu Finanzierungsinstrumenten und Risikokapital, Unternehmensberatung sowie die Förderung von Unterstützungsdienstleistungen zur Weiterentwicklung, Umstrukturierung und Gründung von Unternehmen werden insbesondere durch die verschiedenen betriebsbezogenen Förderbereiche in Schwerpunkt 1 gewährleistet. Dies trifft auch für die Stärkung des Innovationspotenzials von KMU zu, wobei diese insbesondere durch die direkt auf Forschung, Entwicklung und Innovation abzielenden Instrumente in Schwerpunkt 2 verfolgt werden soll.

#### 2.3.1.2 Kohärenz zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

Zur Vorbereitung der Operationellen Programme sollen im Hinblick auf die Umsetzung der Lissabonstrategie die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft als indikativer Rahmenplan herangezogen werden. Die Kohäsionsleitlinien bauen im Prinzip auf den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung auf und brechen die hier dargestellten strategischen Orientierungen auf die Handlungsebene der Kohäsionspolitik herunter. Es werden drei strategische Leitlinien genannt:

- Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte
- Förderung des Wissens und der Innovation für Wachstum
- Mehr und bessere Arbeitsplätze

Die Leitlinie „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ bezieht sich dabei v.a. auf die Inhalte des ESF und wird vor diesem Hintergrund in diesem Rahmen nicht behandelt. Dies gilt auch für die im Anschluss an die drei Leitlinien dargestellten Aussagen zu den territorialen Aspekten der Kohäsionspolitik, die bereits an anderer Stelle im Rahmen dieser Bewertung auf Kohärenz mit dem OP untersucht worden sind.

Anzumerken ist außerdem, dass aufgrund des länderübergreifenden Charakters und der Vielfalt der europäischen Regionen nicht alle unterhalb der Leitlinien aufgeführten Aktionsleitlinien für jede Region relevant sind.[52]

Überdies ist der überwiegende Teil der Aktionsleitlinien innerhalb der beiden für den EFRE zentralen Leitlinien in ähnlicher Ausrichtung Bestandteil der integrierten Leitlinien und insofern bereits im vorangegangenen Kapitel abgeprüft worden. Dies gilt für sämtliche Aktionsleitlinien zur Wissens- und Innovationsförderung, als auch für die Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum sowie die Lösung für Europas intensiven Einsatz traditioneller Energiequellen. Die Kohärenzprüfung beschränkt sich insofern auf die folgenden Aktionsleitlinien:

***Aktionsleitlinien für den Ausbau und die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur***

Alle für den EFRE und das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ relevanten Aktionsleitlinien für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur werden im Rahmen des Schwerpunkts 3 des vorliegenden OP berücksichtigt.

Mit der Förderung der Verkehrsinfrastruktur wird im OP angestrebt, die Verbesserung der bestehenden regionalen Verkehrssysteme durch Verknüpfung der Verkehrsnetze sowie die Modernisierung und den Ausbau im Hinblick auf die TEN und bedeutsame Knoten für Straße, Eisenbahn und Binnenwasserwege einschließlich GVZ zu erreichen und somit einen effektiven Beitrag zur Regionalentwicklung zu leisten. Mit dem geplanten Ausbau und der Anbindungsverbesserung der niedersächsischer Häfen sowie der Verstärkung ihrer intermodalen Knotenfunktion werden zudem den „Meeresautobahnen“ als Alternativwege für Straße und Schiene mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Die Förderung eines ökologisch nachhaltigen Stadtverkehrs wird im Rahmen der Entwicklung und Erneuerung städtischer Gebiete in Schwerpunkt 3 ermöglicht.

### 2.3.2 Kohärenz mit nationalen Politiken

Der zentrale strategische Baustein zur Umsetzung der Lissabonstrategie auf nationaler Ebene ist das Nationale Reformprogramm (NRP),[53] das sich entsprechend aus den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung ableitet. Als Bindeglied zwischen den in den Kohäsionsleitlinien verankerten Prioritäten der Gemeinschaft und dem NRP gilt jedoch der Nationale Strategische

---

[52] Vgl. Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, Brüssel

[53] Nationales Reformprogramm Deutschland (2005), Innovation forcieren, Sicherheit im Wandel fördern, Deutsche Einheit vollenden, Berlin

Rahmenplan (NSRP)[54] als nationaler Bezugsrahmen für die Kohäsionspolitik und damit als zentrale Vorgabe für die Ausarbeitung der Operationellen Programme.

Die im NSRP unter dem Ziel „Konvergenz“ aufgeführten thematischen Prioritäten und Ansatzpunkte werden in der folgenden Tabelle analog zur Prüfung mit den gemeinschaftlichen Vorgaben auf Kohärenz mit dem niedersächsischen OP kurz geprüft. Dabei beschränkt sich die Übersicht auf die ersten vier Prioritäten, die maßgebend für die Programmplanung im EFRE sind.

| Ansatzpunkte im NSRP | OP Niedersachen |
|---|---|
| Thematische Priorität 1: Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung | Die hier vorgeschlagenen Ansatzpunkte werden direkt oder indirekt durch die Förderbereiche in Schwerpunkt 2 abgedeckt. Die Förderung im Bereich der Bildungsinfrastruktur sowie Projekte im Bereich regenerativer Energien werden in Schwerpunkt 3 gefördert. |
| Thematische Priorität 2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft | Die Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten für den Mittelstand, die Stärkung des Unternehmertums, Hilfestellungen beim Zugang zu nationalen und internationalen Märkten, die Nutzung ökologischer Innovationen und die Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz sowie die Förderung gewerblicher Investitionen werden durch die Förderbereiche in Schwerpunk 1 abgedeckt bzw. ermöglicht. Die Förderung von regionalen Netzwerken der Wirtschaft sowie Gründungsinitiativen werden in Schwerpunkt 2 durchgeführt. |
| Thematische Priorität 3: Entwicklung und Sicherung der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum | Die hier vorgeschlagenen Ansatzpunkte werden weitgehend durch die Infrastrukturförderung in Schwerpunkt 3 abgedeckt. |

### 2.3.3 Kohärenz mit anderen regionalen Förderprogrammen

Neben dem Einsatz des EFRE im Konvergenzgebiet Lüneburg sowie dem EFRE kofinanzierten Programm zum Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ werden in der Förderperiode 2007 bis 2013 drei weitere Programme aus dem Kohäsionsfonds im Land Niedersachsen aufgelegt. Während für den ELER ein gemeinsames Programm für Niedersachsen und das Land Bremen erarbeitet wurde, verläuft die Programmierung für den ESF räumlich analog zur EFRE Förderung.

---

[54] BMWT (2007), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 – 2013, Version vom 23.1. 2007

Insbesondere für den Einsatz des EFRE und des ESF strebt die niedersächsische Landesregierung eine enge strategische Verknüpfung an. Hierbei geht es um die Schaffung von Synergien zwischen der Wirtschafts- und der Arbeitsmarkförderung. Das in den beiden Operationellen Programmen verankerte, gleich lautende Oberziel deutet folgerichtig darauf hin, dass auf einer grundsätzlichen Ebene eine hohe Zielkohärenz zwischen dem Einsatz des EFRE und des ESF erreicht werden soll.

Durch förderadministrative und organisatorische Abstimmungsmechanismen (gemeinsame Bewilligungsstelle von ESF und EFRE, Abstimmung in Begleitausschüssen, Abstimmungsgespräche bei der Programmierung) sowie eine klare Zuordnung und Abgrenzung zwischen den drei Programmen auf Maßnahmenebene soll in diesem Zusammenhang gewährleistet werden, dass es zu keiner Doppelförderung im Rahmen der Umsetzung der drei Programme kommt. Die im OP dargestellten Ausführungen zur konkreten thematischen Abgrenzung zwischen den Programmen erscheinen dabei grundsätzlich plausibel dargelegt und begründet. Die Abgrenzung wird für die Bereiche Qualifizierung, Beratung, Unternehmensförderung, Infrastruktur, Umweltmaßnahmen, Hochwasser- und Küstenschutz, Tourismus und Verbesserung des Ortsbildes vorgenommen:

- Im Bereich Qualifizierung werden im Rahmen des EFRE dabei z.B. solche Maßnahmen vorgesehen, die unternehmensnah und direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU abzielen, während der Einsatz des ESF darüber hinaus auch auf die Eingliederung sowie die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von benachteiligten Beschäftigten abzielt. Im Einzelfall müssen die Instrumente abgestimmt werden.
- Im Bereich Tourismus findet eine Förderung durch den EFRE v.a. in den touristischen Schwerpunktgebieten des Landes und damit mit direktem räumlichem Bezug zur gewerblichen Tourismuswirtschaft statt, während durch den ELER insbesondere Projekte und Infrastrukturmaßnahmen mit ländlichem Charakter und in Randbereichen unterstützt werden sollen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die angestrebte strategische Verzahnung der Programme bei fördertechnisch klarer Abgrenzung grundsätzlich zu begrüßen ist. Hierdurch werden die Voraussetzungen für einen konzeptionell integrierten Einsatz der Fonds geschaffen, durch den in der Umsetzung fallweise z.B. subjektbezogene Instrumente der Arbeitsmarktförderung mit unternehmensbezogenen Instrumenten der Wirtschaftsförderung kombiniert werden können.

Eine Kohärenz des OP mit anderen regionalen Programmen kann vor diesem Hintergrund grundsätzlich bestätigt werden.

### 2.3.4 Zusammenfassung der Analyse zur externen Kohärenz

Insgesamt kann dem vorliegenden OP eine kohärente strategische Ausrichtung im Hinblick auf die konzeptionelle Passfähigkeit mit den zentralen

gemeinschaftlichen und nationalen Vorgaben sowie den komplementär eingesetzten regionalen Förderprogrammen bescheinigt werden. Die gemeinschaftlichen und nationalen Vorgaben aus der Lissabonstrategie werden fondsspezifisch angemessen berücksichtigt und in der Regel in angemessener Art und Weise in die Strategie des OP integriert. Auch die Kohärenz mit den anderen wesentlichen regionalen Entwicklungsprogrammen kann bestätigt werden.

## 2.4 Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme

In diesem Abschnitt ist eine Beurteilung der Bestimmungen des OP hinsichtlich der Verwaltung und der Durchführung des Programms vorzunehmen. Dabei ist insbesondere die Übereinstimmung mit den Anforderungen der EU entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (im Folgenden: Allg. VO) zu prüfen. Die genaue Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ist nicht Gegenstand der Operationellen Programme. Sie erfolgt gemäß Art. 71 gesondert und umfasst auch einen Bericht zur Qualität dieser Systeme, welcher international anerkannten Prüfstandards folgt. An dieser Stelle erfolgt daher nur eine Überprüfung auf Vollständigkeit und eine erste Einschätzung der Plausibilität des Durchführungssystems in seinen wesentlichen Komponenten.

Nach Art. 37, (1), g) muss das Programm

- die Benennung aller in Art. 59 Allg. VO genannten Stellen
- die Beschreibung der Begleit- und Bewertungssysteme
- Angaben über die für die Entgegennahme der von der Kommission geleisteten Zahlungen zuständige Stelle sowie über die für die Zahlungen an die Begünstigten zuständige(n) Stelle(n)
- die Festlegung der Verfahren für die Bereitstellung und die Weiterleitung der Finanzmittel
- Angaben über die Bekanntmachung der operationellen Programme und die Information über diese Programme und
- eine Beschreibung des elektronischen Datenaustauschs

enthalten. Im Folgenden wird dargelegt, ob und wie diesen Anforderungen Rechnung getragen wurde.

### 2.4.1 Verwaltungsstellen und -verfahren

Die in Art. 59 (1) der Allg. VO genannten Behörden – Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde - sind im Programm mit Referatsbezeichnung und Anschrift benannt und in ihren Aufgaben beschrieben:

- Die Verwaltungsbehörde trägt demnach grundsätzlich die Gesamtverantwortung für die Verwaltung und Durchführung des Operationellen Programms. Sie erfüllt die in Art. 60 Allg. VO dargelegten Aufgaben. Zur Abstimmung mit nachgeschalteten Stellen werden regelmäßig Steuerungs- und Kontrollgespräche geführt.

- Die Bescheinigungsbehörde übernimmt laut Programm die Aufgaben entsprechend Art. 61 der Allg. VO
- Die Prüfbehörde ist als eigenständige Einheit im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angesiedelt und von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde organisatorisch unabhängig. Gemäß Programm übernimmt sie die in Art. 62 (1) der Allg. VO aufgeführten Aufgaben.

Als zwischengeschaltete Stelle gemäß Art. 59 (2) nennt das Programm die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank). Ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten werden im Kapitel 5.1.8 „Verfahren der Umsetzung" des Programms beschrieben. Die NBank übernimmt ein weites Spektrum der Aufgaben in der Durchführung der Förderung. Sie ist auch mit der endgültigen Prüfung der Verwendungsnachweise und möglichen Vor-Ort-Kontrollen befasst. Ihr obliegt außerdem die Übermittlung von Informationen an die Verwaltungsbehörde bzw. an steuernde Ressorts.

Über die Projektauswahl entscheidet grundsätzlich das jeweilige Ressort. Die Fachaufsicht über die NBank liegt beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen.

Die NBank übernimmt im unmittelbaren Vollzug der Förderung einen großen Teil der Arbeit. Die Bündelung von Aufgaben der Antragsbearbeitung und Mittelverwaltung lässt effiziente Verfahren erwarten. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass - beispielsweise in den Prüfverfahren – Strukturen aufgebaut werden, die sich überschneiden könnten. Als eigenständige Institution verfügt die NBank zudem über Gestaltungsspielräume in den Entscheidungsverfahren. Die Einbindung der NBank erfolgte bereits in der Förderperiode 2000-2006 und hat sich grundsätzlich bewährt. Aus Sicht der Gutachter sollte für eine weitere Optimierung zu gegebenen Zeitpunkt überprüft werden, ob die Informations-, Kontroll- und Steuerungssysteme in dem gewählten Setting ausreichend effektiv und effizient gestaltet sind.

Weitere zwischengeschaltete Stellen sind im Programm nicht genannt. Dies ist entsprechend der Vorgaben der Allg. VO auch nicht notwendig, würde aber die Transparenz der Durchführungssysteme erhöhen.

### 2.4.2 Begleit- und Bewertungssysteme

Die Darstellung der Begleitung des Programms unterscheidet die Möglichkeiten der Beteiligung an der Programmerstellung, die Gestaltung der zukünftigen Beteiligung in der Programmdurchführung sowie das Monitoring- und Evaluationssystem.

#### 2.4.2.1 Beteiligung während der Programmerstellung

Die Programmerstellung zeichnete sich in Niedersachsen durch eine umfassende Beteiligung einer „Arbeitsgruppe Programmerstellung". Diese Gruppe ist aus Mitgliedern der Begleitausschüsse zum ESF und zum EFRE gebildet worden.

Beteiligt waren die Wirtschafts- und Sozialpartner (Arbeitgeberverband, Gewerkschaften, Kammern, Wohlfahrtsverband), die kommunalen Spitzenverbände, die Region Lüneburg, die EU-Kommission und die an den Strukturfonds beteiligten Ressorts.

Der Gruppe wurden verschiedene Programmentwürfe und die Stellungnahmen von verschiedenen Seiten zur Verfügung gestellt. Die Einflussmöglichkeiten der Partner bestanden in der kontinuierlichen Diskussion der Programmentwürfe und in eigenen Stellungnahmen. Die Arbeitsgruppe hat in vergleichsweise geringen Abständen (6-8 Wochen in der Phase der Programmerstellung) regelmäßig getagt. Die Etablierung dieser Arbeitsgruppe ermöglicht eine frühzeitige Artikulation der Interessen der Partner und ist als beispielhaft zu bewerten.

#### 2.4.2.2 Beteiligung während der Programmumsetzung

Das Operationelle Programm beschreibt insbesondere die Zusammensetzung und die Aufgaben des Begleitausschusses.

*Zusammensetzung*

Die Zusammensetzung des Begleitausschusses mit Vertretern der Wirtschafts- und Sozialpartner, der Zivilgesellschaft, der relevanten Nichtregierungsorganisationen, der Regionen und Kommunen und der beteiligten Fachressorts ist vollständig und nachvollziehbar. Im weiteren Verfahren könnte geprüft werden, ob ein Vertreter der Hochschulen bzw. der zentralen Forschungsverbände beteiligt werden soll. Dies würde dem besonderen Stellenwert der Innovationsförderung im Programm und der Forschungslandschaft als Impulsgeber für die zukünftige Entwicklung Rechnung tragen.

*Aufgaben*

Das Programm beschreibt in übergreifender Weise die Aufgaben des Begleitausschusses. Über einen Verweis auf Art. 65 der Allg. VO sollte diese Aufgabenbeschreibung konkretisiert und klar definiert werden.

*Verfahren*

Da die Allg. VO keine Regelung der Entscheidungsverfahren vorgibt, sollten diese im Programm kurz erläutert werden (Vorsitz, Geschäftsordnung, Entscheidungsfindung im Konsens, Entscheidung bei Fragen, die die Haushaltsverantwortung betreffen).

*Organisation*

Die Begleitausschüsse sollen in Niedersachsen fondsspezifisch eingerichtet werden. Angesichts der hohen Ausdifferenzierung der Strukturfondsförderung in Niedersachsen (EFRE, ESF und andere Fonds, verschiedene Zielgebiete) und den damit verbundenen formellen Anteilen in der Arbeit der Ausschüsse erscheint diese Aufteilung nachvollziehbar.

#### 2.4.2.3 Monitoring und Evaluation

Monitoring und Evaluation sind integrale Bestandteile des Umsetzungsprozesses des Operationellen Programms und die zentralen Elemente der Erfolgskontrolle. Eine hohe Qualität des Begleitsystems ermöglicht eine zeitnahe Überprüfung dahingehend, ob der strategische Pfad des Programms weiterhin eingehalten werden kann, die wesentlichen Ziele somit unterstützt werden oder ob ggf. die Notwendigkeit zur Anpassung der Strategie erforderlich wird.

Aufgabe des Ex ante-Bewerters war es, für die Begleitung des Operationellen Programms die entsprechenden Indikatoren aufzustellen und die Ziele zu quantifizieren.

Das Indikatorensystem besteht aus mehreren Gruppen von Indikatoren, die unterschiedlichen Zwecken dienen. Zu unterscheiden sind folgende Indikatoren:

- Im Rahmen der Analyse der sozioökonomischen Ausgangslage verwendete Kontextindikatoren. Diese werden im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte fortgeschrieben, um somit Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bzw. zu bestimmten, für die Stoßrichtung des Programms wichtigen Aspekten (Technologie, Unternehmensbestand etc.) zu erhalten;
- die für das OP relevanten Hauptindikatoren, welche zentrale Ergebnisse dokumentieren, die auch für den EU-weiten Vergleich herangezogen werden können;
- die Output- und Ergebnisindikatoren, welche einerseits den Fortschritt auf Ebene der Schwerpunkte und den darunter liegenden Förderbereichen dokumentieren und speziell Auskunft über die Erreichbarkeit der quantifizierten Ziele geben. Hauptindikatoren und Fortschritte bei den spezifischen Zielen werden ebenfalls in den jährlichen Durchführungsberichten dokumentiert.

Wirkungsindikatoren werden nicht definiert. Im Operationellen Programm wird richtigerweise ausgeführt, dass die Aufstellung, Messung und Auswertung von Wirkungsindikatoren aufgrund ihrer hohen methodischen und empirischen Komplexität nur im Rahmen von Evaluationsstudien ratsam ist. Ihre Erhebung ist im Monitoring nur begrenzt möglich, denn dafür sind in der Regel vertiefende Untersuchungen notwendig.

Aus Sicht des Ex ante-Bewerters erfüllt das Indikatorensystem die zentralen Anforderungen der EU-Kommission an das Monitoring des Operationellen Programms. Auch die im OP vorgenommenen Quantifizierungen der Ziele erscheinen angemessen und erfüllen die Anforderungen der EU aus der allgemeinen Strukturfondsverordnung sowie den weiteren relevanten Arbeitspapieren. Aufgrund der noch bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich des konkreten Nachfrageverhaltens der Antragsteller – und damit der Ausgestaltung

der Projekte – war es dem Gutachter in vielen Fällen nicht einmal möglich, eine Quantifizierung von Ergebnissen vorzunehmen. Aus diesem Grunde blieben die Quantifizierungen dann auf der Ebene von Outputindikatoren. Ein Beispiel dafür ist die integrierte Stadtentwicklung. Es ist z.B. nicht bekannt, wie viele Existenzgründungen über die verschiedenen, insgesamt sehr heterogenen Projekte unterstützt werden. Gleichwohl sollte das begleitende Monitoring in der Lage sein, geförderte Gründungen zu erheben, um somit ex post darüber Auskunft geben zu können, denn Existenzgründungen sind gerade für Ökonomien in benachteiligten Stadtteilen eine wichtige Größe.

Es wird deshalb auch empfohlen, dass das Land Niedersachsen wie in der laufenden Strukturfondsperiode weiterhin ein Monitoring implementiert, welches über den im OP definierten Mindestsatz an Indikatoren hinausgeht, um Auskunft zu weiteren Fragestellungen geben zu können, die für die umsetzenden Stellen für deren Erfolgskontrolle von Relevanz sind. Das bestehende Monitoringsystem sollte auf diese Fragestellungen hin zu Beginn der Förderung überprüft werden. Dabei sollten auch noch bestehende Lücken in der Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen geschlossen werden. Dabei ist allerdings das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Es wird empfohlen, die Querschnittsziele weiterhin im Monitoring in angemessener Weise zu berücksichtigen.

Die Daten aus dem Monitoring sind auch ein wichtiger Input für die ebenfalls im Operationellen Programm angekündigte begleitende Evaluation, in der u.a. die Wirkungsrichtungen spezifischer Themen untersucht werden sollen.

Ein konkreter Evaluationsplan liegt für das Operationelle Programm noch nicht vor. Es wird aber darauf hingewiesen, dass eine umfassende begleitende Evaluierung vorgesehen ist.[55] Die neuen Ansätze der Strukturfonds und die Betonung der strategischen Steuerung geben der regionalen Ebene zusätzliche Gestaltungsspielräume. Gleichzeitig erfahren die Programme eine neue strategische Ausrichtung. Insgesamt entstehen damit hohe quantitative und qualitative Anforderungen an die Programmdurchführung und insbesondere an eine wirksame und zeitnahe Programmkontrolle und –steuerung. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden und damit die Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu sichern, wird eine kontinuierliche ex ante-Begleitung durch unabhängige externe Experten als Teil der Evaluationsaufgaben empfohlen. Diese sollten die Verwaltungsbehörde insbesondere hinsichtlich der Qualitätssicherung und der Programmsteuerung unterstützen.

Aus Sicht der Ex ante-Bewertung ergeben sich zum jetzigen Zeitpunkt die weiteren folgenden Aspekte, die im Rahmen der begleitenden Evaluation von besonderer Bedeutung sind:

- Gründungen sind für den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess und für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Landes von besonderer Relevanz. Niedersachsen hat auf diesem Gebiet Nachholbedarf. Das Operationelle

---

[55] OP, S. 73

Programm spricht Gründungen über unterschiedliche Instrumente an (gewerbliche Förderung inkl. verschiedener Fonds, Beratungen, Infrastruktur). Es stellt sich die Frage nach einer abgestimmten Gründungsförderung, die auch Instrumente des Bundes (KfW) sowie des ESF berücksichtigt.

- Darlehens- und Beteiligungsinstrumente sind in der EFRE-Förderung des Landes neue Interventionsformen. Neben dem Aspekt der Effektivität der Förderung im Hinblick auf Wachstum, Unternehmensgründungen und Beschäftigung muss die Frage nach der Ergänzung bereits bestehender Fonds auf der Ebene des Landes aber auch im Verhältnis zu den Angeboten des Bundes diskutiert und bewertet werden. Darüber hinaus ist die Ergänzung zur bisherigen GA-Förderung zu prüfen.
- Die Umsetzung von Innovationen ist für die regionale Wettbewerbsfähigkeit eine entscheidende Determinante. Das Land Niedersachsen hat gegenüber der vorherigen Förderperiode die Mittel für die Innovationsförderung deutlich erweitert und dabei auch verschiedene neue Instrumente konzipiert. Die begleitende Evaluation sollte einen deutlichen Focus auf die Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die Hauptziele des Programms legen, um somit schon während der Umsetzung Erkenntnisse und ggf. Hinweise für eine noch effektivere Förderung zu erlangen.
- Im Rahmen der infrastrukturellen Förderung erscheint eine Bedarfsbewertung nicht zuletzt aufgrund des Mangels an Daten aus der öffentlichen Statistik teilweise schwierig. Umso mehr kommt es darauf an, dass auf der Ebene der Projekte eine fundierte Begründung für den Bedarf der Förderung und die erwarteten Wirkungen erfolgt. Die Effekte der Infrastrukturförderung lassen sich aufgrund des langfristigen Charakters dieser Investitionen aber nicht begleitend erheben. Entscheidend ist deshalb die ex ante-Abschätzung in Form von Kosten-Nutzen-Analysen, die für Investitionsprojekte ab einer bestimmten Größe (10 Mio. €) obligatorisch sein sollten.
- Die Regionalisierung der Mittel in Form von Teilbudgets hat neben den positiven Effekten einer besseren Einbindung regionaler Akteure auch das Risiko, dass der Beitrag zu den Hauptzielen des Programms weniger im Zugriff des Landes liegt. Zudem können womöglich verwaltungsmäßig Ineffizienzen entstehen. Die Regionalisierung sollte deshalb sorgfältig im Hinblick auf Effektivität und Effizienz begleitet werden, schon allein aus dem Grunde weil eine Erhöhung der Mittel im laufe der Förderperiode erwogen wird.

### 2.4.3 Zahlungsströme

Da die Zahlungsströme und –verfahren detailliert in einer gesonderten Beschreibung der Durchführungssysteme gemäß Art. 71 der Allg. VO vorgelegt werden, sind sie im Programm nur kurz skizziert. Die Rolle der NBank als zentrale Stelle bei den Finanztransfers wird detaillierter beschrieben. Da die

Hauptphasen der Zahlungsströme dargestellt sind, erscheint diese Darstellung für eine erste Übersicht angemessen.

Im Abgleich mit den Anforderungen der Allg. VO fehlt allerdings die Benennung der Stelle, die die Zahlungen der Kommission entgegen nimmt. Das „aide memoire“ thematisiert außerdem den Umgang mit möglichen Zahlungen, die von den Partnern geleistet werden und den Umgang mit möglichen Zinserträgen. Hier könnten jeweils kurze Erläuterungen eingefügt werden.

Weitere Ergänzungen zu den Verfahren der Finanzierung wären der Umgang mit den Vorschusszahlungen, die Bereitstellung der Komplementärfinanzierung, eine differenziertere Darstellung typischer Zahlungs- (und Förder-) verläufe und die Aufgaben der NBank.

### 2.4.4 Information und Publizität

Das Programm soll gemäß der Allg. VO Angaben dazu enthalten, wie über das Programm und seine Vorhaben gemäß Art. 69 der Allg. VO informiert wird. Information und Publizität werden in einem gesonderten Kommunikationsplan detailliert dargestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint die überblicksartige Darstellung der entsprechenden Maßnahmen im Programm sehr umfassend und ausführlich.

Mit den beschriebenen Methoden und Verfahren ist den Anforderungen der Allg. VO und der Durchführungsverordnung grundsätzlich Rechnung getragen. Insbesondere ist für eine Bekanntmachung des Programms bei den Bürgern und den möglichen Begünstigten Sorge getragen. So benennt das Programm die Zielgruppen, die Inhalte und die Strategie explizit und ausführlich. Für eine genauere Bewertung bleibt insgesamt der Kommunikationsplan abzuwarten.

In der weiteren Ausarbeitung des Kommunikationsplans sollte die Definition und Abgrenzung möglicher Zielgruppen noch konkretisiert werden. Um die Wirksamkeit des Programms und die Absorption der Mittel zu gewährleisten, sollten die „potenziell Begünstigten“ - und hier insbesondere die KMU und privaten Investoren - im Mittelpunkt stehen. Über die Sensibilisierung der Unternehmen, einen leichten Zugang zu Förderinformationen, die Darstellung von Beispielen u.ä. können Schwellen abgebaut und der Zugang zur Förderung erleichtert werden. Dabei sollte gezielt auf die Multiplikatoren in diesem Bereich (Kammern, Verbände, Banken und Sparkassen, Gewerkschaften) eingegangen werden. Information und Publizität werden dabei mittelfristig nur erfolgreich wirken können, wenn auch die realen Bedingungen entsprechend gestaltet sind (Transparenz der Fördermöglichkeiten, Abgrenzung und Zuordnung der Institutionen, zusätzlicher Aufwand bei einer Förderung aus Strukturfondsmitteln)

Als weitere zentrale Zielgruppe der Informationsmaßnahmen sollten parlamentarische Gremien bzw. das Parlament insgesamt berücksichtigt werden.

Bei der Ausgestaltung der Informationsmaßnahmen ist darauf zu achten, dass Dopplungen zwischen EFRE-kofinanzierten Instrumenten und anderen

Maßnahmen vermieden werden. Informationen zu gleichen Sachverhalten oder für gleiche Zielgruppen sollten in koordinierter Form aus einer Hand vermittelt werden. Dabei ist auch auf Überschneidungen zu Bundesprogrammen – etwa den Instrumenten der KfW – zu achten.

### 2.4.5 Elektronischer Datenaustausch

Mit dem Beginn der neuen Förderperiode plant die Kommission die Einführung von „SFC 2007“ als System des Datenaustausches von strukturierten und unstrukturierten Daten. Gleichzeitig ergeben sich in Niedersachsen Umstellungen in der elektronischen Datenerfassung und –weitergabe aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den bestehenden Systemen und aufgrund der vollständigen Übertragung von Antrags-, Bewilligungs- und Zahlverfahren an die NBank.

Die Systeme der elektronischen Datenerfassung sind im Programm detailliert und umfassend beschrieben. Das Programm sichert den Aufbau eines computergestützten Systems zum sicheren Datenaustausch gemäß der Art. 66 und 76 der Allg. VO und des Abschnitts 7 der Durchführungsverordnung zu.

Auch die Darstellung der elektronischen Datenverwaltung und -übertragung sind Gegenstand der ausführlichen und geprüften Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Ein eingehende Darstellung und Prüfung entfällt daher an dieser Stelle.

Ein zentraler Aspekt der elektronischen Datenverarbeitung und –weiterleitung ist die Zugriffssicherheit der Systeme. Diese ist bisher nicht erläutert worden und sollte in der ausführlichen Beschreibung dargestellt werden.

### 2.4.6 Mögliche Ergänzungen aus dem Abgleich mit dem „aide memoire“

Über die hier genannten Anforderungen der Allg. VO hinaus zeigt ein Abgleich mit dem „aide memoire“ noch einige weitere Elemente, die zu der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gehören können:

- Benennung der Stelle, die den Bericht und die Stellungnahme gemäß Art. 71 (Verwaltungs- und Kontrollsysteme) der Allg. VO erstellt,
- Beitrag der verschiedenen Partner zur Finanzierung des OP,
- Verfahren zum Umgang mit Zinserträgen,
- Verfahren zur Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts und des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und
- Verfahren, nach denen das cross-financing Anwendung findet.

### 2.4.7 Fazit

In Bezug auf die Umsetzungsstrukturen ist festzustellen, dass sich diese im Wesentlichen an dem bisher bewährten Muster aus der vorherigen Programmperiode orientieren. Eine detaillierte Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme erfolgt in einem gesonderten, geprüften Bericht.

Verschiedene einzelne Empfehlungen mit Bezug in Hinsicht auf diesen Bericht und für die Umsetzungsphase des Programms finden sich in den vorangegangenen Unterkapiteln.

Die Komplexität des EFRE stellt hohe Anforderungen an Programmierung, Steuerung, Umsetzung, Begleitung und Kontrolle. Dieser Aufwand steigt durch die hohe Anzahl von Programmen in Zukunft deutlich. Angesichts der gestiegenen Anzahl der Programme und der zusätzliche Steuerungsbedarfe in der neuen Programmphase würden unzureichende Kapazitäten in der Verwaltungsbehörde einen deutlichen Risikofaktor für eine reibungslose Umsetzung der Programme darstellen. Hier sollten Engpässe rechtzeitig vermieden werden. Zudem sollte sich die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit schaffen, auf externes Know-how und externe Dienstleistungen zurückgreifen zu können. Dabei kommt der laufenden Evaluation eine besondere Bedeutung bei. Ziel muss es sein, durch eine begleitende Qualitätskontrolle für eine Optimierung des Programms in Hinblick auf eine effiziente Umsetzung sowie auf die Erreichung der zentralen Ziele zu sorgen.

Besonders erwähnt sei hier noch einmal die Beteiligung der Partner während des Programmierungsprozesses. Die Programmerstellung wurde von einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe begleitet, der neben den zuständigen Ressorts auch die wichtigsten Wirtschafts- und Sozialpartner und Vertreter der Regionen angehörten. Die erarbeitete Strategie wurde in verschiedenen Sitzungen rückgekoppelt und verfeinert.

# 3 Zusammenfassende Bewertung und Handlungsempfehlungen

## 3.1 Zusammenfassende Bewertung

### 3.1.1 Relevanz des Ziel- und Strategiesystems und erwartete Auswirkungen

Ausgangspunkt der OP-Erstellung war eine Analyse der sozioökonomischen Lage im Zielgebiet. Die Analyse der Ausgangslage („SWOT-Analyse“) orientiert sich an den Handlungsfeldern für den Einsatz öffentlicher Förderinstrumente, mit deren Hilfe die Entwicklungsmöglichkeiten des niedersächsischen Konvergenzgebiets in Bezug auf ein politisch definiertes Zielsystem optimal unterstützt werden können. Dabei wird unterschieden in primäre Zielvariablen, die das Oberziel des Programms abbilden (Einkommen, Produktivität, Beschäftigung) und in Potenzialfaktoren, die eine relevante Auswahl der erklärenden Größen bzw. Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen.

Auf Basis der SWOT-Analyse wird zunächst festgestellt, dass das niedersächsische Konvergenzgebiet bei zentralen makroökonomischen Zielvariablen einen deutlichen Rückstand zum westdeutschen (und damit auch europäischen) Durchschnittsniveau aufweist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Pro-Kopf-Einkommen als der zentralen Zielvariable der Strukturfondsförderung. Die an der Produktivität gemessene Leistungskraft der regionalen Wirtschaft ist insgesamt unterdurchschnittlich, wobei die Region in den letzten Jahren eher noch zurückgefallen ist. Eine vergleichsweise negative Performance zeigt sich auch auf dem Arbeitsmarkt (geringere Erwerbstätigenquote, höhere Arbeitslosenquote und höherer Anteil von Langzeitarbeitslosen als im westdeutschen Durchschnitt).

Im Operationellen Programm wird daher folgerichtig die „Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum“ als Hauptziel abgeleitet.

Anhand der Darstellung ausgewählter Potenzialfaktoren, denen auf Grund theoretischer Überlegungen und empirischer Erkenntnisse eine hohe Relevanz als wesentliche Ansatzpunkte für die Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit attestiert werden kann, sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisherigen Förderung und der Befunde und Empfehlungen vorliegender Evaluationsstudien kommt die SWOT-Analyse zu dem Schluss, dass Handlungsnotwendigkeiten zur Erreichung des Hauptziels in den folgenden Bereichen liegen:

- Erhöhung von Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Unterstützung von Gründungen sowie Verbesserung unternehmerischer Kompetenzen
- Stärkung betrieblicher und öffentliche FuE sowie des Technologietransfers

- Verbesserung infrastruktureller Rahmenbedingungen in verschiedenen Bereichen (Verkehr, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Tourismus, Aus- und Weiterbildung, Kultur, Stadtentwicklung, Umwelt)

Im Operationellen Programm werden daher mit der

- Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU,
- Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale,
- Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum

die maßgeblichen strategischen Ziele benannt. Die strategischen Ziele werden nachfolgend in Förderschwerpunkte überführt, die wiederum mit einem Set an spezifischen Zielen untersetzt werden, die die strategischen Ziele bzw. die Schwerpunkte operationalisieren.

Das Hauptziel und die strategischen Ziele lassen sich nach Einschätzung der Ex ante-Evaluatoren plausibel aus den Ergebnissen der SWOT-Analyse ableiten. Auch die spezifischen Ziele erscheinen geeignet, über entsprechende Interventionen den Zielkanon zu unterstützen. Die spezifischen Ziele werden anhand ausgewählter Output- und Ergebnisindikatoren quantifiziert. Das Ziel- und Strategiesystem ist aus Sicht der Ex ante-Bewertung kohärent und relevant, die Ziele sind logisch miteinander verknüpft. Die quantifizierten Zielwerte erscheinen ebenfalls realistisch.

Der nächste Schritt der Bewertung befasste sich mit der Prüfung, ob die zur Verfügung stehenden Mittel in ihrer internen Aufteilung auf die Förderschwerpunkte zur Erreichung der definierten Ziele angemessen sind. Da von unterschiedlichen Beiträgen der Instrumente zur Erreichung der Ziele auszugehen ist, kommt der konkreten Ausgestaltung der Förderstrategie in Form des finanziellen Umfangs des Programms wie auch seiner Mittelaufteilung auf die Schwerpunkte (und den darunter liegenden Maßnahmen bzw. Maßnahmebereichen) entsprechend große Bedeutung zu.

Im OP werden die folgenden Mittelansätze für die vier Schwerpunkte veranschlagt (total 589 Mio. € EFRE-Mittel):

1. Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU (ca. 19,2%)
2. Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale (22,5%)
3. Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum (ca. 55%)
4. Technische Hilfe (ca. 3,3%)

Ein Programm kann dann als relevant eingestuft werden, wenn vor dem Hintergrund der in der SWOT-Analyse abgeleiteten Handlungsfeldern geeignete

Schwerpunkte gebildet und diese für die Erreichung der Ziele auch angemessen mit finanziellen Mittel ausgestattet wurden.

Die Bewertung erfolgte unter Hinzuziehung der bisherigen Analyseergebnisse sowie der strategischen sowie finanziellen Ausrichtung der laufenden Förderperiode und der dazu vorliegenden Erfahrungen. Als Hilfsinstrument zur Bewertung der finanziellen Gewichtung wurde ein vereinfachtes Scoringverfahren angewandt.

In Bezug auf die Schwerpunkte bzw. die wesentlichen Förderbereiche lassen sich die folgenden Aussagen machen, wobei zu beachten ist, dass das Ziel 2-Programm der Periode 2000-2006 nicht zuletzt durch die Integration des ESF eine andere Struktur an Schwerpunkten aufwies. Es lassen sich aber gleiche Förderbereiche abgrenzen. Die insgesamt zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel liegen mit 589 Mio. € zwar deutlich unter dem Wert von 673 Mio. € in der Vorperiode, allerdings galt letzterer für das gesamte niedersächsische Ziel 2-Gebiet. In der Konvergenzregion Lüneburg stehen somit vergleichsweise viel EFRE-Mittel zur Verfügung. Dies ist bei der Bewertung der prozentualen Gewichtungen zu berücksichtigen.

Im Schwerpunkt 1 verfolgt die Landesregierung auch in der neuen Förderperiode weiterhin die Strategie, durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für produktive Investitionen sowie für flankierende nicht-investive Maßnahmen zur Modernisierung der bestehenden Unternehmensstrukturen sowie zu weiteren Ansiedlungen und Gründungen beizutragen. Die Mittelansätze liegen im Schwerpunkt 1 mit rd. 19% aber deutlich unter dem Anteil in der Vorperiode (31,5%). Es wird ein relativ breites Spektrum an Instrumenten bereitgestellt, die von der Gewährung von Zuschüssen über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur über Beteiligungs- und Darlehensfonds, Beratungs- und Coachingprogramme bis hin zur Unterstützung von KMU durch spezifische Förderungen auf der Landkreisebene reichen.

Das Ziel des Landes besteht - maßgeblich umgesetzt über den Schwerpunkt 2 - des Weiteren grundsätzlich darin, Innovation, Bildung und Wissen als zentrale Ressourcen für den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozess systematischer zu nutzen. Die Innovationsstrategie umfasst neben der Orientierung auf FuE-Prozesse in der gewerblichen Wirtschaft deshalb auch die Hochschulen, Forschungs- und Qualifizierungseinrichtungen des Landes, deren Potenziale für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung stärker als bisher ausgeschöpft werden sollen. An der Schnittstelle zwischen gewerblicher und Innovationsförderung ist die Unterstützung von Netzwerken und regionalen Wachstumsprojekten und –kooperationen einzuordnen. Dieser strategische Ansatz schlägt sich deutlich in der Mittelausstattung nieder: die EFRE-Mittel wurden mehr als verdreifacht und erreichen nunmehr einen Anteil von knapp 26% gegen über knapp 8% in der Vorperiode.

Es lässt sich resümieren, dass mit 264 Mio. € rund 45% der EFRE-Mittel auf Maßnahmen entfallen, die den Bereichen Innovation und wissensbasierte Gesellschaft zugeordnet werden können. Dies entspricht den Schwerpunkten 1 und 2 sowie geringeren Anteilen des Schwerpunkt 3. Im Schwerpunkt 1 sind allerdings bei einigen Fördertatbeständen aufgrund der relativ breit angelegten Förderung Einschränkungen hinsichtlich des direkten Beitrags zum Innovationsziel zu konstatieren. Es werden durch die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln aber die Bedingungen für zukunftsgerichtete Investitionen erleichtert, die zur Herstellung und Generierung innovativer Produkte und Dienstleistungen beitragen können.

Die infrastrukturelle Förderung außerhalb der auf Innovation und Bildung ausgerichteten Interventionsbereiche umfasst im Operationellen Programm knapp 52% der EFRE-Mittel und den überwiegenden Bereich des Schwerpunkts 3. Der Anteil wurde gegenüber der Vorperiode (60%) um ca. 8%-Punkte reduziert. Bei den Maßnahmen gibt es einige Abweichungen: die Bereiche Tourismus und Kultur wurden deutlich reduziert (von 22% auf knapp 9%). Demgegenüber blieb die wirtschaftsnahe Infrastruktur anteilsmäßig fast gleich (gut 21% gegenüber knapp 24% in der Vorperiode). Die städtische Entwicklung wurde im Anteil mit knapp 13% gegenüber ca. 7% deutlich aufgestockt. Auch die Umweltinfrastrukturen wurden mit einem Anteil von 9% um gut 2%-Punkte erhöht.

Die Strategie des Landes Niedersachsen besteht somit darin, den Focus der Förderung einerseits mehr auf die direkt innovationsorientierten Maßnahmen zu lenken. Mit dem gegenüber der Vorperiode wesentlich differenzierterem Bündel an Maßnahmen lässt sich ein langfristiger Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des niedersächsischen Konvergenzgebietes erwarten. Gleichzeitig wird aber die direkt unternehmensbezogene Förderung zurückgenommen. Im Saldo liegt der Anteil der auf Innovation und wissensbasierte Gesellschaft ausgerichteten Maßnahmen einschließlich der gewerblichen Förderung allerdings noch um 6%-Punkte über dem der Vorperiode. Auf der anderen Seite wird die Förderung der Infrastruktur bei nunmehr anderer Akzentuierung nicht wesentlich reduziert. Damit wird den Befunden der SWOT-Analyse Rechnung getragen, die zwar kein generelles, flächendeckendes Infrastrukturdefizit im niedersächsischen Konvergenzgebiet konstatierte, aber gleichwohl einzelfallbezogen, in Abhängigkeit der Art der Infrastruktur und räumlich bezogen Nachholbedarfe konstatierte. Mit Blick auf den regional ausdifferenzierten demografischen Wandel wurde die Erfüllung überörtlicher Funktionen der Klein- und Mittelstädte für das jeweilige Umland im Konvergenzgebiet eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Die Beseitigung der vorhandenen infrastrukturellen Engpässe und der Ausbau der Potenziale sind somit weiterhin eine wichtige Komponenten einer regionalen Entwicklungsstrategie. Die Landesregierung setzt damit im Konvergenzgebiet aber weiterhin in einem nicht unbeträchtlichen Maße darauf, über die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für

Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Wirkungsmechanismen sind indirekter als in den unmittelbar auf die Unternehmens- und Innovationsförderung zielenden Interventionsbereichen. Auf der anderen Seite muss auch in Betracht gezogen werden, dass die Nachfrage nach Fördermitteln gerade in diesen Bereichen aufgrund der ländlichen Strukturen und des Unterbesatzes an (innovativen) Unternehmen auch begrenzt ist.

Die Förderbereiche mit den höchsten Mittelausstattungen (bzw. Zuwächsen) weisen im Operationellen Programm nicht durchgängig die höchsten Scoringwerte auf. Dies gilt zwar für die Innovations- und FuE-Förderung, nicht aber für die Förderung produktiver Investitionen. Auf der anderen Seite bleibt die Infrastrukturförderung mit vergleichsweise niedrigen Scoringwerten auf hohem Niveau.

Auf Basis der Scoringergebnisse wäre es konsequent, die Mittelansätze in der gewerblichen Förderung zu Lasten der Infrastrukturförderung auf einem höheren Level zu belassen. Nach Ansicht der Landesregierung sind es aber gerade die bestehenden Engpässe und Nachholbedarfe in bestimmten Bereichen der Infrastruktur, die als entwicklungshemmend eingestuft werden müssen. Als wichtig werden hier die wirtschaftsnahen (inkl. Verkehr) und die städtischen Infrastrukturen benannt. Eine Quantifizierung der Bedarfe erweist sich in diesen Bereichen allerdings als schwierig.

Grundsätzlich ist die Angemessenheit der Mittelausstattung und -gewichtung bei einem Programm mit einer langen Laufzeit von sieben, mit der Ausfinanzierung sogar neun Jahren, ex ante nur schwer zu beurteilen. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach Fördermitteln seitens des Unternehmenssektors und somit die Abhängigkeit von privaten Investitionen. Es handelt sich hier letztlich um einen Abwägungsprozess, bei dem es vorab keine eindeutige Festlegung von „richtig“ und „falsch“ geben kann.

Aus Sicht der Ex ante-Bewertung ist die geplante Mittelausstattung deshalb inhaltlich nur eingeschränkt nachvollziehbar, sie ist aber gleichwohl akzeptabel, weil derzeit nicht belegt werden kann, welche tatsächlichen Effekte vom Ausbau und der Modernisierung bestimmter eher wirtschaftsnaher Infrastrukturen ausgehen und wie diese gegenüber potenziellen Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft „aufzurechnen“ sind. Dies hängt natürlich nicht zuletzt von der Qualität der einzelnen Projekte ab. Auf der anderen Seite kann man jedoch davon ausgehen, dass die eher dem Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie der Umwelt zuzuordnenden Fördertatbestände (Hochwasserschutz, Abwasser, Natura 2000, soziale Infrastruktur) nur indirekte Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben.

Ob die im Programm gesetzten Ziele auf mehr Wachstum und Beschäftigung somit auch in dem Maße erreicht werden können, wie dies beabsichtigt ist, bedarf einer begleitenden Erfolgskontrolle. Dies beinhaltet nicht nur die Evaluation sondern auch die Mechanismen der Projektauswahl. Eindeutig positiv zu bewerten ist die Aussage im OP, die Bestimmung der Förderwürdigkeit in der

Projektauswahl strikt an den Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung zu koppeln. Gleichwohl bedarf es hier auch der angemessenen Berücksichtigung der Querschnittziele, insbesondere des Ziels der umweltgerechten Entwicklung.

In Bezug zu europäischen Politiken kann festgestellt werden, dass das Operationelle Programm mit seiner Stoßrichtung signifikant zur Lissabon-Strategie der Europäischen Union beiträgt. Insgesamt kann dem vorliegenden OP eine kohärente strategische Ausrichtung im Hinblick auf die konzeptionelle Passfähigkeit mit den zentralen gemeinschaftlichen und nationalen Vorgaben sowie den komplementär eingesetzten regionalen Förderprogrammen bescheinigt werden. Die gemeinschaftlichen und nationalen Vorgaben aus der Lissabonstrategie werden fondsspezifisch angemessen berücksichtigt und in der Regel in angemessener Art und Weise in die Strategie des OP integriert. Das Programm ist damit auch kohärent zum Nationalen Strategischen Rahmenplan der Bundesrepublik Deutschland. Auch die Kohärenz mit den anderen wesentlichen regionalen Entwicklungsprogrammen, insbesondere des ESF, kann bestätigt werden.

### 3.1.2 Durchführungssysteme und Erstellungsprozess

In Bezug auf die Umsetzungsstrukturen ist festzustellen, dass sich diese im Wesentlichen an dem bisher bewährten Muster aus der vorherigen Programmperiode orientieren. Es konnten ex ante keine nennenswerten Schwachstellen identifiziert werden.

Der Programmierungsprozess wurde von einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe begleitet, der neben den zuständigen Ressorts auch die wichtigsten Wirtschafts- und Sozialpartner und Vertreter der Regionen angehörten. Die erarbeitete Strategie wurde in verschiedenen Sitzungen rückgekoppelt und verfeinert. Diese Vorgehensweise ist uneingeschränkt positiv zu bewerten.

## 3.2 Handlungsempfehlungen

Die Komplexität des EFRE stellt hohe Anforderungen an Programmierung, Steuerung, Umsetzung, Begleitung und Kontrolle. Dieser Aufwand steigt durch die erhöhte Anzahl von Programmen in Niedersachsen in Zukunft deutlich. Angesichts der zusätzlichen Steuerungsbedarfe in der neuen Programmphase würden unzureichende Kapazitäten in der Verwaltungsbehörde einen deutlichen Risikofaktor für eine reibungslose Umsetzung der Programme darstellen. Hier sollten Engpässe rechtzeitig vermieden werden. Dabei sollte sich die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit schaffen, auf externes Know-how und externe Dienstleistungen zurückgreifen zu können.

Grundsätzlich kommt dem laufenden Monitoring und der Evaluation eine besondere Bedeutung zu. Ziel muss es sein, durch eine begleitende Qualitätskontrolle zu einer Optimierung des Programms in Hinblick auf eine effiziente Umsetzung sowie auf die Erreichung der zentralen Ziele beizutragen.

Im Rahmen des Monitoring sollte für eine periodische, z. B. vierteljährliche Berichtslegung zentraler Kenngrößen des Programms gesorgt werden (finanzielle Umsetzung in Form von Bewilligungen und Auszahlungen, ggf. ausgewählte Ergebnisindikatoren). Dies führt zu mehr Transparenz und ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern bei unbefriedigendem Programmverlauf.

Eine besondere Bedeutung für den erfolgreichen Umsetzungsprozess hat auch die Ausarbeitung von Projektauswahlkriterien auf der Ebene der einzelnen Fördertatbestände mit einem klaren Bezug zu Innovation, Wachstum und Beschäftigung und der Bewertung der Anträge anhand dieser Kriterien. Dieser im OP dargelegte Verfahrensschritt der Landesregierung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Speziell im Rahmen der infrastrukturellen Förderung erscheint dabei eine Bedarfsbewertung nicht zuletzt aufgrund des Mangels an Daten aus der öffentlichen Statistik teilweise schwierig. Umso mehr kommt es darauf an, dass auf der Ebene der Projekte ex ante eine fundierte Begründung für den Bedarf der Förderung und eine Abschätzung der erwarteten Wirkungen erfolgt. Der Gutachter empfiehlt bei Projekten außerhalb der gewerblichen Förderung ab einer Investitionssumme von 5 Mio. € obligatorische Kosten-Nutzen-Analysen (KNA), die im Rahmen der begleitenden Evaluation geprüft werden sollten. Dazu sollte ein entsprechendes Prüfschema zur Anwendung für die Antragsteller entwickelt werden. Bei größeren Vorhaben (ab 20 Mio. €) sollten die KNA von unabhängigen Gutachtern durchgeführt werden. Diese Vorgehensweise kann in einem iterativen Prozess zu einer Verbesserung der Qualität der Projekte im Hinblick auf den Zielkanon des Programms beitragen und wird insgesamt zu einer höheren Effektivität und Effizienz der Förderung führen. Vor dem Hintergrund knapper Kassen und der demographischen Entwicklung mit tendenziell geringer ausgelasteten infrastrukturellen Kapazitäten erscheint dies zwingend.

Auf der inhaltlichen Ebene sollten aus Sicht der ex ante-Bewertung die folgenden zentralen Interventionsebenen des Programms Gegenstand einer besonderen Prüfung im Rahmen der begleitenden Evaluation sein und in Bezug auf die Umsetzung, Abstimmung und Wirksamkeit der Förderung geprüft werden. Es handelt sich dabei vor allem um die Bereiche Gründungsförderung, Beteiligungs- und Darlehensprogramme sowie Innovation. In Anbetracht der Tatsache, dass teilweise neue Instrumente eingeführt werden, entsteht ein erhöhter Bewertungs- aber auch Abstimmungsbedarf auf der Landesebene sowie mit Vorhaben des Bundes, speziell im Falle der Gründungsförderung auch mit dem ESF.

Die Effektivität und Effizienz der Regionalisierung von Mitteln in Form von Teilbudgets als neuem Instrument sollte ebenfalls ein besonderer Aspekt der begleitenden Evaluierung sein, zumal hier im Programm eine Mittelerhöhung in Aussicht gestellt wird. Im Focus stehen die Beiträge zu den Hauptzielen des Programms ebenso wie die Effizienz der Umsetzung.

Nach Auffassung der Gutachter sollte die Angemessenheit der Mittelausstattung auf Ebene der Schwerpunkte und der darunter liegenden Förderbereiche in der

Umsetzungsphase fortlaufend sorgfältig geprüft werden. Dabei werden die folgenden Prüfkriterien vorgeschlagen:

- Die Ausstattung mit Fördermitteln für die Unterstützung produktiver Investitionen darf kein Engpass werden, da nur in Unternehmen direkte Arbeitsplätze unterstützt werden. Ihre Schaffung und Sicherung hat in einem auf regionale Wettbewerbsfähigkeit und Einkommenserhöhung abzielenden Programm Vorrang vor anderen Maßnahmen.
- Die Qualität der Infrastrukturvorhaben ist – wie im OP auch richtigerweise ausgeführt wird – in Bezug auf ihren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung zu prüfen. Hier sind entsprechend harte Auswahlkriterien anzuwenden und der erwartete Nutzen ist nachzuweisen.

Im Falle einer hohen Fördermittelnachfrage im gewerblichen Bereich sollte eine Umschichtung von Mitteln möglich sein. Eine frühzeitige „Verplanung“ der Mittel im Bereich der Infrastruktur wird vom Gutachter nicht empfohlen, es sei denn entsprechende Kosten-Nutzen-Analysen kommen hier zu einem eindeutigen Votum.

## Literaturverzeichnis


Alecke, Björn/Untiedt, Gerhard (2006), Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Überlegungen am Beispiel der Investitionsförderung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 515-523, Bonn

Alecke, Björn/Franz, Peter/Heimpold, Gerhard/Untiedt, Gerd (2006), Stand der Forschung zu den Effekten der Ausgleichspolitik, in: Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), erscheint demnächst.

Alecke, Björn/Untiedt, Gerd (2006), „Makroökonometrische Untersuchungen zu den Wirkungen für die Ausgleichs- und Wachstumsregionen“, in: Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), erscheint demnächst.

Almus, Matthias/Prantl, Susanne (2002), Die Auswirkungen öffentlicher Gründungsförderung auf das Überleben und Wachstum junger Unternehmen, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 222, 161-185

Bundesministerium für Forschung und Bildung (2006), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin

BMWT (2007), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 - 2013; Version vom 23.1. 2007

Czarnitzki, Dirk/Licht, Georg (2004), Die Rolle der Innovationsförderung im Aufbauprozeß Ostdeutschlands, Mannheim (ZEW-Discussion Paper 04-68)

Czarnitzki, Dirk/Fier, Andreas (2004) Do innovation Subsidies crowd out private investment? Evidence from the german service sector, Mannheim (ZEW-Discussion Paper 02-04)

Dehio, Jochen et al. (2005), Beschäftigungswirkungen von Forschung und Innovation, Essen (RWI: Projektberichte)

Diez, Javier Revilla (2004), Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen – Eine Bewertung aus regionalökonomischer Sicht, in: Neues Archiv Niedersachsen, Heft 2/2004

Enright, Michael J. (2003), Regional Clusters: What we know and what we should know, in: Bröcker/Dohse/Soltwedel (Editors), Innovation Clusters and Interregional Competition, S. 99-129, Kiel

Europäische Kommission (2006), Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex Ante-Bewertungen, Arbeitsdokument 1, Brüssel

Europäische Kommission (2006), Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Brüssel

Europäische Kommission (2005), Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung - Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Brüssel

Europäische Kommission (2005), Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, Brüssel

Europäische Kommission (2006), Der neue Programmplanungszeitraum 2007 - 2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-Ante Bewertungen; Arbeitsdokument 1; Brüssel

Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft“, Brüssel

Europäische Kommission (2005), Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 - 2008), Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, 2005

Europäische Kommission (2006), Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft“, Brüssel

Fernald (1999); Roads to prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity; in: The American Economic Review; S. 619 - 638

Fier, Andreas (2002), Staatliche Förderung industrieller Forschung in Deutschland – Eine empirische Wirkungsanalyse der direkten Projektförderung des Bundes, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 62, Mannheim

Jochimsen, Reimut (1966); Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung; Tübingen /

Malik (2004), Evaluation des Seed Financing Programms, Malik Management Zentrum St. Gallen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie der Republik Österreich, St. Gallen

Nationales Reformprogramm Deutschland (2005), Innovation forcieren, Sicherheit im Wandel fördern, Deutsche Einheit vollenden, Berlin

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2006), Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Förderperiode 2007-2013, Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2004), Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze, Eckwertepapier, Hannover

Riedel, Jürgen/Schaden, Barbara (1998), Beratungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen in Sachsen, Dresden, S. 130 (= ifo dresden studien 20)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden

Seitz, Helmut (1995); The productivity and supply of urban infrastructure; in: The annals of regional science, S. 121-141

Sternberg/Kiese/Schätzl (2004), Clusteransätze in der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Heft 3-4, S. 164-181

Vosskamp, Rainer (2004), Regionale Innovationsnetzwerke und Unternehmensverhalten: Das Beispiel InnoRegio, in: DIW-Wochenbericht 23/04, Berlin

# Anhang 1

## Scoring der Förderbereiche/Maßnahmen

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* |
|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | Keine | indirekt | relevant | Sehr relevant |
| II. Beitrag Lissabon | gering | indirekt | relevant | Sehr relevant |
| III. Bedarfslage/Potenzial | Keine | punktuell | relevant | hoch |
| IV. Bisherige Mittelbindung (31.12.2005) | Unter 60% | 60 -80% | 80-90% | Über 90% |

**1.1 Zugang zu Finanzleistungen/Unterstützung produktiver Investitionen**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,2 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,2 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **3,2** |

**1.2 Dienste für Unternehmen**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,6 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,1 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **2,5** |

**2.1 Innovationen und Wissenstransfer/Humanressourcen**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,2 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,2 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0,4 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **3,7** |

**2.2 Förderung betriebliche FuE und technologieorientierter Unternehmen**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,2 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,2 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,2 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **3,5** |

**2.3 Netzwerk- und Clusterförderung**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,6 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,2 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **2,6** |

**3.1 Wirtschaftsnahe Infrastruktur/Verkehr**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0,9 |
| II. Beitrag Lissabon | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,6 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,6 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | | | 3 | 0 | 3 | 0,3 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **2,4** |

**3.2 Tourismus und Kultur**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | | | 3 | | 3 | 0,9 |
| II. Beitrag Lissabon | 1 | | | | 1 | 0,3 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | | | 3 | | 3 | 0,9 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | | | | 4 | 4 | 0,4 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **2,5** |

**3.4 Schutz und Verbesserung der Umwelt**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | | 2 | | | 2 | 0,6 |
| II. Beitrag Lissabon | 1 | | | | 1 | 0,3 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | | 2 | | | 2 | 0,6 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | | 2 | | 0 | 2 | 0,2 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **1,7** |

**3.3 Erneuerung und Entwicklung städtischer Gebiete**

| *Kategorie/Score* | *1* | *2* | *3* | *4* | *Einstufung* | *Score* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I. Beitrag Hauptziel | | 2 | 0 | | 2 | 0,6 |
| II. Beitrag Lissabon | | 2 | | | 2 | 0,6 |
| III. Bedarfslage/Potenzial | | 2 | 0 | | 2 | 0,6 |
| IV. Bisherige Mittelbindung | | | | 4 | 4 | 0,4 |
| ***Scoringwert*** | | | | | | **2,2** |

Niedersächsisches Ministerium
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Friedrichswall 1
30159 Hannover
www.eu-foerdert.niedersachsen.de