



Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets

im Rahmen der ESF- und EFRE-Begleitforschung
in Niedersachsen

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr (MW)

Dezember 2009





Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets

Endbericht zur Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets

Datum:

Dezember 2009

Ansprechpartner:

Nebojsa Djordjevic

Alexander Skubowius

Daniel Brünink, Holger Bornemann

Telefon:

040 / 22703 – 7316

0511 / 12 33 16 – 34

0421 / 2015784

Fax:

040 / 22703 – 3316

0511 / 12 33 16 – 55

0421 / 2015789

E-Mail:

nebojsa.djordjevic@steria-mummert.de

skubowius@niw.de

Daniel.Bruenink@prognos.com

Steria Mummert Consulting AG
Hans-Henny-Jahnn-Weg 29
22085 Hamburg

NIW
Königstr. 53
30175 Hannover

Prognos AG
Wilhelm-Herbst-Str. 5
28359 Bremen



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzung der Sonderuntersuchung	9
2	Strategien und Ziele der Regionalisierten Teilbudgets	9
2.1	Erwartungen an RTBs aus theoretischer Sicht	10
2.2	Ziele aus Sicht des Landes Niedersachsen	12
2.3	Ziele aus Sicht der kreisfreien Städte und Landkreise	14
2.4	Historischer Entstehungs- und Initiierungsprozess der RTBs und der Rahmenrichtlinie	15
2.5	Ableitung von Bewertungskriterien und Forschungsfragen	17
3	Analyse der Mittelverteilungs- und Projektauswahlmechanismen	21
3.1	Strategische Mittelverteilung im Rahmen der RTB-Förderung	21
3.2	Konzeption und Abwicklung der KMU-Förderung im Schwerpunkt 1	28
4	Analyse und Bewertung des Umsetzungsprozesses	42
4.1	Stand der Umsetzung der Regionalisierten Teilbudgets	42
4.2	Problemanalyse und Bewertung der Umsetzung der RTB-Förderung in den einzelnen Schwerpunkten	48
4.2.1	Einschätzung der Landkreise zu Umsetzungsproblemen in den einzelnen Schwerpunkten	49
4.2.2	Zusammenfassende Bewertung der Umsetzungshemmnisse in der KMU-Förderung und in den Schwerpunkten 2 und 3	52
5	Exkurs: Regionale Fallstudien	56
5.1	Regionale Fallstudie Landkreis Hildesheim	56
5.2	Regionale Fallstudie Landkreis Diepholz	60
5.3	Regionale Fallstudie Landkreis Oldenburg	62
5.4	Regionale Fallstudie Landkreis Osterholz	66
5.5	Regionale Fallstudie Region Hannover	69
5.6	Regionale Fallstudie Landkreis Emsland	73
6	Analyse der Fördereffizienz der RTBs im Schwerpunkt 1	76
6.1	Zielgruppenanalyse der geförderten Unternehmen	76
6.2	Investitions- und Arbeitsplatzeffekte der KMU-Förderung	84
6.3	Qualitative Einschätzung zur Effizienz der KMU-Landkreisprogramme	93
7	Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Zielstellungen	95



Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Verteilung der derzeit geplanten Mittel auf einzelne Förderschwerpunkte und Richtlinien</i>	24
<i>Abbildung 2: Grundlagen für die Mittelverteilung auf die einzelnen Schwerpunkte</i>	25
<i>Abbildung 3: Beteiligte auf Ebene der Landkreise bei strategischer Mittelaufteilung</i>	26
<i>Abbildung 4: Bewertung der Konzeption und des Abstimmungsprozesses bei der Aufstellung der RTB</i>	27
<i>Abbildung 5: Förderfähige Branchen in den Landkreisen und kreisfreien Städten</i>	30
<i>Abbildung 6: Fördertatbestände in den Landkreisen und kreisfreien Städten</i>	31
<i>Abbildung 7: Förderung investitionsvorbereitender Maßnahmen für KMU</i>	32
<i>Abbildung 8: An der Erstellung der KMU-Richtlinie beteiligte Akteure</i>	36
<i>Abbildung 9: Teilnehmer an den Einplanungsrunden, Anzahl der Landkreise</i>	37
<i>Abbildung 10: Gründe für die Ablehnung von Projektanträgen</i>	40
<i>Abbildung 11: Beim Scoringverfahren aufgetretene Probleme</i>	40
<i>Abbildung 12: Geplante Mittelansätze für die Schwerpunkte 1 bis 3</i>	43
<i>Abbildung 13: Bewilligte Mittel im Rahmen der RTB-Förderung (WebSta-Angaben)</i>	45
<i>Abbildung 14: Anzahl der Förderfälle der RTB-KMU-Förderung</i>	47
<i>Abbildung 15: Eingeplante EFRE-Mittel der NBank für die Zielgebiete „Konvergenz“ und RWB“ im Schwerpunkt 1 für die Jahre 2007 bis 2009</i>	48
<i>Abbildung 16: Einschätzung des Verwaltungsaufwandes</i>	54
<i>Abbildung 17: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Hildesheim</i>	56
<i>Abbildung 18: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Diepholz</i>	60
<i>Abbildung 19: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Oldenburg</i>	62
<i>Abbildung 20: Flexi Fonds des Landkreises Oldenburg</i>	63



<i>Abbildung 21: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Osterholz</i>	66
<i>Abbildung 22: Steckbrief: Quantitative Daten Region Hannover</i>	69
<i>Abbildung 23: Beratungsprozess in der KMU-Landkreisförderung Hannover</i>	71
<i>Abbildung 24 Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Emsland</i>	73
<i>Abbildung 25: Art des Vorkontaktes der geförderten Unternehmen mit der regionalen Wirtschaftsförderung</i>	77
<i>Abbildung 26: Wie wurden die geförderten Unternehmen auf die Fördermöglichkeiten aufmerksam?</i>	78
<i>Abbildung 27: Einschätzungen der geförderten Unternehmen zu den Leistungen der Wifö im Antrags- und Beratungsprozess zur KMU-Landkreisförderung</i>	79
<i>Abbildung 28: Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme von staatlicher Förderung</i>	81
<i>Abbildung 29: Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Größe der geförderten Unternehmen</i>	81
<i>Abbildung 30: Förderfälle nach Wirtschaftszweig des geförderten Unternehmens</i>	82
<i>Abbildung 31: Vergleich der Förderfälle GRW und KMU-Landkreisprogramme</i>	83
<i>Abbildung 32: Ausrichtung der Förderzuschüsse in den KMU-Landkreisprogrammen</i>	85
<i>Abbildung 33: Investitionen der Unternehmen nach ihrem primären Ziel</i>	86
<i>Abbildung 34: Zu schaffende Dauerarbeits- und Ausbildungsplätze in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städte</i>	88
<i>Abbildung 35: Ziel-Mittel Relation der Niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte zur Schaffung von Arbeitsplätzen</i>	89
<i>Abbildung 36: Investitions- und Arbeitsplatzwirkungen nach Wirtschaftsbereichen</i>	91
<i>Abbildung 37: Investitions- und Arbeitsplatzwirkungen nach Größenklassen der Unternehmen</i>	92
<i>Abbildung 38: Bewertung der Unternehmen zum Beitrag der Förderung zur Erreichung spezifischer Ziele in ihrem Unternehmen</i>	93



1 Ausgangslage und Zielsetzung der Sonderuntersuchung

In dem Operationellen Programm des Landes Niedersachsen für den **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** wurde für die Förderperiode 2007-2013 die Einführung eines Regionalisierten Teilbudgets festgeschrieben. Dabei soll ein Teil der Fördermittel dezentral verwaltet werden, um auf den spezifischen Bedarf in den einzelnen Regionen reagieren zu können. Der Einsatz eines solchen strukturpolitischen Instruments im Rahmen der EFRE-Förderung ist eine Prozessinnovation, über deren Umsetzungsprozess und Wirkung auf die strukturpolitischen Ziele bisher wenig bekannt ist. Für das Land Niedersachsen besteht bisher keine hinreichende Transparenz über die strategische Ausrichtung der Regionalisierten Teilbudgets. Aufgrund der dezentralen Verwaltung der Regionalisierten Teilbudgets erhöht sich der Aufwand des Landes, die individuell ausgestalteten Budgets zu steuern und über den Stand ihrer Umsetzung informiert zu sein. Die Sonderuntersuchung trägt dieser Situation der Regionalisierten Teilbudgets (RTBs) Rechnung und soll daher im Kern folgende Ziele verfolgen:

- Herstellung der Transparenz über die bisherige Umsetzung der RTBs in Niedersachsen
- Analyse der Mechanismen zur Verteilung der RTB-Mittel auf Ebene der Landkreise und der Auswahl von Projekten
- Erhebung und Analyse der bestehenden Probleme während des Umsetzungsprozesses
- Einschätzung der Erreichung der mit den RTBs verbundenen Ziele

2 Strategien und Ziele der Regionalisierten Teilbudgets

Zur Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs bedarf es zunächst einer Definition der Erwartungen und Ziele, die mit der Einführung der RTBs in Niedersachsen verbunden sind bzw. erreicht werden sollen. Dazu werden im Folgenden sowohl die Erwartungen und Möglichkeiten, die aus theoretischer Sicht mit dem Instrument verbunden sind als auch die Erwartungen der beteiligten Akteure, der kreisfreien Städte und Landkreise und des Landes Niedersachsen selbst dargestellt. Die Darstellung der Erwartungen aus theoretischer Sicht wird durch eine umfassende Analyse der einschlägigen Literatur, Stellungnahmen der Institutionellen Ebene sowie der Erfahrung der Prognos AG und des NIW im Bereich der Effizienz von Förderprogrammen erfolgen. Die Sichtweisen des Landes sowie der kreisfreien Städte und Landkreise werden durch eine Auswertung der KMU-Rahmenrichtlinie des Landes, der für die RTBs geöffneten Richtlinien in den Schwerpunkten 2 und 3 sowie der Analyse der jeweiligen Richtlinien der Landkreise für das KMU-Landkreisprogramm erfolgen. Darüber hinaus werden der Schriftverkehr zwischen Land und Landkreisen sowie den Kommunalen Spitzenverbänden in der Konzeptionsphase und der Umsetzungsphase sowie die Protokolle des Arbeitskreises zu den RTBs ebenfalls in die Analyse einbezogen. Abschließend wird ein Interview mit jeweils einem Vertreter des Landes und der Landkreise zur Validierung vorgenommen.



2.1 Erwartungen an RTBs aus theoretischer Sicht

In diesem Kapitel sollen die theoretischen Überlegungen zum Einsatz des Instruments der RTBs in der Europäischen Strukturpolitik dargestellt und die damit einhergehenden Erwartungen an strukturpolitische Wirkungen eingeordnet werden. Das Instrument der RTBs besteht dabei aus der Weiterleitung der territorialen Adressierung der EU-Strukturförderung von der Landesebene auf eine regionale. Durch die Einrichtung von RTBs wird die Entscheidung der Mittelverwendung jedoch nur teilweise auf die regionale Ebene verlagert, worin der wesentliche Unterschied zu dem strukturpolitischen Instrument des Globalzuschusses besteht. Bei Globalzuschüssen wird die Entscheidung über die Mittelverwendung vollkommen auf eine nachgelagerte Ebene übertragen, so dass eine Einflussnahme übergeordneter Ebenen auf die Schwerpunktsetzung nicht möglich ist. Je nach Ausgestaltung der RTBs und den dafür geltenden Richtlinien kann die übergeordnete Ebene hingegen die wesentlichen Schwerpunkte in der Mittelverwendung setzen. Bisher ist das Land Niedersachsen neben dem Land Nordrhein-Westfalen (welches jedoch eine stark abweichende Form eines RTBs verwendet) das einzige Bundesland in Deutschland, das mittels RTBs die Umsetzungs- und Entscheidungsprozesse eines Programms in der EFRE-Förderung den Landkreisen und kreisfreien Städte in ihrer Gebietskörperschaft überträgt. Aus diesen Budgets können somit Projekte gefördert werden, die im besonderen Interesse der Region liegen und von diesen als förderwürdig eingeschätzt werden.

Durch die Ansiedlung der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse auf die regionalen Gebietskörperschaften wird auf Basis des Subsidiaritätsprinzip erwartet, dass effiziente Förderung erreicht wird. Die Annahmen einer effizienten Förderung basieren auf folgenden, mit einer dezentralen Umsetzung von Förderprogrammen verbundenen, Vorteilen:

- Informationsvorteile über die Förderbedürfnisse der Unternehmen
- Erhöhte politische Kontrolle der geförderten Projekte
- Schaffung von Wachstum durch regionalen Wettbewerb

Informationsvorteile über die Förderbedürfnisse der Unternehmen

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass durch die größere Nähe der ausführenden Stelle politischer Maßnahmen zu den Betroffenen einer Maßnahme eine höhere Übereinstimmung mit den Präferenzen der Betroffenen besteht (z.B. Feld & Krichner, 1996). Die Formulierung der Strategie und die konkrete Projektauswahl im Rahmen von Förderprogrammen sollten daher auf dem Extensionsniveau angesiedelt werden, das unter Minimierung der Transaktionskosten die größtmöglichen Informationen über die Nutzer besitzt. Die „Nähe“ der regionalen Wirtschaftsförderer zu den Unternehmen in der Region gewährleistet einen wesentlichen Informationsvorteil gegenüber einem höheren Extensionsniveau. Die Ansiedlung der Umsetzungs- und Projektauswahlprozesse auf die Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise lässt daher erwarten, dass die spezifischen regionalen Voraussetzungen, Potenziale und Problemlagen in der Förderprogrammatisierung berücksichtigt werden. Eine zentralistisch angelegte Förderung tendiert aus rein praktischen Erwägungen in der Regel eher



zu einheitlichen Problemlösungen, die der Vielfalt der regionalen Bedingungen nicht immer gerecht werden können.

Aus theoretischer Sicht kann daher erwartet werden, dass die Landkreise und kreisfreien Städte in der Entscheidung zur Mittelverwendung die Bedürfnisse der Unternehmen besser kennen und somit eine effiziente Projektauswahl vornehmen. .

Erhöhte politische Kontrolle der geförderten Projekte

Mit der Einführung der RTBs werden die regionale Eigenverantwortung und die Handlungskompetenzen der Landkreise gestärkt. Durch die Kofinanzierung der ihnen zur Verfügung gestellten EFRE-Mittel werden die Landkreise sowohl auf politischer als auch Verwaltungsebene stärker gefordert, sich mit der Strukturpolitik in ihrer Region auseinander zu setzen. Durch die Stärkung des Kongruenzprinzips, insbesondere der fiskalischen Äquivalenz, die eine möglichst starke Überschneidung der Gruppen der Zahler und der Empfänger einer staatlichen Maßnahme fordert, wird ein verantwortungsbewusster Umgang mit den Finanzmitteln unterstellt. Durch die Bereitstellung der Kofinanzierung durch die kreisfreien Städte und Landkreise und teilweise durch die Gemeinden wird dieses Prinzip in der Umsetzung der RTBs gestärkt.

Die Effizienzvorteile einer dezentralen Lösung durch die Kongruenz von Zahlern und Begünstigten können jedoch nur vollends entstehen, wenn die Träger der regionalen Strukturpolitik¹ in einem strategischen Rahmen eingebunden sind. Das bedeutet, dass eine Vernetzung der verschiedenen Ebenen der Strukturpolitik von der supranationalen Ebene der EU bis hin zur kommunalen Wirtschaftspolitik (Wirtschaftsförderung) erfolgen muss. Andernfalls würde trotz effizienter Umsetzung der Maßnahmen vor Ort durch Insellösungen oder sogar konterkarierende Maßnahmen insgesamt eine ineffiziente strukturpolitische Förderung entstehen.

Mit der Kofinanzierung der Landkreise geht ebenfalls eine Stärkung des Kongruenzprinzips durch das Demokratieprinzip einher. Durch die Beteiligung an der Finanzierung des Förderprogramms wurden erstmals die regionalen politischen Akteure als Kontrollinstanzen der EFRE-Förderung eingebunden. Durch den damit verbundenen höheren Rechtfertigungsdruck der Projekte vor Ort wird ein weiteres wichtiges Kriterium erfüllt, um eine effiziente Förderung zu gewährleisten. Die Wirtschaftsförderungen, die mit der Umsetzung der RTBs beauftragt wurden, müssen die Verwendung der Landkreis- oder der städtischen Mittel vor den lokalen politischen Institutionen rechtfertigen. Daher kann an die RTBs in Niedersachsen aus dieser theoretischen Ableitung ebenfalls die Erwartung gestellt werden, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die EFRE-Mittel effizient einsetzen.

¹ Träger der regionalen Strukturpolitik sind im Wesentlichen alle Akteure, die über Befugnisse verfügen die standortrelevanten Variablen zu beeinflussen. Hierzu gehören private, öffentliche und halb öffentliche Institutionen wie Kammern, Verbände, Politik, Wirtschaftsförderung etc.



Schaffung von Wachstum durch verstärkten regionalen Wettbewerb

Eine weitere Argumentation der Regionalökonomie zur Einbindung und Beteiligung regionaler Akteure liegt im Interesse der Regionen, die eigene Position hinsichtlich der Spezialisierung und der Wettbewerbsvorteile im interregionalen Vergleich zu verbessern. Dezentral getroffene Entscheidungsprozesse verringern die Gefahr, dass dieses Interesse – und somit der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften – erlischt. Ordnungspolitisch wird durch die Annahme der konkurrierenden Regionen erwartet, dass eine Ausgleichsentwicklung stattfindet und die strukturschwachen Regionen durch den Wettbewerb mit den etablierten Regionen aufholen. Durch die Eigenverantwortung werden die regionalen Besonderheiten und Vorteile in der Region mobilisiert und Wirtschaftswachstum generiert. Es kann angenommen werden, dass der Einsatz der RTBs in Niedersachsen den regionalen Wettbewerb erhöht und zu einem höheren Wirtschaftswachstum in den Regionen führen wird.

Demgegenüber muss jedoch betont werden, dass staatliche Transferzahlungen immer nur unterstützend für einen Wettbewerb der Regionen wirken können. Der Antrieb zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der Region muss jedoch aus dieser selbst stammen. Die Erwartungen an die RTBs können somit nur erfüllt werden, wenn die Regionen ausreichend in den Entstehungsprozess integriert werden und das Instrument als Wettbewerbsinstrument zur Verbesserung der regionalen Gegebenheiten verstehen und einsetzen. Für die Durchführung von Strukturpolitik bedarf es in den Regionen jedoch ausreichendes Know-how, um in den interregionalen Wettbewerb eintreten und Maßnahmen entwickeln zu können. Einer Argumentation der Entwicklung von Wirtschaftswachstum durch die RTBs über den Ansatz der konkurrierenden Regionen kann daher nur gefolgt werden, wenn in den Regionen wirtschaftspolitische Strukturen bestehen, die garantieren, dass die EFRE-Mittel auch zur Verbesserung der Kompetenzen einer Region eingesetzt werden. Um Wachstum durch den interregionalen Wettbewerb zu generieren, ist der Verzicht auf zu enge und undifferenzierte Verwendungsaufgaben eine ebenfalls notwendige Voraussetzung, da sie oftmals eine Ausbildung von komparativen Vorteilen verhindern.

Insgesamt zeigt sich, dass es verschiedene Argumentationslinien und Ableitungen gibt, warum positive strukturpolitische Erwartungen mit der Einführung der RTBs verbunden werden. Es konnte jedoch auch gezeigt werden, dass dazu bestimmte Voraussetzungen sowohl in den Gebietskörperschaften als auch in der Ausgestaltung der RTBs erfüllt sein müssen, um Wirtschaftswachstum mithilfe des Instruments der RTBs zu unterstützen.

2.2 Ziele aus Sicht des Landes Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat in der Einführung der RTBs als Instrument der Strukturpolitik die Möglichkeit gesehen, in der Förderlandschaft eine gedankliche Fortführung der erfolgreichen Ziel2-Förderprogramme aus der Förderperiode 2000 bis 2006 zu implementieren. Das Wirtschaftsministerium erwartet in diesem Rahmen von einem Bottom-up-Verfahren wie das der RTBs hohe regionalökonomische Impulse. Die RTBs bieten den Landkreisen die Möglichkeit zur Umsetzung von Projekten bzw. Investitionsvorhaben zur Verbesserung regionaler Problemlagen, die den Akteuren vor Ort oftmals besser bekannt sind als der Landesverwaltung. Das Land Niedersachsen erwartet daher eine höhere Qualität der umgesetzten Projekte, eine geringe Anzahl von Rückforderungen und höhere Arbeitplatzeffekte in den Regionen.



Darüberhinaus erhofft das Land durch die sehr offen gehaltene Rahmenrichtlinie eine Erschließung neuer Zielgruppen, die bisher in der einzelbetrieblichen Förderung des Landes nicht förderfähig waren. So bietet die Rahmenrichtlinie den Landkreisen die Möglichkeit, erstmals in allen Landkreisen auch die Förderung von Kleinunternehmen in bewusster Abgrenzung zu GRW-geförderten Unternehmen durchzuführen.

In der Rahmenrichtlinie des Landes Niedersachsen ist aus beihilferechtlichen Gründen² auf die Fokussierung auf bestimmter Wirtschaftszweige verzichtet worden. Das Land hat jedoch erwartet, dass die Landkreise im Rahmen der Erarbeitung ihrer Landkreisrichtlinie eine Fokussierung auf für sie bedeutende Wirtschaftsbereiche vornehmen und auf diese Weise regionale Kompetenzen stärken.

Die Einführung der RTBs hatte in Niedersachsen neben den regionalökonomisch fundierten Überlegungen ebenfalls institutionenökonomische Ziele der Partizipation der politischen Akteure. Die weitere Einbindung der regionalen Gebietskörperschaften in die niedersächsische EFRE-Förderung war aus Sicht des Landes eine wesentliche Zielstellung der RTBs. Damit entspricht das Land Niedersachsen dem Partizipationsansatz der EU Kommission, die eine breite Integration regionaler Akteure in die EU-Strukturpolitik fordert. Wichtige Voraussetzung zur Partizipation der Gebietskörperschaften an der EFRE-Förderung in Niedersachsen ist jedoch eine inhaltliche und finanzielle Steuerung des Landes, da die finanzielle Verantwortung bzw. das Anlastungsrisiko bei Verstößen gegen geltendes EU-Recht trotz der Partizipation der regionalen Gebietskörperschaften beim Land Niedersachsen verbleibt.

Darüber hinaus war es ein weiteres Ziel der Landesregierung durch die Ausgestaltung der RTBs einen wesentlichen Kofinanzierungsanteil auf die Gebietskörperschaften zu übertragen. Durch die Kofinanzierung werden neben erweiterten Entscheidungsbefugnissen auch zusätzliche Verantwortung an die Regionen weitergegeben. Getragen durch den Leitgedanken der fiskalischen Äquivalenz wird vom Land Niedersachsen daher eine solide Kalkulation des eigenverantwortlich abzuwickelnden Fördergeschäfts durch die Regionen erwartet. Insgesamt beläuft sich das Volumen der von den Kommunen getragenen öffentlichen Kofinanzierung in der Förderperiode 2007-2013 auf 133,75 Mio. €. Neben der höheren Verantwortung der Kommunen ist die Entlastung des Landeshaushaltes, der durch die Kofinanzierung der in dieser Förderperiode stark angestiegenen EFRE-Mittel zusätzlich belastet wurde, ein weiteres Ziel, das mit der Einführung der RTBs verbunden wurde. In der Initiierungsphase der RTBs wurde von Seiten des Landes zudem die Erwartung geäußert, dass zunehmend Kooperationsprojekte zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen der RTBs entstehen.

² Vgl. AGFVO



2.3 Ziele aus Sicht der kreisfreien Städte und Landkreise

Analog zu den o.g. Zielvorstellungen seitens des Landes verbinden auch die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Kommunalen Spitzenverbände mit der Einführung der RTBs hohe Erwartungen, ihre jeweiligen regionalspezifischen Ausgangsbedingungen und Wirtschaftsförderungsziele effektiv berücksichtigen zu können.

Mit der Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums bietet das RTB aus Sicht der Kreise stärker als bisher eine Möglichkeit, bestimmte strategische Ziele zu verfolgen. Es ist zu erwarten, dass die Kreise sich sowohl auf ihre unterschiedlichen regionalen Problemlagen fokussieren als auch die jeweiligen Strategien interregional, d.h. kreisgrenzenübergreifend, abstimmen. Daher ist die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Schwerpunkte und Maßnahmen als direkter Ausdruck der jeweiligen strategischen Ausrichtung der RTB-Umsetzung in den Kreisen zu sehen.

Darüber hinaus ist auch für die Landkreise und kreisfreien Städte die Erschließung neuer unternehmerischer Zielgruppen ein wichtiges Zielkriterium. Wie bereits oben geschildert, ist insbesondere in Nicht-GRW-Förderregionen erstmals eine flächendeckende einzelbetriebliche Förderung möglich. Für GRW-Regionen stellt das RTB-Instrument dagegen eine zusätzliche Möglichkeit der Förderung dar. Damit verbunden sind Überlegungen zur Stärkung unternehmerischer Potenziale durch die Förderung eines erweiterten Branchenspektrums unter expliziter Einbeziehung von Dienstleistungen, Handel, Bau- und Gastgewerbe.

Die kommunalen Ziele umfassen in diesem Rahmen auch unterschiedliche Konzepte der Unternehmensförderung, wie bspw. die Förderung investiver und nicht-investiver Maßnahmen, aber auch eine spezifische Schwerpunktsetzung bei den Zielgruppen (Existenzgründung, Kleinstunternehmen). Nicht zuletzt besteht die Möglichkeit, Zielvorstellungen hinsichtlich der Effizienz von Maßnahmen über die Festlegung der Richtlinien- und Scoringkriterien direkt zu beeinflussen (z.B. Beihilfeintensitäten und sonstige Qualitätskriterien).

Erklärtes Ziel der Landkreise und kreisfreien Städte ist es auch, die Förderung möglichst „nah am Unternehmen“ auszurichten und sich in einem interregionalen Wettbewerb durch die eigene Auswahl der Projekte und umfangreiche Beratungsangebote Vorteile zu erarbeiten. Die angestrebte intensivere Betreuung der „Kunden“ im Beratungsprozess bietet darüber hinaus die Möglichkeit, die RTB-Förderung mit anderen Aufgabenbereichen der Wirtschaftsförderung zu verknüpfen. Die RTB-Förderung kann damit quasi eine „Türöffnerfunktion“ übernehmen. Voraussetzung einer effizienten Projektauswahl ist allerdings eine genaue Kenntnis der Unternehmen vor Ort und deren Engpässe bzw. bestimmte zugrunde liegende Annahmen über unternehmerische Entwicklungspfade von Unternehmen.



2.4 Historischer Entstehungs- und Initiierungsprozess der RTBs und der Rahmenrichtlinie

Zur Bewertung und Einordnung des strukturpolitischen Instruments RTBs wird im Folgenden der Entstehungs- und Initiierungsprozess nachverfolgt. Im Entstehungsprozess, der in Abstimmung zwischen den Vertretern der Fondsverwaltung und den Landkreisen durchgeführt wurde, gab es von beiden Seiten Zugeständnisse bezüglich ihrer ursprünglichen Ziele, da teilweise konkurrierende Zielstellungen bestanden. Eine Bewertung des derzeitigen Modells der RTBs in Niedersachsen vor dem Hintergrund der Erwartungen des Landes und der Landkreise kann somit nur erfolgen, wenn man den Entstehungsprozess kennt und zur Bewertung heranzieht.

Die politischen Vertreter der kreisfreien Städte und der Landkreise in Niedersachsen haben im Rahmen des EU Partizipationsansatzes und der Möglichkeiten, die durch den Art. 42 der Allgemeinen Strukturverordnung gegeben sind, die Forderung nach einem Globalzuschuss aufgestellt. Der Art. 42 der Allgemeinen Strukturverordnung bietet den Mitgliedsstaaten, die nicht über eine föderale Staatstruktur verfügen, ein Instrument, um EU-Strukturförderung dezentral umzusetzen. Diese Möglichkeit steht jedoch ebenfalls föderalen Staaten offen, wodurch den dezentralen Ebenen in Deutschland (Bundesländer), die mit der Abwicklung der EU-Förderung bereits beauftragt sind, eine Weiterleitung der Verwaltung der EFRE-Mittel an untergeordnete Gebietskörperschaften ermöglicht wird.

Das Land Niedersachsen wollte die grundsätzliche Forderung und die Überlegungen zu Globalzuschüssen für die Landkreise und kreisfreien Städte berücksichtigen, widersprach aber der Forderung nach Globalzuschüssen, da aus Sicht des Landes Probleme hinsichtlich der inhaltlichen und finanziellen Gesamtsteuerung durch den Einsatz dieses Instruments befürchtet wurden. In Verbindung mit dem Art. 42 der Allgemeinen Strukturverordnung, die eine Übertragung der finanziellen Verantwortung der Verwaltungsbehörde ausschließt, sah das Land ein deutlich erhöhtes Anlastungsrisiko und ein entsprechendes Risiko für den Haushalt des Landes Niedersachsen.

Desweiteren sah das Land durch die Erhöhung der Anforderungen an die Mitgliedstaaten bei der Verwaltungs- und Finanzkontrolle in der neuen Förderperiode zusätzliche Probleme, da Akteure außerhalb der Landesverwaltung nicht über das notwendige „Know how“ verfügen, um eine ordnungsgemäße Umsetzung zu gewährleisten. Diese Aspekte mussten bei der Entwicklung der Vergabestrukturen in Niedersachsen berücksichtigt werden. Angesichts der Größenordnung von vermutlich 1,4 Mrd. € (EFRE und ESF) Kofinanzierung in der Förderperiode ist die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Umsetzung für Niedersachsen ein wichtiger Aspekt. Die EU geht davon aus, dass Verstöße gegen Richtlinien grundsätzlich Hinweise auf Mängel im System sind. Rückforderungen bezögen sich dann nicht nur auf ein Projekt, sondern auf einen gesamten Programmschwerpunkt, wodurch es u.U. zu einer Rückforderung in zweistelliger Millionenhöhe kommen kann.

Um diesen Problemen zu entgegnen, hat das Land daher die Einführung einer kommunal- und regionalfreundlichen Lösung innerhalb des bestehenden Verwaltungssystems, die RTBs, vorgeschlagen. RTBs sind gegenüber Globalzuschüssen im Förderrahmen des Landes und der mit der Umsetzung der Programme betrauten NBank implementiert. Wenn es zu Problemen kommt, sind



diese auf das entsprechende Projekt begrenzt, wodurch die Gefahr hoher Rückforderungen reduziert wäre.

In der EU-Strukturfondsförderung arbeitet das Land schon seit Jahren eng mit den Kommunen und Regionen zusammen. Dies betrifft gleichermaßen die inhaltliche wie auch die finanzielle Gestaltung der entsprechenden Förderprogramme. Ein weiterer Grund der Einführung der RTBs war, dass in Zukunft die Bedeutung dieser Zusammenarbeit weiter zunehmen wird, da kein Partner für sich allein die inhaltlichen und finanziellen Anforderungen bewältigen kann. Aus diesem Grunde hat das Wirtschaftsministerium zur Umsetzung der Strukturfondsförderung das Modell der RTBs entwickelt. Dieses Modell sieht vor, dass Kommunen oder interkommunale Einrichtungen im Rahmen bestehender Förderprogramme bestimmte Mittelkontingente bei der NBank beantragen können und aus diesen Mitteln eigene „Unterprojekte“ bewilligen. Die Auswahl und Durchführung der letztendlichen Vorhaben und Projekte obliegt in solchen Fällen nicht länger der NBank, sondern dem Empfänger des RTBs. Besonders geeignet für eine Umsetzung von RTBs sind vor allem solche Programme, bei denen es regelmäßig zu einer nennenswerten Anzahl von Projektneubewilligungen kommt. Hierzu zählt insbesondere der Bereich der „Einzelbetrieblichen Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen“ (KMU-Förderung). Darüber hinaus wurden auch weitere RTBs in weiteren Förderbereichen in Erwägung gezogen.

Die Auswahl der Teilprojekte und die Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel erfolgt dabei ausschließlich durch die Region und die beteiligten Kommunen. Finanziell umfangreiche Förderprojekte sind vorab mit dem Wirtschaftsministerium und der NBank abzustimmen. Oberhalb einer bestimmten Grenze erfolgt die Bewilligung ausschließlich durch die NBank. Die dargestellten Probleme des Globalzuschusses würden bei dem hier dargestellten Verfahren nicht auftreten, da das Haftungsrisiko auf den Umfang des jeweiligen Projektes beschränkt wäre, und die inhaltliche Gesamtsteuerung der künftigen EU-Programme nicht angetastet würde.

Im Entstehungsprozess konnte ebenfalls eine Einigung bezüglich der Wahrnehmung der Abwicklungs- und Kontrollfunktionen erfolgen. Im Vorfeld bestand dort Uneinigkeit zwischen den Vertretern der kreisfreien Städte und der Landkreise, ob eine Übernahme der Verwaltungsaufgaben durch die NBank gewünscht sei. Im Arbeitskreis wurde abschließend die Entscheidung getroffen, dass die kreisfreien Städte und Landkreise sämtliche Abwicklungs- und Kontrollfunktionen (VN-Prüfung) für die KMU-Landkreisprogramme übernehmen. Die entstehenden Aufwendungen können als Overheadkosten von bis zu 10% des RTBs erstattet werden.

Im Rahmen der Diskussion über das Umsetzungsverfahren für die außerhalb des KMU-Bereiches liegenden Förderfelder wurde von kommunaler Seite die Erwartung geäußert, nicht nur Projekte vorzuschlagen, sondern verbindlich über Projekte entscheiden zu können. Das Wirtschaftsministerium wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass inhaltliche Entscheidungen jedoch ihre Begrenzung in dem EU-rechtlichen Rahmen und den damit verbundenen Förderrichtlinien zu finden hätten. Dies wurde in der weiteren Diskussion auch so akzeptiert und nicht in Frage gestellt.

Während die KMU-Programme verwaltungstechnisch in vollem Umfang durch die Kommunen selbst umgesetzt werden (und auch weiterhin werden sollen), sprach sich eine deutliche Mehrheit des Arbeitskreises dafür aus, die verwaltungstechnische Umsetzung der sonstigen, außerhalb des KMU-Bereiches liegenden, Förderfelder bei der NBank anzusiedeln. Es sei das gemeinsame Ziel den Auf-



bau zusätzlicher bürokratischer Strukturen zu verhindern. Zur Erreichung dieses Ziels wird das Vorschlagsmodell als geeignetes Instrument eingeschätzt. Dieses Vorschlagsmodell sieht vor, dass die Kommunen für ein bestimmtes Budget Projekte vorschlagen können, welche von der NBank mit besonderer Priorität geprüft werden.

Das Wirtschaftsministerium hatte auf Basis strukturpolitischer Überlegungen und dem Interesse verschiedener interkommunaler Verbünde angedacht, die RTBs oberhalb der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte anzusiedeln. Dies wurde aber aufgrund von mangelnder Umsetzbarkeit, die sich aus der Bereitstellung der Kofinanzierung aus den kommunalen Haushalten ergibt, und der Vorstellung der kreisfreien Städte und Landkreise selbst über die Ausrichtung der RTBs bestimmen zu können, verworfen. Die Kofinanzierung wurde, wie von den Landkreisen und kreisfreien Städten gewünscht, sehr breit gefächert. Die nationalen Mittel (hier: kommunale Mittel) müssen nur für das gesamte RTB 50% der Fördersumme betragen. Damit kann insbesondere in der KMU-Förderung auch eine reine private Kofinanzierung ermöglicht werden.

In der zeitlichen Betrachtung des Entstehungsprozesses wird deutlich, dass durch den politischen Abstimmungsprozess zur Ausgestaltung des Modells der RTBs erst Mitte des Jahres 2007 Klarheit in den Regionen über die Möglichkeiten des RTB geherrscht hat. Im Schriftverkehr zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen und dem Land wurde daher darauf hingewiesen, dass der Zeitraum zur Mittelaufteilung zwischen den Schwerpunkten sehr kurz war und man die Möglichkeit einer späteren Umverteilung von Seiten der kreisfreien Städte und Landkreise begrüßen würde.

2.5 Ableitung von Bewertungskriterien und Forschungsfragen

Durch die im Rahmen der Sonderuntersuchung durchgeführte Analyse der Erwartungen aus theoretischer Perspektive sowie aus Sicht der kreisfreien Städte bzw. der Landkreise und des Landes konnten wesentliche Aspekte der RTBs aufgezeigt werden, die in der Bewertung zu berücksichtigen sind. Daher werden im Folgenden Bewertungskriterien für die Zielstellung der Sonderuntersuchung operationalisiert:

■ **Transparenz über die bisherige Umsetzung der RTBs:**

Vor dem Hintergrund zukünftiger strategischer Ausrichtungen und möglicher Anpassungswünsche von Seiten der Landkreise ist es für das Land Niedersachsen von wesentlicher Bedeutung, den Stand der Umsetzung der RTBs möglichst transparent verfolgen zu können. Ziel ist es darüber hinaus, sowohl die unterschiedlichen Abwicklungssysteme als auch die regionalen Unterschiede in den Bewilligungsständen und den Mittelauszahlungen aufzuzeigen. Dies erfolgt durch eine Auswertung des Bewilligungs- und Auszahlungsstandes auf Basis der im WebSta verfügbaren Daten und nach derzeitigen Umsetzungsstand differenziert:

- in den verschiedenen Schwerpunkten und
- in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Niedersachsen.



■ **Darstellung und Bewertung von Problemen der Umsetzung der RTBs**

Dem Land Niedersachsen ist bekannt, dass in den Schwerpunkten 2 + 3 der bisherige Mittelabruf nicht den Planungen der kreisfreien Städte und Landkreise entspricht. Ziel der Sonderuntersuchung soll daher die Analyse der Umsetzungsschwierigkeiten aus Sicht der kreisfreien Städte und Landkreise sein. Die Probleme werden dabei im Rahmen der Befragung aufgenommen und auf eine Systematik geprüft:

- Befragung aller kreisfreien Städte und Landkreise zu Umsetzungsproblemen
- Systematisierung der Probleme

■ **Transparenz über die strategische Ausrichtung der RTBs in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Niedersachsen:**

Durch die Rahmenrichtlinie des Landes wurde den kreisfreien Städten und Landkreise ein Entscheidungsspielraum zur Ausgestaltung der KMU-Landkreisprogramme eingeräumt. Inwiefern die kreisfreien Städte und Landkreise divergierende Konzepte und Ausrichtungen der KMU-Landkreisprogramme verfolgen, ist der Verwaltungsbehörde jedoch nicht hinreichend bekannt. Daher soll in dieser Untersuchung Transparenz über die strategische Ausrichtung und Zielsetzung der einzelnen RTBs hergestellt werden.

In der theoretischen Analyse wurde deutlich, dass eine Argumentation zur Wirkung von RTBs auf der Annahme beruht, dass die Landkreise auf ihre Kompetenzen setzen und diese gezielt fördern. Ist dies nicht der Fall, ist eine Legitimation der RTBs über die Theorie der komparativen Vorteile zu verwerfen. Daher soll auch geprüft werden, inwiefern die Landkreise und kreisfreien Städte gezielt ihre regionalen Besonderheiten fördern. Aufgrund der Vielzahl der Programme wird die Auswertung der strategischen Ausrichtung über zentrale Kriterien erfolgen, dabei dienen als operationalisierte Bewertungskriterien:

- die Mittelaufteilung auf die Schwerpunkte,
- die durchschnittlichen Fördersummen,
- die Maximal- und Mindest-Fördersummen,
- die Branchenausrichtungen der Förderrichtlinien

Darüber hinaus werden zur weiteren Verdeutlichung der Grundüberlegungen hinter den verschiedenen Konzepten der RTBs 6 regionale Fallstudien durchgeführt. Die Fallstudien beinhalten dabei bewusst sowohl divergierende strategische Ausrichtungen und Konzepte als auch verschiedene Raumordnungstypen der kreisfreien Städte und Landkreise in Niedersachsen.



■ Informationsvorteile der regionalen Wirtschaftsförderung zu den Unternehmen vor Ort:

Sowohl aus Sicht des Landes als auch der kreisfreien Städte und Landkreise werden die RTBs über die Argumentation legitimiert, dass die regionalen Wirtschaftsförderungen „näher“ an den Unternehmen sind und daher effiziente Projekte fördern können. Auch die volkswirtschaftliche Theorie geht davon aus, dass bei Informationsvorteilen der Umsetzungsstelle effizientere Projekte entstehen. Daher soll in der Sonderuntersuchung geprüft werden, ob die regionalen Wirtschaftsförderungen tatsächlich „näher“ an den zu fördernden Unternehmen sind und damit dieser Argumentation grundlegend gefolgt werden kann. Zur Operationalisierung der Bewertung von Informationsvorteilen durch eine größere „Nähe“ der regionalen Wirtschaftsförderung sollen folgende Bewertungskriterien herangezogen werden:

- Hatten die geförderten Unternehmen bereits vor dem Förderprozess Kontakt zu ihrer regionalen Wirtschaftsförderung?
- Wie intensiv stehen sie im Kontakt zur regionalen Wirtschaftsförderung?
- Wie wurden die Unternehmen auf die Fördermöglichkeit aufmerksam?

■ Qualität der Beratung und des Umsetzungsprozesses:

Nicht zuletzt soll mit dem RTB-Instrumentarium ein Beitrag zur Stärkung der regionalen bzw. lokalen Ebene geleistet werden („Partizipations-Ansatz“ der EU-KOM). Hier stellt sich die Frage, ob mit der Projektberatung und -abwicklung vor Ort eine Verbesserung der Qualität der Beratung einhergeht, und ob sich im Sinne des „Bürokratieabbaus“ der Aufwand für die Unternehmen im Förderprozess deutlich verringert. Um die Qualität der Beratung zu beurteilen, werden die geförderten Unternehmen direkt dazu befragt, da eine Bewertung des oftmals sehr subjektiven und auch regional deutlich unterschiedlichen Prozesses in erster Linie nur durch sie möglich ist. Die Operationalisierung der Qualität der Beratung erfolgt dabei durch die Bewertung der Zufriedenheit der Unternehmen in den Bereichen:

- der Antragsunterstützung,
- der Beratungsleistung,
- der Bereitstellung von Informationen und
- der Transparenz des Auswahlverfahrens.

Darüber hinaus werden in den regionalen Fallstudien jedoch auch verschiedene Beratungsmodelle vorgestellt, die sich aufgrund von divergierenden Rahmenbedingungen in den kreisfreien Städten und Landkreisen als praktikabel erwiesen haben.



■ **Quantitative Wirkungsmessung der KMU-Landkreisprogramme:**

Ein weiterer zentraler Untersuchungsschwerpunkt ist die Effizienzanalyse des RTB-Instrumentariums. Sowohl das Land als auch die Landkreise erwarten, dass die RTB-Förderung zu effizienten Projekten führt. Zur Bewertung der geförderten Projekte wird eine Auswertung der materiellen Ergebnisindikatoren herangezogen. Durch die Bildung von Ziel-Mittel-Relationen sollen über alle RTBs hinweg die strukturpolitischen Wirkungen der RTBs aufgezeigt werden. Zur Einordnung der Wirkungen der Landkreisprogramme soll die einzelbetriebliche GRW-Förderung des Landes als Benchmark bzw. ein Vergleich zwischen den Regionen dienen. Da sich die KMU-Landkreisprogramme noch in der Umsetzungsphase befinden und keine abschließende Evaluierung erfolgen kann, werden im Folgenden bei nicht abgeschlossenen Projekten die Planzahlen der Ergebnisindikatoren nach den jeweiligen Bewilligungsbescheiden verwendet. Als Bewertungskriterien für die quantitativen Wirkungen werden folgende Ergebnisindikatoren berücksichtigt:

- zu schaffende Arbeitsplätze je € Fördermittel,
- zu sichernde Arbeitsplätze je € Fördermittel,
- zu schaffende Ausbildungsplätze je € Fördermittel,
- zu sichernde Ausbildungsplätze je € Fördermittel,
- ausgelöste Investitionen je € Fördermittel.

■ **Qualitative Wirkungsmessung der RTBs:**

Eng verbunden mit der Analyse der Arbeitsplatzeffekte ist die Frage nach der Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen. Im Fokus stehen dabei Aspekte der engeren Branchen- und Zielgruppenausrichtung der RTB-Förderung sowie der Erreichbarkeit der Unternehmen in der Breite. Dabei werden auch die nicht-investiven Fördertatbestände und die Programme der Schwerpunkte 2 und 3 aus dem EFRE-OP berücksichtigt. Darüber hinaus soll zur Einordnung der RTBs in die Strukturpolitik ebenfalls eine Bewertung erfolgen, auf welche der konkreten Ziele des Operationellen Programms Niedersachsens die RTBs eine besonders starke Wirkung entfalten. Zur Operationalisierung der Bewertung werden folgende Indikatoren hinzugezogen:

- Anzahl der Förderungen im Bereich Kleinst- und Kleinunternehmen,
- Einschätzung der Unternehmen zur Wirkung der erhaltenen Förderung,
- Verteilung der Fördersummen,
- Anzahl der unterstützten Existenzgründungen.



3 Analyse der Mittelverteilungs- und Projektauswahlmechanismen

Ziel des Kapitels 3 ist die Analyse und Bewertung der Programmierung der RTB-Mittel durch die Landkreise auf die einzelnen Förderschwerpunkte sowie der Mechanismen zur Auswahl der einzelnen Förderprojekte im Schwerpunkt 1 (KMU-Förderung).

Dazu werden in einem ersten Schritt (Kap. 3.1) die derzeit geplante inhaltliche Ausrichtung der Mittelverwendung, die zugrunde liegenden Strategien und die Rolle der beteiligten Akteure an den entsprechenden Abstimmungsprozessen untersucht. In einem weiteren Schritt (Kap. 3.2) werden der Aufstellungsprozess der KMU-Richtlinie durch die Landkreise und kreisfreien Städte, die Konzeption und Ausgestaltung der Richtlinien und Scoringkriterien sowie ihre rechtlichen Grundlagen und die Abwicklung der KMU-Förderung analysiert und bewertet.

Die Untersuchung erfolgt auf Basis

- einer vollständigen Durchsicht der kodifizierten Regularien im Rahmen der RTB-Förderung (KMU-Richtlinien der Landkreise und kreisfreien Städte sowie Landesrahmenrichtlinie),
- einer Befragung der 47 Landkreise und kreisfreien Städte (mit einer Beteiligung von rund 98 %) sowie
- ergänzender telefonischer Interviews zur Einschätzung von ausgewählten Einzelaspekten bei den Wirtschaftsförderungseinrichtungen als zentrale Umsetzungsakteure der RTB-Förderung vor Ort.

3.1 Strategische Mittelverteilung im Rahmen der RTB-Förderung

Die von der Verwaltungsbehörde festgesetzten Grundlinien zur Umsetzung des RTBs sehen insbesondere eine Förderung investiver und nicht-investiver Maßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vor. Dazu wurde vom Land Niedersachsen eine Rahmenregelung für die kommunale Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung erlassen (Novelle vom 06.11.2008), die als Basis für die einzelnen Landkreis-KMU-Richtlinien dient (vgl. Kap. 3.2).

Darüber hinaus sind weitere Landesrichtlinien der Schwerpunkte 2 und 3 „geöffnet“ worden, in denen eine Programmierung von RTB-Mitteln erfolgen kann (Stand: 23.08.2007). Für die Richtlinien „Beratung für Wissens- und Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ sowie „Management von Innovationsnetzwerken“ sind sämtliche EFRE-Mittel an eine Kofinanzierung über die Landkreise und kreisfreien Städte gebunden. In den weiteren „geöffneten“ Richtlinien der Schwerpunkte 2 und 3 ist eine Kofinanzierung sowohl durch das Land als auch durch die Kommunen vorgesehen:



Schwerpunkt 2

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Niedersächsischen Innovationsförderprogramms
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur in den niedersächsischen Zielgebieten „Konvergenz“ und „RWB“

Schwerpunkt 3

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung breitbandiger elektronischer Kommunikation – Breitbandförderung Niedersachsen
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft (nur im Konvergenz-Gebiet)

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen EFRE-Mittelansätze im Konvergenz-Gebiet (3,75 Mio. €/ Kreis) und im RWB-Gebiet (2,5 Mio. €/ Kreis bzw. kreisfreie Stadt) haben Landkreise nach eigenen Angaben folgende Mittelaufteilung auf die derzeit geöffneten Richtlinien geplant: Die geplante Mittelaufteilung aller Landkreise und kreisfreien Städte für die Förderschwerpunkte 1 bis 3 orientiert sich weitgehend an den Empfehlungen des Landes Niedersachsen, wonach im Schwerpunkt 1 ca. 2/3 der EFRE-Mittel und für die beiden anderen Schwerpunkte jeweils 1/6 programmiert werden sollten³ (vgl. *Abbildung 1*).

Im Schwerpunkt 1 können nach der KMU-Landesrahmenrichtlinie (vgl. Punkt 2.2.2) die Träger der Fördermaßnahme bis zu 25 % des Finanzvolumens des kommunalen KMU-Programms für nicht-investive, d.h. im weiteren Sinne investitionsvorbereitende Vorhaben, einsetzen. Diese Möglichkeit zur Förderung nicht-investiver Maßnahmen wird derzeit nur von wenigen Kreisen genutzt und spielt insgesamt mit knapp 2 % (gemessen am geplanten Finanzvolumen) eine untergeordnete Rolle gegenüber der investiven Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Für die Schwerpunkte 2 und 3 sind nur von einigen Landkreisen und kreisfreien Städten zum Zeitpunkt der Befragung präzise Angaben gemacht worden. Dies gilt insbesondere für die Aufteilung von RTB-Mitteln auf einzelne Richtlinien. Die in *Abbildung 1* genannten Anteile sind daher nur als vorläufiger Stand zu betrachten, nicht zuletzt, da das Land Niedersachsen nachträglich Mittelumschichtungen ausdrücklich zugelassen hat (zur aktuellen Mittelbindung siehe Kap. 4.1).

³ Für einen Vergleich der geplanten Mittelansätze für die Schwerpunkte 1 bis 3 und der derzeit tatsächlich bewilligten Mittel siehe Kap. 4.



In einigen Fällen sind hinsichtlich der geplanten strategischen Mittelaufteilung deutliche Abweichungen von den Landesempfehlungen festzustellen. So haben bspw. 4 Landkreise von Anfang an geplant, sämtliche RTB-Mittel auf den Schwerpunkt 1 zu konzentrieren. Im Rahmen der Erhebung ist nach den Gründen gefragt worden, die die Landkreise und kreisfreien Städte zu der von den Vorgaben abweichenden Mittelverteilung bewogen haben:

- Die überdurchschnittliche Konzentration von Fördermitteln auf den Schwerpunkt 1 wurde vor allem mit den erwarteten höheren Arbeitplatzeffekten begründet (n=14).
- Die Abweichungen in den Schwerpunkten 2 und 3 sind in erster Linie auf „Sonderprojekte“ im Bereich Infrastruktur (z.B. BAB-Anschluss, Technologietransfereinrichtungen) zurückzuführen, aber auch auf zu wenige konkrete Anhaltspunkte für Projekte und hohe Anforderungen der (Landes-) Richtlinien. In diesen Fällen wurde aufgrund der zu erwartenden Unsicherheit bei der möglichen Mittelbindung bereits vorab auf einen höheren Anteil der Schwerpunkte 2 und 3 verzichtet.



Abbildung 1: Verteilung der derzeit geplanten Mittel auf einzelne Förderschwerpunkte und Richtlinien

Schwerpunkt 1	71 %
Einzelbetriebliche Förderung (n=14) (n=37)	68 %
<i>Davon Förderung von Rationalisierungsmaßnahmen / Umlaufvermögen (soweit eingeplant) (n=7)</i>	2 %
Nicht-investive Maßnahmen (n=37)	2 %
Schwerpunkt 2	17 %
„Beratung für Wissens- und Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ (n=18)	10 %
„Management von Innovationsnetzwerken“ (n=15)	4 %
„Niedersächsisches Innovationsförderprogramm“ (n=14)	1 %
„Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen“ (Ziffer 2.1) (n=14)	1 %
Schwerpunkt 3	13 %
„Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen“ (Ziffer 2.2) (n=9)	5 %
„Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft“ (nur im „Konvergenz-Gebiet“) (n=9)	1 %
„Förderung der Verkehrsinfrastruktur“ (n=9)	4 %
„Förderung breitbandiger elektronischer Kommunikation“ (n=9)	4 %

Quelle: NBank, Stand 06.03.09, Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009 (n=46)

Die den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Verfügung gestellten RTB-Mittel erhöhen den Gestaltungsspielraum zur Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien. Vor diesem Hintergrund können strategische Leitlinien und Entwicklungskonzepte eine wichtige Rolle zur effektiven und effizienten Umsetzung von Maßnahmen und Projekten spielen.

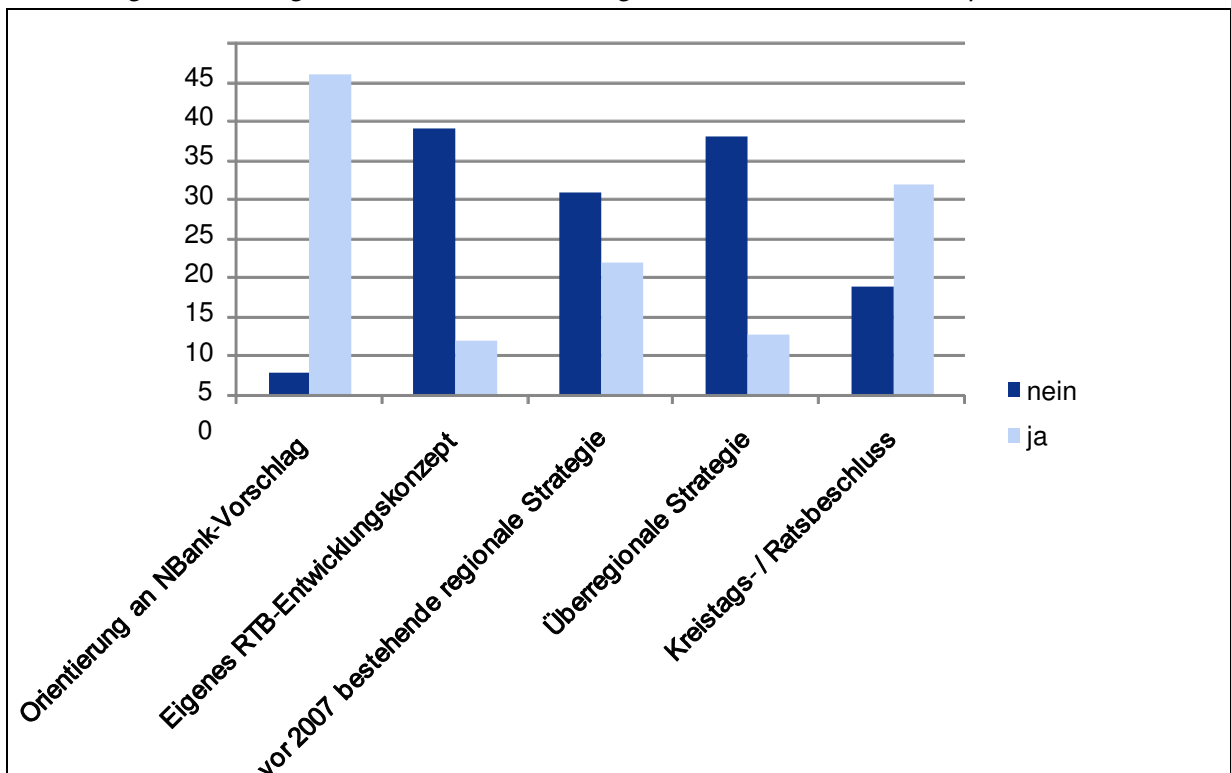
Dazu sind die Landkreise und kreisfreien Städte zu den Orientierungsgrundlagen für die strategische Mittelverteilung auf die einzelnen Schwerpunkte befragt worden. Neben den Vorschlägen des Landes zur Mittelaufteilung (s.o.) und der Abstimmung in den Kreis- bzw. Stadträten sind in einigen Kreisen im Vorfeld eigens RTB-Entwicklungskonzepte aufgestellt worden, welche die besondere Ausrichtung und



Mittelverwendung anhand regionalspezifischer Besonderheiten ableiten und begründen (*Abbildung 2*). Andere Kreise haben sich bzgl. der Mittelaufteilung abgestimmt und regional einheitliche Quoten festgelegt (z.B. Weserbergland, Ostfriesland). Darüber hinaus ziehen einige Träger bereits vor 2007 bestehende regionale Strategien als „Entscheidungsgrundlage“ heran. Diese sind allerdings i.d.R. nicht näher definiert bzw. allgemein gehalten (z.B. KMU-Förderstrategie, Wissens- und Technologietransfer, usw.).

Insgesamt gibt rund die Hälfte aller Landkreise an, in der Aufteilung der Mittel auf die drei Schwerpunkte und im Hinblick auf die KMU-Förderung zumindest von einem „strategischen Ansatzpunkt“ (RTB-Entwicklungskonzept, Strategie vor 2007, überregionale Strategie) geleitet worden zu sein. Auch die strategischen und spezifischen Ziele des OP sind ein wichtiger Orientierungspunkt bei der Auswahl der RTB-Förderschwerpunkte gewesen (2/3 der befragten Landkreise (28 von 44)).

Abbildung 2: Grundlagen für die Mittelverteilung auf die einzelnen Schwerpunkte



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009
(Anzahl Landkreise, Mehrfachnennungen, n= 44 bzw. 41)

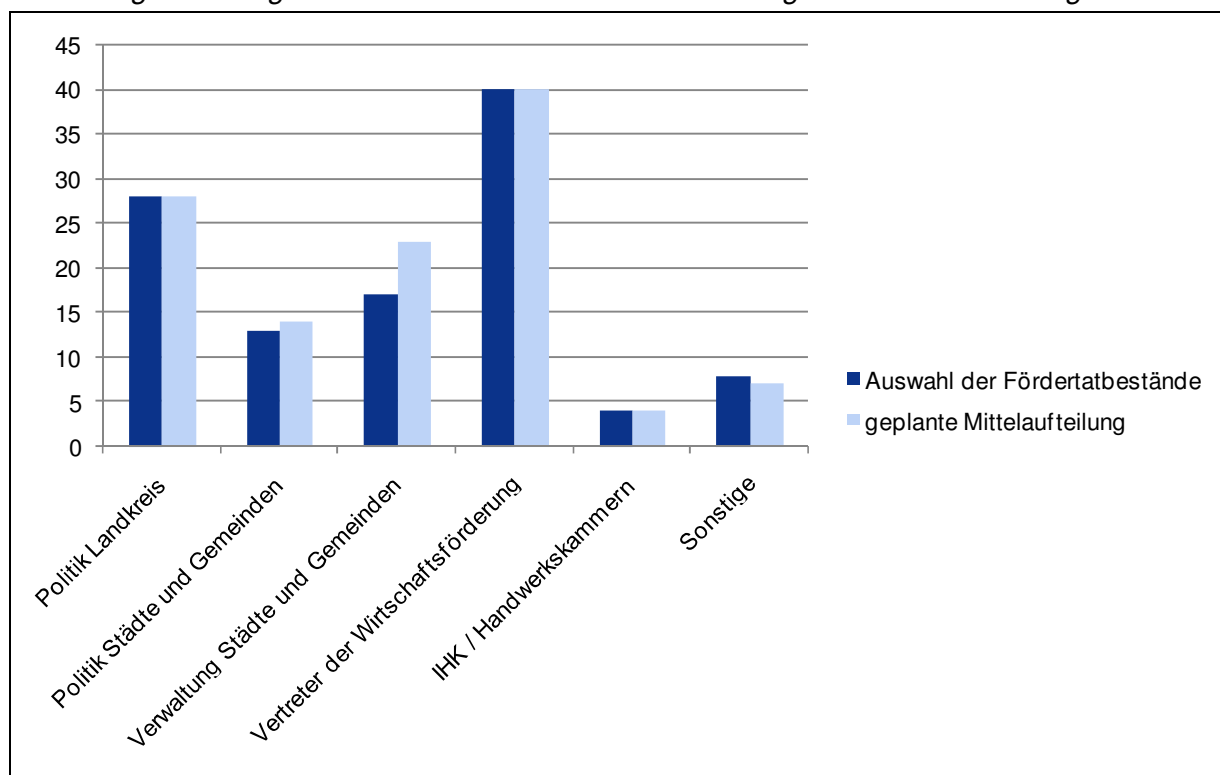
An der strategischen Mittelaufteilung und an der Auswahl der Fördertatbestände⁴ sind in 95% der Regionen die Vertreter der Wirtschaftsförderungseinrichtungen (auf Kreisebene) beteiligt gewesen (

⁴ Die Auswahl der Fördertatbestände betrifft die investiven und nicht-investiven Maßnahmen der KMU-Richtlinie.



Abbildung 3). Weiterhin sind vor allem die politischen Vertreter auf Kreisebene sowie die Verwaltung der unteren kommunalen Ebene eingebunden gewesen, in etwas geringerem Maße auch die Politik der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. In Einzelfällen haben auch die Kammern sowie bspw. Sparkassenvorstände an der Entscheidungsfindung mitgewirkt. In der Regel haben die Wirtschaftsförderungseinrichtungen die Entscheidungsgrundlagen vorbereitet, die nach Abstimmung in Ausschüssen und HVB-Runden im Kreistag beschlossen worden sind.

Abbildung 3: Beteiligte auf Ebene der Landkreise bei strategischer Mittelaufteilung



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009 (n=42) (Mehrfachnennungen möglich)

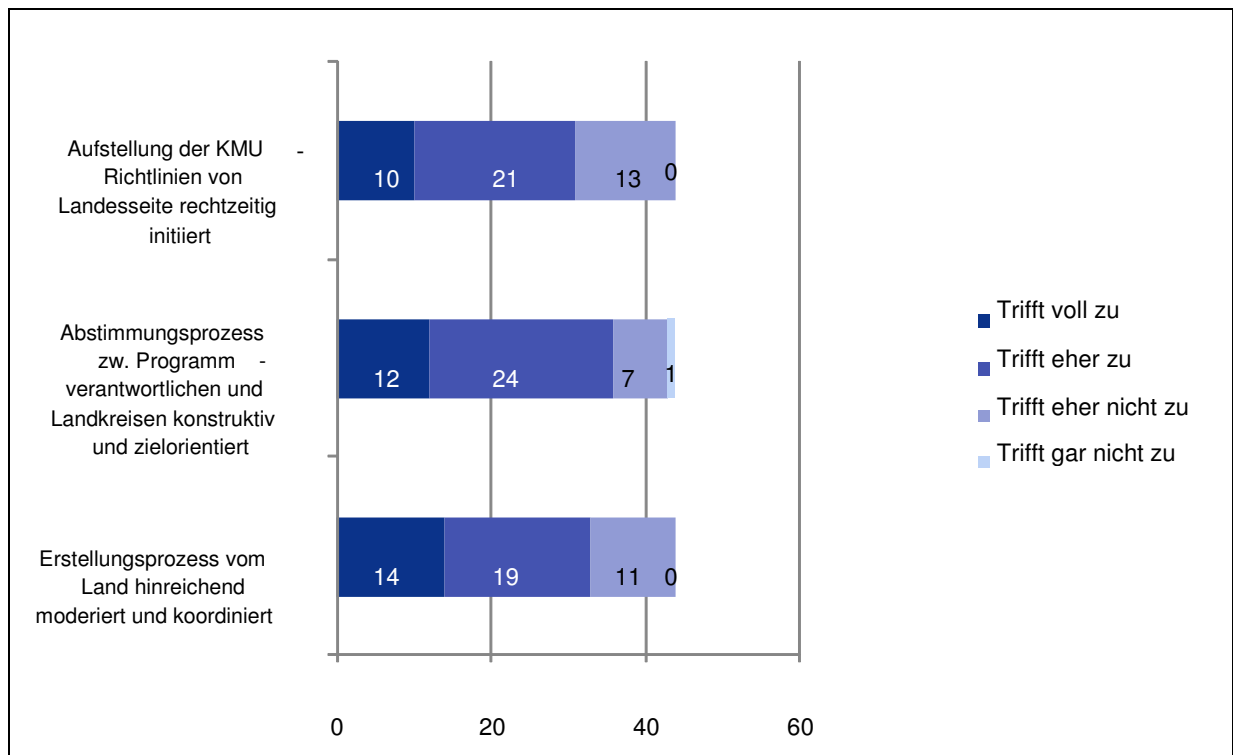
Bereits im Vorfeld der eigentlichen Umsetzungsphase des RTBs wurden die Landkreise und kreisfreien Städte in intensive Abstimmungsprozesse mit dem Land eingebunden. Der Abstimmungsprozess wird von den befragten Landkreisen insgesamt als positiv gewertet. Dies gilt sowohl für die frühzeitige Initiierung und die Koordinierung des Aufstellungsprozesses der Richtlinie seitens des Landes als auch für die Abstimmung zwischen Landkreisen und Programmverantwortlichen in Fragen der Richtlinienausgestaltung und jeweiligen RTB-spezifischen Förderregularien.

Die Analyse der Prozesse, die der Programmaufstellung zugrunde liegen, und insbesondere die Analyse der strategischen Mittelverteilung haben gezeigt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die Spielräume im Rahmen der Landesrahmenregelung bzw. der Empfehlungen der Programmverwaltung genutzt haben. Zur Erläuterung der z.T. sehr unterschiedlich gewählten Ausrichtungen der RTB-Schwerpunkte führen die Landkreise bzw. kreisfreien Städte vor allem regionalspezifische



Argumentations- und Begründungszusammenhänge an. In einigen Fällen ist allerdings davon auszugehen, dass die Verteilung der Mittel auf unterschiedliche Schwerpunkte weniger Ausdruck einer inhaltlichen Förderstrategie gewesen ist. Zum Zeitpunkt der Mittelfestlegung bestanden in diesen Fällen oft noch keine konkreten Umsetzungsvorgaben. Dies gilt vor allem für die Schwerpunkte 2 und 3. Daher ist damit zu rechnen, dass die von den Landkreisen genannten Planzahlen im Laufe der Förderperiode angepasst werden. Abschließend ist festzuhalten, dass die Förderstrategie nur in Einzelfällen explizit kreisgrenzenübergreifend abgestimmt worden ist (z.B. Ostfriesland, Weserbergland). Die Einbindung der RTBs in kreisinterne Strategien oder Entwicklungskonzeptionen ist nicht zuletzt aufgrund der kurzen Zeiträume nur selten schriftlich dokumentiert worden.

Abbildung 4: Bewertung der Konzeption und des Abstimmungsprozesses bei der Aufstellung der RTB



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009 (n=44)



3.2 Konzeption und Abwicklung der KMU-Förderung im Schwerpunkt 1

3.2.1 Ausgestaltung der KMU-Richtlinien

Landesrahmenrichtlinie und rechtliche Grundlagen der Förderung

Die Rahmenregelung des Landes Niedersachsen für die kommunale Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen aus dem EFRE vom 03.08.2007 (Novelle vom 06.11.2008) gibt den wesentlichen Rahmen und die rechtlichen Grundlagen zur Ausgestaltung der einzelnen Landkreis-KMU-Richtlinie vor. Sie regelt insbesondere auch die Bestimmung über Zuweisungen der NBank an die Landkreise, kreisfreien Städte und die Region Hannover. Damit wird sichergestellt, dass die Rahmenregelungen des Landes und das europäische Förderrecht in allen teilnehmenden Gebietskörperschaften verbindlich umgesetzt werden. Der Anhang zur Landesrahmenregelung enthält Empfehlungen zur Aufstellung der kommunalen Richtlinien.

Den Trägern der RTB obliegen i.W. die Aufstellung der Förderkriterien, die Mitteleinplanung, die Entscheidung über die Förderung der KMU als Endempfänger, die Bewilligung der Förderung, die Mittelverwendungsprüfung sowie die Berichtspflichten im Rahmen des landesweiten Datenaustauschs.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Richtlinien und der Scoringkriterien haben die Landkreise unter Berücksichtigung der Vorgaben aus der Landesrahmenrichtlinie grundlegende Möglichkeiten zur Umsetzung eigener Zielvorstellungen. Insbesondere können die Zahl der zu fördernden Arbeitsplätze vom kommunalen Richtliniengeber festgesetzt und damit auch regionalwirtschaftliche Besonderheiten berücksichtigt werden.

Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung der Förderrichtlinien sind die

- AGFVO nach EG-Verordnung Nr. 800/2008 vom 6 August 2008: Danach darf die Beihilfeintensität nach Art. 15 Abs. 2 bei kleinen Unternehmen 20 % und bei mittleren Unternehmen 10 % als Höchstgrenze nicht übersteigen. Zur Berechnung der Obergrenze wird der Prozentsatz beihilfefähiger Kosten einer Investition oder der Prozentsatz der geschätzten Lohnkosten für direkt durch die Investition geschaffene Arbeitsplätze über einen Zeitraum von zwei Jahren herangezogen. Die Investitionen müssen mindestens 5 Jahre nach Abschluss der Investition erhalten bleiben (bei KMU 3 Jahre).
- „De minimis“ nach EG-Verordnung Nr. 1998/2006 vom 15. Dezember 2006: Hier ist die Förderhöchstgrenze auf 200.000 € pro Unternehmen (100.000 € im Straßentransportsektor) für einen fließenden Dreijahreszeitraum beschränkt. Darüber hinaus muss bei Antragstellung eine „De minimis“-Erklärung abgegeben werden, um die Einhaltung des Höchstbetrages sicherzustellen.
- Ausgeschlossene Wirtschaftsbereiche nach AGFVO 2008 und „De minimis“-VO (Siehe Rahmenregelung vom 6.11.2008, S. 10)



Im Zuge der Neuaufstellung der AGFVO im Jahr 2008 sind auch die jeweiligen KMU-Richtlinien angepasst worden. In diesem Rahmen sind nach Aussagen der Landkreise sowie der NBank eine Reihe von Verbesserungen bzw. Anpassungen der entsprechenden Förderkataloge vorgenommen worden. In diesem Zusammenhang sind die Neu-Festsetzung der Fördersätze (meist restriktiver als bisher), die Erhöhung der Förderanforderungen an bestimmte Zielgruppen sowie der nachträgliche Ausschluss förderfähige Zielgruppen (v.a. Freie Berufe und Handel) zu nennen.

Richtlinienauswertung

Die Richtlinienausgestaltung der einzelnen Landkreise bzw. kreisfreien Städte stellt in der Regel eine Kombination der beiden EFRE-Verordnungen AGFVO und „De minimis“ dar. Bis auf zwei Ausnahmen (Region Hannover und Landkreis Osnabrück) gilt in allen anderen Kreisen bzw. kreisfreien Städten die AGFVO. In 24 Landkreisen ist sowohl die AGFVO als auch die „De minimis“-VO gültig. Dies verdeutlicht bereits in Grundzügen die unterschiedlichen „Förderphilosophien“ der Landkreise und das Spektrum der Ausgestaltungsvarianten, insbesondere die Festsetzung der Förderhöchstgrenzen bei investiven Maßnahmen (d.h. einerseits die anteilige Begrenzung der Gesamtinvestitionssumme (AGFVO), andererseits die „Deckelung“ des maximalen Förderbetrags nach „De minimis“).

Weitere wichtige Stellschrauben der Richtliniengestaltung sind neben der Förderhöchstbegrenzung die Betriebsgrößen- und Branchenabgrenzung, die Festsetzung bzw. Staffelung von Förderkriterien bei Maßnahmen der investiven Förderung, die Auswahl nicht-investiver Fördertatbestände und die Dauer des Verbleibs von Arbeitsplätzen und Kumulierungsregelungen.

Förderfähige Betriebsgrößen und Branchen

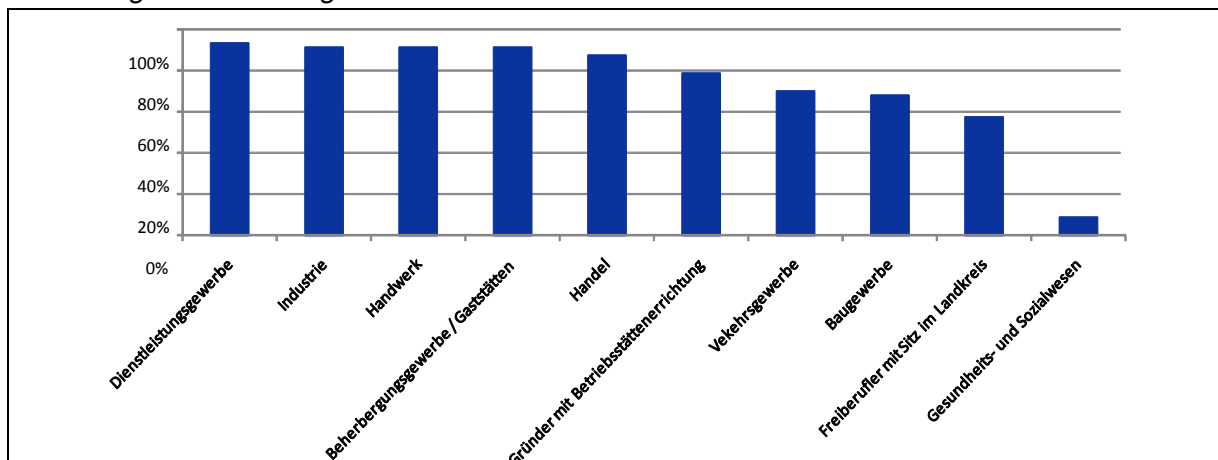
Gefördert werden entsprechend der AGFVO kleine und kleinste Unternehmen sowie mittlere Unternehmen. In 20 Landkreisen werden in Ausnahmefällen auch größere Unternehmen gefördert, sofern die nach der „De minimis“-Verordnung festgesetzte 200.000 €-Grenze nicht überschritten wird.

Die Landesrahmenregelung sieht die gezielte Förderung der kleinen und mittleren Dienstleistungsbetriebe, des Handels, des Handwerks und der Freien Berufe ausdrücklich vor. Darüber hinaus wird empfohlen, von zu engen Vorab-Ausgrenzungen von Branchen und Wirtschaftszweigen abzusehen, um den gesamten Spielraum der AGFVO und De-minimis-VO umzusetzen. Dies dient der Förderung der mittelständischen Wirtschaft in der ganzen Bandbreite und in allen Landesteilen Niedersachsens.

Entsprechend den Vorgaben wird in den einzelnen KMU-Richtlinien die ganze Bandbreite abgebildet. Dies gilt vor allem für Dienstleistungen (einschließlich Handel sowie Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe) sowie Industrie und Handwerk, die in fast allen Richtlinien explizit als förderfähig genannt werden (*Abbildung 5*). In einigen Landkreisen werden allerdings bestimmte Branchen gezielt ausgeschlossen, so ist bspw. das Verkehrs- und Baugewerbe nur in etwa 70 % aller Kreise förderfähig, Freiberufler dagegen nur in knapp 60 %.



Abbildung 5: Förderfähige Branchen in den Landkreisen und kreisfreien Städten



Quelle: Richtlinienanalyse, NIW, Stand: Juli 2009

Investive Förderung

Bewilligungsvoraussetzung sind bei betrieblichen Investitionsförderungen nach der AGFVO die Schaffung von zusätzlichen oder zumindest die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen. In den Landkreisen und kreisfreien Städten wird eine Förderung dabei für die jeweiligen Investitionsarten nach unterschiedlichen Kriterien ausgesprochen:

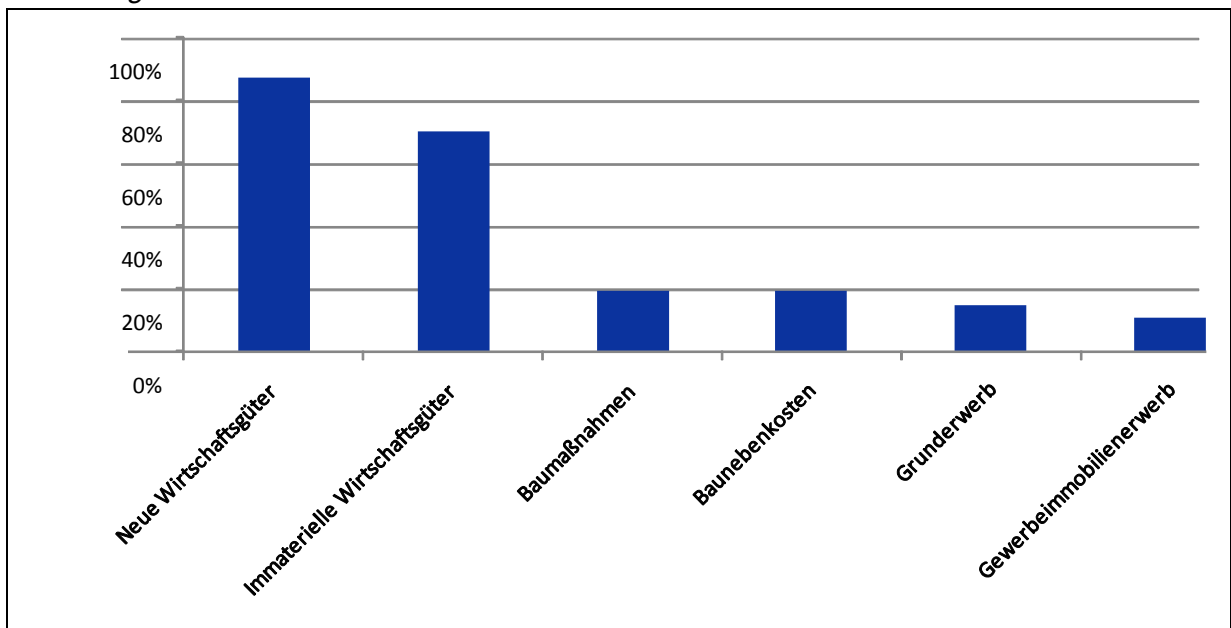
- Für die Errichtung einer Betriebsstätte sind in 42 der 47 Kreise und kreisfreien Städte mindestens ein Arbeitsplatz, in den Kreisen Diepholz, Stade und Verden mindestens zwei und mehr Arbeitsplätze und im Kreis Uelzen und in der Grafschaft Bentheim 10 % und mehr Arbeitsplätze zu schaffen.
- Auch die Erweiterung einer Betriebsstätte erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien:
 - mindestens ein Arbeitsplatz (AUR, HM, NI, OS (Stadt), SHG, WTM, OL (LK)), mindestens zwei und mehr Arbeitsplätze (WL, STD)
 - 10 % und mehr Arbeitsplätze und / oder mindestens jedoch um einen Arbeitsplatz (FRI, VER, WHV, HI, LG, OHZ, BRA, WF, WOB, BS, EL, GÖ (Stadt), H, LER, OHA)
 - 15 % und mehr Arbeitsplätze (restliche Kreise)
- 70 % der Kreise fördern eine Diversifizierung und Ratifizierung einer Betriebsstätte, 62 % der Kreise jedoch nur, wenn 100 % der Arbeitsplätze gesichert werden.



- knapp 2/3 der Kreise bzw. kreisfreien Städte fördern die Verlagerung einer Betriebsstätte⁵, 57 % allerdings nur dann, wenn sich die Zahl der Arbeitsplätze um mindestens 15 % (und mindestens einen Dauerarbeitsplatz) erhöht.
- Rund 9 von 10 Kreisen bzw. kreisfreien Städten fördern den Erwerb einer von der Stilllegung bedrohten Betriebsstätte oder einer bereits stillgelegten Betriebsstätte.
- 72 % der Kreise fördern eine Änderung bzw. eine Modernisierung des Produktionsverfahrens, 62 % jedoch nur, wenn alle Dauerarbeitsplätze gesichert werden.

In der Rahmenregelung des Landes wird empfohlen, nicht zu viele Fördertatbestände in die kommunalen Richtlinien aufzunehmen und inhaltliche Schwerpunkte konzeptionell und programmatisch vorzusehen. Die Landkreise fokussieren sich bei den Fördertatbeständen i. W. auf die Kategorien „Neue Wirtschaftsgüter“ und „Immaterielle Wirtschaftsgüter“. Die Förderung von Baumaßnahmen, Baunebenkosten, Grunderwerb und der Erwerb bestehender Immobilien spielt demgegenüber nur eine geringere Rolle.

Abbildung 6: Fördertatbestände in den Landkreisen und kreisfreien Städten



Quelle: Richtlinienanalyse, Stand: Juli 2009

⁵ Gemäß der Rahmenregelung sollte die Förderung von Verlagerungen aus dem EFRE grundsätzlich unterbleiben, es sei denn, es handelt sich um Fälle, bei denen die betriebliche Entwicklung am alten Standort nachweislich beeinträchtigt ist und dort keine Alternativflächen oder Immobilien angeboten werden konnten, oder um erhebliche Betriebs- und Produktionsausweitungen mit zusätzlichen Arbeitsplätzen. Die aufnehmende und die abgebende Kommune sollten ein Einvernehmen herstellen, das in der Förderakte dokumentiert werden sollte.



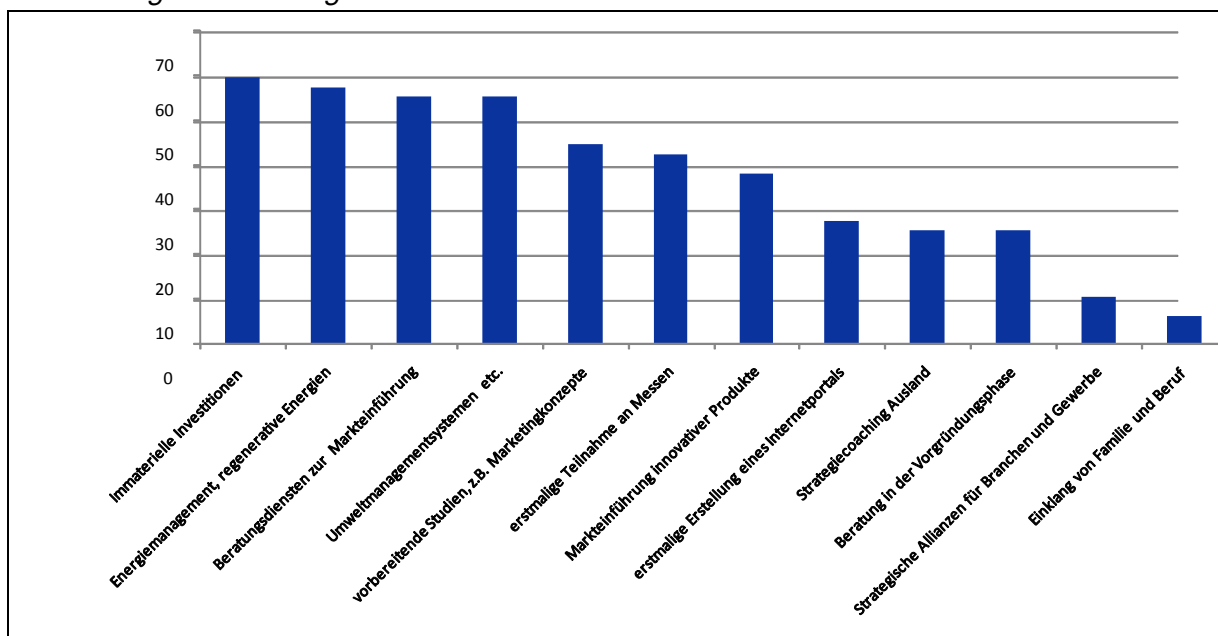
Nicht-investive Förderung

Auf Grundlage der Rahmenregelungen wurden in Abstimmung mit den kommunalen Gebietskörperschaften die nicht-investiven und speziell auf KMU abgestellten Maßnahmenbereiche für die RTBs zugelassen. Das Land empfiehlt, innerhalb der Höchstgrenze von 25 % des finanziellen Gesamtvolumens des kommunalen Programms, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Wenngleich 53 % der Kreise bzw. kreisfreien Städte in ihren Richtlinien die Förderung investitionsvorbereitender Maßnahmen aufführen, sind nach derzeitigem Stand allerdings nur knapp 2 % der Mittel (siehe Kap. 4.1) in diesem Bereich von Landkreisen eingeplant worden.

Mehr als die Hälfte der Landkreise fördert Vorhaben im nicht-investiven Bereich (Abbildung 7). Sie umfassen immaterielle Investitionen in Form von Ausgaben für Rechte, Lizenzen und Patente sowie im Bereich Energiemanagement Energieeinsparinvestitionen und Investitionen zur Nutzung regenerativer Energien. Darüber hinaus werden Beratungsdienste zur Vorbereitung der Markteinführung sowie Umweltmanagementsysteme oder Total-Quality-Management-Ansätze gefördert.

Knapp 3 von 5 Kreisen begrenzen die Zuschüsse für vorbereitende Maßnahmen in den Richtlinien. Die meisten Kreise geben an, maximal 50 % zu einer Maßnahme beizusteuern, jedoch teilweise mit sehr unterschiedlich hohen Maximalfördersummen kombiniert.

Abbildung 7: Förderung investitionsvorbereitender Maßnahmen für KMU



Quelle: Richtlinienanalyse, Stand: Juli 2009



Dauer der Arbeitsplatzbindung und Kumulierungsverbote

92 % der Landkreise haben in ihren Richtlinien Angaben zur zeitlichen Befristung der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze gemacht. Der durchschnittliche Zeitraum, in dem Arbeitsplätze erhalten bleiben müssen, beträgt 3,6 Jahre, wobei die Spannweite zwischen 2 und 5 Jahren schwankt.

Die Mindestbetriebsdauer geförderter Betriebe und ihr regionaler Verbleib im jeweiligen Landkreis belaufen sich auf durchschnittlich 4,5 Jahre. In 41 Landkreisen bzw. kreisfreien Städten besteht ein Kumulierungsverbot mit anderen Förderungen. In 79 % der Kreise werden Mitarbeiterzahlen von verbundenen Unternehmen mit eingerechnet, die Gesamtfinanzierung muss bei 98 % der Kreise sichergestellt sein.

Ausgestaltung der Fördersätze für arbeitsschaffende und -sichernde Investitionen

Die Landkreise bzw. kreisfreien Städte haben in ihren Richtlinien für arbeitsplatzschaffende und -sichernde Investitionen betriebsgrößenabhängige maximale Fördersätze festgesetzt:

- Kleinunternehmen: durchschnittlich 19,3 % (n=47)
- kleine Unternehmen: durchschnittlich 19,3 % (n=47)
- mittlere Unternehmen: durchschnittlich 11,9 % (n=47)
- sonstige Unternehmen: durchschnittlich 13,8 % (n=7)

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg weist besonders hohe maximale Zuschussgrenzen für arbeitsplatzschaffende Investitionen auf (kleine und Kleinunternehmen: 50 %; mittlere Unternehmen: 40 %; sonstige Unternehmen: 30 %). Die durchschnittlichen maximalen Zuschusshöhen für arbeitsplatzsichernde Investitionen liegen um etwa jeweils 1 %-Punkt niedriger als die arbeitsplatzschaffenden Zuschusshöhen (s.o.).

Den Gebietskörperschaften ist eine Förderung nach „De minimis“ im Rahmen der kommunalen KMU-Förderung unterhalb der beihilferechtlichen Höchstgrenze von 200.000 € ausnahmsweise freigestellt. Allerdings sollte entsprechend den Empfehlungen der Landesrahmenregelung der Umgang mit den Höchstbeträgen der De minimis-Förderung nach dem Gebot der Vorsicht erfolgen, um eine Mitnahmeförderung bei größeren Projekten zu verhindern und dem begrenzten Finanzvolumen Rechnung zu tragen. Weiter wird empfohlen, Zuwendungen mit nicht weniger als 5.000 € bis zu den zulässigen Höchstgrenzen vorzusehen oder auf beispielsweise 50.000 € zu deckeln.



Fast alle Landkreise haben im Rahmen der Befragung Angaben zu Mindest- bzw. Höchstfördersummen für die einzelbetriebliche Förderung gemacht. Bei den Mindestfördersummen (n=28)

- liegt der kleinste Förderbetrag bei 500 € (n=3)
- hat 1/3 der Landkreise Mindestfördersummen bis zu 2.000 €, 3/4 bis zu 6.000 €.
- Beträgt die maximale Mindestfördersumme 70.000 € (n=1).
- haben 7 der 47 Kreise bzw. kreisfreien Städte in den Richtlinien Mindestgrößen der Zuschüsse definiert (Mittelwert rund 5.800 €).

Bei Höchstfördersummen (n=38) liegt bei drei Landkreisen der maximale Förderbetrag bei 15.000 €. Die Hälfte der Landkreise weist Höchstfördersummen bis 75.000 € auf. Die maximale Höchstfördersumme beträgt 250.000 €. In den Richtlinien haben 9 von 47 Kreisen Angaben zur Gesamtsumme gemacht, die in ein förderungsfähiges Projekt investiert werden muss. Hier liegt der Mittelwert bei rund 26.300 €, wobei die Spannweite von 4.000 € bis 120.000 € reicht.

Insgesamt zeigt sich, dass die Spannweite der Richtlinienkriterien sehr groß ist. Hieraus lassen sich bereits deutlich voneinander abweichende Förderstrategien erkennen. Die Richtlinienkriterien bestimmen darüber hinaus auch in entscheidendem Maße den Abwicklungsaufwand und die Steuerung der Mittelbindung (vgl. Kap. 4).

Analyse der Ausgestaltung der Scoringkriterien

Für die Ausgestaltung des Qualitätskriteriensystems hat das Land Rahmenvorgaben gesetzt. Den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten wird seitens des Landes empfohlen, Vorkehrungen für die Sicherstellung der Qualität der KMU-Förderung und der Effizienz der Förderung (Zielkriterien) zu treffen. Wesentliche Grundlage sind transparente Einplanungsregeln und nachvollziehbare Förderentscheidungen.

Im Anhang zu den Richtlinien sind für alle Trägerkommunen Scoringkriterien definiert worden. Im Scoringverfahren werden für unterschiedliche Qualitätskriterien (z.B. Betriebsgrößen, Schaffung von Arbeitsplätzen) in teilweise sehr ausdifferenzierten Unterkriterien bzw. Staffeln Punkte vergeben, die sich zu einer Maximalpunktzahl addieren lassen. Die minimale Summe für die Förderungsbewilligung liegt dabei durchschnittlich bei knapp 20 % der Maximalpunktzahl. Aufgrund der Heterogenität der Qualitätskriterien und vor allem der sehr unterschiedlichen Staffeln- und Bepunktungssysteme ist eine quantitative Auswertung nicht sinnvoll.

An dieser Stelle seien nur wichtigste Hauptkriterien genannt:

- Art des Vorhabens (Errichtung, Erweiterung etc.)



- Unternehmensgröße (Kleinst-, Klein- und mittlere Betriebe, sonstige)
- Gründungen
- Schaffung von Dauerarbeitsplätzen
- Schaffung und Sicherung von Ausbildungsplätzen
- Schaffung von Hochschul-/FH-Arbeitsplätzen
- Sicherung der Betriebsnachfolge
- Familienfreundlichkeit
- Nachhaltigkeit und Umwelt
- Innovation und internationaler Absatz
- Berücksichtigung von Vorförderungen
- Sonstige regionalspezifische Aspekte (z.B. Einbindung des Unternehmens in bestehende Netzwerkstrukturen)

Im Rahmen der Landkreisbefragung gaben 2/3 der Befragten (30 von 43) an, das Qualitätskriteriensystem und die Gewichtung der Kriterien auf Basis einer Strategie vorgenommen zu haben, wobei die Schaffung von Arbeitsplätzen als Kernkriterium genannt wurde. Eine besondere Fokussierung auf einzelne Zielgruppen ist im Rahmen des Scoringverfahrens bei nur 15 % aller Kreise erfolgt (8 von 45). Alle anderen gaben an, keine besondere Fokussierung auf einzelne Zielgruppen zu verwenden. Dies entspricht weitgehend der Forderung des Landes, den in der AGFVO möglichen Beihilfespielraum auszuschöpfen.

Ebenso wie die Richtlinienausgestaltung haben auch die Qualitätskriterien im Scoringssystem einen entscheidenden Einfluß auf die Projektauswahl und damit die der Förderung zugrunde liegende Strategie. Eine zusammenfassende Bewertung der Anwendung der Richtlinien und Scoringkriterien im Hinblick auf die Zielerreichung und den Umsetzungsprozess erfolgt in Kap. 4.2.2.



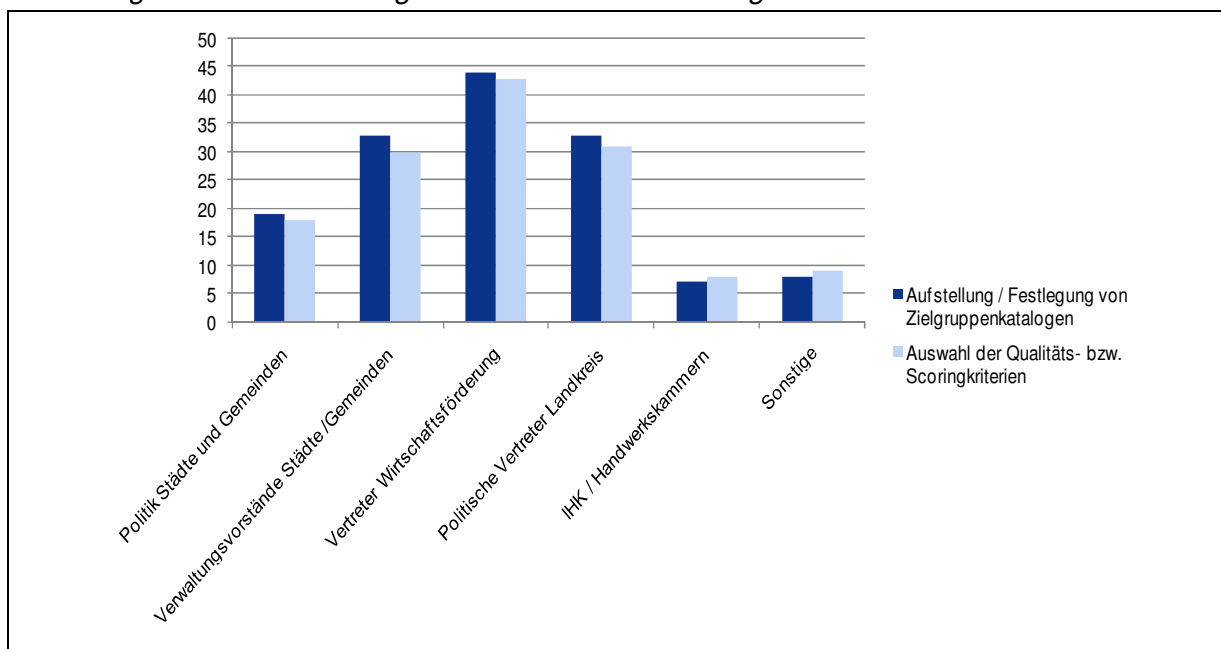
3.2.2 Abwicklung der Projektförderung im Rahmen der KMU-Richtlinie

In einem letzten Abschnitt des Kapitels 3 werden die beteiligten Akteure bei der Aufstellung der KMU-Richtlinien, grundsätzliche Aspekte der Abwicklung der KMU-Förderung, ihre systematischen Ablaufroutinen und der personelle Aufwand analysiert.

Aufstellung der KMU-Richtlinien

Entsprechend der strategischen Mittelaufteilung (s.o.) sind die Wirtschaftsförderungseinrichtungen bei der Erstellung der KMU-Richtlinie maßgeblich eingebunden (*Abbildung 8*). Sowohl in der Aufstellung bzw. Festlegung von Zielgruppenkatalogen als auch in der Auswahl der Qualitäts- / Scoringkriterien haben sie in der Regel die Federführung im Abstimmungsprozess inne und bereiten entsprechende Beschlussvorlagen vor.

Abbildung 8: An der Erstellung der KMU-Richtlinie beteiligte Akteure



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009 (n=44)



Vorgehensweisen bei der Mittelvergabe

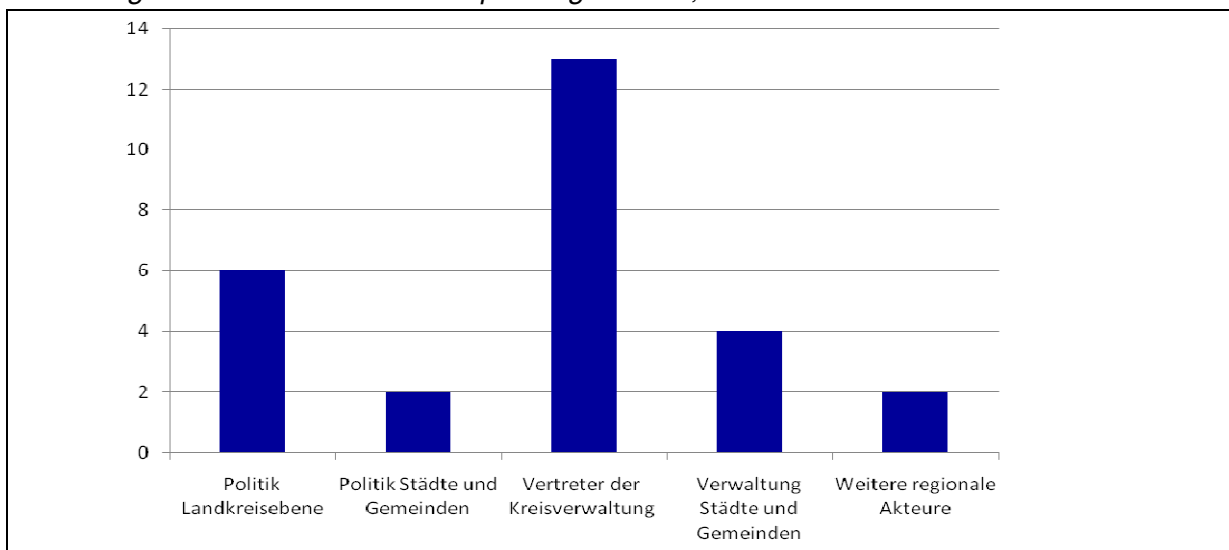
Für die Träger der KMU-Förderung und vor allem auch für das Land selbst ist die Sicherstellung der Nutzung der RTB-Mittel über einen möglichst großen Zeitraum der Förderperiode ein wichtiges Erfolgskriterium in der Förderung dieses Instrumentes.

Daher wird in der Rahmenrichtlinie empfohlen, die Durchführung der kommunalen Förderung über eine degressive Staffelung der Jahrestanchen grundsätzlich über die Laufzeit des Operativen Programms 2007 bis 2013, mindestens aber bis einschließlich 2011, sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind zur Vergabe der Mittel Einplanungsverfahren vorgesehen, die auf der Basis des Rankings und einer Deckelung der Höchstförderbeträge die Projektauswahl erleichtern.

Bei knapp der Hälfte der befragten Landkreise bzw. kreisfreien Städte (19 von 42) erfolgt eine Förderung nach festen „Einplanungsrunden“, die in der Regel mit der Sammlung von Projektanträgen zu einem bestimmten Stichtag verbunden sind. Sofern Einplanungsrunden erfolgen, werden diese durchschnittlich dreimal pro Jahr (Standardabweichung = 1) angesetzt.

Für knapp 40 % der Befragten (14 von 36 Landkreisen) wird eine Förderung nach „Projekteingang“ durchgeführt. Voraussetzung für dieses „first come, first serve“-Verfahren ist jedoch die Erfüllung der vorausgesetzten Scoringkriterien. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob eine sofortige Bewilligung der Mittel zu einem schnelleren Mittelabfluss führt. Dies könnte bei gegebenen Jahrestanchen ggf. eine Diskriminierung von Unternehmen zur Folge haben (vgl. Problemanalyse, Kap. 4.2). Teilnehmer an den Einplanungsrunden bzw. Lenkungsgruppen sind neben den Wirtschaftsförderungseinrichtungen vor allem Vertreter der Kreisverwaltung sowie der Politik auf Landkreisebene (*Abbildung 9*). Nur gut 1/3 der Landkreise (12 von 32) gibt an, dass die Städte und Gemeinden direkte Mitbestimmungsrechte in den Einplanungsrunden haben.

Abbildung 9: Teilnehmer an den Einplanungsrunden, Anzahl der Landkreise



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009 (n=17), Mehrfachnennungen möglich



Die Bereitstellung der Kofinanzierung wird von Landkreisen und kreisfreien Städten auf unterschiedliche Weise sichergestellt: 3 von 4 der befragten Landkreise (35 von 46) stellen für die Kofinanzierung vorab ein „Globalbudget“ bereit. Bei diesem Verfahren tragen die Landkreise (n=32) im Durchschnitt 3/4 der Kosten. Bei 1/3 der Landkreise (14 von 45) erfolgt die Bereitstellung der Mittel erst ex post nach Bewilligung der einzelnen Projekte. In diesen Fällen überwiegt der Kofinanzierungsanteil der Städte und Gemeinden mit knapp 60 %. In Einzelfällen bestehen allerdings Regelungen, jeweils die einzelnen Mitgliedskommunen die Kofinanzierung leisten zu lassen, sofern das Fördervorhaben auf dem Gemeindegebiet realisiert wird.

Im Rahmen der Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte hat sich gezeigt, dass eine Umsetzung der KMU-Förderung ausschließlich auf Landkreisebene erfolgt. Eine Zuweisung bzw. eine weitere Teilung der Mittel auf die einzelnen Städte und Gemeinde ist von keinem der Landkreise für sinnvoll erachtet worden, nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Probleme der politischen Akzeptanz. In einem Fall liegt für die Kernstadt eines Kreises eine ex-ante „Zieldefinition“ des vorgenommenen Mitteleinsatzes vor. Inwieweit sich derartige Vorgaben steuern lassen, ist zurzeit nicht absehbar.

Einschätzung des Abwicklungsaufwands

Die Bewertung des administrativen Aufwands der RTB-Förderung - und der KMU-Förderung im Besonderen - für den Träger der Maßnahme ist ein zentraler Aspekt der Sonderuntersuchung. Zur Einschätzung des Aufwandes bzw. der Kosten-Nutzen-Relation der RTB-KMU-Förderung werden daher zunächst die Ablauf- und Prüfverfahren systematisch aufgegliedert und analysiert. Eine abschließende Bewertung des Aufwandes kann nur vor dem Hintergrund der tatsächlich realisierten Mittelabflüsse erfolgen (Siehe Kap. 4.2).

Die Analyse des Programmaufwandes kann nach den einzelnen zeitlich aufeinanderfolgenden Beratungs- und Prüfschritten vorgenommen werden oder auch nach den jeweiligen Beziehungen der involvierten Akteure. Hier ist insbesondere das Verhältnis zwischen Trägerinstitution und den endbegünstigten Unternehmen sowie zum Land bzw. zur NBank zu nennen.

Der Aufwand zur Abwicklung der KMU-Förderung lässt sich in vier Blöcke unterteilen:

- **Beratung im Vorfeld der Bewilligung:** Hierzu zählen die vorbereitende Beratung (z.T. telefonisch), die Unterstützung bei der Antragstellung (ggf. Vervollständigen der Unterlagen, Hilfe bei Genehmigungsverfahren) sowie die Prüfung der eingegangenen Unterlagen nach KMU-Prüfschema (Bilanzierung, Finanzierung, beglaubigte Originalbelege etc.).
- Im Rahmen des **Entscheidungsverfahrens** erstreckt sich der Aufwand der Wirtschaftsförderung auf die Vorbereitung der Einplanungsrunden (Zusammenstellung der Unterlagen, Einschätzung und Vorabbewertung), die Abstimmung und Bewilligung in den Gremien sowie das Aufsetzen des Bewilligungs- oder eines qualifizierten Ablehnungsschreibens.



- Die **Verwendungsnachweisprüfung** ist gekennzeichnet durch eine Vorphase mit dem eigentlichen Bewilligungsverfahren, wobei der Durchführungszeitraum für die Unternehmen zwischen 12 und 24 Monaten liegt (20 Monate im Durchschnitt aller Landkreise), die Vorfinanzierung und Rechnungsprüfung sowie die Endverwendungskontrolle, ggf. auch eine Prüfung vor Ort im Rahmen eines Besuchs beim Unternehmen.
- Der **Institutionelle Verwaltungsaufwand** umfasst die Jahrestrenchenanforderung bzw. Budgetbeantragung bei der NBank, die Dokumentation der Förderfälle und Finanzdaten (WebStA-Eingaben) sowie die Kalkulation der internen Overheadkosten. Nicht zuletzt ist der Aufwand für strategische Aufgaben zu berücksichtigen. Hier sind insbesondere Abstimmungsprozesse mit der NBank und dem Wirtschaftsministerium im Rahmen der Richtlinienanstellung, Richtlinienanpassung etc. zu nennen sowie die Teilnahme an Sitzungen und Evaluationen.

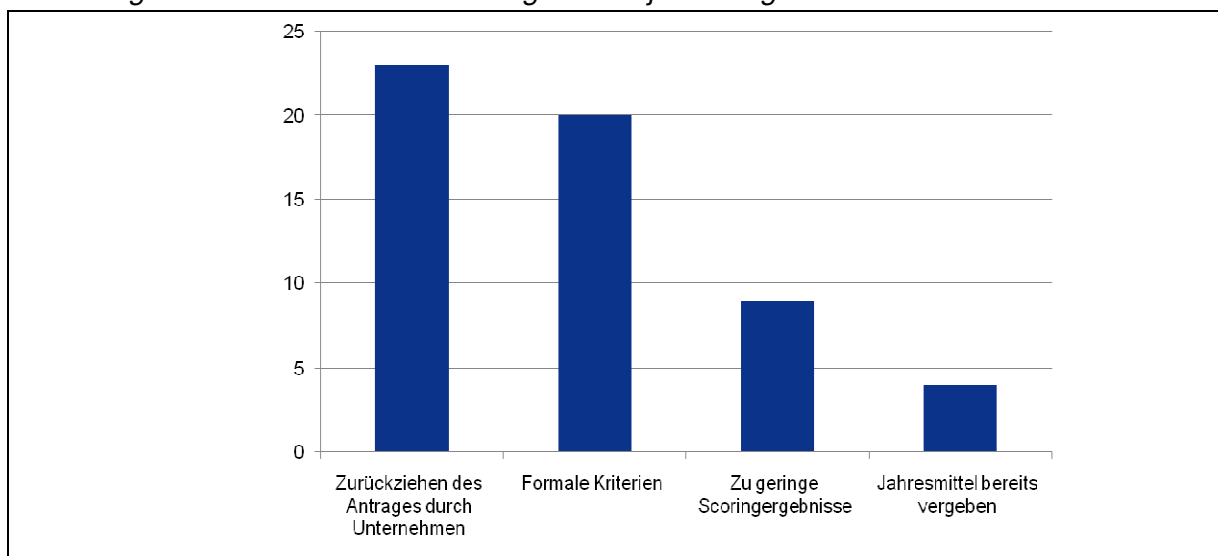
Eine entscheidende Komponente für die Aufwandsbemessung ist die Beratung und das Marketing für die KMU-Förderung der Landkreise. Entsprechend der „Wirtschaftsförderungsphilosophie“ wird einer umfassenden Beratung und einer Vorsortierung bzw. Filterung von Anfragen in mehr oder weniger großem Umfang Rechnung getragen. Die Effizienz des Förderprogrammes hängt nicht zuletzt in hohem Maße von der Fähigkeit der Wirtschaftsförderer ab, geeignete und vielversprechende Projekte herauszufiltern. Im Sinne der Aufwandsminimierung für das anfragende Unternehmen wird der überwiegende Teil der Unternehmen in der Regel gar nicht zum formellen Antragsverfahren zugelassen. Eine Filterquote in diesem Sinne sollte daher unbedingt als Qualitätskriterium verstanden werden, nicht erst die formelle Ablehnung von Anträgen.

Im formellen Verfahren sind bei 60 % der befragten Landkreise bzw. kreisfreien Städte (27 von 45) bereits eingereichte Anträge abgelehnt worden. Die Gründe liegen zum einen in einem Zurückziehen der Anträge durch die Unternehmen selbst (*Abbildung 10*). Hier ist insbesondere die fehlende Sicherstellung der Gesamtfinanzierung bspw. aufgrund veränderter unternehmerischer Rahmenbedingungen oder eines Rückzugs der Banken aus der Projektförderung zu nennen. Ein weiterer Aspekt sind formale Kriterien wie bspw. unvollständige Unterlagen oder das Nichteinhalten des Antragszeitraumes. Zu geringe Scoringergebnisse oder bereits vergebene Jahresmittel spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Der Anteil der abgelehnten an der Gesamtzahl der eingereichten Anträgen beträgt 18 % für Landkreise, die bereits Anträge abgelehnt haben (n=23) und 11 % für alle Landkreise (n=41).

Nicht zuletzt sind in der Aufwandseinschätzung während des Prozesses aufgetretene Probleme zu berücksichtigen. Für viele Landkreise bzw. kreisfreien Städte ist die Einführung der KMU-Richtlinie und des Scoringverfahrens neu und daher auch mit Lernprozessen verknüpft. Folglich sind im Laufe des ersten Jahres Schwierigkeiten bspw. in der **Anwendung des Scoringverfahrens bzw. im Umgang mit den Qualitätskriterien aufgetreten. Im Rahmen der Neuaufstellung der Richtlinie im Zuge der AGFVO-Novellierung haben** 40 % der Befragten (18 von 43) das Qualitätskriteriensystem modifiziert bzw. ergänzt. 1/4 der Landkreise bzw. kreisfreien Städte (11 von 45) gab an, dass Probleme aufgetreten sind (*Abbildung 11*).

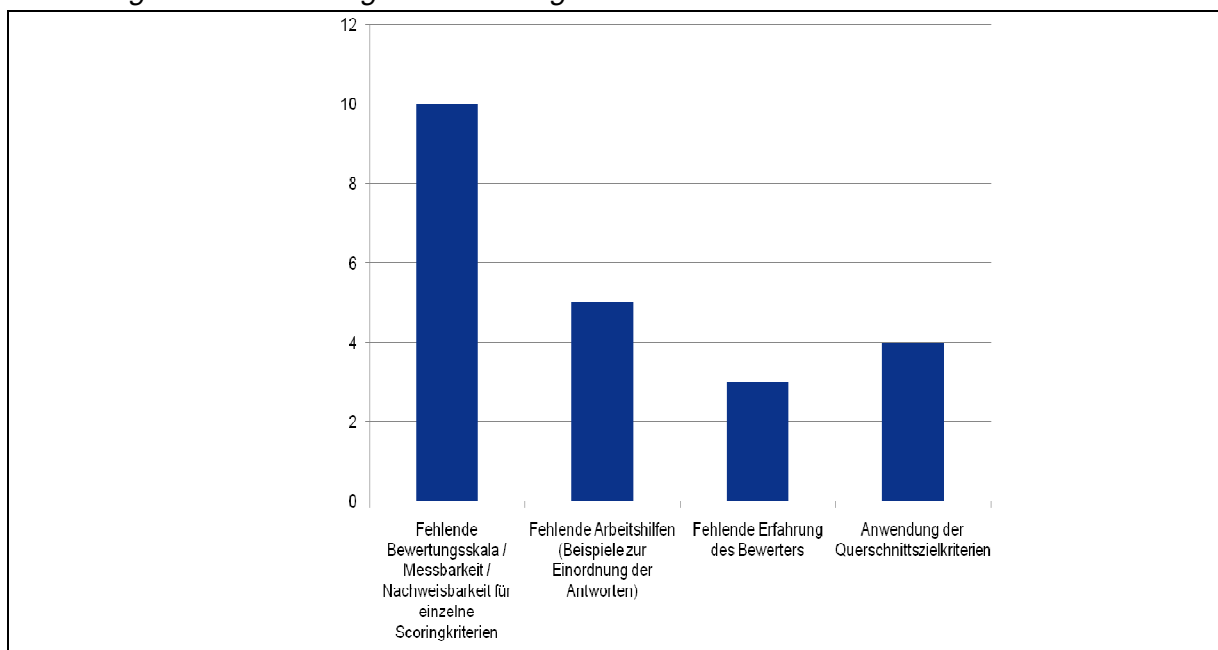


Abbildung 10: Gründe für die Ablehnung von Projektanträgen



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009
 (n=27, Mehrfachantworten möglich)

Abbildung 11: Beim Scoringverfahren aufgetretene Probleme



Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009
 Mehrfachantworten möglich

Im Rahmen der Befragung haben die Landkreise und kreisfreien Städte ihren Aufwand für die laufende Abwicklung abgeschätzt. Derzeit werden durchschnittlich 1,4 Mitarbeiter/innen (in



Vollzeitäquivalenten, Standardabweichung 0,7) für die Administration der RGBs eingesetzt. Es ist zu beachten, dass es sich hier um die gesamte Planung, Förderberatung, finanzielle Abwicklung, Berichtspflichten aller mit dem RTB verbundenen Maßnahmen handelt, d.h. auch der Aufwand außerhalb der KMU-Förderung kalkuliert worden ist.

Die Frage nach der Bewertung des Aufwands kann nur einzelfallbezogen erfolgen. Wichtige Einflussgrößen sind die absolute Zahl der (investiven) Förderfälle, die Erfahrung der Wirtschaftsförderer mit entsprechenden Förderprogrammen sowie die Qualität der Beratung. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Aufwand und der durchschnittlichen Förderfallgröße oder GRW- bzw. Nicht-GRW-Förderregionen konnte auf Basis der vorliegenden Befragungsergebnisse jedoch nicht abgeleitet werden.



4 Analyse und Bewertung des Umsetzungsprozesses

Ziel des Kapitels 4 ist eine erstmalige Zusammenstellung des derzeitigen Umsetzungsstandes des RTBs unter Berücksichtigung der geplanten Mittelansätze und der aktuellen Mittelabflüsse in den einzelnen Maßnahmen. Durch die Auswertung der vollständigen Förderdaten des Datawarehouse wird Transparenz über die bisherige Umsetzung der RTBs im Land Niedersachsen und seinen Teilregionen hergestellt. In einem zweiten Schritt werden die aufgetreten Probleme im Umsetzungsprozess und in der Zielerreichung analysiert und bewertet. Die Einschätzung der Hemmnisse in der Umsetzung der RTBs baut dabei auf den Ergebnissen der Landkreisbefragung und den zentralen Schlussfolgerungen der Analyse der Mittelverwendungs- und Projektauswahlmechanismen auf (Kap. 3).

4.1 Stand der Umsetzung der Regionalisierten Teilbudgets

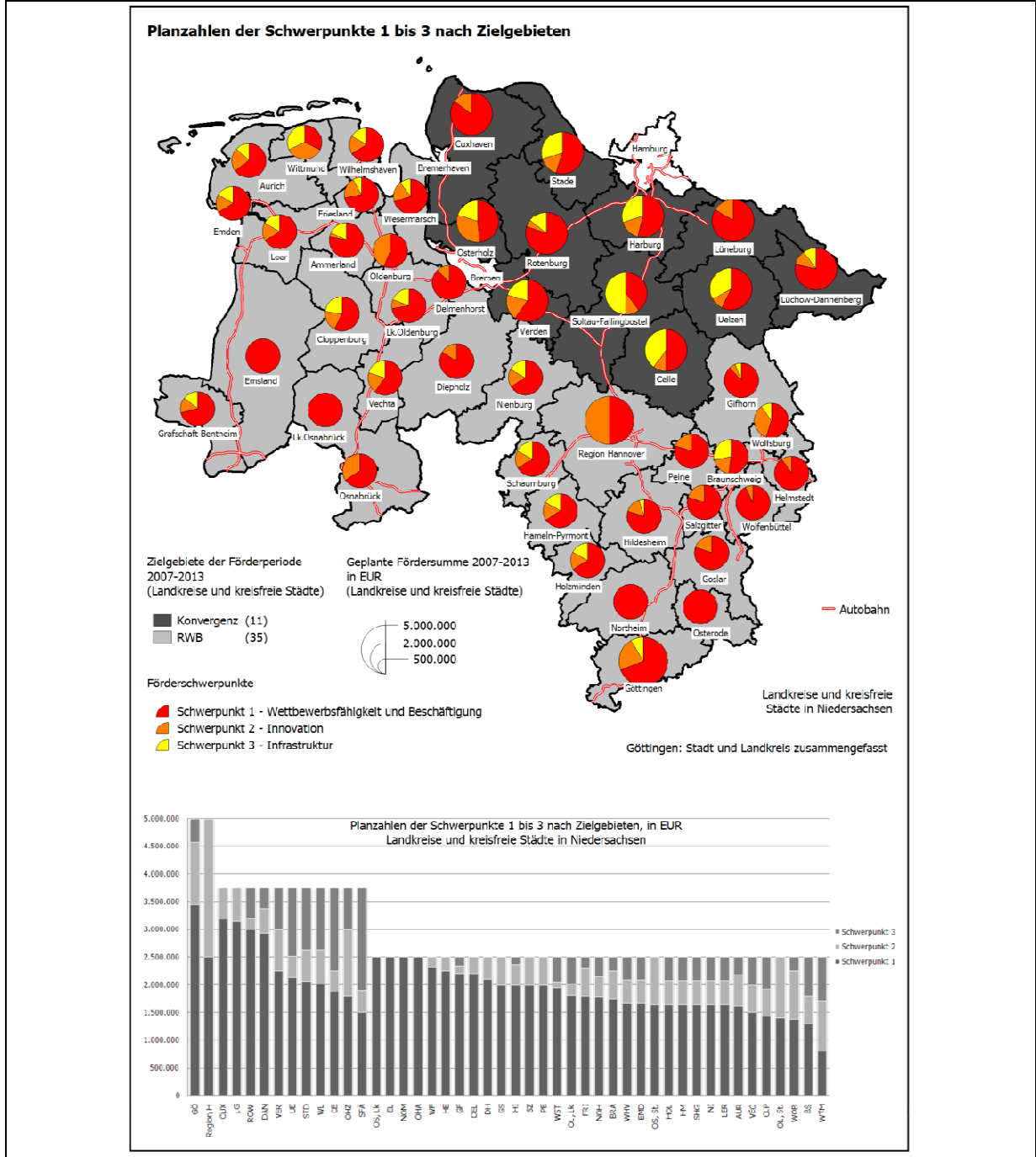
Geplante Fördermittelansätze für 2007 bis 2013

Die geplante Fördermittelverteilung für die gesamte Fondsperiode auf die für das RTB geöffneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 verdeutlicht das Gefälle zwischen dem Konvergenz- und dem RWB-Gebiet (*Abbildung 12*) mit je 3,75 Mio. € bzw. 2,5 Mio. € (vgl. Kap. 3.1). Eine Sonderstellung haben die Region Hannover sowie Stadt und Landkreis Göttingen mit einem EFRE-Fördermittelvolumen von je 5 Mio. €.

4 Landkreise konzentrieren ihre RTB-Mittel ausschließlich auf die KMU-Förderung. Leicht überdurchschnittlich ist der Anteil der geplanten Mittelverwendung für Maßnahmen des Infrastrukturbereiches in den Landkreisen des Konvergenz-Gebietes. Städtische Zentren wie bspw. Hannover oder Oldenburg beabsichtigen dagegen, einen vergleichsweise hohen Anteil für Maßnahmen des Schwerpunktes 2 aufzuwenden.



Abbildung 12: Geplante Mittelansätze für die Schwerpunkte 1 bis 3



Quelle: NBank, Stand 06.03.09



Bewilligte Mittel nach Angaben der Landkreise (WebSta)

Die bislang realisierten Bewilligungsstände weisen sowohl inhaltlich als auch regional deutliche Unterschiede und Besonderheiten auf. Dies ist nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Startzeitpunkte der KMU-Förderung zurückzuführen. Eine ausführliche Diskussion der Gründe für die regionale Differenzierung in der Mittelbindung erfolgt in Kap. 4.2 (Problemanalyse).

Zunächst ist festzustellen, dass bislang – entgegen den ursprünglichen Planzahlen – keine Mittel im Schwerpunkt 3 „Infrastruktur“ abgeflossen sind.

Im Schwerpunkt 2 sind bislang rund 8,125 Mio. € bewilligt worden, davon

- knapp 5,18 Mio. € in der Maßnahme 2.1.1 „Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- 2,37 Mio. € in der Maßnahme 2.2.4 „Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ und
- 579.000 € in der Maßnahme 2.2.6 „Innovationscluster“.
- Für die Maßnahme 2.2.1.1 „Innovationsförderung (FuE)“ sind bislang noch keine EFRE-Mittel bewilligt worden.

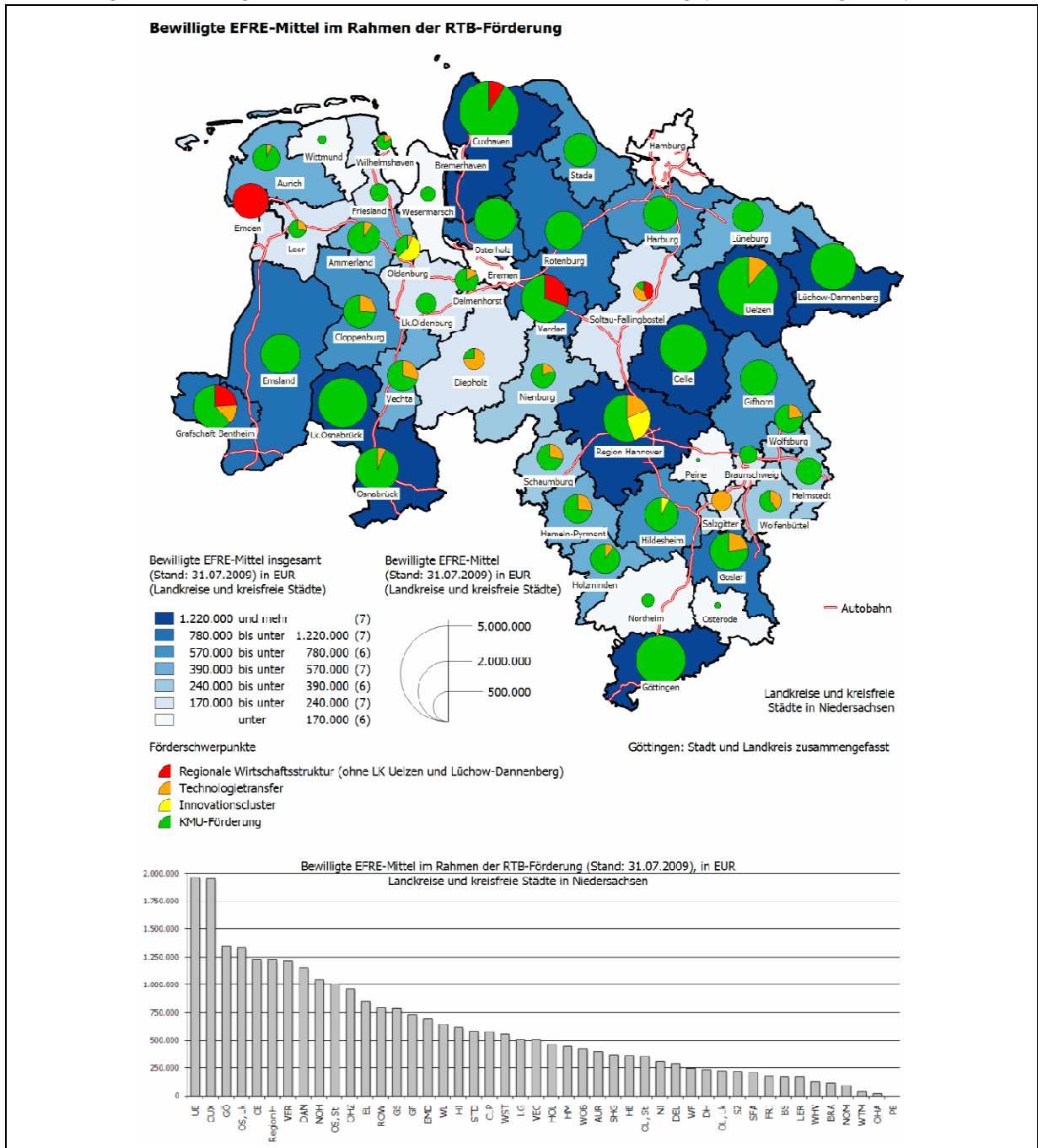
Während die Projekte zur „Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu rund 80 % im Konvergenzgebiet bewilligt worden sind, sind es beim „Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ nur rund 13 % (knapp 87 % im RWB-Gebiet). Für die Maßnahme „Innovationscluster“ sind bislang nur im RWB-Gebiet Projekte bewilligt worden.

Die Angaben der Kreise im WebSta (Stand: 31.07.09) zu den bewilligten Mitteln an die endbegünstigten Unternehmen im Rahmen der KMU-Förderung (Schwerpunkt 1) belaufen sich auf knapp 25,7 Mio. €⁶.

⁶ Allerdings weisen diese Werte deutliche Differenzen gegenüber den Angaben der NBank zu den eingeplanten Jahrestanchen auf (vgl. *Abbildung 12*), die u.U. auf eine Untererfassung bzw. fehlende Werte schließen seitens der Landkreisangaben lassen.



Abbildung 13: Bewilligte Mittel im Rahmen der RTB-Förderung (WebSta-Angaben)



Quelle: NBank, Angaben der Landkreise und kreisfreien Städte im WebSta, Stand 31.07.09



Abbildung 13 zeigt die regionale Verteilung der derzeit bewilligten Förderfälle laut Angaben aus dem WebSta⁷, die neben den investiven Projektvorhaben auch nicht-investive Projekte umfassen. Insgesamt beläuft sich die Zahl der Förderprojekte im Rahmen der KMU-Förderung auf rund 1.600, davon sind knapp 200 oder 12 % nicht-investive Förderfälle. (Siehe *Abbildung 14*) Derzeit sind insbesondere im westlichen Niedersachsen überdurchschnittlich viele Projekte bewilligt worden, vor allem in den Landkreisen Emsland und Oldenburg. Bislang sind im Landkreis Oldenburg knapp die Hälfte aller nicht-investiven Projekte der KMU-Förderung in Niedersachsen realisiert worden. Außerhalb des Weser-Ems-Raums sind – gemessen an der Zahl der Förderfälle – insbesondere die Stadt und der Landkreis Göttingen sowie die Städte Verden und Cuxhaven hervorzuheben.

Die Bewilligungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte, die im Rahmen der Jahrestanchenplanung an die NBank gemeldet werden, belaufen sich im Schwerpunkt 1 für die Jahre 2007 und 2008 auf rund 22,6 Mio. € (neu festgesetzte Bewilligungsbescheide, d.h. abzüglich der von den Landkreisen zurückgemeldeten Mittel für 2007/08, Stand 11.03.2009). Für das Jahr 2009 hat die NBank weitere 22,7 Mio. € für die Landkreise bzw. kreisfreien Städte eingeplant. Damit sind für die ersten drei Jahre nach derzeitigem Stand rund 45 Mio. € EFRE-Mittel im Rahmen der KMU-Landkreisförderung ausbezahlt bzw. bewilligt worden.

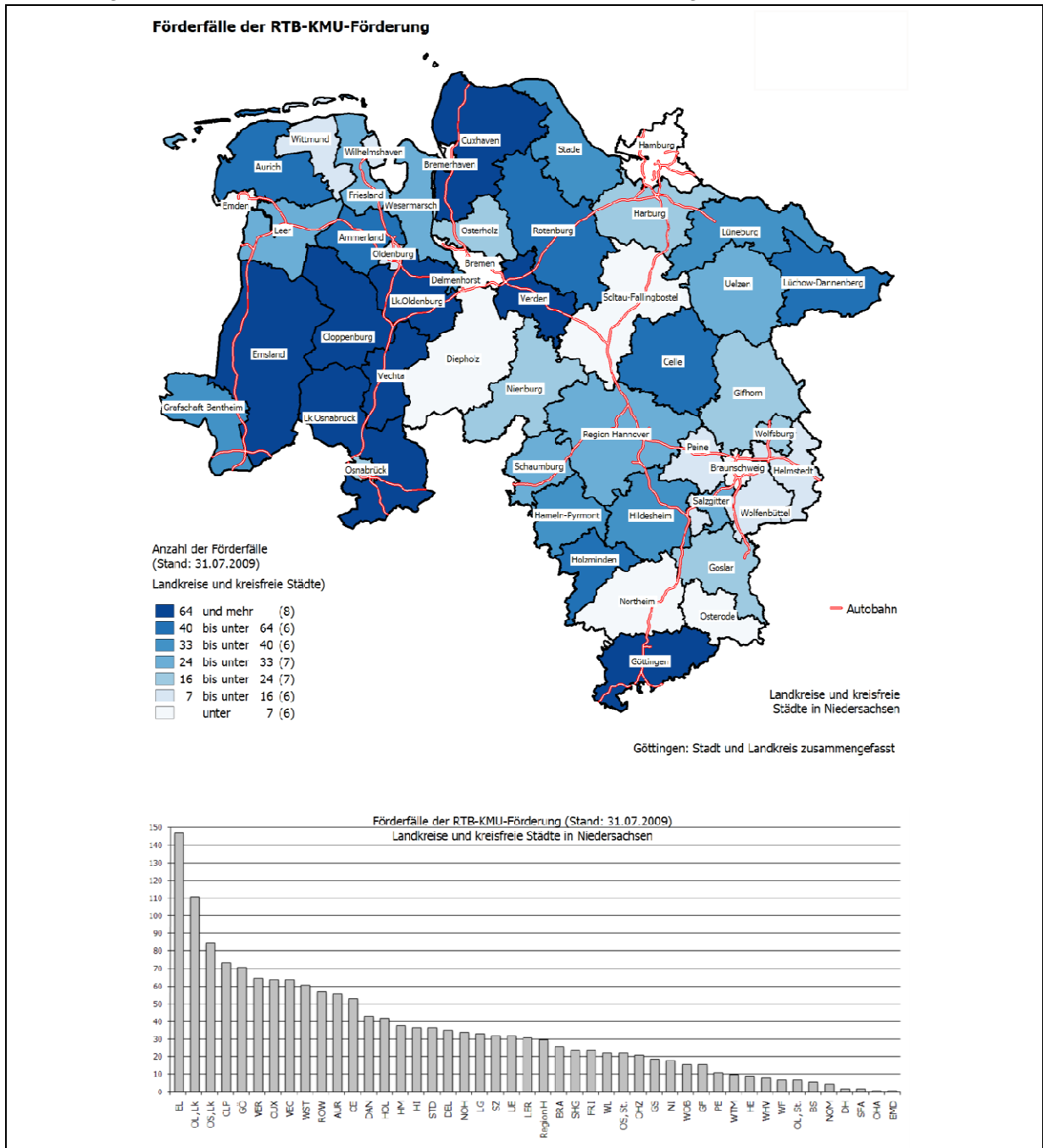
Bislang sind im Konvergenzgebiet – gemessen am zur Verfügung stehenden Gesamtbudget im Schwerpunkt 1 – deutlich mehr Mittel eingeplant bzw. bewilligt als im RWB-Gebiet (vgl. *Abbildung 14*).

Der noch frei verfügbare Anteil am Gesamtbudget ist in einigen Landkreisen des Konvergenzgebietes deutlich geringer als in den Kreisen des RWB-Gebietes (vgl. *Abbildung 15*). Während im RWB-Gebiet nur 4 Landkreise bereits mehr als die Hälfte ihrer Mittel für den gesamten Förderzeitraum gebunden haben, sind es im Konvergenz-Gebiet 10 der 11 Landkreise. Demgegenüber haben im RWB-Gebiet derzeit 12 Kreise bzw. kreisfreie Städte mehr als 2/3 des Gesamtbudgets noch nicht bei der NBank abgerufen.

⁷ Bei den folgenden Ausführungen ist zu beachten, dass die hier angegebenen Daten ausschließlich auf den Einträgen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte in das DataWare (webSta) basieren und fehlende bzw. fehlerhafte Angaben derzeit nicht weiter zu überprüfen sind.



Abbildung 14: Anzahl der Förderfälle der RTB-KMU-Förderung



Quelle: NBank, Angaben der Landkreise und kreisfreien Städte im WebSta, Stand 31.07.09



Abbildung 15: Eingeplante EFRE-Mittel der NBank für die Zielgebiete „Konvergenz“ und RWB“ im Schwerpunkt 1 für die Jahre 2007 bis 2009

Eingeplante EFRE-Mittel im Schwerpunkt 1 in EUR	92.706.500
Anteil der EFRE-Mittel 2007/2008	24,40 %
Anteil der EFRE-Mittel 2009	24,48 %
Frei verfügbarer Anteil am Gesamtbudget	51,11 %
Eingeplante EFRE-Mittel im Schwerpunkt 1 in EUR im Konvergenz-Gebiet	25.928.000
Anteil der EFRE-Mittel 2007/2008	39,37 %
Anteil der EFRE-Mittel 2009	30,45 %
Frei verfügbarer Anteil am Gesamtbudget	30,19 %
Eingeplante EFRE-Mittel im Schwerpunkt 1 in EUR im RWB-Gebiet	66.778.500
Anteil der EFRE-Mittel 2007/2008	18,59 %
Anteil der EFRE-Mittel 2009	22,17 %
Frei verfügbarer Anteil am Gesamtbudget	59,24 %

Quelle: NBank, Bewilligungsdaten für die KMU-Landkreis-Förderung Stand: 13.03.2009

4.2 Problemanalyse und Bewertung der Umsetzung der RTB-Förderung in den einzelnen Schwerpunkten

Die Analyse des derzeitigen Umsetzungsstandes in Kap. 4.1. hat bereits ansatzweise erkennen lassen, welche zentralen Hemmnisse und Probleme hinsichtlich der Mittelbindung und Mittelsteuerung in den einzelnen Schwerpunkten und Programmen bestehen. Exemplarisch sollen hier die wichtigsten Ergebnisse genannt werden:

- Aktuell sind deutliche regionale Unterschiede in der Mittelbindung zu erkennen. Dies betrifft sowohl die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen und Projekte als auch die z.T. sehr deutlich voneinander abweichenden organisatorischen Konstellationen, die maßgeblichen Einfluss auf die Abwicklung der Programme haben.
- Grundsätzlich ist die Mittelbindung zunächst vor dem Hintergrund der noch vergleichsweise „jungen“ Programmhistorie zu betrachten. Mögliche Gründe für zeitliche Verzögerungen in der Umsetzung des RTB-Programms sind in laufenden Abstimmungsverfahren mit Wirtschaftsministerium und NBank zu sehen, ebenso wie in den oft sehr unterschiedlichen



Erfahrungen in der Abwicklung von Unternehmensförderprogrammen seitens der Landkreise und kreisfreien Städte.

- Die Mittelbindung im Schwerpunkt 2 hat nach derzeitiger Einschätzung noch nicht in vollem Umfang gegriffen: Während die Beratung zum Technologietransfer insgesamt vergleichsweise gut angenommen wird, fehlen in anderen Maßnahmen häufig passende Projekte bzw. Träger. Im Schwerpunkt 3 sind bislang überhaupt noch keine Projekte bewilligt worden.

Ziel der Analyse aufgetretener Probleme im Zuge der Umsetzung der RTB-Maßnahmen ist es, Gründe für die Auffälligkeiten zu identifizieren, zu diskutieren und zu bewerten. Dabei steht die Problemsicht der Landkreise und kreisfreien Städte zunächst im Vordergrund. Ihre Einschätzungen zur Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen bilden den Kern der Analyse, anschließend werden die jeweiligen Problemsichten und Verbesserungsvorschläge einer kritischen Bewertung unterzogen werden.

Im Folgenden werden auf Basis der Landkreisbefragung, der Ergebnisse der NLT-Befragung (Stellungnahmen der Landkreise zum Rundschreiben Nr. 56/2009) sowie vertiefender telefonischer Interviews **ausgewählte Aussagen der Landkreise** überblicksartig skizziert und zusammengefasst. Aufgrund des sehr vielfältigen Spektrums an Einschätzungen und Antworten kann nur eine qualitative Auswertung erfolgen. Die Argumente werden dabei, soweit nicht anders vermerkt, inhaltlich zusammengefaßt und vorstrukturiert und nach der Anzahl an Nennungen gewichtet.

4.2.1 Einschätzung der Landkreise zu Umsetzungsproblemen in den einzelnen Schwerpunkten

Schwerpunkt 1

Die Landkreise und kreisfreien Städte können in Bezug auf die Umsetzung von KMU-Programmen auf sehr unterschiedliche Erfahrungen zurückgreifen (z.B. Ziel 2-Förderung 2000 bis 2006, sonstige landeseigene Förderprogramme). Dies führt unweigerlich zu voneinander abweichenden Einschätzungen insbesondere hinsichtlich des Aufwands. Dennoch überwiegen insgesamt bei den qualitativen Einschätzungen die kritischen Urteile über den vergleichsweise hohen administrativen Aufwand bei Weitem. Vor allem werden die nach Landesrecht vorzunehmenden Prüfungen der Verwendungsnachweise und Belege als besonders aufwendig empfunden.

Eine Reihe von Landkreisen mahnt die (sehr) späte Zuweisung der Mittel durch die NBank an, was aufgrund der Vorfinanzierung durch die Unternehmen zu Akzeptanzproblemen seitens der Unternehmen führen kann. Weitere Verbesserungspotenziale in der Abstimmung mit der NBank bestehen außerdem hinsichtlich der Kalkulation der Verwaltungs- bzw. Overheadkosten.

Einige Landkreise sehen infolge der Finanz- und Konjunkturkrise einen Nachfragerückgang an Anträgen. Dies könnte dazu führen, die vom Land angestrebten Arbeitsplatzziele nicht zu erreichen. Insbesondere für Kleinstunternehmen seien die hohen Richtlinienvorgaben bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht immer einzuhalten.



Grundsätzliche Kritik wird von einigen größeren Gebietskörperschaften an der von der Bevölkerungszahl unabhängigen Förderung geübt. Dies führe zu unausgeschöpften Potenzialen aufgrund des größeren Unternehmensbestandes. Demgegenüber steht aber auch eine Reihe von positiven Gesamturteilen hinsichtlich der Wirksamkeit und der Effizienz der KMU-Förderung, nicht zuletzt durch die flexiblen Möglichkeiten einer intensiven Vor-Ort-Beratung und -Betreuung.

Schwerpunkte 2 und 3

Im Gegensatz zur KMU-Förderung im Schwerpunkt 1 erfolgt für die geöffneten bzw. speziell für die RTB-Förderung erstellten Richtlinien („Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ und „Management von Innovationsclustern“) ein zentrales, von der NBank gesteuertes Förderverfahren. Sie nimmt für alle RTB-Richtlinien der EFRE-Schwerpunkte 2 und 3 Anträge auf, berät bei der Antragstellung komplexer Projekte zu Fördermöglichkeiten, -verfahren und -voraussetzungen der Richtlinien sowie zur Kombination von Förderprogrammen (vgl. Merkblatt Förderung S 2 und 3).

Zur Prüfung der Förderfähigkeit und -würdigkeit werden die Anträge auf Grundlage richtlinienspezifischer Qualitätskriterien – ggf. unter Einbeziehung des Innovationszentrums oder des Breitbandkompetenzzentrums – bewertet (Scoring). Die Kommunen haben zunächst ein sog. „qualifiziertes“ Vorschlagsrecht, das ihnen die Möglichkeit einräumt, bestimmten Projekten die Priorität zu geben. Diese Vorauswahl wird dann auf Förderfähigkeit (wie z. B. Erreichen der Mindestpunktzahl beim Scoring) geprüft.

Die weitere Abwicklung der Projekte, von der Bescheiderstellung über Erstattungsanträge, Korrekturen, Berichtspflichten, Vor-Ort-Kontrollen bis zur Prüfung der Verwendung, erfolgt durch die NBank. Die angemeldeten Mittel können innerhalb eines Schwerpunkts variabel genutzt werden, d. h. sie sind richtlinienübergreifend deckungsfähig. Ebenso sind Verschiebungen innerhalb der Förderperiode möglich. D. h. spätere Jahrestanchen können vorgezogen werden, sodass eine frühzeitige Mittelbindung gewährleistet werden kann (vgl. Merkblatt S. 2 und 3).

Die kritischen Einschätzungen der Landkreise und kreisfreien Städte zur Umsetzung der RTB-Förderung in den beiden Schwerpunkten beziehen sich übergreifend auf folgende Bereiche:

- Zentrales Hemmnis für die Mittelplanung und den -abfluß war insbesondere die z.T. anfängliche Unsicherheit über Geltungsbereich infolge der späten Öffnung bzw. Aufstellung einiger Richtlinien. Folglich standen entsprechende Informationsveranstaltungen und Dokumente zu Abrechnungen und Berichtspflichten erst mit Verzögerung zur Verfügung.
- Einige Landkreise fordern stärkere Mitspracherechte bei der Mittelvergabe über das qualifizierte Vorschlagsrecht hinaus. Begründet wird diese Forderung nach einer stärkeren oder sogar endgültigen Entscheidungsmöglichkeit mit dem Einsatz eigener Kofinanzierungsmittel sowie mit dem zu stark eingegengten Gestaltungsspielraum der Landesrichtlinien und Scoringkriterien. Es wird von einigen Kreisen erwartet, dass sowohl die NBank als auch das Wirtschaftsministerium die materiellen Förderentscheidungen und -prioritäten der Kommunen akzeptieren und im Scoring entsprechend hoch bewerten.



- In einigen Fällen wäre eine stärkere Zulassung von privaten Kofinanzierungsmitteln förderlich für die Umsetzung von Projekten gewesen. In diesem Zusammenhang werden rechtliche Detailfragen zu den Einsatzmöglichkeiten privater Kofinanzierung mit der Europäischen Kommission geklärt.
- Nicht zuletzt sehen einige Landkreise die Öffnung weiterer Richtlinien als wichtigen Schritt zur Umsetzung ihrer regionalpolitischen Ziele und Strategien (vgl. NLT-Befragung 2009).

In Bezug auf die einzelnen Maßnahmen im Schwerpunkt 2 ergeben sich folgende Einschätzungen seitens der Landkreise und kreisfreien Städte:

Technologietransfer in Gebietskörperschaften

Die Behandlung der Beratungsdienstleistungen als De-minimis-Beihilfe führt aus Sicht der Landkreise und kreisfreien Städte zu unverhältnismäßig „bürokratischen“ Hürden. Unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Abwicklung und Praktikabilität von Beratungen müssten v.a. auch kürzere Beratungsfälle ohne die entsprechenden Dokumentationspflichten abgewickelt werden können. Darüber hinaus wird für den Träger die Förderung von Beratungsdienstleistungen durch Einbringung eigenen Personals erschwert, da nur Ausgaben, nicht aber Kosten förderfähig sind (vgl. Abschnitt 5.3 der Richtlinie).

KMU-Innovationsförderung

Die Landkreise und kreisfreien Städte sehen in der bislang nicht eingesetzten FuE-Förderung im Rahmen des niedersächsischen Innovationsförderprogramms in erster Linie die (zu) hohen Qualitätskriterien als zentrales Umsetzungshemmnis. Die Kritik an den hohen Qualitätskriterien bzw. dem engeren Innovationsbegriff bezieht sich vor allem auf die notwendige Stellungnahme des Innovationszentrums. Hierzu wird vorgeschlagen, den kommunalen Fördermittelgebern gemeinsam mit den jeweiligen Wirtschaftsförderern mehr Entscheidungsspielraum und Mitspracherechte im Hinblick auf Stellungnahmen zum Innovationsgrad einzuräumen.

Management von Innovationsnetzwerken:

Einige Landkreise und kreisfreie Städte sehen (zu) geringe Gestaltungsmöglichkeiten bei der Richtlinie "Management von Innovationsnetzwerken" durch die vergleichsweise enge Beschränkung auf technologie- und produktorientierte Innovationsnetzwerke. Insbesondere in ländlich geprägten Räumen können die Qualitätskriterien des Landes kaum erfüllt werden. Daher sollten nach Ansicht einiger Gebietskörperschaften der Innovationsbegriff inhaltlich erweitert und auch niederschwellige Innovationen zugelassen werden.

Maßnahmen im Schwerpunkt 3

Die meisten Landkreise und kreisfreien Städte sehen für die bislang geöffneten Richtlinien des Schwerpunktes 3 keine geeigneten Umsetzungsmöglichkeiten, insbesondere aufgrund der zu geringen Mittelausstattung. Die finanzielle Dimension von größeren Infrastrukturprojekten, wie bspw. hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastrukturen, und die restriktiven Kofinanzierungsvorgaben verhindern aus Sicht der Kreise bislang eine zügigere Umsetzung der eingeplanten Mittel.



Darüber hinaus stünden die hohen Anforderungen aus den Landesrichtlinien bspw. klassischen Infrastrukturmaßnahmen auf örtlicher Ebene im ländlichen Raum entgegen. Auch die fehlende regionale Bündelungsmöglichkeit schränkt den Mitteleinsatz ein. Einige Landkreise halten in diesem Zusammenhang die Öffnung weiterer Richtlinien, wie bspw. der Tourismusinfrastrukturförderung, für wünschenswert.

Breitbandförderung

Zentrale Hemmnisse in der bislang noch schleppenden Umsetzung der Breitbandförderung sind vor allem die späte Verabschiedung der Richtlinie und die noch offene Abstimmung hinsichtlich der Förderrichtlinien des ML und der Zuweisung aus dem Konjunkturpaket II sowie die hohen Vorab-Bedingungen für eine Förderung (Haushaltsbefragung). Darüber hinaus sind die maximalen Fördersätze mit 100.000 € zu niedrig, um die in aller Regel deutlich umfangreicheren Investitionen durchzuführen.

4.2.2 Zusammenfassende Bewertung der Umsetzungshemmnisse in der KMU-Förderung und in den Schwerpunkten 2 und 3

Einflussfaktoren und Bestimmungsgründe der Zielerreichung und der Mittelbindung

Die im Folgenden aufgeführten Bestimmungsfaktoren für die Mittelbindung und damit auch für die Zielerreichung sind implizit bereits an verschiedenen Stellen genannt. Sie haben je nach Landkreis bzw. kreisfreier Stadt einen unterschiedlich starken Einfluss auf die Umsetzung der RTB-Maßnahmen und können sich gegenseitig verstärken oder ausgleichen.

Zunächst spielt die effiziente Aufstellung der Richtlinie und der Scoringsysteme eine wichtige Rolle für die rasche Implementierung der Landkreis-KMU-Förderung ebenso wie eine ausreichende personelle Ausstattung von Beginn des Beratungsprozesses. Erfahrungen mit anderen KMU-Förderprogrammen (bspw. GRW-Förderung) können das Mittelvergabeverfahren im Rahmen der RTB-Förderung ggf. beschleunigen und effizienter machen. Allerdings ist derzeit kein Zusammenhang zwischen Beratungsqualität und früheren Erfahrungen in der Fördermittelberatung auszumachen.

Von entscheidender Bedeutung für die Mittelbindung ist die Ausgestaltung der Richtlinien und Scoringkriterien und das Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen Mittelvergabeverfahren (3.2.2). Dies gilt sowohl für die Vergabe ohne Einplanungsrunden als auch für feste Stichtageinplanungen:

- Im Falle einer Bewilligung von Projekten ohne Einplanungsrunden ist ein effektiver und nachvollziehbarer Scoring-Filter erforderlich, um die Mittelbindung steuern zu können (→ Gefahr der „Windhundförderung“). Davon zeugt nicht zuletzt die Anpassung von Scoringsystemen im Zuge der AGFVO-Novellierung in einigen Landkreisen im Sinne höherer Mindestpunktzahlen für die Förderwürdigkeit, um die Antragsmasse zu filtern.



- Wird dagegen in erster Linie auf restriktive Förderkriterien in der Richtlinie gesetzt, kann auf diese Weise bereits ein wirkungsvoller Filterungsprozess stattfinden.
- In beiden Fällen ist die Fokussierung auf die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze möglich und umsetzbar. Ein Zusammenhang zwischen der Vergabe nach Projekteingang und einer höheren Mittelbindung ist aus den Befragungs- und WebSta-Ergebnissen statistisch nicht nachweisbar.
- Nicht zuletzt bestimmt die Mindestfördersumme in erheblichem Maße die Mittelbindung bei einem gleichbleibenden Personaleinsatz. Es ist davon auszugehen, dass mit sinkenden Fördervolumina der Beratungs-, Abwicklungs- und Prüfungsaufwand steigt.

Die Mittelsteuerung in den Schwerpunkten 2 und 3 gestaltet sich noch komplexer und ist mit zahlreichen Problemen behaftet: In einigen Landesrichtlinien der Schwerpunkte 2 und 3 sind Schwächen zutage getreten, die eine effiziente Bottom-up-Förderung komplexer strukturpolitischer Projekte erschweren. Hierzu zählen lange Bewilligungsverfahren und der Abstimmungsaufwand, nicht zuletzt im Hinblick auf zahlreiche rechtliche Detailregelungen, z.B.

- Anpassung der Innovationsrichtlinie bei landkreisübergreifenden Projekten, da eine Realisierung von Gemeinschaftsprojekten praktisch ausgeschlossen war.
- Intensive Abstimmungsprozesse zwischen Landkreisen, NBank und Wirtschaftsministerium hinsichtlich der Nutzung privater Kofinanzierung (insb. in den Bereichen Netzwerk- und Technologietransferförderung) notwendig gewesen.

Die Projektgrößen und die hohe Planungskomplexität (Vorplanungen, Laufzeiten, etc.) machen eine genaue Ex-ante-Kalkulation der Projektgrößen viel schwieriger als in der einzelbetrieblichen Förderung. Zudem hemmen kleine Projektvolumina bei zu enger regionaler Abgrenzung auf die einzelnen Gebietskörperschaften u.U. die Identifizierung umsetzungsfähiger Projekte (z.B. in der Infrastrukturförderung).

Die hohen Förderbedingungen des Landes im Rahmen der Innovationsrichtlinie schränken die Erfolgsaussichten auf Förderung oft ein, weshalb Wirtschaftsförderungseinrichtungen, gerade in ländlich geprägten Räumen mit einem weniger forschungsintensiven Unternehmensbesatz, eine Fördermittelberatung z.T. gar nicht erst in Betracht ziehen.

Die Landkreise bevorzugen in der Regel die „Landesnormalförderung“, d.h. die Kofinanzierung von Maßnahmen und Projekten mit Landesmitteln. Allerdings können auch andere Mechanismen greifen und die strategischen Überlegungen der Landkreise und kreisfreien Städte überlagern, wie das „qualifizierte Vorschlagsrecht“.

Gerade in der Einplanungsphase haben sich die Landkreise bewusst gegen Schwerpunkt-2- und -3-Maßnahmen entschieden. Dabei spielten auch Akzeptanzprobleme seitens der Landkreise eine Rolle,



die zwar die Kofinanzierung tragen, allerdings nur (sehr) eingeschränkt Einfluss auf die Projektvergabe haben.

Bestimmung des Aufwands

Die Beurteilung des finanziellen und personellen Aufwands der RTB-Förderung ist rein quantitativ nicht messbar, da die erforderlichen Bewertungsmaßstäbe fehlen. Dennoch geben die subjektiv geprägten Einschätzungen der Landkreise und kreisfreien Städte wichtige Hinweise zu Verbesserungspotenzialen.

Insgesamt schätzen rund 60 % den Aufwand für hoch bzw. zu hoch ein, knapp 40 % halten ihn für (gerade) noch angemessen (vgl. *Abbildung 16*).

Abbildung 16: Einschätzung des Verwaltungsaufwandes

angemessen	15	38,5%	100,0%
hoch	19	48,7%	61,2 %
zu hoch	5	12,8%	12,8 %

Quelle: Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte, Stand: Mai 2009, (n=39)

Der als hoch eingeschätzte formale Aufwand ergibt sich insbesondere aus der Zusammenstellung und Prüfung der erforderlichen Antragsunterlagen sowie vor allem aus der Verwendungsnachweisprüfung. Zahlreiche Landkreise haben eingeräumt, den Aufwand in dieser Form nicht erwartet zu haben.

Eine niedersachsenweite Bewertung der Auffälligkeiten und Probleme bei Umsetzung und Administration der RTB sowie der Plausibilität der Angaben der Landkreise wird durch die starke Heterogenität zu einzelnen Ansätzen erschwert. Insgesamt ist eine lückenlose Betrachtung der Gesamtkosten erforderlich, d.h. einschließlich des Aufwands für strategische Arbeiten im Vorfeld sowie der Abstimmungsprozesse mit der NBank und „versteckter“ Kosten bspw. durch Mitarbeit von Sekretariatskräften.

Der Abwicklungsaufwand kann daher nur modellhaft in Abhängigkeit der folgenden „Effizienzkriterien“ abgeschätzt werden:

- Richtlinienausgestaltung (Festlegung der Mindestförderhöhe, Branchenausschlüsse, restriktive Arbeitsplatzziele etc.) als zentralen „Steuerungsparameter“ für die Zahl der Förderfälle,
- Beratungsqualität im Sinne der Betreuungszeit sowie
- Abstimmungsprozesse mit dem Land (Richtliniendetails, Overheadkosten etc.).



Nicht zuletzt muss der Aufwand immer unter Berücksichtigung der aktuellen, tatsächlichen Umsetzungsstände bzw. Mittelabflüsse bewertet werden. Folglich spielt die Transparenz der Abwicklung / Kontroll- und Finanzierungssysteme eine entscheidende Rolle in der Beurteilung der RTBs insgesamt. Die Datenerfassung und Übermittlung für die vorgeschriebenen Berichts- und Abrechnungssysteme ist verbindliche Voraussetzung für die Zuweisung von Mitteln aus dem RTB. Dazu sind die Anforderungen an eine effiziente Vollzugs- und Zielerreichung präziser als bisher zu definieren. Nur auf diese Weise kann bspw. eine periodisch eindeutige und plausible Dateneingabe für die KMU-Förderung, aber auch die anderen Fördertatbestände erreicht werden.



5 Exkurs: Regionale Fallstudien

Aufgrund der Vielzahl der RTBs in Niedersachsen und deren unterschiedliche Ausgestaltung sollen im Folgenden 6 Fallstudien zur Ausgestaltung der RTBs in kreisfreien Städten oder Landkreisen in Niedersachsen durchgeführt werden. Insbesondere die strategischen Überlegungen der regionalen Wirtschaftsförderungen zur Ausgestaltung der RTBs sollen zum einen, die in Kapitel 3.1 dargestellte Verschiedenartigkeit der RTBs und insbesondere der KMU-Landkreisprogramme aufgezeigt werden. Daher wurden 6 Regionen ausgewählt, deren Ausgangssituationen, zentralörtliche Funktionen und inhaltliche Schwerpunkte unterschiedlich gelagert sind.

5.1 Regionale Fallstudie Landkreis Hildesheim

Abbildung 17: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Hildesheim

Landkreis Hildesheim	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	37
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	1 Projekt
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	bisher keine Projekte angemeldet
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	30.900 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	109
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	724
unterstützte Investitionen	14 Mio. €

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Für den Landkreis Hildesheim als viertgrößtem Landkreis in Niedersachsen und Nicht-GRW-Region bietet die RTB-KMU-Förderung ein wichtiges Standbein zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen. Die hier dargestellten "practice-Ansätze" bzw. Besonderheiten im Hinblick auf die Förderphilosophie und Umsetzung der KMU-Förderung im Landkreis Hildesheim beziehen sich auf

- die strategische Ausrichtung und die Richtlinienausgestaltung,
- den Umgang mit den Bewertungskriterien,
- die Einschätzung der Umsetzungsprobleme (v.a. im Schwerpunkt 2) sowie



- die Einschätzung des Aufwands bei der Antragsabwicklung und Verbesserungspotenziale.

Strategische Ausrichtung und Richtlinienausgestaltung

Die Förderung erfolgt ausschließlich auf Basis der AGFVO. Es wurde keine zusätzliche Brancheneingrenzung vorgenommen, da davon ausgegangen wird, dass innovative Betriebe mit Wachstumsperspektiven in allen Branchen zu finden sind. Mit der Förderung einer diversifizierten Branchenstruktur sollen darüber hinaus Klumpenrisiken vermieden werden.

Der Landkreis Hildesheim schöpft bewusst die Möglichkeiten der investiven Förderung im Schwerpunkt 1 aus (Erweiterung, Errichtung und Übernahme von gewerblichen Unternehmen). Ziel ist die dauerhafte Unterstützung von Unternehmen in ihren Kernbereichen. Unter Berücksichtigung der „Beratungsstückkosten-Relation“ wird auf nicht-investive Fördertatbestände mit vergleichsweise kleinen durchschnittlichen Förderbeträgen verzichtet.

Fördervoraussetzung sind Investitionssummen von mindestens 50.000 Euro bei kleinen Unternehmen bzw. mindestens 100.000 Euro bei mittleren Unternehmen sowie gestaffelte absolute Arbeitsplatzziele in Abhängigkeit von der Betriebsgröße.

Bei den bisher bewilligten Vorhaben investiver Maßnahmen beläuft sich der durchschnittliche Fördersatz auf etwa 9 %. Der vergleichsweise große Hebeleffekt erreicht vor allem auch Unternehmen des Handwerks. Im Dienstleistungsbereich ist der Anteil an den bewilligten Anträgen dagegen schwächer ausgeprägt, da in diesem Sektor weniger in Anlagevermögen investiert wird.

Scoringanalyse/ Qualitätssicherung im Antragsmanagement

Erklärtes Ziel des Landkreises Hildesheim ist es, die Scoring-Kriterien transparenter zu gestalten als in der Landesrahmenregelung vorgegeben. Durch klare, transparente und nachvollziehbare Scoring-Kriterien soll zum einen die Entscheidungsgrundlage für die Akteure im Auswahlprozess der Einplanungsrunden verbessert werden (politische Vertreter und Verwaltungsvorstände der Städte und Gemeinden). Zum anderen wird mit einfach handhabbaren Kriterien der Berichtsaufwand für die Unternehmen gering gehalten und rechtliche Sicherheit geschaffen, die jeder nachträglichen kritischen Prüfung standhalten. Im Zuge der Neujustierung der KMU-Richtlinie (AGFVO-Novellierung) sind eine Neugewichtung der Scoring-Bereiche (s.u.) und eine Glättung bei der Ausgestaltung der Querschnittsziele erfolgt. In diesem Rahmen sind insbesondere in den acht Hauptbereichen sind insbesondere die Qualitätskriterien mit Querschnittszielcharakter und die Kategorie „Innovation“ mit klar definierten Unterkriterien bzw. Anforderungen an die Betriebe unterlegt worden:

- Förderung von Kleinbetrieben bis 50 Mitarbeiter
- Erhöhung der Dauerarbeitsplätze: gestaffelte Bepunktung in sechs Stufen zwischen 10 und 60 für Erhöhung der Dauerarbeitsplätze (von 10 % und mehr bis 75 % und mehr)



- Schaffung von Ausbildungsplätzen: max. 50 Punkte (10 Punkte pro Arbeitsplatz)
- Keine Vorförderung in den letzten sechs Monaten
- Vorlage aller zur Bewilligung notwendigen Antragsunterlagen bei der HI-REG spätestens zwei Monate nach Antragstellung
- Besondere Eignung des Projekts, Familie und Beruf zu verbinden:
 - Eine Auditierung mit Zertifikat liegt vor oder wird im Rahmen der Investition durchgeführt ("berufundfamilie" der Hertie-Stiftung oder Vergleichbares).
 - Kinderbetreuung im Betrieb oder als Gemeinschaftsprojekt wird angeboten oder im Rahmen der Investition umgesetzt.
- Nachhaltige / umweltbezogene Investitionen und Maßnahmen
 - Eine Auditierung mit Zertifikat liegt vor oder wird im Rahmen der Investition durchgeführt (EMAS, ISO 14001, Ökoproofit oder Vergleichbares).
 - Es liegt ein Nachweis vor, dass im Rahmen der Investition die Umwelt über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus entlastet wird (z.B. Abwärmenutzung, stoffliche Abfallverwertung, deutliche Unterschreitung von Grenzwerten).
- Innovativer Charakter des Projekts
 - Die Stellungnahme eines unabhängigen Innovationsberaters (z.B. InnovationsCoach, Kammer) liegt vor, mit der Bestätigung, dass das Investitionsvorhaben innovativ ist.
 - Das Investitionsvorhaben wird in Kooperation mit einer Hochschule oder einer außer-universitären Forschungseinrichtung durchgeführt.

Praktikabilität bei der Umsetzung der Maßnahmen im Schwerpunkt 2 und 3

3Die Förderung gemeinsamer regionaler Ziele über die Umsetzung von inhaltlich abgestimmten, kreisübergreifenden Projekten ist in der Praxis oft mit Schwierigkeiten verbunden. So bestehen bspw. im Programm „Technologietransfer in Kommunen“ Probleme bei der Abrechnung von Technologietransferdienstleistungen im eigenen Haus (Abrechnung von Pauschalen auf Ausgabenbasis).

Auch in der Maßnahme „Management von Innovationsnetzwerken“ werden hohe Anforderungen gestellt. So wird bereits vor der Netzwerkgründung mindestens ein Partner benötigt, der bereits eine Einlage getätigt hat. Vor dem Hintergrund der ohnehin sehr großen Schwierigkeiten, private Partner dauerhaft für Netzwerkprojekte zu gewinnen, wirken zusätzliche bürokratische Hürden oft kontra-



produktiv (vgl. Personalkostenabrechnung bzw. sonstige Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung).

Die zu enge Begrenzung der Innovationsbegriffs in der Maßnahme „Innovationsförderprogramm FuE“ und die fehlende Möglichkeit der Landkreise, die Förderkriterien selbst zu bestimmen, senkt den Anreiz für Wirtschaftsförderungseinrichtungen, diese Fördermaßnahmen effektiv zu vermarkten und anzubieten. Hier müsste aus Sicht des Landkreises Hildesheim das qualifizierte Vorschlagsrecht immer greifen, wie es beim Technologietransferprogramm faktisch der Fall ist.

Abwicklungsaufwand der RTB aus Sicht der Wirtschaftsförderung Hildesheim Region

Für die Einordnung des Verwaltungsaufwands und die Beurteilung der Abwicklungseffizienz sind aus Sicht der HI-REG GmbH die eingesetzten Ressourcen möglichst vollständig zu erfassen. Daher ist neben der eigentlichen Antragsberatung und Verwendungsnachweisprüfung insbesondere auch der Aufwand für weitere organisatorische bzw. strategische Aktivitäten zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die Kreise und kreisfreien Städte als auch für das Land selbst (NBank / Ministerium). Hierzu zählen vor allem:

- die Richtlinienerstellung,
- das Anfragenmanagement bei der NBank hinsichtlich Richtlinienerstellung, Kalkulation der Overheadkosten etc.,
- die Lerneffekte der Landkreise in der VN-Prüfung als völlig neuem Aufgabenbereich,
- der Aufwand für die Dokumentation der Finanz- und Kontrolldaten im WebSta und sonstige Aktivitäten im Rahmen der Begleitforschung sowie
- der Abstimmungsaufwand für übergeordnete strategische Aufgaben der Landkreise (bspw. NEWIN-Runden).

Das Programm wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings sollten aus Sicht der HI-REG GmbH die Rahmenbedingungen des Landes zur Abwicklung des Programms effizienter gestaltet werden. Eine ganzheitliche Kosten-Nutzen-Betrachtung der Abwicklung muss daher neben der halben Vollzeitstelle für die Phase der Antragserstberatung bis zur Bewilligung und einer weiteren halben Stelle für die VN-Prüfung und das Rückforderungsmanagement auch die o.g. strategischen Aufgaben miteinbeziehen. Daher ist zu prüfen, ob die Antragsbearbeitung, zumindest aber die VN-Prüfung, bei der NBank nicht kosteneffizienter angesiedelt wäre.

Fazit

Trotz der geäußerten Kritik am Abwicklungsaufwand wird die RTB-Förderung und insbesondere das KMU-Programm als wichtiger Beitrag zur regionalen Entwicklung angesehen. Insgesamt wirkt die KMU-Förderung als stabilisierender Faktor, der das Fördergefälle reduziert hat und einen Beitrag zur



Verhinderung der Abwanderung in andere Bundesländer leistet. Darüber hinaus lässt sich das Instrument gut in das Wirtschaftsförderungsportfolio integrieren und bietet einen effizienten Einstieg für die Kommunikation in Richtung Unternehmen hinsichtlich weiterführender Beratungs- und Förderangebote.

5.2 Regionale Fallstudie Landkreis Diepholz

Abbildung 18: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Diepholz

Landkreis Diepholz	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	2
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	1 Projekt
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	keine Förderung vorgesehen
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	35.000 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	16
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	72
unterstützte Investitionen	1,3 Mio. €

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Der Landkreis Diepholz zählt zu den großen Flächenkreisen in Niedersachsen. Mit seiner vorwiegend ländlich geprägten Struktur weist er eine stark KMU-geprägte Struktur auf und eine breite Branchendiversifizierung. Die RTB-Mittel konzentrieren sich zu rund 80 % auf die KMU-Förderung im Schwerpunkt 1 (300.000 € pro Jahr) sowie die Maßnahme „Technologietransfer in Kommunen“ (400.000 €). Im Bereich Technologietransferberatung hat der Landkreis Diepholz die RTB-Mittel genutzt, um die bereits langjährig bestehende Kooperation mit der nevis beratung, Oldenburg (früher Regio Institut GmbH) auszubauen.

Kreiseigenes KMU-Förderprogramm

Eine Besonderheit des Landkreises Diepholz ist das bereits seit 1978 bestehende Kreisförderprogramm, das derzeit eine jährliche Mittelausstattung von rund 1,3 Mio. € aufweist. Im Rahmen dieses Programms werden jährlich ca. 70 Fälle nach der De-Minimis-Verordnung gefördert. Der Fokus richtet sich dabei insbesondere auf kleine und auch Kleinstunternehmen.

Damit belaufen sich die jährlichen Mittel aus dem eigenen Kreisförderprogramm zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen auf das Vierfache der RTB-KMU-Förderung. Die RTB-Förderung stellt damit quasi eine Ergänzungsförderung dar.

Verzahnung der beiden KMU-Förderprogramme



Der Landkreis Diepholz verfolgt mit beiden Förderprogrammen eine einheitliche Strategie hinsichtlich der zentralen Fördervoraussetzungen. Wichtigste Maßgabe des Landkreises Diepholz ist es, unter Berücksichtigung der geplanten Mittelabflüsse in den beiden Programmen den Verwaltungsaufwand insgesamt zu minimieren.

Das schon bestehende Kreisförderprogramm konzentriert sich aufgrund des vergleichsweise geringen administrativen Aufwands auf die „Masse“ der Anträge. Die Förderung wird lediglich nach der De-Minimis-Verordnung abgewickelt, ohne die Kontrollpflichten im Rahmen der Landeshaushaltsordnung. Über die RTB-KMU-Förderung werden demgegenüber bewusst nur besonders große Investitionsprojekte abgewickelt, um die Zahl der Förderfälle und damit den bürokratischen Mehraufwand für die Unternehmen gering zu halten.

Restriktive Fördervoraussetzungen mit hohen Arbeitsplatzwirkungen

Die beiden KMU-Programme des Landkreises Diepholz weisen darüber hinaus im Vergleich mit den anderen RTB-KMU-Richtlinien besonders hohe Anforderungen an die Unternehmen auf. Hierzu zählen vor allem

- die grundsätzlichen Fördervoraussetzungen und Arbeitsplatzziele (bei Neuansiedlungen und Existenzgründungen in der ersten Ansiedlungsstufe müssen mindestens fünf Dauerarbeitsplätze neu geschaffen und besetzt werden),
- der Ausschluss bestimmter Branchen und Zielgruppen über die De-minimis- und AGFVO hinaus (Groß- und Einzelhandel mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche, Freie Berufe),
- die im Verhältnis zu den geforderten Arbeitsplatzzielen vergleichsweise geringe Maximalfördersumme von 50.000 € (mit Ausnahmen),
- die vergleichsweise geringe maximale Zuschusshöhe von 7,5 % für mittlere Unternehmen und 15 % für kleine Unternehmen,
- die hohen Kriterien bei Erweiterungsvorhaben (Erhöhung der vorhandenen Arbeitsplätze um 20% sowie dem Vorhandensein von mindestens fünf Dauerarbeitsplätzen),
- die langen Bindungsfristen von fünf Jahren, falls ein Unternehmen veräußert, stillgelegt oder an einen Standort außerhalb des Landkreises verlagert wird sowie
- die Rückzahlungsforderung bei Nichteinhalten der Bindungsfristen und der Arbeitsplatzziele.

Mit den aufgeführten Fördervoraussetzungen werden hohe Anforderungen an die Unternehmen gestellt. Sofern der Mittelabfluss der RTB-KMU-Förderung bis 2013 gelingt, ist von einer hohen Fördereffizienz auszugehen.



Fazit

Im Landkreis Diepholz stellen die RTB-Mittel eine Ergänzungsförderung zum eigenen Kreisförderprogramm dar. Wichtigstes Ziel in der Abwicklung der EFRE-Mittel ist die Minimierung des damit verbundenen Aufwands. Aufgrund des höheren Abwicklungsaufwands werden über das RTB daher bevorzugt große Förderfälle finanziert. Gesteuert wird die Projektauswahl insbesondere durch eine im niedersächsischen Vergleich besonders restriktive und dadurch anspruchsvolle Förderkriterien mit hohen Arbeitsplatzzielen.

5.3 Regionale Fallstudie Landkreis Oldenburg

Abbildung 19: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Oldenburg

Landkreis Oldenburg	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	111 (davon 91 nicht investiv)
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	bisher keine Projekte
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	bisher keine Projekte angemeldet
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	3.800 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	77
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	964
unterstützte Investitionen	4,6 Mio €
Unterstützung von Internetauftritten	56
Unterstützung von Messeauftritten	35

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Der Landkreis Oldenburg hatte im Vorfeld der Initiierung der RTBs hohe Erwartungen bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung und einer deutlich ausgeweiteten Fördermöglichkeit. Insbesondere wurde die Möglichkeit, die Wirtschaftsförderungsinstrumente noch stärker auf die im Landkreis Oldenburg bestehende Wirtschaftsstruktur auszurichten, durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Landkreis Oldenburg (WLO) positiv eingeschätzt. Diese Erwartungen haben sich zum jetzigen Zeitpunkt nach Einschätzung der WLO auch erfüllt. Durch die Bereitstellung der 2,5 Mio. € EFRE-Mittel und der damit verbundenen Bereitstellung der Kofinanzierung durch den Landkreis wurde neben der höheren eigenverantwortlichen inhaltlichen Ausrichtung der Unternehmensförderung auch eine anderweitig nicht zu leistende finanzielle Grundlage für die Erhöhung der Förderkulisse im Landkreis Oldenburg geschaffen.

Im Rahmen der Einführung der RTBs konnte der Landkreis Oldenburg inhaltlich ein Modell entwickeln, in dem sowohl die formalen Kriterien der Rahmenregelung des Landes berücksichtigt wurden als auch erfolgreiche, bestehende Förderprogramme des Landkreises eingebunden werden konnten.



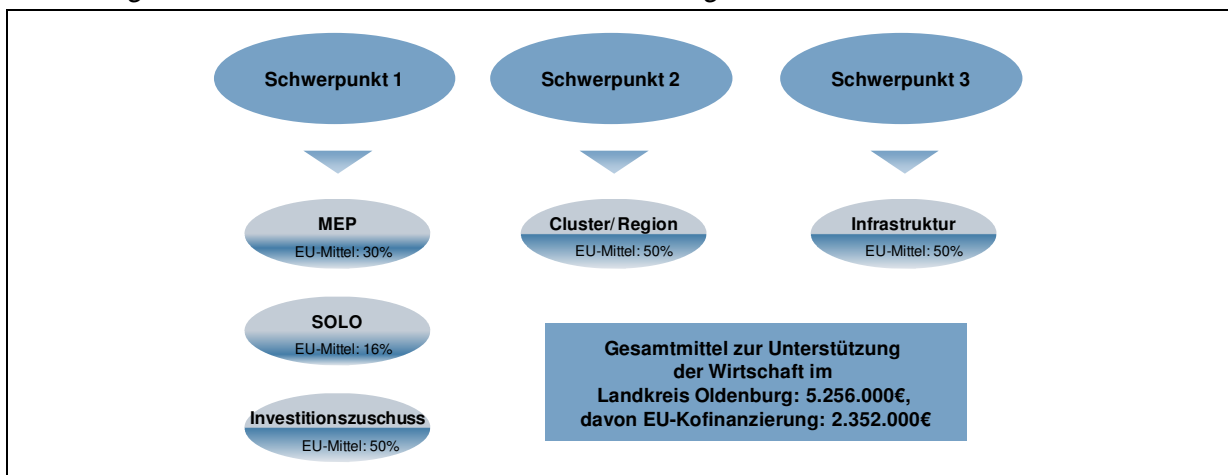
Strategische Aufteilung der Mittel in einem Fonds-Modell

Der so genannte „Flexi-Fonds“, der alle Förderprogramme im Landkreis Oldenburg bündelt, ist ein Konstrukt, in dem die einzelnen Förderprogramme des Landkreises gegenseitig deckungsfähig eingehen, so dass ein optimaler Mittelabfluss auch bei unterschiedlicher Nachfrage nach den einzelnen Programmen gewährleistet ist.

Der vom Wirtschaftsministerium vorgeschlagenen Mittelaufteilung des RTB zwischen den drei Schwerpunkten des EFRE wurde dabei annähernd entsprochen. 72% der Mittel werden durch das Investitionszuschussprogramm, das „Solo“-Sonderförderprogramm (investiv) und das Markterschließungsprogramm (nicht-investiv) nach derzeitigem Stand in dem Schwerpunkt 1 eingeplant. Das Förderprogramm Infrastrukturen wird dem Schwerpunkt 3 zugeordnet und stellt mit 20% des Budgets den zweitgrößten Anteil.

Innerhalb des Flexi-Fonds hat der Landkreis Oldenburg ebenfalls die Finanzierung seiner Aktivitäten in regionalen Zusammenschlüssen und Clustern konzentriert und bestreitet die Kofinanzierung durch 8% der Mittel des RTBs.

Abbildung 20: Flexi Fonds des Landkreises Oldenburg



Quelle: Flexi-Fonds Finanzierungsplanung 2008-2013, eigene Darstellung

Förderung im Schwerpunkt 1:

Das Programm des Investitionszuschusses wird durch die Förderrichtlinie auf keine spezifischen Zielgruppen ausgerichtet. Um einen spürbaren strukturpolitischen Impuls zu setzen, soll die gesamte Wirtschaftsstruktur im Landkreis Oldenburg angesprochen werden. Dies bedeutet im LK Oldenburg insbesondere eine starke Berücksichtigung des Handwerks und des Dienstleistungsgewerbes. In den strategischen Überlegungen des Landkreises kam insbesondere der Anknüpfung an das vorher bestehende Förderprogramm LKO Niederlassungsprogramm eine wesentliche Rolle zu. Durch die neuen Förderrahmenbedingungen sind im Landkreis Oldenburg jedoch deutlich mehr Unternehmen förderfähig. Eine Einschränkung durch zu enge Richtlinien oder durch unrealistische Anforderungen



an Innovationen für die regionalen Unternehmen hätte daher den strategischen Überlegungen widersprochen.

Nicht-investive Förderung

Eine Besonderheit der KMU-Landkreisförderung im LK Oldenburg ist der hohe Anteil der zu verausgabenden Mittel im Bereich der nicht-investiven Förderung. Durch das Förderprogramm des Landkreises zur Markterschließung⁸, können mit den veranschlagten 162.000 € EFRE-Mitteln eine Vielzahl an Unternehmen in ihren Bemühungen zur Markterschließung gefördert werden. Bisher konnten bereits über 90 Unternehmen im Landkreis Oldenburg unterstützt werden. In erster Linie werden Existenzgründer und junge Unternehmen gefördert, da lediglich die erstmalige Erstellung einer Internetpräsenz oder der erstmalige Messeauftritt außerhalb der Region gefördert werden.

Aus Sicht des Landkreises Oldenburg hat diese Mikroförderung von in der Regel 750 € je Förderfall zwei wesentliche Struktureffekte. Zum einen ist es in einer ländlich geprägten Region wie dem Landkreis Oldenburg wichtig, Anreize für die Unternehmen zu setzen, um Märkte auch außerhalb der Region zu erschließen. Zum anderen hat dieser Erstkontakt eine Sensibilisierung der Unternehmen für die Arbeit der Wirtschaftsförderung zur Folge. Daraus lassen sich zukünftig weitere positive, unterstützende Effekte für die Unternehmen erwarten.

Förderung durch Kofinanzierung der Gemeinden

Im Schwerpunkt 1 ist das Projekt „Solo“ eine weitere Besonderheit in der Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Region; Dort können in Einzelfallentscheidungen Förderungen durchgeführt werden, die eine besondere regionalökonomische Wirkung besitzen, über das Investitionsprogramm jedoch nicht gefördert werden können. In diesem Programm wird die besondere regionalökonomische Bedeutung durch eine Beteiligung der betroffenen Gemeinde belegt, die bis zu 50 % der Kofinanzierung trägt.

Förderung im Schwerpunkt 2:

Da aufgrund der bestehenden Wirtschaftsstruktur und der Größe des Landkreises Oldenburg die Realisierung sinnvoller Projekte im Schwerpunkt 2 auf Landkreisebene aus Sicht der Wirtschaftsförderung nicht möglich ist, werden die Mittel in Höhe von 8 % des RTBs für die Aktivitäten in diversen überregionalen Verbänden und Clustern eingesetzt. Dieses Beispiel zeigt, dass insbesondere für Regionen, die allein nicht die kritische Masse besitzen Projekte in dem Schwerpunkt 2 anzustoßen, die Möglichkeit besteht über Kooperationsprojekte einen wichtigen Beitrag in diesem Schwerpunkt zu leisten.

⁸ Da jedoch nicht alle Fördertatbestände auch durch das RTB förderfähig sind liegt die erwartete Kofinanzierung durch das RTB bei 30 %



Förderung im Schwerpunkt 3:

Im Mittelpunkt des Förderprogramms Infrastruktur steht die Entwicklung des Breitbandnetzes im Landkreis Oldenburg. In der Standortattraktivität für Unternehmen gewinnt die Verfügbarkeit eines Breitbandanschlusses zunehmend an Bedeutung. Daher setzt sich der Landkreis Oldenburg in seiner strategischen Ausrichtung für eine Verbesserung der Verfügbarkeit ein. Im Förderprogramm Infrastruktur konnten aufgrund der hohen Anforderungen in den Landesrichtlinien jedoch bisher noch keine Projekte umgesetzt werden.

Unbürokratische Unterstützung der regionalen Wirtschaft

Der Landkreis Oldenburg nutzt durch die Markterschließungsprogramme, besonders kurzen Vorlaufzeiten und unbürokratischem Vorgehen bei der Investitionsförderung die Möglichkeiten weitere Unternehmen von der Arbeit der WLO zu überzeugen, die bisher noch nicht hinreichend an der Wirtschaftsförderung partizipieren. Um die kurze Vorlaufzeiten zu gewährleisten, verzichtet der Landkreis Oldenburg daher auf feste Einplanungsrunden und entscheidet direkt nach Antragseingang über die Bewilligung der Förderung. Dies führt dazu, dass die Unternehmen schon kurz nach der Antragstellung die Förderzusagen bekommen können. U.A. durch diese Kombination der bisher im Land Niedersachsen nicht flächendeckend verbreiteten Möglichkeit der Förderung der Markterschließung für Unternehmen und der sehr schnellen Förderzusage wurde der Landkreis Oldenburg im Jahr 2008 auch als die mittelstandsfreundlichste Kommune (in der Kategorie Landkreise) ausgezeichnet.

Im Umsetzungsprozess wird für den Landkreis Oldenburg jedoch deutlich, dass durch die Landesregierung erteilten formellen Auflagen bei der Anzahl der derzeitigen Förderfälle ein hoher bürokratischer Aufwand entsteht. Aus der Perspektive des Landkreises Oldenburg eignet sich z.B. das Scoringssystem daher nur bei Mittelknappheit als geeignetes Instrument zur Auswahl der förderungswürdigen Projekte. Ansonsten kann durch den Einsatz der Richtlinie die Förderfähigkeit geprüft werden und dies sollte bei ausreichend vorhandenen Mitteln als Entscheidungskriterium genutzt werden. Durch das permanent einzusetzende Scoringssystem sieht der Landkreis für seine Situation eine deutlich erhöhte Bürokratie und bewertet den derzeit vor Ort benötigten Einsatz im Verhältnis zur Förderung und unter Effizienzgesichtspunkten daher auch als zu hoch.

Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass in der Region Landkreis Oldenburg aufgrund der vorliegenden Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur eine individuell gestaltete Ausrichtung des RTB notwendig ist, um die struktur- und beschäftigungspolitischen Ziele des Landkreises zu erreichen. Durch die individuelle Anpassung und Ausrichtung der einzelnen Förderprogramme im RTB können für die Region sinnvolle strukturpolitische Impulse gesetzt werden. Eine Eingrenzung auf High-Tech Branchen oder die Erhebung von hohen Anforderungen bezüglich des Innovationsgehaltes der Projekte würde dazu führen, dass die Mittel nicht in dem ausreichenden Maß abfließen würden und der erwartete Struktureffekt ausbleibt. Insgesamt zeigt das Fallbeispiel des Landkreis Oldenburg, dass die Rahmenrichtlinien und Vorgaben des Landes den Regionen einen hinreichenden Spielraum lassen, um ihre regionalpolitischen Ziele zu verfolgen.



5.4 Regionale Fallstudie Landkreis Osterholz

Abbildung 21: Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Osterholz

Landkreis Osterholz	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	21
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	1
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	bisher keine Projekte angemeldet
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	43.000 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	99
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	106
unterstützte Investitionen	8,2 Mio. €

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Die Nutzung von Strukturfondsmitteln gerade in wirtschaftlich benachteiligten Landkreisen wie dem Landkreis Osterholz ist aus Sicht der Wirtschaftsförderung von immenser Bedeutung für die regionale Entwicklung, da diese Mittel eingesetzt werden können, um Vorhaben umzusetzen, die aus eigener finanzieller Kraft nicht realisierbar wären. Daher wurden an die EFRE-Mittel hohe Erwartungen bezüglich möglicher Impulse für die Region geknüpft. Der Landkreis Osterholz hat aufgrund dieser Erwartungen das gemeinsam mit den Gemeinden entwickelte „Sonderinvestitionsprogramm Zukunft „Förderung von Wachstum und Beschäftigung im Landkreis Osterholz 2007-2013““ aufgelegt. Ziel dieses Programms ist es, durch eine entsprechende Schwerpunktsetzung bei der Umsetzung von Projekten die Voraussetzung zu schaffen, dass die Fördermittel gemeinsam mit der zu erbringenden Kofinanzierung im Sinne der strategischen Ziele des Landkreises eingesetzt werden. Die notwendige Kofinanzierung der Mittel kann sich in einer strukturschwachen Region und der damit einhergehenden angespannten Haushaltssituation als problematisch darstellen. Der Landkreis und seine angeschlossenen Gemeinden haben sich deshalb auf ein tragfähiges Modell zur Kofinanzierung der Finanzmittel aus dem EFRE verständigt. Dieses sieht vor, dass im Rahmen der KMU-Förderung die zu erbringende öffentliche Kofinanzierung zu gleichen Teilen aus den Haushalten des Landkreises und der Gemeinden finanziert wird. Insgesamt ergab sich auf dieser Grundlage ein strategischer Rahmen für die Nutzung des RTBs, der den Einsatz der Finanzmittel für die Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Lebensqualität im Landkreis Osterholz gewährleistet.

Intrakommunale Beteiligung durch den Lenkungsausschuss „EU-Konvergenzförderung“

Als Entscheidungsgremium über den projektbezogenen Einsatz der Fördermittel wurde von Landkreis und Gemeinden ein gemeinsamer Lenkungsausschuss „EU-Konvergenzförderung“ gegründet. In diesem sind der Landrat und die 7 Bürgermeister der Gemeinden und der Stadt Osterholz-Scharmbeck vertreten. Durch diese personelle Besetzung wird eine größere Nähe zu den zu fördernden Unternehmen und damit aus Sicht der Wirtschaftsförderung eine bessere



Entscheidungsgrundlage geschaffen. Die Mitglieder treffen gemeinsam die strategischen Entscheidungen über den Einsatz der Strukturfondsmittel und sind damit ebenso an der operationellen Umsetzung der RTBs und insbesondere der KMU-Förderung beteiligt. So ist der Landkreis Osterholz einer der wenigen Landkreise in Niedersachsen, in denen die Gemeindevertreter ein Mitbestimmungsrecht über die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen des KMU-Landkreisprogramms besitzen. Die intrakommunale Beteiligung bedeutet im Landkreis Osterholz jedoch keine Budgetierung oder Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden.

Strategische Mittelaufteilung auf die EFRE-Schwerpunkte

Aus Sicht der Wirtschaftsförderung und den am Prozess beteiligten politischen Vertretern sollten auch die strukturpolitischen Ziele des Landkreises Osterholz durch einen annähernd ausgeglichenen Mittelansatz zwischen den 3 Schwerpunkten des Regionalisierten Teilbudgets abgebildet werden. Eine Förderung innerhalb der RTBs allein mit Schwerpunkt in der Einzelbetrieblichen Förderung hätte nach Einschätzung der Wirtschaftsförderung nur begrenzte strukturelle Effekte bewirkt. Die wesentlichen Hemmnisse der Entwicklung der regionalen Wirtschaft werden eher im Bereich der mangelnden infrastrukturellen Voraussetzungen und des Wissens- und Technologietransfers gesehen als im unzureichenden Kapitalstock der regionalen Unternehmen.

Daher hat der Landkreis Osterholz entgegen der Empfehlung des Landes Niedersachsen lediglich 48 % der zur Verfügung stehenden Fördermittel für die „Einzelbetriebliche Unternehmensförderung“ eingeplant. In den Schwerpunkten 2 („Innovation“) und 3 („Infrastruktur“) werden 52 % der Fördermittel des Landkreises eingeplant.

Förderung im Schwerpunkt 1:

Auf Basis der bestehenden Wirtschaftsstruktur hat der Landkreis Osterholz die KMU-Förderrichtlinie so ausgestaltet, dass es durch die Investitionszuschüsse ermöglicht wird, die vorhandene Struktur sowie die Unternehmen in ihrer Innovations- und Zukunftsfähigkeit zu stärken. Dies bedeutet, auch gezielt vorhandenes Gewerbe, Dienstleistungen und das Handwerk in die Förderung einzubeziehen. Neben den besonders gewichteten Bereichen der Förderung des Wachstums der Unternehmen und der Beschäftigung wird ebenfalls die Innovationsförderung innerhalb der KMU in den Mittelpunkt gestellt. Die Wirtschaftsförderung des Landkreises macht jedoch deutlich, dass Innovationen in ländlichen Regionen anders zu bewerten sind und mit anderen Maßstäben agiert werden muss, als das in einer Großstadt der Fall wäre. Daher wird im Landkreis auch eher der Fokus auf die Unterstützung kleiner Betriebe gelegt. Diese werden demgemäß im Scoring besonders bepunktet. Insgesamt ist die Zuschusshöhe der Förderung auf bis zu 100.000 € pro Förderfall abzgl. der erforderlichen Unternehmensanteile begrenzt. Die Entscheidung über die Vergabe der Förderzuschüsse erfolgt in zwei Einplanungsrunden pro Jahr und wird vom Lenkungsausschuss EU-Konvergenzförderung getroffen.

Förderung in den Schwerpunkten 2 und 3 :

32 % der Mittel werden in den Schwerpunkt 2 („Innovation“) eingebracht und sollen dort für nachhaltige Projekte ausgegeben werden. Ein wesentliches, mehrjähriges Projekt in diesem Förderbereich ist die Unterstützung des Wissens- und Technologietransfers. Gerade die regional stärker verwurzelten kleinen und mittleren Unternehmen sind häufig aufgrund von begrenzten



personellen und finanziellen Ressourcen nicht in der Lage, eine eigene Abteilung für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten vorzuhalten. Um auch diesen Unternehmen einen entsprechenden Zugang zu ermöglichen und dabei ein einheitliches Verfahren zu schaffen, haben sich bereits 1999 6 Landkreise im Elbe-Weser-Raum zusammen geschlossen. Mit der Durchführung wurde das „Transferzentrum Elbe-Weser (TZEW)“ beauftragt. Inhaltlich stehen dort insbesondere die Entwicklung von regionalen Technologieschwerpunkten in Kooperation mit den Unternehmen und Hochschulen der gesamten Region sowie die Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen in der Lösung technologischer Fragestellungen im Mittelpunkt. Die beteiligten Landkreise unter der Koordination durch den Landkreis Osterholz unterstützen das TZEW aus den Mitteln des RTBs und können ihren Unternehmen dadurch kostenlose Beratungen und Unterstützung in technologischen Fragestellungen anbieten. Durch dieses Kooperationsprojekt in der gesamten Region Elbe-Weser unter der Beteiligung von 6 Landkreisen findet ein wesentlicher Wissenstransfer innerhalb der Region statt.

In der Wirtschaftsförderung bestehen weitere konkrete Planungen für die Mittelverwendung aus dem Schwerpunkt 2 in anderen Projekten. Bisher konnten diese jedoch noch nicht umgesetzt werden. Dies ist insbesondere in den hohen Anforderungen der Förderrichtlinien, notwendigen Abstimmungsprozessen mit dem Land sowie der für die Vorbereitung der Projekte notwendigen Zeit begründet.

20 % der RTB-Mittel sollten im Schwerpunkt 3 verausgabt werden. Dort war angedacht, das für ländliche Regionen immanente Problem der Breitbandversorgung durch entsprechende Vorhaben auch unter Einsatz der Mittel des RTBs zu lösen. In der Ausgestaltung der entsprechenden Förderrichtlinie des Landes sind die Kriterien jedoch deutlich zu hoch, so dass dort derzeit keine Förderung aus dem RTB stattfindet. Sollte diese Problematik nicht behoben werden, sieht der Landkreis auch zukünftig keine Möglichkeit, Projekte zu initiieren. Dies ist insofern problematisch, da der Landkreis im Themenbereich der Breitbandversorgung für den ländlichen Raum bereits wesentliche Projekte, wie z.B. die Ansiedlung des Breitband-Kompetenzzentrums, initiiert hat und nun die Ausweitung der Aktivitäten als wichtiger strategischer Baustein im Wirtschaftsförderungskonzept eingeschränkt wird. An dem Thema wird weiter sehr intensiv im Landkreis gearbeitet. Zurzeit werden hier vorrangig andere Förderprogramme in Anspruch genommen. Abseits der Breitbandförderung sieht der Landkreis wenig Möglichkeiten, die Mittel im Schwerpunkt 3 einzusetzen und erwägt, eine Mittelumschichtung in Richtung Schwerpunkt 1 durchzuführen.

Fazit

Die Implementierung der RTBs in Niedersachsen hat im Landkreis Osterholz die regionale Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Landkreis verstärkt. Durch die Einbeziehung der Kommunen konnten wichtige Herausforderungen, die mit der Umsetzung eines Förderprogramms mit dieser Mittelausstattung verbunden sind, bewältigt werden. Durch das KMU-Landkreisprogramm ist eine Unternehmensförderung ausgestaltet worden, der wesentliche Informationen über die Wirtschaftsstruktur sowie die zu fördernden Unternehmen zu Grunde liegen.



5.5 Regionale Fallstudie Region Hannover

Abbildung 22: Steckbrief: Quantitative Daten Region Hannover

Region Hannover	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	30 (davon 2 nicht investiv)
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	4 Projekte
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	keine Förderung vorgesehen
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	45.000 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	269
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	757
unterstützte Investitionen	9,6 Mio. €

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Der Wirtschaftsraum Hannover erhält in der EU-Strukturfondsförderperiode 2007-2013 im Rahmen des Ziels 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ erstmalig finanzielle Mittel aus dem EFRE. Mit den RTBs wird die Erwartung verbunden diese Mittel auch in Eigenverantwortung einsetzen zu können. Dieses Instrument verlagert die Entscheidung über Projekte auf die kommunale Ebene, dort wo aus Sicht der Wirtschaftsförderer eine größere Markt- und Problemnähe vorhanden ist und auch eine unbürokratische Umsetzung erfolgen kann. Bisher sind Richtlinien des Wirtschaftsministeriums in den Schwerpunkten 1, 2 und 3 des Operationellen EFRE-Programms für das RTB geöffnet. Die Region Hannover würde es begrüßen, wenn das Instrument RTB auch für Richtlinien anderer Ministerien geöffnet wird.

Die Verteilung der EFRE-Fördermittel wurde jeweils für die Regionen im RWB- und Konvergenzgebiet Niedersachsen gleichmäßig vorgenommen. Dadurch besitzen die Regionen zwar nominell die gleichen Fördermittel, im Verhältnis zur regionalen Wirtschaftskraft bestehen unterschiedliche Mittelausstattungen. Wünschenswert wäre aus Sicht der Region Hannover gewesen, dass die RTB-Mittel im Verhältnis zur regionalen Wirtschaftskraft vergeben worden wären.

Umsetzung der EFRE-Förderung in der Region Hannover

Die hannoverimpuls GmbH setzt für die Region und die Landeshauptstadt Hannover die EFRE-Förderung um. Die Grundlage dieser Umsetzung ist eine gemeinsam von Region und der Landeshauptstadt Hannover entwickelte EFRE-Strategie für den Wirtschaftsraum Hannover. Zur Umsetzung der EFRE-Förderung wurde eine "EFRE-Regionalagentur" - eingerichtet, die ein Geschäftsbereich bei der hannoverimpuls GmbH ist. Ein Förderausschuss, bestehend aus dem Regionspräsidenten, dem Wirtschaftsdezernenten der Region Hannover, dem Oberbürgermeister und



dem Wirtschaftsdezernenten der Landeshauptstadt Hannover sowie zwei Hauptverwaltungsbeamten der Umlandkommunen, ist die steuernde Instanz der Regionalagentur.

Die Aufteilung der -EFRE-Mittel auf die 3 Schwerpunkte erfolgte in der Region Hannover auf Basis der erarbeiteten Strategie. Region und die Landeshauptstadt Hannover haben sich zunächst dafür entschieden, je 50% der zur Verfügung stehenden Mittel den Schwerpunkten 1 und 2 zuzuordnen. Eine Förderung im Schwerpunkt 3 wurde nicht vorgesehen.

In der Einzelbetrieblichen Förderung werden die einzelnen Unternehmen -mit der Zielsetzung gefördert, maximale Effekte hinsichtlich der Wirkung auf Arbeitsplätze, Innovationen und Wertschöpfung der Unternehmen im Wirtschaftsraum Hannover zu erreichen. Der im Vergleich zu anderen Regionen sehr hohe Mittelansatz im Schwerpunkt 2 dient dabei insbesondere der Verstärkung von Technologie- und Wissenstransfer in der Region und der Förderung des Wissenschaftsstandortes.

Förderung im Schwerpunkt 1:

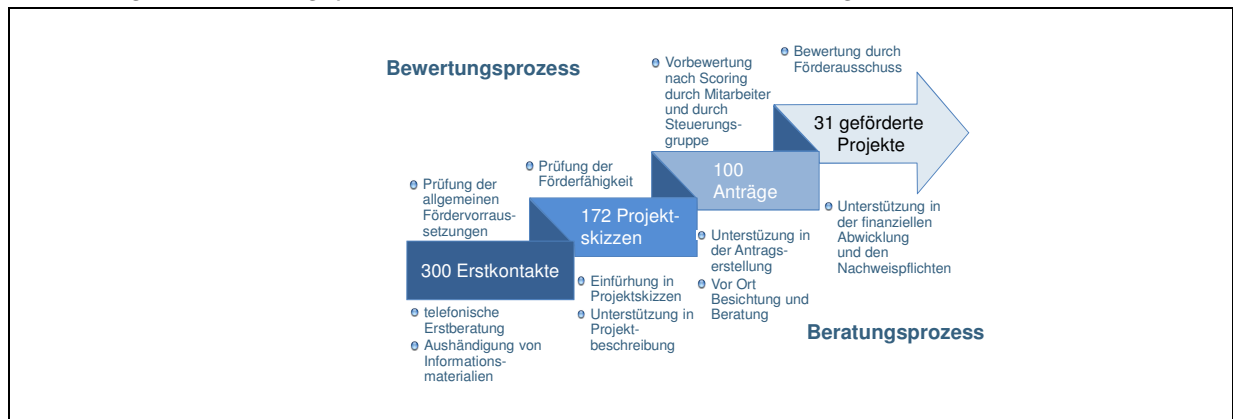
Bei der Entwicklung des Scoringsystems und der KMU-Förderrichtlinie hat die Region Hannover auf die Erfahrungen und das Know-how anderer Landkreise, insbesondere des Landkreises Diepholz zurückgegriffen. Andere Landkreise hatten bereits in anderen Förderperioden Erfahrungen mit KMU-Programmen gemacht.

Über die einzelbetriebliche Förderung entscheidet der Förderausschuss im Rahmen der Landes- und der eigenen Richtlinie. -. Die Regionalagentur übernimmt - das gesamte Fördermanagement von der Antragstellung bis zur Mittelgewährung. Für die Mittelvergabe sieht das Land ein Erstattungsmodell vor, so dass eine Vorfinanzierung durch die hannoverimpuls GmbH bzw. die Region Hannover als Kofinanzierer notwendig ist. Der Förderausschuss tagt viermal im Jahr (Einplanungsrunden). Die Bewilligung von KMU-Projekten pro Jahr wird so gestaltet, dass für die gesamte Förderperiode Mittel ausgeschüttet werden können. So soll nach Einschätzung der Region ein zu schneller Mittelabfluss verhindert werden, der im Zeitablauf der Förderperiode spätere Projekte benachteiligen würde.

Die Qualitätskriterien für die Bewertung der Förderwürdigkeit sind relativ hoch angesetzt. Dies wird z.B. deutlich durch die hohe Anzahl an Unternehmen, die die Mindestpunktzahl des Scoringverfahrens nicht erreichen. So werden in der Region Hannover derzeit ca. 70 % der Anträge abgelehnt, da die Bewertung der Projekte keine ausreichende Förderwürdigkeit ergab.



Abbildung 23: Beratungsprozess in der KMU-Landkreisförderung Hannover



Quelle: eigene Darstellung

Die Bewertung der Projekte erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren in dem sowohl internes Know-how von hannoverimpuls (Branchenexperten) als auch externes know how (Wirtschaftsförderer der Region) eingebunden sind. Die Betreuung umfasst dabei sogar die persönliche Visite der Projekte, um sich auch vor Ort einen Eindruck zu machen.

Hohe Förderquoten zur Verbesserung der Wirkungen

Die Förderung erfolgt nach De-minimis sowie nach eigenen Fördersätzen von 20 % bei mittleren Unternehmen und 30 % bei kleineren Unternehmen, die Mindest-Investitionssummen liegen bei 50.000 € investiv und 25.000 € nicht-investiv. Durch diese individuelle Ausgestaltung der Richtlinie versucht die Region Hannover zum einen den Aufwand, der durch die Förderunterstützung entsteht, in ein vernünftiges Verhältnis zu den Fördersummen und damit den ausgelösten Struktureffekten zu setzen. Zum anderen wird versucht mögliche Mitnahmeeffekte der Unternehmen zu reduzieren. -

Förderung im Schwerpunkt 2:

Wesentliche Ziele der Projekte in Schwerpunkt 2 sind die Verbesserung des nationalen und internationalen Rankings des Hochschulstandortes Hannovers, die Verstärkung der Vernetzungen zwischen den wissenschaftlichen Einrichtungen und den Unternehmen im Wirtschaftsraum Hannover sowie die Steigerung der FuE-Intensitäten der Unternehmen über die Förderung von Verbundprojekten.

Mit RTB-Mitteln werden bisher Projekte im Rahmen der Förderrichtlinie "Management von Innovationsnetzwerken" und in der Förderrichtlinie "Wissens- und Technologietransfer" gefördert. Die Förderung von bisher drei Projekten im Rahmen der Richtlinie "Management von Innovationsnetzwerken" war u.a. möglich, weil sie auf Vorentwicklungen durch hannoverimpuls "aufsetzen" konnten. Die Beratung im "Wissens- und Technologietransfer" ist sehr erfolgreich angelaufen, die geplanten Beratungstage werden erreicht und wahrscheinlich überschritten.

In der Umsetzung hat das Vorschlagsrecht für die Projektförderung im Rahmen der Förderung von Innovationsnetzwerken nach Einschätzung der Region gut funktioniert. Das Verfahren läuft wie verabredet. Zwar ist der Aufwand in der Abstimmung mit der NBank im Vorfeld der Projekte relativ



hoch, die NBank hat jedoch insbesondere in Fragen der Projektfinanzierung eine wichtige beratende Funktion. Gleichwohl wünschen sich Region und Landeshauptstadt auch für diese Förderrichtlinien ein Verfahren, das es den Kommunen erlaubt, selbst über die Verwendung der RTB-Mittel zu entscheiden, zumal sie wesentliche Teile der Kofinanzierung sicherstellen.

Fazit

Durch das RTB wird die interkommunale Kooperation weiter verbessert. Die Region Hannover konnte auf bestehende Erfahrungen zur Richtlinienerstellung in anderen Regionen Niedersachsens zurückgreifen. Dies ist ein wichtiges Beispiel für den Wissenstransfer zwischen den Wirtschaftsförderern, der für eine optimale Entwicklung der RTBs nötig ist.

Durch das RTB wird die Entscheidung über Projekte auf die kommunale Ebene verlagert, dort wo eine große Markt- und Problemnähe vorhanden ist und auch eine unbürokratischere Umsetzung erfolgen kann. Neben der hohen Mittelverwendung im Schwerpunkt 2 wurde in der Region Hannover auch der Schwerpunkt 1 stark auf die Unterstützung von Hochtechnologie-Innovationen ausgerichtet. Durch relativ hohe Anforderungen in der Einzelbetrieblichen Förderung wird eine sehr hohe Qualität der geförderten Projekte hinsichtlich des Innovationsgrades und der Beschäftigungseffekte erreicht. Diese Qualität wirkt deutlich auf die Erreichung der Lissabon Ziele des EFRE und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Unternehmen. Eine weitere Ausweitung der direkten kommunalen Verantwortung (Budgethoheit) bei der Umsetzung der EFRE-Förderung durch das Regionalisierte Teilbudget erscheint aus Sicht der Region Hannover daher sinnvoll.



5.6 Regionale Fallstudie Landkreis Emsland

Abbildung 24 Steckbrief: Quantitative Daten Landkreis Emsland

Landkreis Emsland	
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 1	147
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 2	keine Förderung vorgesehen
Anzahl Förderfälle im Schwerpunkt 3	keine Förderung vorgesehen
Förderung im Schwerpunkt 1	-
durchschnittliche Fördersumme je Förderfall	12.000 €
zu schaffene Ausbildungs- und Arbeitsplätze	355
zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze	
unterstützte Investitionen	16,5 Mio. €

Quelle: WebSta-Daten, Stand 08/2009

Ziele und Erwartungen an das RTB

Der Landkreis Emsland war bereits im Initiierungsprozess der RTBs ein großer Befürworter der stärkeren Eigenverantwortung der kreisfreien Städte und Landkreise. Die in den RTBs programmierten 2,5 Mio. € je Landkreis führen nach Ansicht des Landkreises jedoch zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Landkreise die regionale Wirtschaftsentwicklung eigenverantwortlich zu unterstützen. In großen Landkreisen, wie z.B. dem Emsland mit ca. 12.000 Betrieben, stehen im Verhältnis zur Wirtschaftsstruktur deutlich weniger Fördermittel zur Verfügung. Dementsprechend ist der finanzielle Spielraum hier geringer ausgeprägt. Der Landkreis Emsland hat sich daher dazu entschieden durch die RTBs lediglich eine Förderung im Schwerpunkt 1 der Einzelbetrieblichen Förderung vorzunehmen. Dort besteht aus Sicht des Landkreises der größte Hebel zur Stärkung der regionalen Wirtschaft. Schon in der vorherigen Förderperiode hat der Landkreis positive Erfahrungen mit der Einzelbetrieblichen Förderung gesammelt, die durch die RTBs weiter verstetigt werden sollen. Inwiefern die zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen, um den Unterstützungsbedarf der Unternehmen zu decken wird jedoch kritisch betrachtet.

In den Themenbereichen der Schwerpunkte 2 + 3 des EFRE initiiert der Landkreis derzeit ebenfalls Projekte, die aufgrund der Mittelknappheit im RTB ohne Förderunterstützung des EFRE allein durch Kreismittel finanziert werden. Projekte wie z.B. das Netzwerk MEMA oder andere Aktivitäten in der Ems-Achse werden vom Landkreis in Eigenleistung finanziert und tragen zur Verbesserung des Wissenstransfers in der Region bei.



Förderung im Schwerpunkt 1:

Der Landkreis Emsland konnte in der Ausgestaltung des KMU Landkreisprogramms bereits auf vielfältige Erfahrungen durch vergangene Förderperioden aufbauen. Diese Erfahrungen konnten auch an andere Landkreise und das Land Niedersachsen zur Erstellung der KMU-Richtlinien weitergegeben werden. Aus diesen Erfahrungen resultiert auch die Fokussierung allein auf die Unterstützung von investiven Maßnahmen. Durch die Evaluierung des in den 90er Jahren durchgeführten Programms RETEX vertritt der Landkreis die Einschätzung, dass der Aufwand für die Unternehmen in der Förderung von nicht-investiven Projekten deutlich zu hoch ist. Eine Förderung nicht-investiver Projekte, die mit hohen Nachweispflichten verbunden sind, fördert nach Einschätzung des Landkreises eher die Bürokratieverdrossenheit der Unternehmen und wurde daher nicht in das KMU-Landkreisprogramm aufgenommen.

Das KMU Landkreisprogramm wurde stark auf die Unterstützung des Kapitalstocks der Unternehmen ausgerichtet. Dabei ist die Förderung im Emsland aufgrund der Unternehmensstruktur insbesondere auf Existenzgründer sowie auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgerichtet. Eine Förderung beginnt bei 7,5% (mittlere Unternehmen) bzw. 15% (kleine Unternehmen) der Mindestinvestitionssumme von 15.000 €. Diese kleinen Fördersummen sind insbesondere für Existenzgründer eine wesentliche Unterstützung, da sie oftmals in der Bankfinanzierung die nicht ausreichende Eigenkapitalausstattung ausgleichen.

Durch diese kleinteilige Förderung konnten in der Förderperiode 2007/2008 im Emsland fast 150 Unternehmen gefördert werden. Die hohe Anzahl an Förderfällen führt jedoch auch zu einem hohem Aufwand in der Abwicklung. Der Landkreis hat daher den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum genutzt und vereinfachte Antragsstellungen und VN-Prüfungen eingeführt, die die Bürokratiekosten weitestgehend reduzieren. Dennoch bleibt das Modell mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, der jedoch bewusst von der politischen Ebene des Landkreises akzeptiert wird, um die Unterstützung der für die regionale Entwicklung bedeutenden Existenzgründer und KMU's zu sichern.

Eine Einzelbetriebliche KMU-Förderung im Emsland ist ausdrücklich nicht einzig auf die Unterstützung von High Tech Innovationen ausgerichtet. Die kritische Masse an Unternehmen mit eigenen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen oder internen FuE-Budgets, aber auch Forschungseinrichtungen und Hochschulen ist nicht vorhanden. Dennoch sind die innovierenden Unternehmen im Emsland oftmals „Hidden Champions“ und Weltmarktführer für ihre Produkte. Die Bewertung der Anträge erfolgt daher im Scoring des Landkreises eher aus regionaler und unternehmerischer Perspektive.

Umsetzung der Förderung

Der Landkreis hat den Umsetzungsprozess und die Beratung möglichst unbürokratisch für die Unternehmen ausgestaltet. Um eine möglichst zeitnahe Bewilligung der Anträge durchzuführen, verzichtet der Landkreis auf feste Einplanungsrunden. Vielmehr wurde das Scoringsystem so ausgestaltet, dass die Erreichung der Mindestpunktzahl eine Förderwürdigkeit bescheinigt. Um auch für zukünftige Projekte die Fördergerechtigkeit zu wahren, werden feste Jahrestanchen der Fördermittel eingesetzt. In der Beratung werden schon frühzeitig intensive Gespräche mit den Antragstellern über Art und Umfang der Projekte geführt, um nicht förderfähige und nicht förderwürdige Projekte vor der schriftlichen Antragstellung auf andere Förderachsen umzulenken oder



von einer Antragstellung abzuraten. Durch diese Praxis musste der Landkreis bisher keine Ablehnungen auf Grund mangelnder Förderwürdigkeit durchführen. Aus Sicht des Landkreises werden dadurch mehrere Ziele erreicht: Zum einen werden die Verwaltungsaufgaben für den Landkreis durch diese frühzeitige Bewertung reduziert, zum anderen wird für die Unternehmen der Aufwand eines Antrages ohne Aussicht auf eine Förderung vermieden. Solche Förderabsagen führen nach Einschätzung des Landkreises immer wieder zu Politikverdrossenheit auf Seiten der Unternehmen.

Die Bemühungen des Landkreises um eine unbürokratische Förderung werden jedoch teilweise durch einen hohen Abstimmungsaufwand mit der NBank konterkariert. Die Bewilligung der Mittel an die kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt nicht immer zeitnah, so dass es zu Verzögerungen in der Weiterbewilligung an die Unternehmen kommt. Ein weiterer kritischer Punkt im Prozess mit der NBank stellt nach Einschätzung des Landkreises Emsland das Verfahren zur Wiederbewilligung von Mittelrückflüssen dar. Diese müssen im derzeitigen Prozess erst über einen Änderungsbescheid der NBank wieder freigegeben werden. Aus Sicht des Landkreises wäre hier ein pragmatisches Verfahren auf Landkreisebene wünschenswert. Insgesamt spricht sich der Landkreis dafür aus, die Prozesse zwischen dem Land auf der einen Seite und den kreisfreien Städte und Landkreisen auf der anderen Seite weiter zu überprüfen, um die Effizienz der Förderung weiter zu steigern.

Fazit

Durch die RTBs konnte der Landkreis Emsland an seine bisherige Förderlogik zur Unterstützung von Existenzgründern sowie den kleinen und mittleren Unternehmen anknüpfen. Die positiven Erfahrungen der vergangenen Förderperiode konnten verstetigt werden, auch wenn im Verhältnis zu anderen kreisfreien Städten und Landkreisen der Spielraum des Emslandes deutlich kleiner ist. Eine Anpassung der Mittelausstattung würde daher aufgrund der Größe des Emslandes weiterhin zur Förderung sinnvoller Projekte führen und wäre zu begrüßen.



6 Analyse der Fördereffizienz der RTBs im Schwerpunkt 1

In der Ableitung und Operationalisierung der Forschungsfragen in Kapitel 2.5 wurde deutlich, dass auf die Fördereffizienz des strukturpolitischen Instruments der RTBs ein besonderer Fokus der Sonderuntersuchung gerichtet sein sollte. Die Legitimation des Instrumentes wird von allen Stakeholdern stets mit der Argumentation effizienter Projekte bei einer dezentralen Entscheidungsstruktur in der EFRE-Förderung begründet. Im Folgenden soll daher anhand der operationalisierten Bewertungskriterien geprüft werden, inwiefern dieser Argumentation zum derzeitigen Umsetzungsstand der RTBs gefolgt werden kann und eine höhere Fördereffizienz in Niedersachsen erzielt wird.

6.1 Zielgruppenanalyse der geförderten Unternehmen

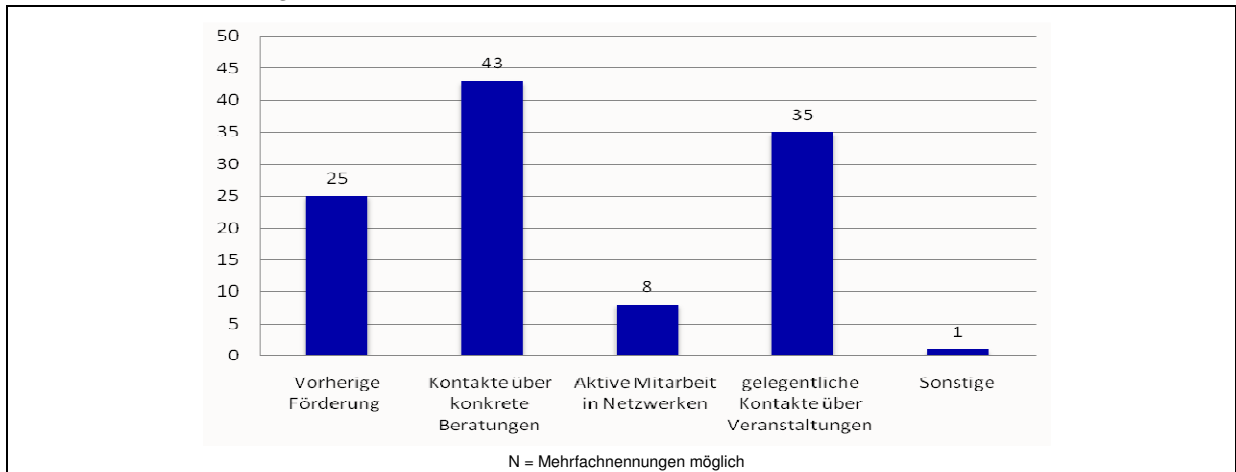
Diese Erwartungen effizienter und bedarfsorientierter Projekte durch die RTBs stützen sich auf die Argumentation, dass die regionalen wirtschaftsfördernden Akteure „näher an den Unternehmen“ sind und daher Informationsvorteile besitzen, um die Bedürfnisse und Problemlagen der Unternehmen einschätzen zu können. Auch aus theoretischer Sicht wird diese Argumentation unterstützt (Vgl. Kapitel 2.1), so dass in der Sonderuntersuchung durch eine Befragung der geförderten Unternehmen⁹ geprüft werden soll, ob die Wirtschaftsförderungen auch in der Praxis „näher an den Unternehmen“ in der Region sind und damit Informationsvorteile für die Förderentscheidungen aufweisen.

In der Unternehmensbefragung gaben ca. 1/3 der antworteten Unternehmen an, dass sie bereits vor dem Antragsprozess zur KMU-Förderung in Kontakt zu ihrer Wirtschaftsförderung standen. Wesentlich für den Wissensstand der regionalen Wirtschaftsförderer über die Unternehmen ist die Intensität dieses Kontaktes. Über die Hälfte der Unternehmen gaben an, bereits sehr intensiven Kontakt über konkrete Beratungen mit ihrer regionalen Wirtschaftsförderung zu haben. 25 der antwortenden Unternehmen (ca. 10 % der Unternehmen) hatten bereits durch eine vorherige Förderung Erfahrungen mit den regionalen Wirtschaftsförderungen gesammelt und sich daraufhin wieder um eine Förderung bemüht.

⁹ Dabei wurden 1.269 Unternehmen mit der Bitte um Teilnahme an einer Online Befragung angeschrieben. 249 Unternehmen haben sich an der Befragung beteiligt, dies entspricht einem Rücklauf von 19,6 %.



Abbildung 25: Art des Vorkontaktes der geförderten Unternehmen mit der regionalen Wirtschaftsförderung



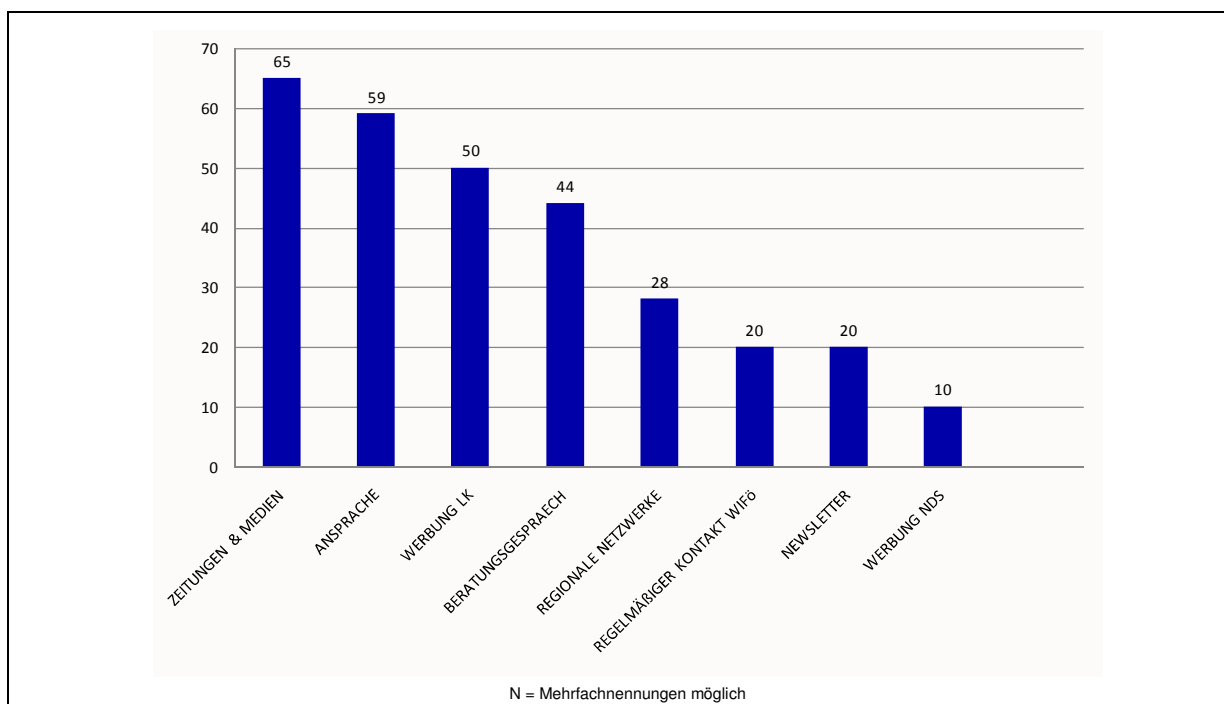
Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass die regionalen Wirtschaftsförderungen mit vielen Unternehmen schon im Vorfeld in Kontakt standen und teilweise auch bereits eine Zusammenarbeit bestand. Die Ergebnisse können daher als Hinweis aufgenommen werden, dass die Wirtschaftsförderungen für viele Unternehmen in der Region einen hohen Informationsstand besitzen und z.B. über deren momentane Wirtschaftslage, zukünftige Investitionsentscheidungen und zentrale Hemmnisse in der Unternehmensentwicklung informiert sind.

Neben der Intensität der Vorkontakte ist ein weiterer Aspekt, der Aufschluss über die „Nähe“ der Wirtschaftsförderungen zu den geförderten Unternehmen gibt, die Ansprache der Unternehmen für die Beteiligung am KMU-Landkreisprogramm. So wurden die geförderten Unternehmen befragt, wie sie auf die Fördermöglichkeit aufmerksam geworden sind. 59 (ca. 24 %) der antwortenden Unternehmen gaben an, dass sie direkt von den wirtschaftsfördernden Akteuren angesprochen wurden und so auf die Fördermöglichkeiten hingewiesen worden seien. Diese Anzahl bestätigt die guten Kenntnisse der regionalen Wirtschaft und dem permanenten Kontakt der Wirtschaftsförderungen zu den Unternehmen. Die Wirtschaftsförderer vor Ort kennen demnach die Unternehmen, die für eine solche Förderung in Frage kommen und können diese auch direkt ansprechen. 44 der befragten Unternehmen, also ca. 18 %, wurden in allgemeinen Beratungsgesprächen der Wirtschaftsförderer auf diese Fördermöglichkeit konkret aufmerksam gemacht.



Abbildung 26: Wie wurden die geförderten Unternehmen auf die Fördermöglichkeiten aufmerksam?



Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009

Die hohe Anzahl der befragten Unternehmen, die durch die Zeitungen und Medien in Niedersachsen auf die Fördermöglichkeiten durch das KMU-Landkreisprogramm aufmerksam geworden ist (Siehe *Abbildung 26*), zeigt ebenfalls die regionale Verankerung des Förderprogramms. Durch den regionalen Fokus der Programme greifen regionale und lokale Medien das Thema verstärkt auf. In den Fachgesprächen mit den Wirtschaftsförderern konnte dies insofern bestätigt werden, als dass beobachtet werden kann, dass die lokalen Medien das Thema der KMU-Landkreisprogramme wesentlich stärker aufgegriffen haben als dies in der Regel bei der Ausschreibung von landes- oder bundesweiten Förderprogrammen der Fall ist. Daneben haben die Landkreise auch eigene Werbeaktionen für die KMU-Landkreisprogramme durchgeführt, wodurch 20 % der Unternehmen auf die Fördermöglichkeiten aufmerksam geworden sind.

In der Unternehmensbefragung wird somit deutlich, dass die Unternehmen durch die Kombination von lokaler Presse, regionalen Netzwerken und der Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung für die Förderung gewonnen wurden. Die hinreichende Voraussetzung, die Unternehmen vor Ort zu kennen und in engem Kontakt zu ihnen zu stehen, um ihre Probleme und Förderbedarfe detailliert zu kennen und somit „effiziente und bedarfsorientierte Projekte“ zu fördern, kann daher auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen als gegeben betrachtet werden.

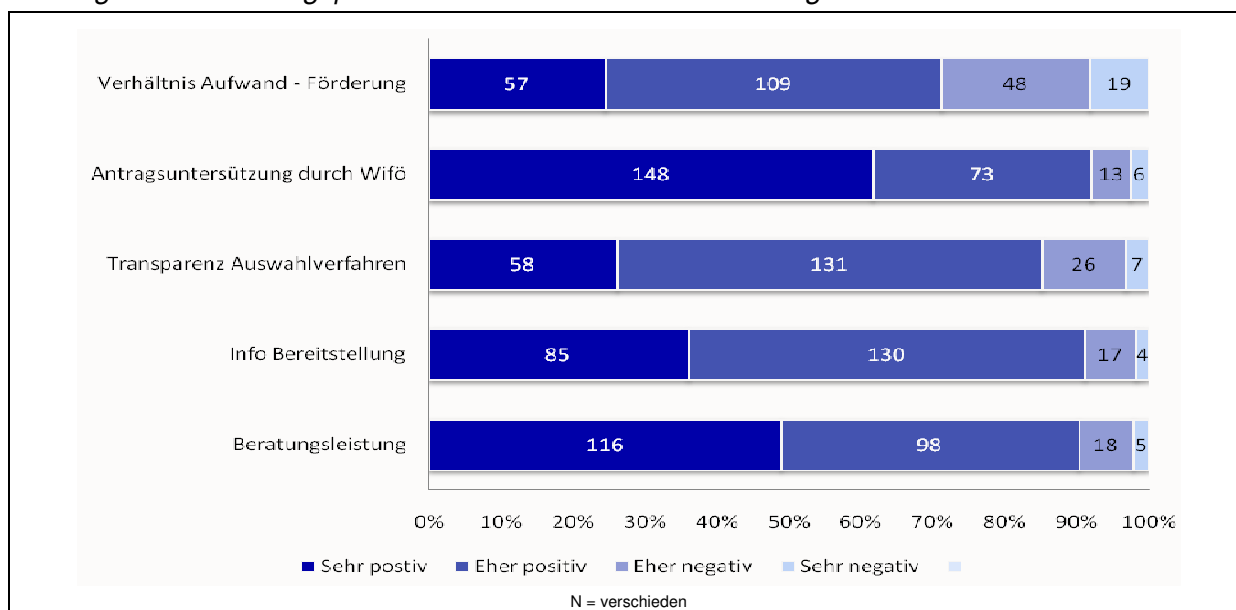
Eine weitere Argumentationslinie zur Legitimation der RTBs basiert auf der erwarteten Qualität der Beratung durch die regionalen Wirtschaftsförderer vor Ort. Die geförderten Unternehmen wurden zu ihrer Einschätzung des Beratungsprozesses befragt. Die Beratungsleistung bewerten dabei über 90 %



der antwortenden Unternehmen als „eher positiv oder sehr positiv“. Fast 50 % der befragten Unternehmen schätzten die Beratungsleistungen der regionalen Wirtschaftsförderungen dabei sogar als „sehr positiv“ ein. Noch besser als die Beratungsleistung insgesamt, wird von den geförderten Unternehmen die direkte Unterstützung bei der Antragserstellung gesehen. 92 % der antwortenden Unternehmen schätzen die Antragsunterstützung „eher positiv oder sehr positiv“ ein. In den Gesprächen mit den regionalen Wirtschaftsförderern wurde deutlich, dass das Schreiben des Antrags von den Unternehmen selbst oftmals als die größte Schwierigkeit im Förderprozess eingeschätzt wird. Die Wirtschaftsförderer haben sich daher auf die Probleme der Unternehmen vorbereitet und Konzepte zur Unterstützung im Antragsverfahren entwickelt (Siehe auch Kapitel 4).

Viele Wirtschaftsförderungen arbeiten mit selbst entwickelten Antragsformularen und Projektskizzen, um die Art der Maßnahmen selbst einschätzen zu können und den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen möglichst gering zu halten. Der Beratungsprozess in den Regionen unterscheidet sich insbesondere in der Intensität der Beratung. Dies begründet sich zum einen in dem unterschiedlichen Personaleinsatz für das KMU-Landkreisprogramm und zum anderen in der Anzahl der Förderfälle, die maßgeblich die mögliche Intensität bestimmen.

Abbildung 27: Einschätzungen der geförderten Unternehmen zu den Leistungen der Wifö im Antrags- und Beratungsprozess zur KMU-Landkreisförderung



Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009

Die geförderten Unternehmen bewerten die Transparenz im Auswahlverfahren und die Informationsbereitstellung zum Förderprozess ebenfalls als positiv. Hier schätzen 85 % bzw. 91 % der antwortenden Unternehmen die Arbeit der Wirtschaftsförderungen als „sehr positiv“ oder „eher positiv“



Selbst das Verhältnis von Aufwand und Förderung, welches von Unternehmen oftmals negativ eingeschätzt wird¹⁰, wird von den durch das KMU-Landkreisprogramm geförderten Unternehmen überwiegend positiv gesehen. 70% der antwortenden Unternehmen bewerten das Verhältnis von Aufwand und Förderung als „positiv“ oder „sehr positiv“. Die Landkreis Förderprogramme sind aus Sicht der Unternehmen daher als überwiegend effektiv einzuschätzen. Durch die Befragung der Wirtschaftsförderer und die regionalen Fallstudien wird deutlich, dass in vielen Regionen der Prozess der Mittelbeantragung und der Mittelbewilligung vergleichsweise schnell erfolgen. In der Regel beträgt die Dauer des Genehmigungsverfahrens zwischen Antragsstellung und Bewilligung in den Regionen, in denen keine Einplanungsrunden erforderlich sind, weniger als 4 Wochen. In anderen Fällen wird dagegen der vorzeitige Maßnahmenbeginn bewilligt, so dass auch zeitkritische Projekte gestartet werden können.

Die theoretischen Annahmen und die Erwartungen aus Sicht des Landes sowie der kreisfreien Städte und Landkreise, dass die regionalen Wirtschaftsförderungen die Beratung individuell auf die Probleme der Unternehmen zuschneiden und damit eine hohe Qualität gewährleisten, kann durch die überwiegend sehr positive Bewertung der befragten Unternehmen bestätigt werden.

Eine weitere Zielsetzung der Implementierung der RTBs war die Förderung von Unternehmen, die bisher keinen hinreichenden Zugang zur einzelbetrieblichen Förderung in Niedersachsen hatten. Mit den KMU-Landkreisprogrammen werden Unternehmen erreicht, die bisher keine staatlichen Förderungen in Anspruch genommen haben. 78 % der geförderten Unternehmen haben erstmalig eine staatliche Förderung erhalten. Vor dem Hintergrund einschlägiger Erfahrungswerte zu den Hemmschwellen von Unternehmen bei einer erstmaligen Förderung ist dies ein hoher Wert.

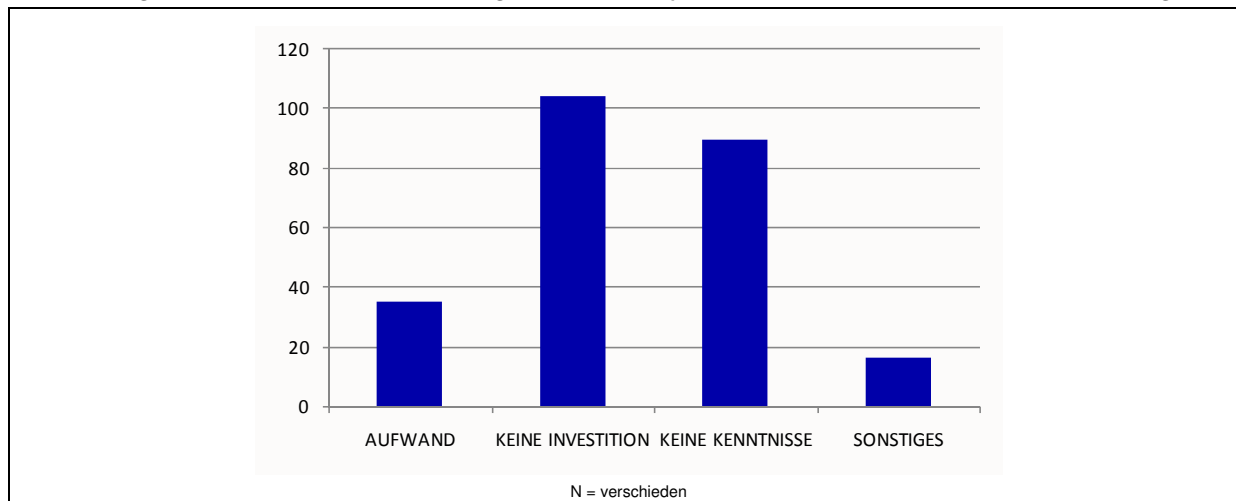
In der detaillierten Betrachtung (Vgl. *Abbildung 28*) der Ursachen, warum diese Unternehmen bisher keine staatliche Förderung in Anspruch genommen haben zeigt sich, dass die regionalen Wirtschaftsförderungen mit der Ausgestaltung der KMU-Landkreisprogramme wesentlichen Problempunkten von staatlichen Förderprogrammen entgegen gewirkt haben. Dies sind z.B. die mangelnden Kenntnis der Programme auf Seiten der Unternehmen und der für Unternehmen oftmals schwierigen Antragsprozess.

Fast die Hälfte der antwortenden Unternehmen gab an, dass sie bisher keine Kenntnis von jedweden Fördermöglichkeiten gehabt hätten und daher auch keine Unterstützungsleistung in Anspruch genommen haben. Fast 20 % der antwortenden Unternehmen hatten bisher keine Förderung in Anspruch genommen, da ihnen der bürokratische Aufwand zur Beantragung der Mittel zu hoch war. Diesen Unternehmen konnten die kreisfreien Städte und Landkreise mit ihren individuellen KMU-Landkreisprogrammen zum einen durch die unbürokratische Umsetzung der Förderung und des Antragsprozesses (Siehe Kapitel 4), und zum anderen durch ihre Kontakte zur regionalen Wirtschaft und einer darauf abgestimmten Ansprache (Siehe Kapitel 4) eine einzelbetriebliche Förderung zu kommen lassen.

¹⁰ Vgl. u.a. ZEW(2002) Öffentliche Förderung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten von Unternehmen in Deutschland, S. 71ff.



Abbildung 28: Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme von staatlicher Förderung



Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009

Eine weitere Erwartung an die KMU-Landkreisprogramme in den RTBs in Niedersachsen war die Erreichung einer „neuen“ Zielgruppe an Unternehmen. In der Förderlogik des Landes Niedersachsen sollten die KMU-Landkreisprogramme eine Ergänzung zu der eher industrieorientierten GRW-Förderung mit einer enger gefassten Branchenbeschränkung und höheren Mindestfördersummen sein. In Niedersachsen wurden bis zum Stand August 2009 Projekte von ca. 1.600 Unternehmen durch das KMU-Landkreisprogramm gefördert. Die Förderfälle verteilen sich dabei zu 94 % auf kleine Unternehmen. Davon entfallen auf die Kleinstunternehmen mit bis zu 9 Mitarbeitern/innen und 2 Mio. € Jahresumsatz ca. 33 % und kleine Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern/innen und 10 Mio. € Jahresumsatz ca. 61% der Förderfälle in Niedersachsen.

Abbildung 29: Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Größe der geförderten Unternehmen

	bewilligte Fördermittel	Anteil in %
Kleinstunternehmen	17.218.018 €	46
Kleines Unternehmen	15.375.900 €	41
Mittleres Unternehmen	4.074.472 €	11
Großunternehmen	770.322 €	2

Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009

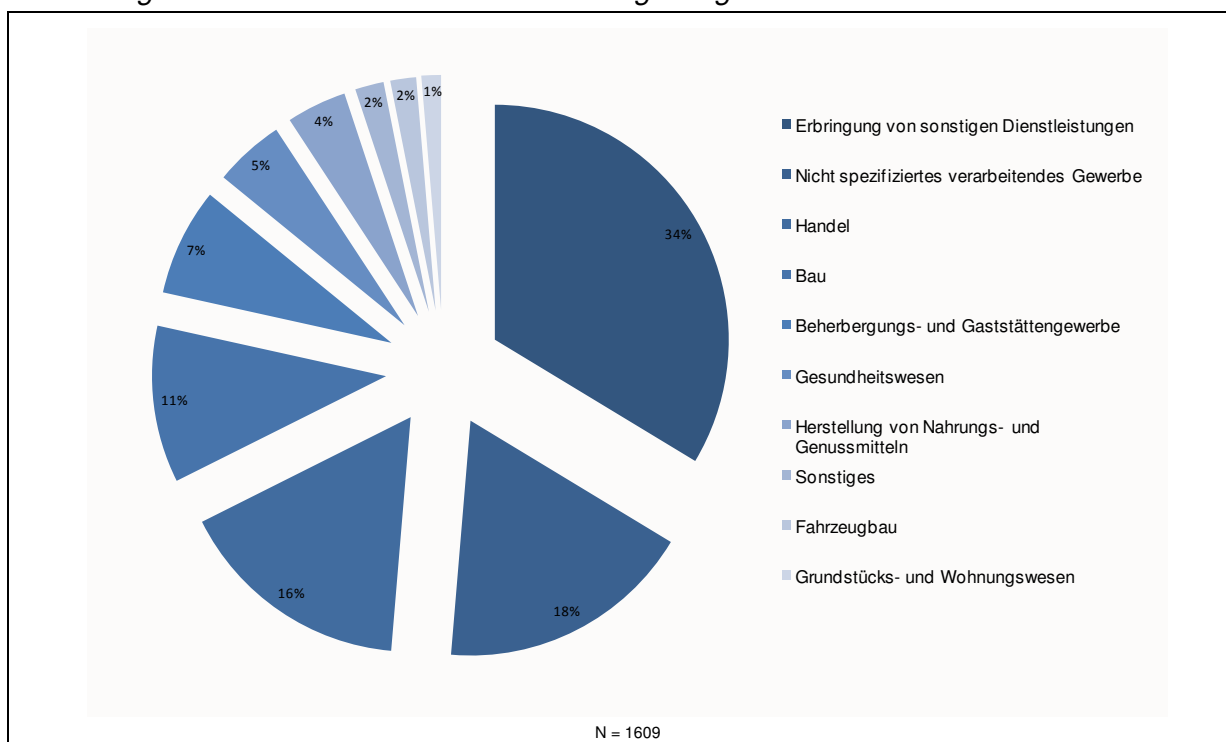
Damit werden die KMU-Landkreisprogramme ihrem strategischen Ziel gerecht, eine kleinteiligere Zielgruppe anzusprechen als in der GRW-Förderung im Land Niedersachsen. Dort entfallen nur ca. 79 %



der Förderfälle auf die kleinen Unternehmen¹¹. Die unterschiedliche Zielgruppenansprache wird ebenfalls in der Verteilung der Fördermittel nach der Größe der geförderten Unternehmen deutlich. In der GRW-Förderung werden lediglich 52 % der Fördermittel an kleine Unternehmen in Niedersachsen bewilligt, während mittlere Unternehmen 38% und Großunternehmen 10 % der bisher bewilligten Fördermittel erhalten. In der KMU-Landkreisförderung wird insbesondere durch gezielte Maßnahmen zur Deckelung der Höchstfördersummen eine breitere Verteilung der bewilligten Fördermittel auf die Förderfälle erreicht. In den KMU-Landkreisprogrammen fließen **87 % der bewilligten Fördermittel an Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen**, während lediglich 11 % der Fördermittel an mittlere Unternehmen und nur 2 % der Fördermittel an Großunternehmen fließen.

Insgesamt wird durch die KMU-Landkreisprogramme in der Einzelbetrieblichen Förderung eine deutlich stärkere Förderung der Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen vorgenommen. Dies gilt sowohl für die Anzahl der geförderten Unternehmen als auch für die Höhe der aufgewendeten Mittel.

Abbildung 30: Förderfälle nach Wirtschaftszweig des geförderten Unternehmens



Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009

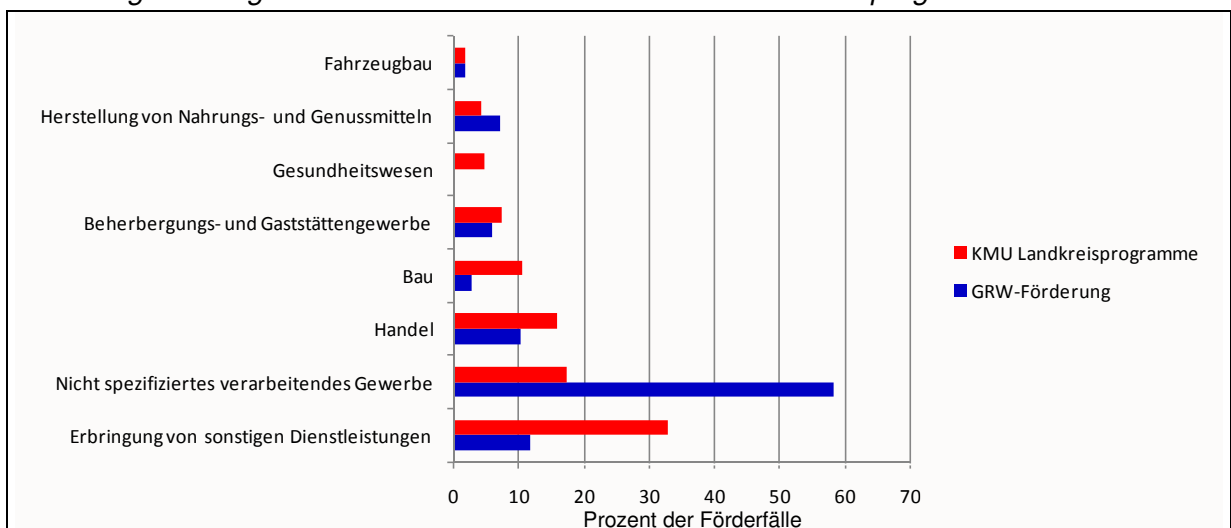
In der Analyse der KMU-Richtlinien wurde bereits aufgezeigt, dass die KMU-Landkreisprogramme eine breit angelegte Förderung für fast alle Branchen vorsehen. Insgesamt werden durch die KMU-

¹¹ Eine Unterscheidung zwischen Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen ist aufgrund der vorliegenden Informationen nicht möglich, aufgrund der Mindestfördersumme wird jedoch davon ausgegangen, dass überwiegend kleine Unternehmen gefördert wurden.



Landkreisprogramme in Niedersachsen insbesondere Unternehmen im Bereich Dienstleistungen und des Verarbeitenden Gewerbes gefördert. 1/3 der geförderten Unternehmen sind nicht weiter spezifizierte Dienstleistungsunternehmen. 18% der Unternehmen werden dem Verarbeitenden Gewerbe zugerechnet. 11% der Unternehmen stammen aus dem Baugewerbe. In der Analyse der geförderten Unternehmen wird deutlich, dass sich die Förderung insbesondere auf die Dienstleistungen fokussiert. In der einzelbetrieblichen GRW-Förderung werden dagegen fast 2/3 der Projekte im Verarbeitenden Gewerbe (Fahrzeugbau, Herstellung von Nahrungsmitteln, Verarbeitendes Gewerbe nicht weiter spezifiziert) gefördert. (Sich *Abbildung 31*)

Abbildung 31: Vergleich der Förderfälle GRW und KMU-Landkreisprogramme



Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009¹²

Damit spricht die KMU-Landkreisförderung eine andere Zielgruppe als die GRW-Förderung in der Einzelbetrieblichen Förderung in Niedersachsen an. Ein Vergleich der Wirkungskennziffern der GRW-Förderung und der KMU Landkreisprogramme ist aufgrund der Förderung unterschiedlicher Zielgruppen und den damit einhergehenden unterschiedlichen Ausgangssituationen und Entwicklungspotenzialen der geförderten Unternehmen aus Sicht der Gutachter nicht sinnvoll.

¹² Die Summe der Arbeitsplätze kann zu den Gesamtwerten in den KMU-Landkreisprogrammen abweichen, da nicht für alle Förderfälle Angaben zu den Unternehmensgrößen vorlagen



6.2 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte der KMU-Förderung

Die bisherige Analyse zeigt, dass mit der Umsetzung der RTBs durch die kreisfreien Städte und Landkreise das Kongruenzprinzip gestärkt wurde. Die KMU-Landkreisprogramme erfüllen somit die Voraussetzungen, um effiziente Projekte zu initiieren. Im Folgenden soll auf Basis dreier Ergebnisindikatoren geprüft werden, inwiefern – gemessen an der Wirkung der Förderung – zum jetzigen Umsetzungsstand eine effiziente Förderung erfolgt. Folgende Ergebnisindikatoren sollen betrachtet werden:

- Angestoßene Investitionen der Unternehmen,
- zu schaffende Ausbildungs- und Arbeitsplätze,
- zu sichernde Ausbildungs- und Arbeitsplätze

Für die Bewertung der Wirkungen der RTBs sind vor allem die regionalen Effekte der einzelnen KMU Landkreisprogrammen zu analysieren. Darüberhinaus sind insbesondere vor den strukturpolitischen Zielstellungen des EFRE in Niedersachsen die Betrachtung der Wirkungen nach der Größe der Unternehmen und der Branchenausrichtung vorzunehmen.

Die Analyse erfolgt dabei auf Basis der Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta. Zum Stand 08/2009 wurden im WebSta ca. 1.600 Förderfälle der KMU Landkreisprogramme verzeichnet. Die Daten sind jedoch mit der Unsicherheit der Nichtvollständigkeit behaftet, da einige Landkreise bisher keine Angaben im WebSta zum Umsetzungsstand vorgenommen haben.

Die KMU-Landkreisprogramme unterstützen zum derzeitigen Umsetzungsstand vor allem den Erwerb von Sachkapital durch die geförderten Unternehmen. Die untersuchten Förderfälle teilen sich dabei zu 87 % in sachkapitalbezogene Zuschüsse und 12 % in nicht-investive Zuschüsse auf. In der Betrachtung der bisher bewilligten Mittel wird diese Ausrichtung noch weiter verdeutlicht. Diese Ausrichtung wird in der Betrachtung der bisher bewilligten Mittel noch deutlicher. Für nicht-investive Maßnahmen werden im Rahmen der KMU-Landkreisprogramme nur ca. 1,3 % der zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt, während 97% der Mittel reine sachkapitalbezogene Zuschüsse darstellen.



Abbildung 32: Ausrichtung der Förderzuschüsse in den KMU-Landkreisprogrammen

	Zuschusshöhe (EFRE Mittel + kommunale Kofinanzierung)	Anteil in Prozent
Nichtinvestive maßnahmebezogener Zuschuss	472.271	1,23
Sachkapitalbezogener und nichtinvestiver maßnahmebezogener Zuschuss	628.627	1,64
Sachkapitalbezogener Zuschuss	37.343.806	97,14

Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009

Die KMU-Landkreisförderung stärkt somit in erster Linie den Kapitalstock der Unternehmen mit investiven Plänen in Niedersachsen. Innovationen in den Unternehmen werden eher durch die Anschaffung neuer Produktionsanlagen gefördert als durch den Transfer von unternehmerischem Know-how, z.B. durch die Finanzierung externer Berater oder der Unterstützung von vorbereitenden Studien zur Markteinführung von neuen Produkten oder Ähnlichem. Dementsprechend haben die KMU-Landkreisprogramme eine stark unterstützende Wirkung auf die Investitionen in Niedersachsen. Durch die bisher bewilligten ca. 38,6 Mio. € Fördermittel (EFRE-Mittel + kommunale Kofinanzierung) wurden in den geförderten niedersächsischen Unternehmen Investitionen in Höhe von ca. 376 Mio. € angestoßen. Im Durchschnitt der KMU-Landkreisprogramme wurden pro aufgewendetem Euro Fördermittel bisher 8,70 € private Mittel investiert. Dies entspricht einer durchschnittlichen Förderquote von 10% der Investitionskosten der Unternehmen. In der detaillierten Betrachtung der einzelnen Förderfälle wird deutlich, dass in einigen Förderfällen nur eine Fördersumme von weniger als 1% der Investitionskosten gefördert wird. Die Wirkungskennziffern sollten daher vor dem Hintergrund von Mitnahmeeffekten kritisch auf ihren tatsächlichen Beitrag zur Umsetzung der Investition geprüft werden (Vgl. Kapitel 7).

Die Investitionen der Unternehmen werden dabei überwiegend (58%) in die Erweiterung bestehender Betriebsstätten investiert. Es kann somit festgehalten werden, dass hauptsächlich in den Regionen etablierte Unternehmen durch die Förderung in ihren Investitionsvorhaben am bisherigen Standort unterstützt werden. Die KMU Landkreisprogramme zielen damit eher auf die Förderung der endogenen Potenziale der Regionen ab, als durch exogene Wachstumsstrategien, z.B. mittels Neuansiedlungen, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu heben. Lediglich 20% der geförderten Investitionen werden in die Errichtung einer neuen Betriebsstätte investiert.



Abbildung 33: Investitionen der Unternehmen nach ihrem primären Ziel

	getätigte Investitionen der Unternehmen	Anteil in Prozent
Erweiterung einer Betriebsstätte	200.499.176	57,8
Errichtung einer Betriebsstätte	66.172.722	19,1
Betriebsverlagerung mit Erweiterung	43.967.511	12,7
Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte	16.162.975	4,7
Diversifizierung der Produktion einer Betriebsstätte in neue, zusätzliche Produkte	9.161.190	2,6
Anwendung neuer Umwelttechnologien	5.394.785	1,6
grundlegende Änderung des Gesamtproduktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte	4.950.317	1,4
Verbesserung der Umweltbilanz und der Energiebilanz eines Unternehmens	743.214	0,2

Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta , Stand: August 2009

Ziel der Investitionen ist zudem die primäre Sicherung von Arbeitsplätzen in bereits stillgelegten oder von der Stilllegung bedrohten Betriebsstätten in Niedersachsen. Ca. 5 % der bisher getätigten Investitionen wurde zu diesem primären Zweck eingesetzt. Die Verbesserung der Umweltbilanz sowie die Anwendung neuer Umwelttechnologien und auch die Änderungen im Produktionsablauf werden von den geförderten Unternehmen nur in geringem Umfang durchgeführt. Lediglich 10 Mio. € (3%) haben die Unternehmen im Rahmen der geförderten Projekte in diese Bereiche investiert. Diese Zielstellungen werden allerdings nicht primär mit den RTBs in Niedersachsen verfolgt.

Ein zentrales Ziel der Förderung der Unternehmensinvestitionen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Unternehmen (Vgl.Kapitel 3.1) zu unterstützen. Zum jetzigen Umsetzungsstand liegen lediglich die Angaben der Förderbewilligung vor. Aufgrund der Verbindlichkeit der zu schaffenden Arbeitsplätze mit der Bewilligung der Förderung können diese Zahlen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt als verlässlicher Richtwert betrachtet werden. In der Betrachtung der Ergebnisindikatoren für die kreisfreien Städte und Landkreise zeigt sich, dass insgesamt in über 1.600 derzeit dem Land gemeldeten Projekten die Schaffung von

- 3.040 Dauerarbeitsplätzen und 800 Ausbildungsplätzen in Unternehmen in Niedersachsen unterstützt wird.
- Zudem konnten durch den Einsatz der Fördermittel ca. 10.100 Dauerarbeitsplätze und ca. 1.100 Ausbildungsplätze in den geförderten Unternehmen gesichert werden.

Die Anzahl der zu schaffenden Ausbildungs- und Arbeitsplätze übersteigt zum jetzigen Zeitpunkt die erwarteten Arbeitsplatzeffekte deutlich. In der Ex-Ante Quantifizierung des EFRE-OP 2007-2013 ist zum jetzigen Umsetzungsstand lediglich die Schaffung von ca. 1.500 neuen Ausbildungs- und



Arbeitsplätzen erwartet worden. Somit übersteigen die derzeitigen Arbeitsplatzeffekte die Erwartungen um das Zweieinhalbfache.

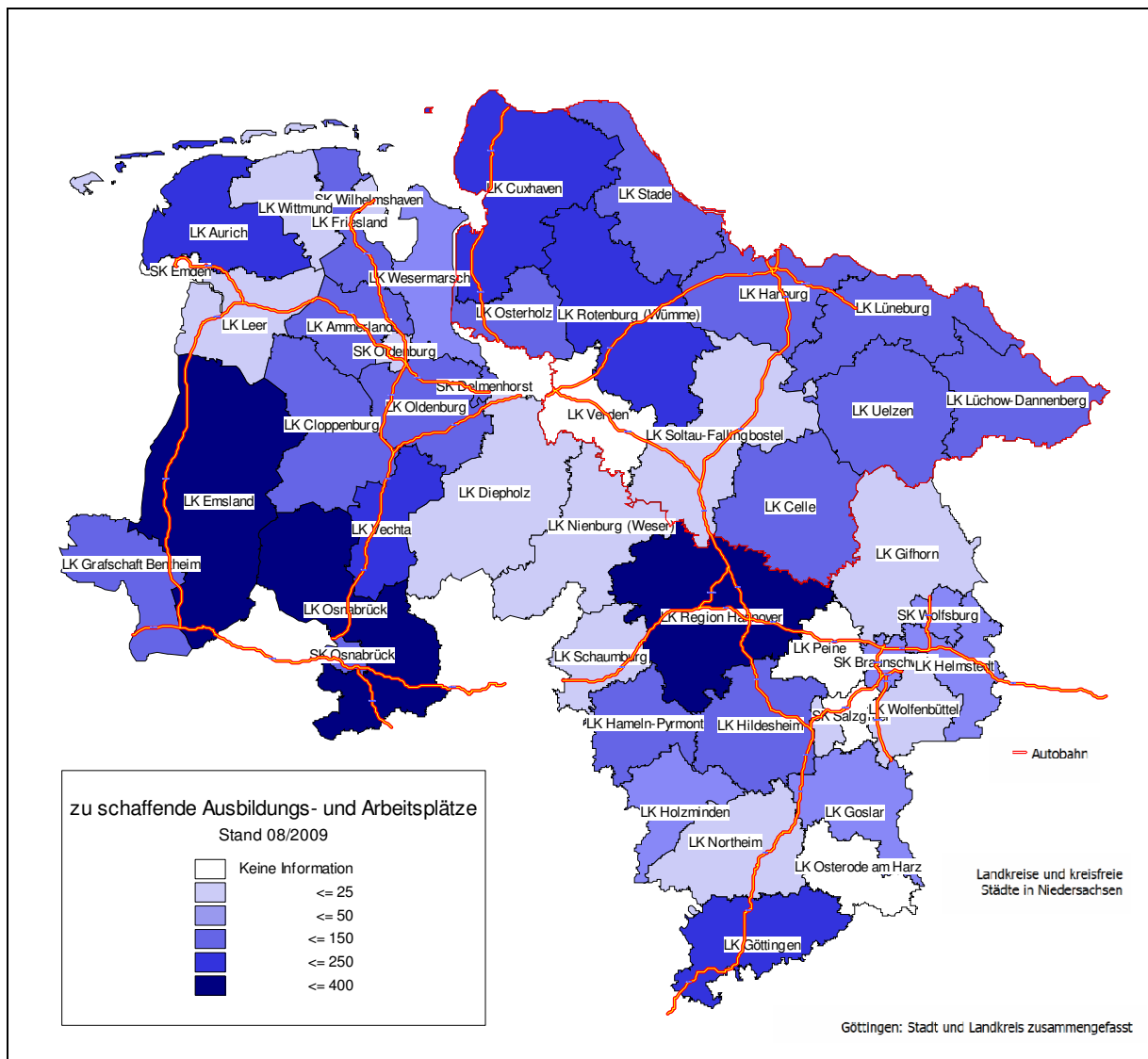
In der Ex-Ante Quantifizierung wurde eine analoge Ausrichtung der KMU-Landkreisprogramme zur GRW-Förderung in Niedersachsen erwartet, so dass von einer Förderinvestition (EFRE-Förderung + Kofinanzierung) von ca. 22.200 € je zu schaffenden Arbeitsplatz ausgegangen wurde. Basierend auf den Angaben des im WebSta ist für die KMU Landkreisprogramme eine Ziel-Mittel Relation von ca. 9.000 € Fördermittel (EFRE-Mittel + kommunale Kofinanzierung) je neu zu schaffenden Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes anzusetzen.¹³ Die KMU-Landkreisprogramme übertreffen somit die Erwartungen bezüglich der Fördermittelrelation je neu zu schaffenden Arbeitsplatz deutlich. Für die Sicherung eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes werden im Durchschnitt aller KMU-Landkreisprogramme ca. 3.100 € Fördermittel aufgewendet. Da es sich jedoch um Planzahlen handelt, kann es sich hierbei nur um eine Ersteinschätzung handeln. Inwiefern die Arbeitsplatzziele auch vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise tatsächlich von den Unternehmen erreicht werden, wird auch von den regionalen Wirtschaftsförderern kritisch betrachtet.

Aufgrund der Heterogenität der strategischen Ausrichtung der einzelnen KMU Landkreisprogramme und ihrem derzeitigen Umsetzungsstand verteilen sich die Arbeitsplatzeffekte derzeit regional in sehr unterschiedlichem Maße. Zudem ist die Spannweite der erzielten Arbeitsplatzeffekte der KMU-Landkreisprogramme sehr groß.

¹³ Ca. 80 % der Förderprojekte beinhalten vollständige Angaben zu Förderzuschüssen und Arbeitsplatzwirkungen



Abbildung 34: Zu schaffende Dauerarbeits- und Ausbildungsplätze in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städte



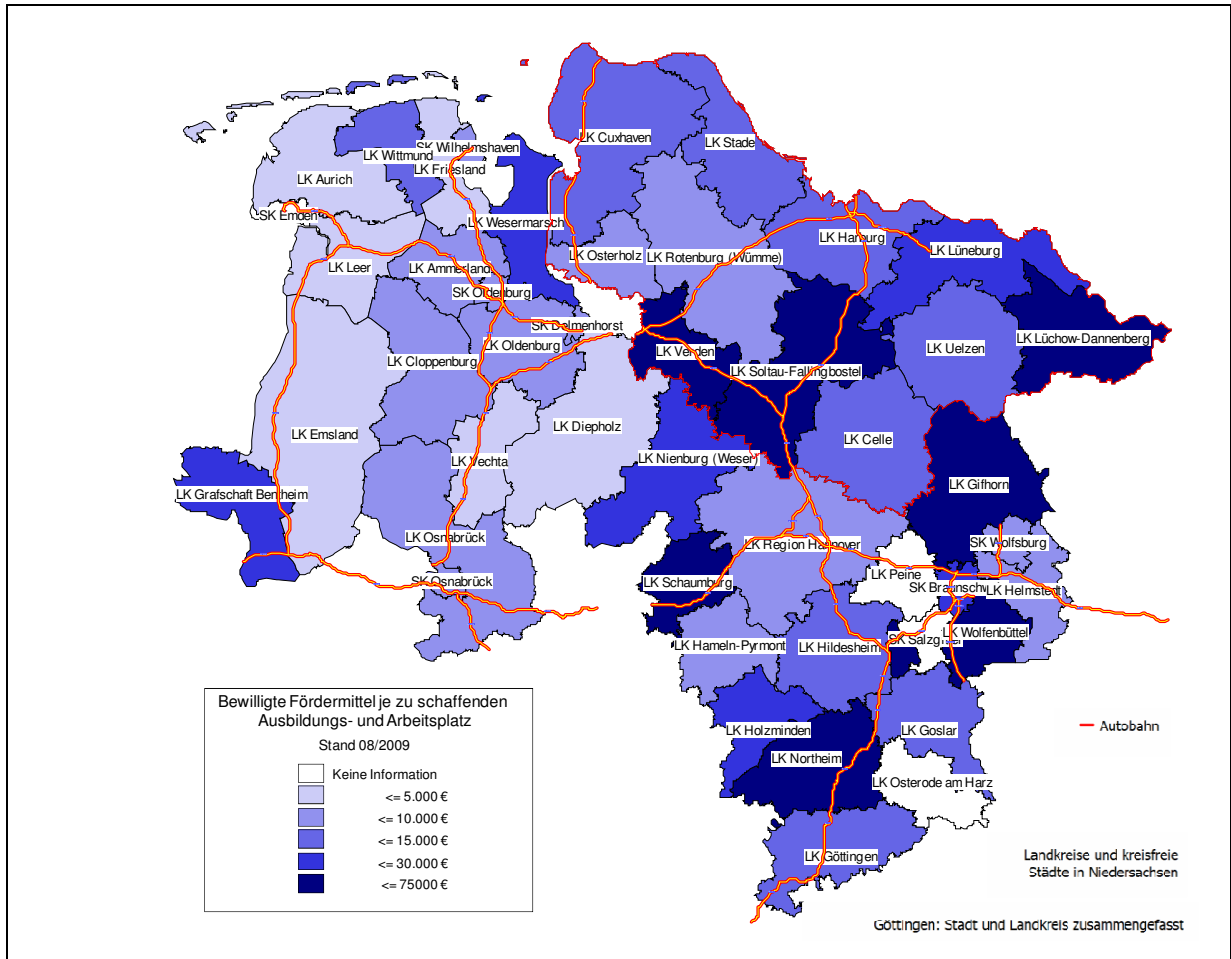
Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009

Bisher wurden in einigen Landkreisen noch keine oder kaum Projekte bewilligt oder die bewilligten Projekte nicht an die Landesregierung via WebSta gemeldet. Daher sind in einigen Landkreisen bisher keine Arbeitsplatzeffekte zu verzeichnen. Hingegen wurden in anderen Landkreisen, wie z.B. im Emsland, bereits 350 neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze gefördert. Hier muss jedoch neben den strukturellen Voraussetzungen in den Landkreisen insbesondere auch der Umsetzungsstand des KMU-Landkreisprogramms und die bisher bewilligten Mittel in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen berücksichtigt werden. In der Umsetzungsanalyse (Vgl. Kapitel 4) wurde deutlich, dass sowohl in der Anzahl der bisher bewilligten Förderprojekte als auch in den bisher verausgabten Mitteln deutliche Unterschiede zwischen den Regionen bestehen. Ein Vergleich zwischen den Regionen zur Messung der Effizienz muss daher den Umsetzungsstand in der Region berücksichtigen.



Unter Berücksichtigung des derzeitigen Mitteleinsatzes ergeben sich für die vollständig gemeldeten Projekte folgende Ziel-Mittel Relation in den kreisfreien Städten und Landkreisen. (Siehe *Abbildung 35*)

Abbildung 35: Ziel-Mittel Relation der Niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte zur Schaffung von Arbeitsplätzen



Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009

Die Spannweite der je Arbeitsplatz aufgewendeten Fördermittel ist zwischen den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen stark divergent. Während z.B. im Landkreis Vechta lediglich knapp 4.000 € zur Unterstützung der Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes aufgewendet werden, beträgt die Ziel-Mittel Relation z.B. im Landkreis Lüchow-Dannenberg hingegen über 33.000 € je neu zu schaffenden Arbeitsplatz. Eine Bewertung, dass ein KMU-Landkreisprogramm mit geringerem Mittelaufwand höhere strukturpolitische Effekte hat als ein Programm mit hohen Aufwendungen je Arbeitsplatz, ist auf Basis dieser einfachen Gegenüberstellung jedoch nicht möglich. Die differenzierten und individuellen Modelle der KMU-Landkreisprogramme verhindern einen Vergleich der Wirkungskennziffern und eine Bewertung von Effizienzunterschieden zwischen den einzelnen Landkreisprogrammen.



Die strategische Ausrichtung des KMU-Landkreisprogramms ist in einigen Landkreisen insbesondere auf Kleinunternehmen im Dienstleistungsbereich ausgerichtet, wo bereits geringere Investitionen die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglichen (Vgl. *Abbildung 36*) und dementsprechend geringere Förderzuschüsse bewilligt werden. In anderen kreisfreien Städten und Landkreisen ist die KMU-Landkreisförderung stärker auf die Schaffung von High-Tech Innovationen und hochqualifizierten Arbeitsplätzen ausgerichtet, wofür in den Unternehmen deutliche höhere Investitionen benötigt werden. Die Landkreisprogramme verfolgen unterschiedliche Zielstellungen, wodurch ein Vergleich der Wirkungskennziffern der Programme untereinander aus Sicht der Gutachter auch nicht sinnvoll erscheint.

Neben der Betrachtung der Wirkungskennziffern ist es ebenfalls von strukturpolitischer Bedeutung, in welchen Betrieben und Branchen die neuen Arbeitsplätze entstehen. Das strukturpolitische Ziel der einzelbetrieblichen Unternehmensförderung ist gemäß des OP für den EFRE in Niedersachsen die Verbesserung der Wettbewerbsposition der Unternehmen im sich verschärfenden nationalen und internationalen Wettbewerb. Dazu soll insbesondere die Unternehmensentwicklung in Branchen gefördert, die einen deutlich überregionalen Absatzmarkt besitzen und in der Argumentation der Export-Basis Theorie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens beitragen.¹⁴

Die Analyse der strategischen Ausrichtung der KMU-Landkreisprogramme hat gezeigt, dass die Förderrichtlinien eine breite Unternehmensförderung für fast alle Wirtschaftsbranchen ermöglichen. Analog zur Verteilung der Förderfälle und der bewilligten Zuschüsse sind auch die Wirkungen bezüglich der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen vermehrt im Bereich der Dienstleistungen zu beobachten. In Unternehmen des Bereichs der Erbringung von sonstigen Dienstleistungen wird die Schaffung von über 1.100 Ausbildungs- und Arbeitsplätzen durch die Förderprogramme unterstützt. Fast 700 neue Arbeitsplätze werden im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes unterstützt. Neben der Schaffung neuer Arbeitsplätze steht im Verarbeitenden Gewerbe insbesondere die Sicherung bestehender Arbeitsplätze (fast 4.000 zu sichernde Arbeitsplätze) im Vordergrund.

Die KMU-Landkreisprogramme unterstützen zudem die Schaffung von über 500 Arbeitsplätzen im Bereich des Handels, von 350 Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Baugewerbe und von 300 Arbeitsplätzen im Gastgewerbe.

¹⁴ Vgl. Operationelles Programm für den EFRE im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Konvergenz“ Förderperiode 2007-2013, S.5f.



Abbildung 36: Investitions- und Arbeitsplatzwirkungen nach Wirtschaftsbereichen

	Zu schaffende Ausbildungs- und Dauerarbeitsplätze	Zu sichernde Ausbildungs- und Dauerarbeitsplätze	Investitionen je zu schaffenden AP	Zuschuss je zu schaffenden AP
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	1.101	2.883	73.600 €	9.000 €
Verarbeitendes Gewerbe	762	3.894	99.500 €	7.900 €
Handel	529	1.062	107.200 €	11.400 €
Bau	334	815	65.200 €	8.300 €
Beherbergungs- und Gaststättengewerbe	305	342	70.600 €	9.800 €
Gesundheitswesen	205	316	93.800 €	9.200 €
Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln	201	618	53.300 €	7.000 €
Umweltrelevante Maßnahmen	66	96	70.700 €	3.800 €
Fahrzeugbau	76	469	84.600 €	10.000 €

Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta , Stand: August

In den Wirkungskennziffern der getätigten Investition je neu zu schaffenden Arbeitsplatz spiegelt sich die unterschiedliche Kapitalintensität der Wirtschaftszweige wider. Für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen werden in den geförderten Unternehmen je nach Branchenschwerpunkt deutlich unterschiedliche Investitionen aufgewendet. Während die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes im Handel Investitionen in Höhe von ca. 107.000 € erfordert, wird in der Herstellung von Genuss- und Lebensmitteln schon mit Investitionen der Unternehmen in Höhe von ca. 53.000 € ein neuer Arbeitsplatz geschaffen.

Die dargestellten hohen Investitions- und Arbeitsplatzwirkungen sind jedoch auch vor dem Hintergrund der strukturpolitischen Zielsetzung des EFRE und den Lissabon Zielen der EU zu betrachten. Eine Fokussierung der Förderung auf Branchen mit überwiegend regionalen Absatzmärkten, wie z.B. Handel, Baugewerbe oder personenbezogenen Dienstleistungen wirkt nicht primär auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens.

Neben der sektoralen Betrachtung der geförderten Unternehmen und der zu schaffenden neuen Arbeitsplätze liegt ein weiterer Fokus auf der Größe der geförderten Unternehmen. Existenzgründer, Kleinunternehmen und kleine Unternehmen besitzen insbesondere aufgrund ihrer geringen Größe einen unterdurchschnittlichen Zugang zu Kapital. Eine Förderung des Kapitalstocks insbesondere dieser Unternehmen ist daher bedarfsorientiert und an den Problemen der Zielgruppe ausgerichtet. Der Beitrag der Zielgruppe zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens muss jedoch aufgrund der geringen Einbindung von Kleinunternehmen in die internationale Arbeitsteilung differenziert betrachtet werden.

Die Wirkungsanalyse der KMU Landkreisprogramme (Vgl. *Abbildung 36*) zeigt, dass über 80 % der geförderten Arbeitsplätze in kleinen und Kleinunternehmen entstehen werden. Durch die KMU-Landkreisprogramme wurde so bisher die Schaffung von ca. 3.000 Arbeits- und Ausbildungsplätzen in kleinen Betrieben in Niedersachsen gefördert. Die Sicherung der Ausbildungs- und Arbeitsplätze findet überwiegend in den kleinen und mittleren Betrieben statt.



Abbildung 37: Investitions- und Arbeitsplatzwirkungen nach Größenklassen der Unternehmen

	Zu schaffende Ausbildungs- und Dauerarbeitsplätze	Zu sichernde Ausbildungs- und Dauerarbeitsplätze	Investitionen je zu schaffenden AP	Zuschuss je zu schaffenden AP
Kleinstunternehmen	2.921	3.036	72.300	9.200
Kleines Unternehmen	1.393	1.518	94.000	9.900
Mittleres Unternehmen	464	3.767	105.000	6.500
Großunternehmen	103	929	83.300	5.000

Quelle: Angaben der kreisfreien Städte und Landkreise im WebSta, Stand: August 2009¹⁵

In der detaillierten Betrachtung der Investitionen je Arbeitsplatz wird deutlich, dass für die Schaffung von neuen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen deutlich weniger Investitionen von den Unternehmen eingesetzt werden müssen als z.B. in mittleren Unternehmen in Niedersachsen. Durch die Nutzung von „economies of scale“ ist die Schaffung von Arbeitsplätzen in Großunternehmen dagegen wieder mit geringeren Investitionskosten verbunden.

Durch die unterschiedlichen Fördersätze zwischen den Unternehmensgrößen werden die Investitionskosten jedoch unterschiedlich stark durch die KMU Landkreisprogramme getragen. Die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes wird in Großunternehmen im Durchschnitt mit 5.000€ unterstützt, während ein/e Kleinstunternehmer/in trotz geringer durchschnittlicher Investitionskosten ca. 9.200€ durchschnittliche Förderung je neu zu schaffendem Arbeitsplatz erhält. Die Unterstützung der neu zu schaffenden Arbeitsplätze muss jedoch insbesondere in den Großunternehmen vor dem Hintergrund von Mitnahmeeffekten bewertet werden. Bei mittleren und großen Unternehmen werden nur ca. 6% der Investitionskosten je Arbeitsplatz gefördert. Ein strukturpolitischer Lenkungseffekt durch diese Förderung kann daher zumindest in Ansätzen angezweifelt werden.

Auf Basis der Ergebnisse der Wirkungsanalyse lassen sich somit auch die deutlichen Unterschiede in den Zielmittelrelationen zwischen den Landkreisen erklären. Je nach Branchenausrichtung der KMU-Landkreisprogramme und der regionalen Wirtschaftsstruktur ergeben sich divergierende Ziel-Mittel Relationen. Auch die unterschiedliche Ziel-Mittel Relation im Vergleich zur GRW-Förderung in Niedersachsen lässt sich teilweise durch den hohen Anteil an zu schaffenden Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und der Förderung von Kleinstunternehmen erklären.

¹⁵ Die Summe der Arbeitsplätze kann zu den Gesamtwerten in den KMU-Landkreisprogrammen abweichen, da nicht für alle Förderfälle Angaben zu den Unternehmensgrößen vorlagen



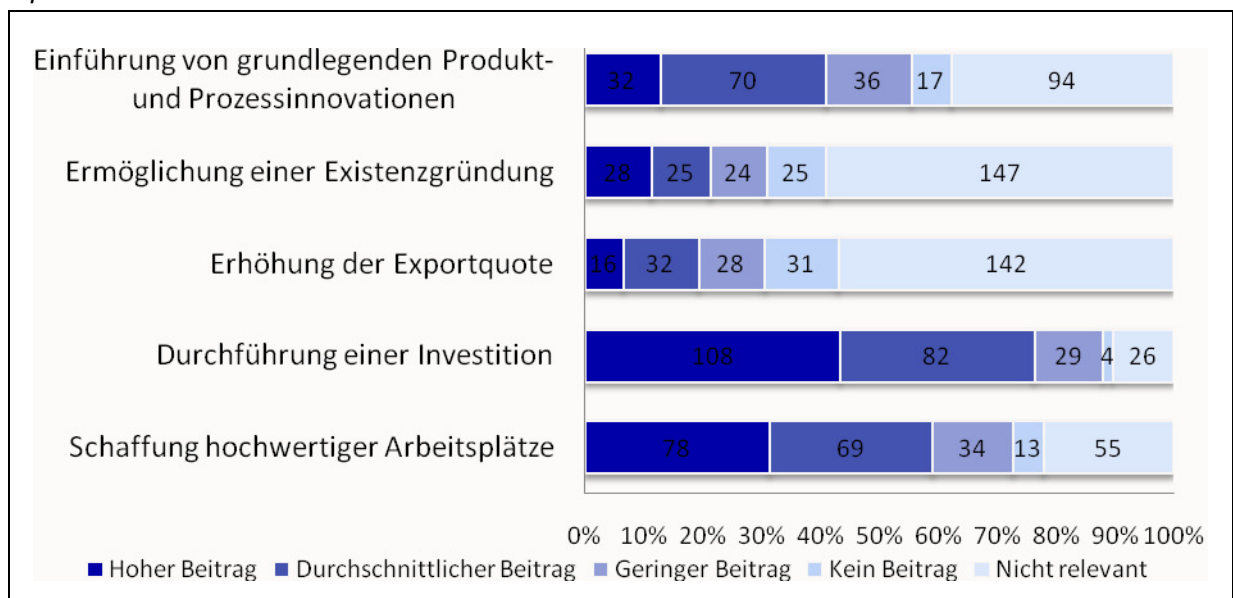
6.3 Qualitative Einschätzung zur Effizienz der KMU-Landkreisprogramme

Insgesamt wird deutlich, dass aufgrund der divergenten Ausrichtung der einzelnen regionalen Programme und der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den Regionen eine Bewertung der Wirksamkeit der einzelnen Programme nicht allein auf Basis einer Analyse von Ziel-Mittel Relationen erfolgen kann.

Da eine Bewertung der Projekte nur eingeschränkt möglich ist, soll im Folgenden eine qualitative Einschätzung der geförderten Unternehmen als Indikator für die Effizienz der Projekte für verschiedene Zielstellungen der einzelbetrieblichen Förderung dienen. In der Unternehmensbefragung wird deutlich, dass die Fördermittel der KMU-Landkreisprogramme insbesondere einen hohen Beitrag leisten, um in den geförderten Unternehmen hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. In fast 2/3 der Unternehmen hatte der Einsatz der Fördermittel mindestens einen durchschnittlichen Beitrag, in 1/3 sogar einen hohen Beitrag zu Schaffung neuer Arbeitsplätze. Dieser Zielbeitrag stimmt ebenfalls mit den intendierten Zielen der regionalen Wirtschaftsförderer überein, die sowohl in der Erstellung der Förderrichtlinien als auch in der Ausgestaltung der Scoringkriterien einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen gelegt haben.

Einen noch höheren Wirkungsbeitrag hat die KMU-Landkreisförderung bei der Durchführung einer Investition. Für fast die Hälfte der antwortenden Unternehmen hatte der finanzielle Förderzuschuss einen hohen Beitrag für die Umsetzung ihrer Investition.

Abbildung 38: Bewertung der Unternehmen zum Beitrag der Förderung zur Erreichung spezifischer Ziele in ihrem Unternehmen



Quelle: Befragung der durch die KMU-Landkreisprogramme geförderten Unternehmen, Stand: Juni 2009



In der Einschätzung spiegelt sich ebenfalls die spezifische Zielgruppe der Existenzgründer für die Unterstützungsleistungen wider. Insgesamt wurden fast 400 Existenzgründungen durch die KMU-Landkreisprogramme in Niedersachsen unterstützt. Von den befragten Existenzgründern bewertet jede(r) vierte Jungunternehmer/in den Beitrag der Förderung zur Ermöglichung der Existenzgründung als hoch. Die Hälfte der antwortenden Existenzgründer/innen bewertet die Wirkung der Förderung jedoch mit nur als gering oder mit keiner Wirkung auf ihre Existenzgründung.

Die Erhöhung der Exportquote, ein weiteres Ziel des Operationellen Programms Niedersachsens, ist nur für weniger als die Hälfte der befragten Unternehmen relevant. Die Wirkung der eingesetzten Mittel werden zudem von mehr als der Hälfte der antwortenden Unternehmen als gering oder ohne Wirkung eingeschätzt. Dort spiegelt sich natürlich zum einen die höhere Komplexität des Ziels wider, welches oftmals nicht allein durch sachkapitalbezogene Zuschüsse erreicht werden kann, und zum anderen die strategische Ausrichtung der KMU-Landkreisprogramme, die eher auf kleine Unternehmen im Dienstleistungsbereich ausgerichtet sind, deren Einbindung in die internationale Arbeitsteilung stark unterdurchschnittlich ist.

Auch mit Hilfe einer qualitativen Einschätzung der geförderten Unternehmen können sich die wesentlichen Ergebnisse der Zielgruppenanalyse und der Wirkungsmessung anhand quantitativer Daten untermauert werden. Auch wenn diese Einschätzungen vor dem Hintergrund der subjektiven Beurteilung allein von geförderten Unternehmen vorliegen und dementsprechend mit Einschränkungen zu bewerten sind, so wird doch die Wirkungsrichtung der KMU Landkreisprogramme deutlich.



7 Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Zielstellungen

Auch wenn zum jetzigen Umsetzungsstand der RTBs noch keine abschließende Bewertung zur Wirkung dieses Förderinstrumentes in Niedersachsen möglich ist, so wird in der Untersuchung deutlich, dass eine Bewertung differenziert für einzelne mit den RTB verbundenen Zielstellungen und Erwartungen erfolgen kann. Vor dem Hintergrund der mit der Einführung der RTBs in Niedersachsen verbundenen Erwartungen konnte in der Sonderuntersuchung aufgezeigt werden, dass mit dem Instrument der RTBs verschiedene Zielstellungen erreicht werden.

Das Land Niedersachsen hat inhaltlich durch die Rahmenrichtlinie im Schwerpunkt 1 und den geöffneten Richtlinien in Schwerpunkt 2 und 3 sowie finanziell durch eine Empfehlung der Mittelaufteilung einen Rahmen für die Ausgestaltung der RTBs gesetzt. In der Analyse der Mittelaufteilung konnte gezeigt werden, dass trotz des gesetzten Rahmens ein Spielraum für die kreisfreien Städte und Landkreise besteht, die RTBs individuell an ihre regionalen Problemstellungen anzupassen. Die Mittelaufteilung zwischen den Schwerpunkten ist daher regional stark unterschiedlich programmiert. Während einige Landkreise einzig eine Förderung im Schwerpunkt 1 planen, setzen andere kreisfreie Städte oder Landkreise 50% der Mittel zur Förderung in den Schwerpunkten 2 und 3 ein. Die kreisfreien Städte und Landkreise haben überwiegend auf Basis bestehender Strategien und unter Einbeziehung der regionalen politischen Akteure diese stark divergierende Mittelaufteilungen zwischen den EFRE-Schwerpunkten vorgenommen und individuelle Konzepte für die KMU-Förderung entwickelt.

Insbesondere in den KMU-Landkreisprogrammen wurde den Regionen durch eine offen formulierte Rahmenrichtlinie des Landes ein großer Entscheidungsspielraum eingeräumt. Zur individuellen Ausgestaltung der Kreisrichtlinien wurden insbesondere die Fördertatbestände und Fördervoraussetzungen an den regionalen Unternehmensbestand und den strategischen Zielen der kreisfreien Städte und Landkreise angepasst (vgl. Kapitel 4). In den Schwerpunkten 2 und 3 wurde der Gestaltungsrahmen der kreisfreien Städte und Landkreise auf zuvor festgelegte Förderrichtlinien beschränkt. In 8 Förderrichtlinien wurde die Finanzierung der Projekte durch die RTBs ermöglicht. Die Wirtschaftsförderer bewerten den Förderbedarf in den einzelnen Themenfeldern jedoch sehr unterschiedlich. In den kreisfreien Städte und Landkreisen, die eine Mittelprogrammierung auf einzelne Richtlinien vorgenommen haben, zeigt sich, dass die Regionen insbesondere in der „Beratung für Wissens- und Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ einen hohen Mittelbedarf (ca. 10% der Gesamtmittel) sehen, während in anderen Richtlinien, wie dem „Niedersächsischen Innovationsprogramm“ kaum Fördermittel programmiert wurden.

Analysiert man den bisherigen Umsetzungsstand, so wird jedoch deutlich, dass verschiedene Umsetzungsprobleme in einzelnen Richtlinien und die derzeitige Mittelausstattung den Gestaltungsspielraum einiger Regionen in der Praxis einschränken. Umsetzungsprobleme bestehen

Sonderuntersuchung Regionalisierte Teilbudgets

Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Zielstellungen



derzeit vor allem in den Infrastruktur-Programmen des Schwerpunktes 3, in denen bislang noch keine Projekte bewilligt wurden. Viele kreisfreien Städte und Landkreise haben bereits in der strategischen Mittelaufteilung von Projekten im Schwerpunkt 3 abgesehen, da nach ihrer Einschätzung die zur Verfügung stehenden Mittel der RTBs nicht für eine Infrastrukturförderung ausreichen. Insbesondere die lineare Kodierung der Fördermittel verringert gerade für kreisfreie Städte mit einem hohen Unternehmensbesatz den Gestaltungsspielraum neben einer bedarfsorientierten Einzelbetrieblichen Förderung weitere Schwerpunkte zu bedienen.

Vor allem in Schwerpunkt 3 sind zudem die Förderrichtlinien mit hohen Anforderungen verknüpft, die nur Projekte ermöglichen, die vermutlich einen Großteil der Mittel eines RTB binden würden. Daher haben viele Regionen bisher auf die geplante Umsetzung verzichtet. Die Umsetzungsstände der bewilligten EFRE-Mittel in den Schwerpunkten 1 (KMU-Landkreisförderprogramme) und 2 entsprechen vor dem Hintergrund einer in der Rahmenrichtlinie empfohlenen degressiven Mittelbindung hingegen den bisherigen Planzahlen der Landkreise (vgl. Kap. 3.1). So sind im Schwerpunkt 1 27 % der für die gesamte Förderperiode eingeplanten EFRE-Mittel bewilligt (vgl. WebSta-Angaben, Kap. 4.1) und 36 % im Schwerpunkt 2.

Neben der einzelbetrieblichen KMU-Förderung wird darüber hinaus vor allem der Technologietransfer in Kommunen insgesamt vergleichsweise gut angenommen. In der ersten Jahreshälfte 2009 sind auch in größerem Umfang EFRE-Mittel für Projekte der Maßnahme 2.1.1 „Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bewilligt worden. Die in den ersten beiden Jahren verzögerte Mittelbindung im Schwerpunkt 2 sind gerade in der Startphase durch Probleme in der Abwicklung begründet, wie bspw. die Anpassung der Förderrichtlinien auf spezifische regionale Ausgangsbedingungen und Akteurskonstellationen.

In allen Programmen sind deutliche regionale Unterschiede in den jeweiligen Bewilligungsständen der EFRE-Mittel festzustellen. Insbesondere haben die Landkreise des Konvergenz-Gebiets bereits in überdurchschnittlichem Maße Schwerpunkt-1-Mittel bei der NBank eingeplant. Vor dem Hintergrund einer „Fördergerechtigkeit“ für Unternehmen, die erst in den Folgejahren Projekte einreichen, ist eine zu schnelle Mittelbindung kritisch zu bewerten („Windhundförderung“). Daher wird den entsprechenden Kommunen für eine effizientere Steuerung des Mittelabflusses eine Planung nach gleichmäßigen Jahrestanchen empfohlen. Das Land sollte seine Steuerungsmöglichkeiten über die KMU-Rahmenregelung und die Landesförderrichtlinie auch weiterhin nutzen und grundsätzliche Vorgaben bei der Projektabwicklung machen. Nur so können die strategischen Zielsetzungen des Landes im Sinne einer übergreifenden Wirtschaftsförderungspolitik durchgesetzt werden. Nicht zuletzt aus ordnungs- und strukturpolitischen Gründen ist aus Sicht der Gutachter in diesem Zusammenhang Skepsis gegenüber Globalzuschüssen angebracht. Zudem reduziert das Modell der RTB mögliche Risiken der dezentralen Abwicklung über die KMU-Rahmenregelung und die Landesförderrichtlinien. Aus Sicht der Gutachter sollte jedoch der Diskussionsprozess zwischen Vertretern des Landes und der Regionen um den notwendigen Rahmen weitergeführt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Vermeidung von Mittelumschichtungen zwischen den Schwerpunkten (von S 2 + 3 zu S 1) sollten weitere Möglichkeiten der Öffnung von Richtlinien und die Anpassung bestehender Förderrichtlinien. (z.B. Personaltransfer, Tourismus in den touristischen Schwerpunktgebieten, Tourismus in RWB) diskutiert werden.



Mit der Zuordnung der Verantwortung eines bedeutenden Anteils der zur Verfügung stehenden Fördermittel des EFRE auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen ist die Erwartung geknüpft, Wachstum durch einen erhöhten regionalen Wettbewerb zu generieren. Die Konzeption der niedersächsischen RTBs sieht zwar eine nach den beiden Zielgebieten „Konvergenz“ (3,5 Mio. € EFRE) und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (2,5 Mio. € EFRE) gestaffelte Mittelausstattung vor, ansonsten erfolgte die Mittelverteilung allerdings unabhängig von bestimmten Strukturschwäche-Indikatoren oder dem Bevölkerungspotenzial. Die RTB-Förderung im Sinne einer „linearen Kodierung“ entspricht daher nicht einer strengen regionalen ausgleichspolitischen Orientierung. Durch die bewusste Förderung auch strukturstarker Regionen sowie durch die Loslösung des zur Verfügung gestellten Budgets von Bevölkerungspotenzial und Unternehmensbesatz wird keine eindeutige ausgleichspolitische Zielsetzung realiter umgesetzt. Wenn dies gewünscht wäre, dann wäre eine andere Mittelausstattung u.E. zielführender. Durch die gestärkte Eigenverantwortung der kreisfreien Städte und Landkreise sind zudem sowohl von Seiten des Landes als auch von Seiten der Regionen selbst hohe Erwartungen an eine effiziente Förderung verbunden. In der Analyse der strategischen Ausrichtung der RTBs in Niedersachsen konnte gezeigt werden, dass die kreisfreien Städte und Landkreise mit der individuellen Ausrichtung der RTBs und ihrer Umsetzung vor Ort auch die Voraussetzungen geschaffen haben, um diese Erwartungen erfüllen zu können. Durch die Einbeziehung der regionalen Politik als Kontrollgremium in der Förderung (Demokratieprinzip) und auch durch die Bereitstellung der Kofinanzierung (fiskalische Äquivalenz) wurde von den Regionen das Kongruenzprinzip gestärkt, das gemessen an den regionalen Zielsetzungen eine effiziente Förderung erwarten lässt. Die Regionen setzen dabei oftmals bestehende Förderstrategien ein und verknüpfen die RTBs mit lokalen Förderprogrammen, um Parallelstrukturen zu verhindern.

In der Analyse der geförderten Unternehmen konnte gezeigt werden, dass die Wirtschaftsförderer zu einem Großteil der Unternehmen bereits vor der Förderung Kontakt hatten. Durch den teils sehr intensiven Kontakt der Wirtschaftsförderer zu den Unternehmen, kann ein hoher Informationsgrad der Wirtschaftsförderer über die Problemlagen und Unterstützungsbedarfe der Unternehmen erwartet werden. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaftsförderer die Förderung so ausgerichtet haben, dass insbesondere Förderprojekte mit einem hohen Förderbedarf ausgewählt werden. Aus Sicht der Gutachter ist daher zu vermuten, dass dadurch in Einzelfällen in den Regionen auch Entscheidungen für oder gegen eine Bewilligung getroffen werden, die bei zentralen Auswahlmechanismen aufgrund des fehlenden Informationshintergrundes vermutlich nicht in gleicher Weise erfolgen würden.

Es wurde jedoch auch deutlich, dass es daher eines vorgegebenen Rahmens bedarf, der transparente und nachvollziehbare Förderentscheidungen garantiert. Die vom Land Niedersachsen vorgegebenen Rahmenrichtlinien im KMU-Landkreisprogramm und die Förderrichtlinien der Schwerpunkte 2 + 3 bieten derzeit einen solchen Rahmen. Dies kann durch die Einschätzung der geförderten Unternehmen bestätigt werden, die die Förderentscheidungen insgesamt als sehr transparent bewerten. Da jedoch im Rahmen der Sonderuntersuchung die Befragung nicht geförderter Unternehmen nicht erfolgen konnte, ist die Einschätzung zur Transparenz und „Fördergerechtigkeit“ generell noch weiter zu hinterfragen.

Mit der Analyse des Beratungsprozesses konnte gezeigt werden, dass die geförderten Unternehmen mit den Beratungsleistungen der regionalen Wirtschaftsförderer zufrieden sind (vgl. Kapitel 6).

Sonderuntersuchung Regionalisierte Teilbudgets

Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Zielstellungen



Insbesondere die Unterstützung der Unternehmen durch Wirtschaftsförderer bei der oftmals schwierigen Antragstellung (20 % der Unternehmen gaben in der Unternehmensbefragung an, der hohe Aufwand sei der wesentliche Grund, warum sie bisher noch keine Förderung in Anspruch genommen haben) kann als sehr zufriedenstellend bewertet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen kaum regionale Unterschiede in der Bewertung, jedoch sollte erwartet werden, dass die zum Teil sehr intensive Beratung (z.B. mit Begehungen der Projekte vor Ort) nur bis zu einer bestimmten Anzahl an Förderfällen pro Landkreis zu leisten sind. Die dezentrale Umsetzung der Förderung und die intensive Beratung tragen zudem wesentlich dazu bei, die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme der Förderung abzubauen und eine Vielzahl von Unternehmen zu erreichen.

Die regionalen Wirtschaftsförderungen nutzen im Rahmen der KMU-Landkreisprogramme hauptsächlich regionale Vertriebskanäle. Dadurch konnten Unternehmen, die bisher keine Kenntnis über mögliche Unterstützungsmöglichkeiten hatten, für mögliche Subventionen sensibilisiert werden. In der durchgeführten Unternehmensbefragung wurde deutlich, dass 75 % der Unternehmen erstmals eine staatliche Förderung in Anspruch nahmen. Fast die Hälfte der Unternehmen gab die mangelnden Kenntnisse über jegliche Unterstützungsmöglichkeiten als Ursache für die bisherige Zurückhaltung an. Aus dieser Perspektive heraus können daher die Erwartungen von Land und Regionen bestätigt werden, dass mit den KMU-Landkreisprogrammen „neue Zielgruppen“ erreicht werden.

Die kreisfreien Städte und Landkreise haben somit die gestärkte Eigenverantwortung durch die RTBs genutzt, um individuelle Förderkonzepte zu implementieren, die sich am Bedarf der regionalen Wirtschaft orientieren und regional bedeutende Projekte fördern. Durch die dezentrale Umsetzung konnten neue Zielgruppen für die Förderung erschlossen werden und den Unternehmen eine qualitativ gute Beratung angeboten werden. Die RTBs erfüllen daher auf Basis der vorliegenden Informationen und Erkenntnisse die regionalen und lokalen Zielstellungen hinsichtlich ihrer Ausrichtung und Umsetzung.

Mit der implementierten Förderung ist jedoch auch ein hoher verwaltungstechnischer Aufwand verbunden. Derzeit halten etwa rund 60 % der Kreise und kreisfreien Städte den Aufwand für Beratung, Abwicklung und Prüfung für hoch. Der Aufwand wird von den Landkreisen und kreisfreien Städten jedoch unterschiedlich bewertet. Hier ist jedoch zu beachten, dass für viele Landkreise bzw. kreisfreien Städte die Einführung der KMU-Richtlinie und des Scoringverfahrens neu waren und ein hoher, jedoch einmaliger Aufwand entstand. Dies erklärt Verzögerungen in der Umsetzung des RTBs insbesondere am Anfang der Förderperiode. Der mit der Förderung einhergehende Aufwand muss zudem vor dem Hintergrund der Wirkungen der RTBs bewertet werden. In Anbetracht der Wirkungen der RTBs kann der Aufwand der regionalen und lokalen Zielstellungen und Erwartungen als hinnehmbar gelten. Diese Bewertung kann jedoch in Bezug auf die Zielstellungen des Landes Niedersachsen oder der Europäischen Union anders ausfallen.

Losgelöst von der Bewertung des Aufwands konnten jedoch in der Untersuchung Potenziale zur Verbesserung der Prozesse und einer Minimierung des Aufwandes festgestellt werden. Optimierungsmöglichkeiten liegen vor allem in einer effizienten Kommunikation zwischen Kommunen, NBank und Wirtschaftsministerium sowie in einer Optimierung der Steuerungs- oder Kontrollmöglichkeiten der Mittelbewilligung und der Mittelbindung der Mittel. In einem iterativen Prozess sollten daher die Abwicklungsprozesse zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen und der Fondsverwaltung verbessert werden. Nach den ersten Erfahrungen aller Beteiligten Akteure



sollten nun diese Erfahrungen genutzt werden, um den Prozess zu optimieren und wo möglich zu verschlanken.

In der Wirkungsanalyse der KMU-Landkreisprogramme als wichtiger Bestandteil der RTBs (71 % der eingeplanten Mittel werden derzeit dafür eingeplant) konnte gezeigt werden, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Schaffung von rund 800 Ausbildungsplätzen und etwa 3.000 Arbeitsplätzen in Niedersachsen unterstützt wird. Gemessen an den erwarteten Arbeitsplatzwirkungen der Ex-Ante Quantifizierung wurden die Arbeitsplatzeffekte um mehr als das Doppelte übertroffen. Die KMU-Landkreisprogramme haben damit gegenüber dem erwarteten Fördermitteleinsatz (Kofinanzierung + EFRE Mittel) von ca. 22.000 € je neu zu schaffendem Arbeitsplatz einen deutlich geringeren Mitteleinsatz von lediglich ca. 9.000 € je zu schaffendem neuen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in den geförderten Unternehmen in Niedersachsen. Auch die Sicherung von Arbeitsplätzen wurde durch das KMU-Landkreisprogramm in umfangreichem Maße unterstützt. Durch den bisherigen Einsatz der Fördermittel von ca. 3.400 € je gesichertem Arbeitsplatz (EFRE-Mittel inklusive Kofinanzierung) konnten nach Angaben der Wirtschaftsförderer bisher 11.200 Ausbildungs- und Arbeitsplätze gesichert werden. Die strategische Ausrichtung der Förderprogramme zielt in erster Linie auf die Förderung investiver Maßnahmen ab. Dies spiegelt sich in der Unterstützung von Investitionen in Höhe von 376 Mio. € wider, die im Rahmen der geförderten Projekte getätigt wurden. Angestoßen wurden diese privaten Investitionen mit einem öffentlichen Mitteleinsatz (EFRE + Kofinanzierung) von bisher 38,6 Mio. €. Daraus resultiert, dass für jeden Euro öffentlicher Fördermittel, die Investition von 8,7 € privater Mittel angestoßen wurde. Die Wirkungen der Landkreisprogramme sind aufgrund divergierender Zielstellungen in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Je nach Ausgestaltung der Richtlinien und geförderten Zielgruppen der KMU-Landkreisprogramme ergeben sich unterschiedliche Ziel-Mittel Relationen zwischen 4.000 € Fördersumme und 33.000 € Fördersumme je neu zu schaffenden Arbeitsplatz.

Die durchschnittliche Förderquote in den RTBs beträgt nach derzeitigem Umsetzungsstand ca. 10% der Investitionssumme der Unternehmen. Durch die geringe Förderquote ist es zwar möglich, eine hohe Anzahl an Projekten zu fördern mit denen wesentliche Arbeitsplatzeffekte in Niedersachsen verbunden sind, jedoch sollte der Beitrag der Förderung zur Umsetzung der Investition und Schaffung des neuen Arbeitsplatzes vor dem Hintergrund möglicher Mitnahmeeffekte betrachtet werden. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn die erhaltene Förderung nicht ursächlich für die Investitionsentscheidung der Unternehmen ist bzw. die Investition auch ohne Förderung in gleicher Weise durchgeführt worden wäre. Gerade geringe Förderquoten bergen die Gefahr, dass die Förderung nur mitgenommen wird und die Investition auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Durch die erhaltene Förderung würde somit keine regional- und strukturpolitische Lenkung erzielt; lediglich der bereits positive „Return on Investment“ des Unternehmens wird gesteigert. Eine Ausnahme ist bei kleinen Förderquoten dann gegeben, wenn die Förderung die Investition über die Rentabilitätsschwelle hebt. Diese Projekte würden ohne staatliche Unterstützung nicht durchgeführt werden. Auf der anderen Seite entstünden Mitnahmeeffekte auch dann, wenn die Förderung so hoch ist, dass sie das vollständige Risiko der Investition abdeckt. In diesem Fall werden Investitionen nur aufgrund der zu erhaltenden Förderung durchgeführt und dienen nicht zwingend der Verbesserung der Wettbewerbssituation der Unternehmen.

In der Praxis ist diese Spanne der Förderquoten jedoch schwer zu erfassen. Einzelne Förderfälle im Rahmen der RTBs weisen Förderquoten auf, die in beide Richtungen als grenzwertig zu betrachten



sind. Ob die Förderung in Höhe von weniger als einem Prozent der Investitionssumme eine Lenkungswirkung auslöst, kann stark bezweifelt werden. Allerdings ist auch die Übernahme von 50% der Investitionskosten in manchen Projekten kritisch zu bewerten, da hier der Großteil des Risikos der Investition durch den Staat getragen wird. In der Umsetzung der RTBs divergiert die durchschnittliche Förderquote je nach Landkreis und entsprechender Ausgestaltung der Förderrichtlinie sehr stark, so dass eine allgemeine Bewertung von Mitnahmeeffekten für das Instrument RTB nicht möglich ist. Während in manchen RTBs durch eine starke Deckelung der Fördersummen nur eine durchschnittliche Förderung von 6% der Investitionssumme an die Unternehmen fließt, finanzieren andere Regionen mit 21%, über ein Fünftel der Gesamtinvestition der Unternehmen. Diese unterschiedlichen Ausprägungen der RTBs in Niedersachsen bieten jedoch die Möglichkeit, Mitnahmeeffekte in der einzelbetrieblichen Unternehmensförderung weiter zu erforschen.

Entgegen vorheriger Erwartungen des Landes haben die kreisfreien Städte und Landkreise die KMU Landkreisprogramme programmatisch nicht auf spezifische Branchenschwerpunkte oder Kompetenzfelder der Region ausgerichtet. Zum einen waren in der strategischen Ausrichtung der KMU Landkreisprogramme politökonomische Argumente und strategische Überlegungen zu regionalen Bedarfen von Bedeutung, die einen Ausschluss von Branchen als nicht zielführend aufzeigten. Zum anderen wurde jedoch insbesondere in ländlichen Regionen deutlich, dass eine zu enge Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen mit dem Ziel einer hinreichenden Mittelbindung und damit eines wirkungsvollen Impulses in der Region kollidieren würde.

De facto wird jedoch deutlich, dass die geförderten Unternehmen zu großen Teilen aus wenigen Wirtschaftsbereichen stammen. 34% der geförderten Unternehmen stammen aus dem Dienstleistungsbereich, 18% der geförderten Unternehmen sind dem Verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen und auf die Bereiche Handel (16%), Baugewerbe (11%) Gaststättengewerbe (7%) entfallen zusammen ein Drittel der Förderfälle. Die Förderung in diesen Unternehmen hat wie beschrieben wesentliche Arbeitsplatzeffekte in Niedersachsen generiert. Ein Drittel der durch die KMU Landkreisprogramme unterstützten 3.800 neuen Arbeitsplätze werden im Bereich der sonstigen Dienstleistungen geschaffen. 1.300 Arbeitsplätze werden in den Bereichen Handel, Baugewerbe und Gaststättengewerbe geschaffen und ca. 760 neue Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe.

Durch die vom Land vorgegebenen Rahmenrichtlinie und der Ausgestaltung dieser durch die Landkreise fließen ca. 90 % der Fördermittel an Kleinunternehmen und kleine Unternehmen in Niedersachsen. Mit einer absoluten Fördersummendeckelung der Landkreise je Förderfall verhindern, die Landkreise und kreisfreien Städte, dass mittlere oder große Unternehmen die Fördermittel durch Großinvestitionen auf sich binden. Dementsprechend wird die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen insbesondere in Kleinunternehmen und kleinen Unternehmen unterstützt. In dieser Unternehmensgruppe wird die Schaffung von 3.100 neuen Arbeitsplätzen gefördert.

Die KMU-Landkreisprogramme sprechen sowohl in der Branchenausrichtung als hinsichtlich der Größenklassen der geförderten Unternehmen eine andere Zielgruppen an, als dies derzeit in der einzelbetrieblichen GRW-Förderung in Niedersachsen geschieht. Im Hinblick auf die Einschätzung zur Effizienz der Förderung ist zu hinterfragen, in welchem Maße die RTB-Förderung zur Erreichung der Ziele des EFRE („Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit“) und der landespolitischen Strategie beiträgt.



Das strategische Ziel der einzelbetrieblichen Unternehmensförderung im OP für den EFRE in Niedersachsen ist die Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere in KMUs. Die OP RWB und Konvergenz definieren auf den Seiten 25ff. die Zielstellung, dass durch die Förderung die Fähigkeit der Unternehmen verbessert werden sollen, sich im verschärfenden nationalen und internationalen Wettbewerb zu behaupten und so die Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens auch insgesamt zu stärken. In den RTBs werden jedoch zu großen Teilen Unternehmen aus Branchen gefördert, die einen überwiegend regionalen Absatzmarkt besitzen und gemäß der Argumentation der Export-Basis Theorie nur geringe Wirkungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens besitzen. Insbesondere die Förderung des Baugewerbes und des Handels, die überwiegend einen regionalen oder lokalen Absatzmarkt bedienen, ist gemessen an den landespolitischen und auch europäischen Zielsetzungen als kritisch zu betrachten. Zudem hat die Förderung von Arbeitsplätzen im Gaststättengewerbe insbesondere außerhalb touristischer Gebiete eine sehr geringe Wirkung auf die dem EFRE zugrunde liegenden Lissabon- und Göteborg-Ziele.

Die Förderung insbesondere von Kleinunternehmen, die gemessen an ihrer Exportquote unterdurchschnittlich in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind, stärkt ebenfalls eher den regionalen Arbeitsmarkt, als dass gezielt eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens angestrebt ist. Die derzeitige einzelbetriebliche Förderung in den RTBs zielt daher nicht primär auf die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens ab.

In der Untersuchung konnte u.a. im Rahmen der Fallstudien gezeigt werden, dass auch die Innovationsorientierung der Landkreisprogramme zwischen den Regionen stark divergiert und auf regionale Aspekte ausgerichtet wurden. Dies führt in der derzeitigen Umsetzung dazu, dass insbesondere in den strukturschwachen Regionen eine „niederschwellige Förderung“ bezüglich der Innovationsanforderungen an die Unternehmen vorgenommen wird. Die Hürden im Scoringsystem und die Bewertung der Innovationen wurden durch die kreisfreien Städte und Landkreise an den regionalen Innovationsgrad angepasst. Innovationen werden daher eher aus regionaler Perspektive gefördert, als dass eine Unterstützung der Entwicklung von marktbestimmenden Innovationen und der Schaffung von High-Tech und wissensintensiven Arbeitsplätzen erfolgt. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Förderung im Rahmen der RTB nicht solche Maßstäbe erreicht. In strukturstarken Regionen, die aufgrund der Mittelaufteilung im Verhältnis zum Unternehmensbestand weniger Mittel zu Verfügung gestellt bekommen, werden höhere Anforderungen an den Innovationsgrad als Filterprozess eingesetzt und dementsprechend auch eine Unterstützung der Innovationsfähigkeit im internationalen Wettbewerb erzielt.

Die regional- und strukturpolitischen Wirkungen der KMU-Landkreisprogramme werden daher eher in der flächendeckenden Unterstützung der Schaffung und der Sicherung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung des Kapitalstocks investierender Unternehmen in den Regionen des Landes Niedersachsen gesehen. Die Umsetzung der RTB in Niedersachsen fungiert damit überwiegend zur Entwicklung der endogenen Potenziale der Regionen, die nicht zwingend die Maßstäbe an die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationsqualität der Landesförderung erreichen. Es ist somit eine politische Frage zu entscheiden, welche Zielstellungen mit der EFRE-Förderung in welcher Priorität künftig unterstützt werden sollen.

Sonderuntersuchung Regionalisierte Teilbudgets

Bewertung des strukturpolitischen Instruments der RTBs vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Zielstellungen



Insgesamt konnte gezeigt werden, dass die kreisfreien Städte und Landkreise ihre gestärkte Eigenverantwortung genutzt haben, um die RTBs an ihren regionalen Problemstellungen auszurichten und individuelle Förderkonzepte zu implementieren. Zudem wurde deutlich, dass die Förderprogramme bedarfsorientiert regional bedeutende Projekte fördern. Durch die dezentrale Umsetzung konnten zudem neue Zielgruppen für die Förderung erschlossen werden und den Unternehmen eine qualitativ gute Beratung angeboten werden. Diese intensive und gemessen an den regionalen und lokalen Zielstellungen effiziente Projektauswahl muss jedoch stets vor dem Hintergrund eines erhöhten Aufwandes betrachtet werden.

In der Wirkungsanalyse konnte gezeigt werden, dass die strategische Ausgestaltung der RTBs in vielen kreisfreien Städten und Landkreisen die endogenen Potenziale der Region stärkt. Die Förderung dieser Potenziale führt insbesondere zu hohen Arbeitsplatzeffekten und ist gemessen an den reinen Wirkungskennziffern effizient. In der Betrachtung der Wirkung müssen jedoch aufgrund teilweise sehr geringer Förderquoten die Gefahren von Mitnahmeeffekten berücksichtigt werden. Im Rahmen der KMU-Landkreisprogramme werden hinsichtlich der Größe und der Branchenausrichtung überwiegend andere Unternehmen gefördert als in der Landesförderung. Die strategischen Ziele der Einzelbetrieblichen Unternehmensförderung im Operationellen Programm für den EFRE in Niedersachsen werden daher im Vergleich zur Landesförderung unterdurchschnittlich unterstützt.

Unseres Erachtens sollte unter Berücksichtigung der Zielsetzung des niedersächsischen OPs die Verwendung von RTBs nur ergänzend, aber nicht ersetzend zu einer landesweiten Förderung erfolgen. Eine zu starke Gewichtung der verfügbaren Finanzmittel des EFRE auf die RTBs kann zu einer unterdurchschnittlichen Unterstützung der in den OP des EFRE formulierten landespolitischen Zielsetzung der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der verstärkten Exportorientierung und der Unterstützung von Innovationen führen. Daher sollte aus Sicht der Gutachter stets die Verhältnismäßigkeit der in den RTBs programmierten Mittel zur gesamten Mittelausstattung des EFRE beachtet werden.