

Abschätzung der ökonomischen Effekte der EFRE-Programme

zur Verbesserung der Rahmenbedingungen
für KMU in Niedersachsen 2007-2013

Kurzfassung



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



Auftraggeber:
Niedersächsisches
Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr

Auftragnehmer:
Niedersächsisches
Institut für Wirtschafts-
forschung (NIW)
Prognos AG

Berlin / Hannover,
den 30.08.2009

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Hintergrund und Zielsetzung der Studie	2
3	Methodik und Vorgehensweise	3
4	Überblick über die Effekte der KMU-relevanten EFRE-Programmbereiche	6
5	Zusammenfassung	20
6	Fazit	26

1 Einleitung

Die EFRE-Programme für die beiden Zielgebiete „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sind ein wesentlicher Baustein zur Umsetzung der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Landes Niedersachsen. In ihren vier inhaltlichen Schwerpunkten bilden die beiden EFRE-Programme ein breites Spektrum an Förderbereichen und -maßnahmen, welche die übergeordneten strategischen Ziele des Programms und die EU-Querschnittsziele (Chancengleichheit, Nachhaltigkeit, Förderung der städtischen Dimension) unterstützen.

Mit dem strategischen Ziel des ersten Schwerpunktes „Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“ wird der wirtschaftspolitische Fokus des Landes auf die KMU-Förderung unmittelbar deutlich. Aber auch die anderen Schwerpunkte tragen in hohem Maße zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung von KMU bei. Dies gilt sowohl für die Entwicklung der Innovationskapazitäten und Wissenspotenziale des Schwerpunktes 2, als auch für die Unterstützung spezifischer wirtschaftsnaher Infrastrukturen (Schwerpunkt 3) sowie die Förderung von Umwelt und nachhaltiger Stadtentwicklung (Schwerpunkt 4).

In allen EFRE-Förderbereichen werden wichtige Impulse gesetzt, die direkt die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen fördern oder indirekt über die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen zur Stärkung ihres unternehmerischen Umfeldes beitragen. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage nach der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel bzw. den Beiträgen zu Wachstum und Beschäftigung, die von den jeweiligen EFRE-Programmen zu erwarten sind.

Mit der veränderten inhaltlichen Programmausrichtung im Vergleich zur alten Förderperiode und zwei unterschiedlichen Fördergebieten weist Niedersachsen in der Strukturfondsperiode 2007-2013 besondere Rahmenbedingungen auf, die hinsichtlich der Evaluierung der Programme und ihrer Wirkungen besonders anspruchsvoll sind. Hierdurch ist es erforderlich, die ökonomischen Effekte der Maßnahmen neu zu bewerten und ggf. eine Anpassung der Wirkungskennziffern an die neuen Förderinhalte vorzunehmen, insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden langfristigen (regionalökonomischen) Wirkungen.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) und die Prognos AG beauftragt, die ökonomischen Effekte der niedersächsischen EFRE-Programme in der Förderperiode 2007-2013 in ihrer Gesamtheit abzuschätzen und damit eine fundierte Grundlage für die Neu-Quantifizierung vorhandener Zielwerte der Indikatoren mit Arbeitsplatzbezug zu schaffen.

Das Land Niedersachsen hat ein hohes Interesse, die Erkenntnisse über die erarbeiteten Wirkungszusammenhänge zu nutzen. Auf diese Weise kann eine zielgenauere Steuerung der strukturpolitischen Förderung gewährleistet werden. Auch im Rahmen der laufenden Begleitforschung werden alle von der EU-Kommission eingeräumten Möglichkeiten einer vertiefenden Evaluation der EU-Strukturfonds aufgegriffen. Insbesondere die jährlich durchgeführten spezifischen Sonderuntersuchungen haben eine wirkungsorientierte und anspruchsvolle Programmbewertung über das von der Kommission geforderte Maß hinaus zum Ziel.

2 Hintergrund und Zielsetzung der Studie

Zentrales Ziel der Studie ist die Abschätzung der ökonomischen Effekte der niedersächsischen Operationellen Programme (EFRE) in der Förderperiode 2007-2013. Damit wird eine fundierte Grundlage für eine Neu-Quantifizierung der Zielwerte der Indikatoren mit Arbeitsplatzbezug geschaffen. Es werden sowohl eine Veränderung der in der Ex-ante-Bewertung ermittelten Zielwerte vorgenommen als auch für weitere Maßnahmen zusätzliche Zielwerte erarbeitet. Im Fokus der Untersuchung stehen Maßnahmen mit einer besonderen KMU-Relevanz sowie Infrastrukturmaßnahmen, die zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU in Niedersachsen beitragen. Dies sind im Einzelnen:

- Verkehrsinfrastrukturen (Schiene, Straße, Häfen und Güterverkehrszentren),
- Wirtschaftsnahе Infrastrukturen (Gewerbegebiete, elektronische Kommunikationsnetze, Technologie- und Gründerzentren),
- Infrastrukturen für Kultur und Tourismus (Kulturelles Erbe, Touristische Infrastrukturen),
- Netzwerke und Clusterförderung (Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Innovationscluster, Logistik-Netzwerk),
- Koordinierungsstellen für Frauen und Wirtschaft,
- Beratungsangebote (Einzelbetriebliche Unternehmensberatungen, Technologietransfer in Gebietskörperschaften),
- FuE-Infrastrukturen (Hochschulen, Forschungsinstitute) sowie bauliche Ausbildungsinfrastrukturen,
- Förderung der betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (Innovationsförderung, Innovation im Handwerk, Innovative Projekte IuK),
- Innovative Finanzierungsinstrumente (Beteiligungs-, Regional- und Darlehensfonds),
- Einzelbetriebliche Investitionsförderung (inkl. Landkreisprogramme),
- Infrastrukturen für den Umweltschutz und die Risikoprävention (Brachflächenrecycling, kommunale Abwasserinfrastrukturen, Küsten- und Hochwasserschutz),
- Nachhaltige Stadtentwicklung.

Die Notwendigkeit einer vertiefenden Abschätzung der ökonomischen Effekte und die Erstellung fundierter Ex-ante quantifizierter Zielwerte leitet sich insbesondere aus folgenden Gründen ab:

- Die Europäische Kommission stellt in der aktuellen Förderperiode erhöhte Anforderungen an die Evaluation der Programme. Ein wichtiges Ziel ist es, mit einem neuen Monitoring- und Begleitsystem transparentere Controlling-Mechanismen zu etablieren.

- Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007-2013 haben sich in Niedersachsen deutliche Änderungen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung, der Gewichtung der Programmschwerpunkte sowie der Fördergebietsabgrenzung ergeben. Diese besonderen Rahmenbedingungen machen es erforderlich, die Bewertung der ökonomischen Effekte zu vertiefen und den Blick insbesondere auch auf die zu erwartenden langfristigen (regionalökonomischen) Wirkungen zu richten.
- In der bislang vorliegenden Ex-ante-Bewertung, die im Zuge der Programmierung erstellt wurde, sind nicht für sämtliche Förderprogramme Arbeitsplatzziele quantifiziert worden. So liegen für einzelne Förderinhalte keine geeigneten Zielwerte vor. Gründe hierfür sind u.a. die zum Zeitpunkt der Erstellung der Ex-ante-Quantifizierung teilweise noch nicht absehbaren konkreten Förderinhalte. Darüber hinaus hat die ursprüngliche Ex-ante-Quantifizierung ökonomische Wirkungen bzw. Arbeitplatzeffekte einzelner Programme unterschätzt.
- Durch die veränderte Programmausrichtung und neue Fördertatbestände kann die Quantifizierung der zu erwartenden Programmeffekte nicht ausschließlich auf den Ergebnissen der letzten Förderperiode 2000-2006 basieren. Vielmehr ist eine Anpassung der Wirkungskennziffern an die neuen Förderinhalte erforderlich.

3 Methodik und Vorgehensweise

Das Gutachten verfolgt das Ziel, einen Überblick über alle relevanten (regional)ökonomischen Effekte zu geben, die von den KMU-orientierten EFRE-Förderprogrammen ausgehen. Dazu sind die intendierten Impulse und die zu erwartenden Wirkungszusammenhänge der einzelnen Förderinhalte in ihrer Bandbreite aufgearbeitet und diskutiert worden. Die Komplexität der inhaltlichen Ausrichtung der Instrumente erfordert eine differenzierte Herangehensweise:

- Die einzelnen Fördermaßnahmen setzen an verschiedenen unternehmerischen und infrastrukturellen Engpässen an. Folglich sind auch die (regional)ökonomischen Effekte, die mit den Programmen ausgelöst werden sollen, sehr unterschiedlich.
- Die Studie bleibt dabei nicht nur auf die direkt messbaren neu geschaffenen Arbeitplatzeffekte im engeren Sinn beschränkt, sondern fokussiert v.a. auch auf gesicherte Arbeitsplätze bzw. die stabilisierenden Wirkungen der Programme.
- Insbesondere werden auch die qualitativen Wirkungen in ihren jeweiligen zeitlichen Dimensionen aufgezeigt, die zu strukturellen Verbesserungen des wirtschaftlichen Umfeldes führen. Sie machen bei vielen Programmen den eigentlichen Kerngedanken der Förderung aus.

Ein wichtiger Bestandteil der Programmanalyse ist die Darstellung der Interventionslogik. Diese ist entsprechend der EU-Systematik mithilfe von Output-, Ergebnis- und Wirkungskennindikatoren beschrieben und graphisch anhand von Wirkungsketten dargestellt worden. Während als Output das direkte Resultat (z.B. neu errichtete Schienenkilometer) einer bestimmten Intervention bezeichnet wird, sind unter Ergebnissen (z.B. Verringerung der Fahrzeiten) die unmittelbar aus dem jeweiligen Förderprogramm entstehenden Vorteile für

die direkt Begünstigten zu verstehen. Wirkungsindikatoren sollen die langfristigen Effekte erfassen, die den direkt Begünstigten betreffen (spezifische Wirkungen) oder aber über den Endbegünstigten hinaus weitere Veränderungen im sozioökonomischen und natürlichen Umfeld hervorrufen (allgemeine Wirkungen). Die Beschreibung der Wirkungszusammenhänge bezieht sich dabei auf verschiedene Förderinhalte und Ansatzpunkte der Förderung. Explizit wird immer auch die zeitliche Dimension berücksichtigt.

Die Isolierung der Wirkungen einer Förderung von anderen sozioökonomischen Einflussgrößen und die zeitliche Distanz zwischen Output und Ergebnis zu den eigentlich intendierten (langfristigen) Wirkungen erschweren oft die Zuordnung von ökonomischen Effekten zur jeweiligen Intervention. Folglich lassen sich Wirkungsdaten oft nur mit einem beträchtlichen zeitlichen und finanziellen Aufwand erfassen. Die Europäische Kommission empfiehlt daher eine Aufstellung von Wirkungsindikatoren lediglich für die wichtigsten Schwerpunkte eines Programms.

Im Rahmen der Studie ist es gelungen, die jeweiligen Programmwirkungen umfassender als von der EU-Kommission gefordert, abzuschätzen. Ein zentraler Aspekt der Analyse der förderspezifischen Programmwirkungen ist die Unterscheidung sowohl zwischen nachfrage- und angebotsseitigen als auch zwischen temporären und dauerhaften Effekten:

- Nachfrageeffekte resultieren aus der Erhöhung der öffentlichen und privaten Ausgaben sowie den einkommenspolitischen Wirkungen der Strukturfondsintervention. Sie umfassen sowohl temporäre Beschäftigungseffekte (z.B. Beschäftigungseffekte im Baugewerbe aufgrund einer konkreten Bau- bzw. Errichtungsmaßnahme¹) als auch dauerhafte Beschäftigungseffekte² (neu geschaffene Arbeitsplätze bspw. im Zuge einer betrieblichen Investition in Anlagevermögen).
- Angebotsseitige Effekte haben i.d.R. einen dauerhaften Charakter. Sie bewirken qualitative Verbesserungen auf der Angebotsseite. Hierunter fallen bspw. die Verbesserung regionaler Wettbewerbsstrukturen aufgrund von Wissensspillover bzw. sonstige positive externe Effekte einer Förderung (Forschung und Entwicklung, Verkehrsinfrastrukturen etc.). Auch langfristig wirkende Investitionen in Humankapital verbessern das Arbeitskräfteangebot, regionale Qualifikations- und Branchenstrukturen und damit die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Insbesondere ist bei angebotsseitigen Verbesserungen die (langfristige) zeitliche Dimension zu beachten, die eine Zurechnung von Beschäftigungseffekten zu einer Förderung allerdings erschwert. Dennoch sind angebotsseitige Effekte bei einer umfassenden Bewertung ökonomischer Effekte von Strukturfondsinterventionen ebenso zu beachten wie quantitativ messbare Auswirkungen.

¹ Für temporäre Effekte, die aus Baumaßnahmen resultieren, wurde als Richtwert die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätige aus verschiedenen Zweigen des Bauhauptgewerbes sowie aus handwerklich ausgerichteten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes herangezogen. Arbeitsplatzeffekte für temporäre Baumaßnahmen beziehen sich im Rahmen dieser Studie immer auf ein Personenarbeitsjahr.

² „Dauerhafte“ Effekte beziehen sich mindestens auf die Förderperiode, idealtypisch auf 10 bis 15 Jahre. Nach diesem Zeitraum sind grundsätzlich weitere Investitionen erforderlich, um einen erneuten Nachfrageimpuls auszulösen.

Sowohl in Bezug auf die temporären als auch auf die dauerhaften Beschäftigungseffekte ist darüber hinaus zwischen direkten, indirekten und induzierten Effekten im Sinne der Input-Output-Rechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zu unterscheiden. Während direkte Effekte bei den unmittelbar von der Förderung begünstigten Unternehmen entstehen, ergeben sich indirekte Effekte durch deren Nachfrage nach Vorleistungen und Dienstleistungen, z.B. bei Zulieferern. Die daraus resultierenden Einkommenszuwächse sorgen für einen Anstieg des privaten Konsums, wodurch zusätzliche induzierte Arbeitsplätze entstehen (bspw. im Handel und bei personenbezogenen Dienstleistungen). Gegenstand dieser Untersuchung sind in erster Linie die direkten Effekte, d.h. die Ermittlung des Primärimpulses. Eine grobe Abschätzung der aufgrund des Primärimpulses zusätzlich erzielbaren indirekten und induzierten Arbeitsplätze rundet die Gesamtschau der Ergebnisse ab.

Zur Abschätzung der Arbeitsplatzeffekte sind vor allem auch empirische Studien herangezogen und kritisch beleuchtet worden. Wichtige Anhaltspunkte gaben auch Auswertungen der Strukturfondsförderung aus der vergangenen Förderperiode in verschiedenen Bundesländern (bspw. aus Niedersachsen, Berlin, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hamburg). Darüber hinaus sind auch Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien und anderen Evaluationen von Förderprogrammen bzw. öffentlichen Investitionen berücksichtigt worden.

In einem weiteren Arbeitsbaustein wurden einige Programme im Rahmen eines Fallstudienansatzes vertiefend untersucht. Ziel der Analysen war eine zusätzliche empirische Validierung der theoretischen Überlegungen sowie der vorliegenden Referenzwerte. Zur Erfassung v.a. qualitativer und langfristiger Wirkungszusammenhänge war es erforderlich, zeitintensive Methoden wie Unternehmensbefragungen oder Interviews mit den begünstigten Akteuren durchzuführen. Insbesondere sollten Effekte für Programme präzisiert werden, für die nur teilweise übertragbare Ergebnisse vorliegen. Es wurden Maßnahmen mit einem hohen finanziellen Volumen ausgewählt, für die zukünftig noch Steuerungsmöglichkeiten bei der Auswahl von hochwertigen Projekten gegeben sind:

- Wirtschaftsnahe Infrastruktur mit dem Fokus auf Gewerbegebieten,
- Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement (Teilbereich der Maßnahme „Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“),
- FuE-Infrastrukturen (Innovationen an Hochschulen, Forschungsinstitute und Ausbildungsinfrastrukturen sowie betriebliche FuE-Aktivitäten),
- Technologie- und Gründerzentren,
- Darlehens-, Regional- und Beteiligungsfonds.

Die gewählten Förderinstrumente spiegeln sowohl die zunehmende Bedeutung der Forschungs-, Innovations- und Netzwerkförderung im Rahmen des Lissabon-Prozesses wider als auch die „traditionellen“ Fördermaßnahmen der nationalen Strukturpolitik. Zentrale Untersuchungspunkte der Fallstudienansätze waren die Abschätzung von Mitnahme- und Verlagerungseffekten sowie die Erfassung der Dauerhaftigkeit der Effekte (z.B. bei Netzwerk- und FuE-Förderung sowie Infrastrukturmaßnahmen mit langen Ausreifungszeiten).

4 Überblick über die Effekte der KMU-relevanten EFRE-Programmbereiche

Im Folgenden werden für die untersuchten Interventionsbereiche die Kernergebnisse in Form von Steckbriefen dargestellt. Dazu sind die jeweiligen EFRE-Fördermaßnahmen mit den geplanten Mittelansätzen (Stand Februar 2008) aufgeführt. Eine knappe Darstellung der Effekte anhand ihrer zeitlichen Dimension der Wirksamkeit soll die Bandbreite der Wirkungsmechanismen verdeutlichen, die von den einzelnen Förderprogrammen ausgehen.

Die abschließenden Referenzwerte umfassen immer die Gesamtinvestitionssumme einschließlich des öffentlichen Kofinanzierungsanteils aus EU-, Bundes-, Landes- und ggf. kommunalen Mitteln. In der vorliegenden Studie wurden daher keine gesonderten Aussagen zu „Leverage-Effekten“, d.h. zur Hebelwirkung durch zusätzlich induzierte private Investitionen, getroffen. Dies gilt insbesondere für die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Förderung der FuE-Aktivitäten auf einzelbetrieblicher Ebene.

Interventionsbereich	Verkehrsinfrastrukturen
-----------------------------	--------------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
3.4.1	Schiene	30	12	42
3.4.2	Straße	35	---	35
3.4.3	GVZ	5	4,5	9,5
3.4.4	Häfen	25	15	40

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch Planungs- und Baumaßnahmen

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des regionalen Vorleistungsbezuges des Baugewerbes

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Verbesserte Verkehrsanbindung von Wirtschaftsstandorten:
Produktivitätssteigerungen der Unternehmen und damit Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit durch Zeit- und Kostenersparnisse

Verbesserte Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen durch Erhöhung der Anbindungsqualität von Gewerbestandorten

Ausbau der Häfen und der Hafenhinterlandanbindungen:
Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Logistikbranche und der maritimen Wirtschaft Niedersachsens sowie Sicherung der logistischen Versorgung vor allem des Produzierenden Gewerbes

Besondere qualitative Effekte

Enlastung der Umwelt durch weniger Verkehrstaus und geringeren Treibstoffverbrauch

Erhöhung der Lebensqualität durch verkehrliche Entlastung von Stadtzentren und Ortskernen

Relevanz für die Lissabon-Strategie	keine
--	--------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
3.4.1	Schiene	16,5	3,3	13,2
3.4.2	Straße	16,5	3,3	13,2
3.4.3	GVZ	22,3	9,1	13,2
3.4.4	Häfen	22,3	9,1	13,2

Interventionsbereich	Wirtschaftsnahe Infrastrukturen
-----------------------------	--

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
3.1	Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen	26,5	24,2	50,7
3.2	Breitbandige elektronische Kommunikation	4,6	6	10,6
2.2.5	Technologie- und Gründerzentren	3,3	2,4	5,7

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch Vergabe öffentlicher Aufträge (v.a. im Baugewerbe)

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des regionalen Vorleistungsbezuges des Baugewerbes

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Gewerbe- und Industrieflächen

Ausreichendes und qualitativ hochwertiges Gewerbeflächenangebot als ein entscheidender Faktor im sich verschärfenden interregionalen Standortwettbewerb (=> Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen vor Ort durch Ermöglichung von Betriebserweiterungen und Neuansiedlungen / -gründungen sowie Verhinderung von Betriebsabwanderungen)

Neue und wachsende Betriebe verbessern die Einnahmesituation der kommunalen Haushalte (Gewerbesteuer und Anteil an der Einkommensteuer)

Breitbandige Kommunikationsnetze

Anbindung an breitbandige Kommunikationsnetze ermöglicht effizientere Abwicklung von Geschäftsprozessen und Dienstleistungen über das Internet (=> Produktivitätsgewinne durch Flexibilisierung innerbetrieblicher Abläufe, etc.)

Schnelle Internetverbindung erhöht die Attraktivität von Arbeits- und Wohnstandorten

Technologie- und Gründerzentren

Unterstützung des innovationsorientierten Strukturwandels und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Region durch innovative Gründungen

Höhere Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch Förderung von Neugründungen
(=> höhere Überlebensraten)

Besondere qualitative Effekte

Innovative Gründungen können über Wissensspillover, die räumliche Nähe benötigen, positiven Einfluss auf bereits bestehende Unternehmen in der Region haben.

Relevanz für die Lissabon-Strategie	gering
--	---------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
3.1	Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen	44,0	30,8	13,2
3.2	Breitbandige elektronische Kommunikation	19,9	6,7	13,2
2.2.5	Technologie- und Gründerzentren	35,7	27,0	8,7

Interventionsbereich	Kultur und Tourismus
-----------------------------	-----------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
3.3	Touristische Infrastruktur	26,5	40	66,5
3.6	Kulturelles Erbe	24	28	52

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte
 Schaffung von Arbeitsplätzen während der Bau- und Modernisierungsmaßnahmen, dadurch zusätzliche Einkommens- und Beschäftigungseffekte

Langfristige (angebotsseitige) Effekte
 Höhere Gästezahlen und Verweildauer infolge der gesteigerten Attraktivität von Tourismusstandorten und -regionen und zusätzliche Nachfrage insbesondere im Handel, Gast- und Beherbergungsgewerbe durch zusätzliche Besucherausgaben von außerhalb der Region
 Erweiterung des finanziellen Spielraums durch Kooperationen vor allem bei größeren Projekten
 Erschließen neuer Besucher- bzw. Zielgruppen vor allem für den Kultur- und Städtetourismus

Besondere qualitative Effekte
 Stärkere Identifikation der regionalen Bevölkerung mit ihrer Region, ggf. auch Attraktivitätssteigerung für Zuwanderungen

Relevanz für die Lissabon-Strategie	keine
--	--------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
3.3	Touristische Infrastruktur	23,2	10,0	13,2
3.6	Kulturelles Erbe	15,5	6,5	9

Interventionsbereich	Netzwerke und Cluster
-----------------------------	------------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
2.1.1	Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur	11	19	30
2.2.6	Innovationscluster	3,7	2,4	6,1
3.4.5	Logistik-Netzwerk	---	3,5	3,5

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte
 Beschäftigungseffekte durch Einstellung von Personal im Netzwerkmanagement sowie induzierte Beschäftigungseffekte durch deren Konsumausgaben

Langfristige (angebotsseitige) Effekte
 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch Arbeitsteilung und Spezialisierung infolge der Reduktion von Transaktionskosten (Beratungsdienstleistungen der Netzwerkmanager)
 Erhöhte Innovationskapazität infolge von Wissens- und Technologietransfer

Besondere qualitative Effekte
 Positives Image des Clusterstandortes als Standortfaktor

Relevanz für die Lissabon-Strategie	sehr hoch
--	------------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
2.1.1	Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur	20,0	13,3	6,7
2.2.6	Innovationscluster	20,0	13,3	6,7
3.4.5	Logistik-Netzwerk	20,0	13,3	6,7

Interventionsbereich	Frauen und Wirtschaft
-----------------------------	------------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
2.4.1	Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft	5,5	6,5	12

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte
 Schaffung / Sicherung von Arbeitsplätzen durch Personaleinstellungen im Bereich Beratung und Qualifizierung sowie induzierte Beschäftigungseffekte durch deren Konsumausgaben

Langfristige (angebotsseitige) Effekte
 Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen durch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Erhöhung des regionalen Einkommens
 Beitrag zur Verringerung des Fachkräftemangels, zur besseren Bindung von qualifiziertem Personal an die Betriebe, insbesondere KMU

Besondere qualitative Effekte
 Familienfreundliche Lebens- und Arbeitsbedingungen als zunehmend wichtiger Wohnstandortfaktor

Relevanz für die Lissabon-Strategie	mittel
--	---------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
2.4.1	Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft	20,0	13,3	6,7

Interventionsbereich	Beratungsangebote
-----------------------------	--------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
1.4	Einzelbetriebliche Unternehmensberatungen für KMU	4	10	14
2.2.4	Technologietransfer in Gebietskörperschaften	3,5	1,7	5,2

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte
 Temporäre Beschäftigungseffekte durch die Einstellung von (Technologie-)Beratungspersonal sowie induzierte Beschäftigungseffekte durch deren Konsumausgaben

Langfristige (angebotsseitige) Effekte
 Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Beratungen in den Bereichen Personalmanagement, Marketing, Akquirierung von Beteiligungskapital und Internationalisierung
 Fortbestand der Unternehmen und damit der Sicherung der Arbeitsplätze durch Nachfolgeberatung
 Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch Optimierung der internen Prozesse
 Reduzierung von Transaktionskosten bei der Suche nach Kooperationspartnern im Innovationsprozess und somit größere finanzielle Kapazitäten für Forschung und Entwicklung

Besondere qualitative Effekte
 Vernetzung von Wissenspotenzialen zwischen Wirtschaft und angewandten Forschungsinstituten

Relevanz für die Lissabon-Strategie	hoch
--	-------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
1.4	Einzelbetriebliche Unternehmensberatungen für KMU	20,0	13,3	6,7
2.2.4	Technologietransfer in Gebietskörperschaften	20,0	13,3	6,7

Interventionsbereich	Hochschulen und Forschungsinstitute
-----------------------------	--

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
2.3.1	Innovationen mit Hochschulen und KMU	81	73	154
2.2.9	Forschungsinstitute	---	2	2

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch projektbezogene FuE-Aktivitäten an Hochschulen und kooperierenden KMU, von denen insbesondere Hochqualifizierte profitieren

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des Vorleistungsbezuges aus der Region (insb. Apparaturen, Labore, IT oder sonstige kostenintensive Gebrauchsgüter)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Langfristig Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft durch Implementierung und Diffusion von Forschungsergebnissen in Unternehmen der Region

Stärkung eines durch Vertrauen und Engagement geprägten innovationsfördernden Klimas infolge der Vernetzung und wechselseitigen Wissenstransferprozesse zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen

Förderung von Spin-offs hochqualifizierter Fachkräfte und Absolventen aus der Wissenschaft in das regionale unternehmerische Umfeld durch Wissensdiffusion (=> Verjüngung der Wirtschaftsstruktur und Entwicklung neuer Geschäftsmodelle)

Besondere qualitative Effekte

Neue projektbezogene Arbeitsplätze durch Zunahme der regionalen FuE-Drittmitel-Akquisition in Hochschulen

Relevanz für die Lissabon-Strategie	sehr hoch
--	------------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
2.3.1	Innovationen mit Hochschulen und KMU	3,9	1,9	2,0
2.2.9	Forschungsinstitute	5,2	2,6	2,6

Interventionsbereich	Bauliche Ausbildungsinfrastruktur
-----------------------------	--

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
3.5	Bauliche Ausbildungsinfrastruktur	17,5	28	45,5

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch Vergabe öffentlicher Aufträge (v.a. im Baugewerbe)

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des regionalen Vorleistungsbezuges aus der Region (insb. Bauleistungen / -stoffe; Ausstattung von Schulungsplätzen, etc.)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Verbesserung der Fachkräfteversorgung regional ansässiger KMU

Förderung der technologischen Adaptionfähigkeit von Arbeitskräften durch spezifische Ausbildungsgänge und -infrastrukturen

Langfristige Steigerung der betrieblichen Innovationskapazitäten durch gut ausgebildete Fachkräfte

Besondere qualitative Effekte

Steigerung der Attraktivität der Region als Qualifizierungsstandort durch moderne Ausbildungsinfrastrukturen

Relevanz für die Lissabon-Strategie	sehr hoch
--	------------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
3.5	Bauliche Ausbildungsinfrastruktur	18,5	9,5	9,0

Interventionsbereich	Betriebliche Forschung und Entwicklung
-----------------------------	---

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
2.1.2	Innovative IuK-Projekte	1,1	2,5	3,6
2.2.1.1	Innovationsförderung FuE	18,8	41,9	60,7
2.2.1.2	Innovationsförderung Handwerk	2,7	2,0	4,7

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch projektbezogene betriebliche FuE-Aktivitäten, von denen insbesondere Hochqualifizierte profitieren

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des Vorleistungsbezuges aus der Region (insb. Maschinen und Anlagen, Materialien für den Prototypenbau oder kostenintensive Gebrauchsgüter)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Steigerung der Prototypenentwicklung und Besetzung neuer Forschungs- und Technologiefelder, Einführung von Produkt- bzw. Verfahrensinnovationen sowie Erhöhung von Patentanmeldungen durch Förderung der betrieblichen Forschung und Entwicklung

Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die mittel- bis langfristige Platzierung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen am Markt sowie durch die Erschließung zukunftsfähiger Wachstumsmärkte

Besondere qualitative Effekte

Besondere Attraktivität von Regionen mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur und erkennbaren Kompetenzfeldern für die Ansiedlung von neuen Unternehmen und Arbeitskräften

Etablierung von Clusterstrukturen mit positiven Agglomerationseffekten

Relevanz für die Lissabon-Strategie	sehr hoch
--	------------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
2.1.2	Innovative IuK-Projekte	37,0	28,6	8,4
2.2.1.1	Innovationsförderung FuE	37,0	28,6	8,4
2.2.1.2	Innovationsförderung Handwerk	37,0	28,6	8,4

Interventionsbereich	Innovative Finanzierungsinstrumente
-----------------------------	--

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
1.1.1	Beteiligungskapital	30	15	45
1.1.2	Darlehensfonds	10	30	40
1.1.3	Regionalfonds	---	12	12

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch betriebliche Investitionsvorhaben (z.B. bauliche Maßnahmen, Maschinen und Anlagen etc.)

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Ermöglichung strategisch bedeutsamer Investitionen durch verbesserte Kapitalausstattung
 Erhöhung der Eigenkapitalquote und Verbesserung der Kreditwürdigkeit durch Gewährung von Darlehen oder die Zufuhr eigenkapitalähnlicher Mittel
 Wiedernutzung der Fondsmittel durch revolvingenden Mitteleinsatz

Besondere qualitative Effekte

Sicherung von Arbeitsplätzen insbesondere in Krisenzeiten durch verbesserten Zugang zum Kapitalmarkt

Relevanz für die Lissabon-Strategie

mittel

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen

		insgesamt	dauerhaft	temporär
1.1.1	Beteiligungskapital	5,0	4,6	0,4
1.1.2	Darlehensfonds	8,0	7,2	0,8
1.1.3	Regionalfonds	2,5	2,1	0,4

Interventionsbereich	Einzelbetriebliche Investitionsförderung
-----------------------------	---

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
1.2.1	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GA)	42	79	121
1.3.1	Landkreisprogramme KMU	27	54	81

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch betriebliche Investitionsvorhaben (z.B. bauliche Maßnahmen, Maschinen und Anlagen etc.)

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des Vorleistungsbezuges aus der Region (Maschinen und Anlagen, Baustoffe, unternehmensnahe Dienstleistungen etc.)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Steigerung des Wertschöpfungspotenzials in der Region durch Ausweitung der Produktionskapazitäten und Arbeitsplatzaufbau bei den Unternehmen

Effizienterer Ressourceneinsatz und Produktivitätssteigerungen durch Modernisierung des Kapitalstocks und der Produktionsmittel

Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und langfristige Sicherung bestehender Arbeitsplätze

Besondere qualitative Effekte

Beschleunigung des Strukturwandels durch die Modernisierung und Diversifizierung der gewerblichen Basis

Abbau regionaler Disparitäten durch die Förderung von KMU in strukturschwachen Regionen

Relevanz für die Lissabon-Strategie	mittel
--	---------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
1.2.1	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GA)	45	40	5,0
1.3.1	Landkreisprogramme KMU	45	40	5,0

Interventionsbereich	Umwelt und Risikoprävention
-----------------------------	------------------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
4.1.1	Brachflächenrecycling	2,2	11,8	14
4.1.2	Kommunales Abwasser	7	18,2	25,2
4.1.3	Küstenschutz	15,6	9	24,6
4.1.6	Hochwasserschutz	12,3	---	12,3

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitsplatzeffekte durch Baumaßnahmen

Indirekte temporäre Arbeitsplatzeffekte aufgrund des Vorleistungsbezuges aus der Region (Baustoffe, Ingenieursdienstleistungen)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Neuschaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen einer erfolgreichen Gewerbe- oder Industrieansiedlung auf sanierten Flächen

Langfristige Sicherung bestehender Arbeitsplätze aufgrund des grundsätzlichen Schutzes vor Überschwemmungen

Entstehung technisch orientierter Arbeitsplätze im Bereich der Abwasserbehandlung und Arbeitsplätze durch eine nachhaltige wasserwirtschaftliche Nutzung

Besondere qualitative Effekte

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei Wiedernutzung von Brachen

Verbesserung der Gewässerqualität durch Abwasserbehandlung

Schutz von Lebensräumen und Landschaften vor Überschwemmung sowohl an der Küste und auf den Inseln als auch im Einzugsgebiet großer Flüsse

Relevanz für die Lissabon-Strategie	keine
--	--------------

Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen

		insgesamt	dauerhaft	temporär
4.1.1	Brachflächenrecycling	11	2	9
4.1.2	Kommunales Abwasser	20,0	6,5	13,5
4.1.3	Küstenschutz	13,5	0,0	13,5
4.1.6	Hochwasserschutz	13,5	0,0	13,5

Interventionsbereich	Nachhaltige Stadtentwicklung
-----------------------------	-------------------------------------

Förderprogramme		Mittelansatz (EFRE) in Mio. EUR		
		davon im Konvergenzgebiet	davon im RWB-Gebiet	davon Niedersachsen gesamt
4.2.1	Nachhaltige Stadtentwicklung	55	42	97

Kurzfristige (nachfrageseitige) Effekte

Direkte temporäre Arbeitplatzeffekte durch Baumaßnahmen

Schaffung direkter (zunächst temporärer) Arbeitsplätze in den neuen Infrastruktureinrichtungen (z.B. Bildungszentren, Tourismus- und Kultureinrichtungen)

Indirekte temporäre Arbeitplatzeffekte aufgrund des Vorleistungsbezuges aus der Region (Baustoffe, Ingenieurdienstleistungen)

Einkommenseffekte durch erhöhten, temporären Konsum der direkt und indirekt Beschäftigten sowie induzierte Arbeitsplätze im Handel und Dienstleistungsgewerbe

Langfristige (angebotsseitige) Effekte

Erhöhung der Standortattraktivität durch integrierte Stadtentwicklungsprojekte und Schaffung nachhaltiger wirtschaftsnaher, sozialer und kultureller Infrastrukturen einschl. langfristiger Nutzungskonzepte

Stabilisierung von Stadt- und Ortszentren durch Umsatzsteigerungen in Einzelhandel und Gastgewerbe durch zusätzliche Käuferschichten und Tagestouristen

Besondere qualitative Effekte

Erhöhung der Wohn- und Arbeitsstandortattraktivität als Beitrag zur Sicherung des Bevölkerungspotenzials von Städten und ihrem Umfeld

Relevanz für die Lissabon-Strategie	keine
--	--------------

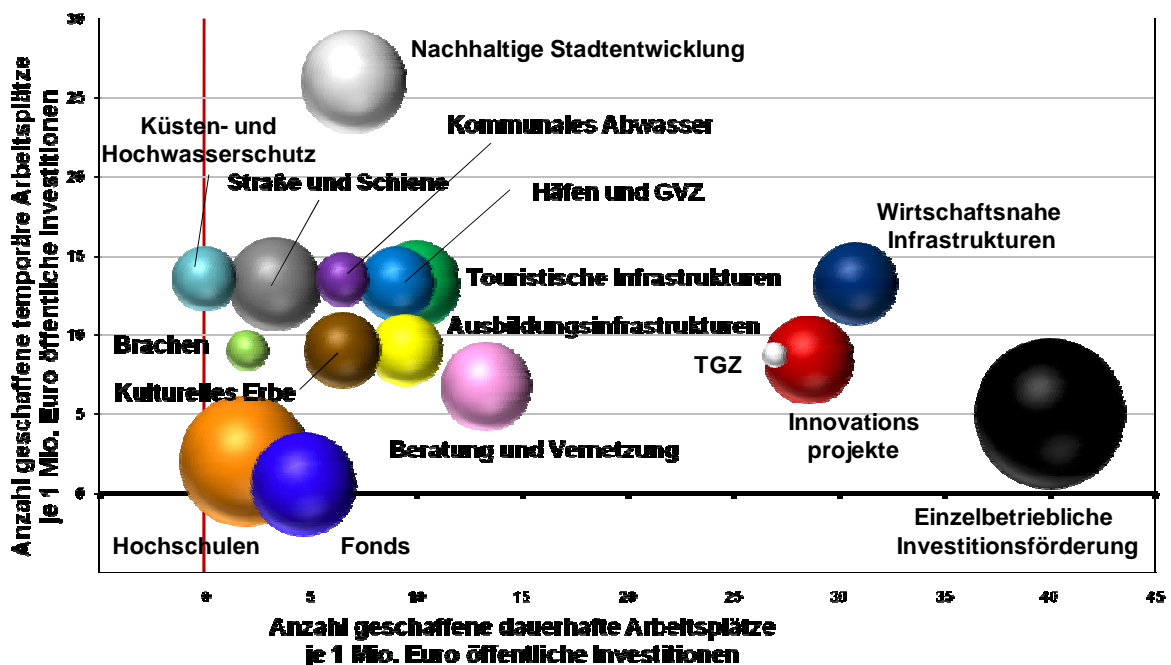
Referenzwert als Anzahl geschaffener Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR aufgewendeten öffentlichen Investitionsvolumen				
		insgesamt	dauerhaft	temporär
4.2.1	Nachhaltige Stadtentwicklung	33	7	26

5 Zusammenfassung

Referenzwerte

Eine zusammenfassende Darstellung (vgl. Abb. 1) aller im Rahmen der Untersuchung abgeleiteten Referenzwerte (Arbeitsplatzeffekte je 1 Mio. EUR (öffentliche) Gesamtinvestitionssumme) verdeutlicht, dass die einzelnen, in Niedersachsen aus EFRE-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme eine heterogene Wirkung entfalten. Die Lage im Koordinatensystem gibt die Dauerhaftigkeit der Wirkungen an, während die Größe der „Bubbles“ dem Fördermittelanatz entspricht.

Abbildung 1: Gegenüberstellung der Referenzwerte für neu geschaffene temporäre und dauerhafte Arbeitsplätze (Darstellung nach Fördervolumen)



Quelle: Auf Basis eigener Berechnungen der Prognos AG und des NIW.

Die Unterscheidung in dauerhafte (d.h. mindestens für den Zeitraum der Förderperiode geschaffene) und temporäre Arbeitsplätze macht deutlich, dass für eine Effizienz-betrachtung insbesondere das Verhältnis dieser beiden Effekte entscheidend ist. Ausgehend von den jeweiligen Förderinhalten kann der Anteil der temporären Effekte an den Gesamteffekten ein mehr oder weniger großes Gewicht einnehmen. So ist zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, die direkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen (bspw. die einzelbetriebliche Investitionsförderung), und zwischen Maßnahmen, deren Ziel die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen für Unternehmen ist.

Bei Maßnahmen, die im Wesentlichen Baumaßnahmen fördern (Verkehrsinfrastrukturen, Küsten- und Hochwasserschutz etc.), ist der Anteil an temporären Effekten sehr hoch. Nach Abschluss der Bauarbeiten werden hierdurch zunächst vergleichsweise geringe dauerhafte Arbeitsplatzeffekte von solchen Maßnahmen ausgehen. Die „Bubbles“ für diese Maßnahmen befinden sich daher im Koordinatensystem nahe der y-Achse. Allerdings

ist zu beachten, dass im Rahmen dieser Studie die dauerhaft neu geschaffenen Arbeitsplätze im Fokus standen. Diese sind aus methodischen Gründen und aufgrund der langen zeitlichen Wirkungszusammenhänge nur sehr schwer abzuschätzen. Die hohe Bedeutung von baulichen Infrastrukturmaßnahmen zur Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen und der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ist dagegen unbestritten.

Andere Förderinstrumente, wie die einzelbetriebliche Investitionsförderung oder die Schaffung wirtschaftsnaher Infrastrukturen ziehen aufgrund ihrer direkten Impulse für unternehmerisches Wachstum (bspw. über die Ausweitung von Fertigungskapazitäten oder Betriebserweiterungen und -umsiedlungen) unmittelbar dauerhafte Beschäftigungseffekte nach sich. Auch die bei der Förderung junger Unternehmen und von Existenzgründern entstehenden direkten Arbeitsplatzwirkungen lassen sich vergleichsweise gut messen. Die „Bubbles“ für diese Maßnahmen befinden sich daher im Koordinatensystem weiter rechts von der y-Achse entfernt. Je nach baulichem Aufwand der zu fördernden Projekte können auch temporäre Arbeitplatzeffekte in nennenswertem Ausmaß entstehen.

Deutlich schwieriger ist dagegen die Erfassung von dauerhaften Effekten bei Maßnahmen zur Stärkung regionaler Innovationssysteme oder auch bei langfristig ausgerichteten Maßnahmen der Weiterbildung und Höherqualifizierung von Arbeitskräften. Vor dem Hintergrund des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels und der immer kürzeren Innovationszyklen sind die Versorgung mit hochqualifizierten Fachkräften einerseits und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für betriebliche Innovationsaktivitäten andererseits zentrale Wettbewerbs- und Erfolgsfaktoren für die Unternehmen. Maßnahmen setzen daher verstärkt an der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung, der Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers in die Unternehmen und innerhalb des Forschungssektors sowie der schnellen Markteinführung neu entwickelter Produkte, Verfahren und Dienstleistungen an. Durch die konsequente Förderung von der Entwicklung bis zur Markteinführung erhofft man sich eine breite Diffusion von Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft, die wiederum zu Spillover-Effekten führt. Diese Effekte lassen sich aufgrund der vielfältigen Quellen und Kanäle des Wissenstransfers, der hohen Bedeutung von informellem Wissen („tacit knowledge“) in unternehmerischen Innovationsprozessen und der z.T. erheblichen Zeitverzögerungen zwischen Invention, Produktentwicklung und Markteinführung kaum oder nur sehr schwer bzw. gar nicht messen. Der Messansatz müsste zum Nachweis insbesondere der Arbeitplatzeffekte der EFRE-Förderung in weiteren Analysen verfeinert und ergänzt werden.

Dennoch sind diese beschriebenen Prozesse entscheidend für die Effizienz bzw. den Erfolg der o.g. Fördermaßnahmen, die einen unmittelbaren Bezug zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Unternehmen haben. Es ist einleuchtend, dass die Wirksamkeit von Infrastrukturinvestitionen oder direkten betrieblichen Förderungen in hohem Maße vom Innovationspotenzial und der technologischen Leistungsfähigkeit von Unternehmen sowie der Qualität ihrer Arbeitskräfte abhängt. Der „Bubble“ für die Referenzwerte der Hochschulen und Forschungseinrichtungen erscheint deshalb im Koordinatensystem links unten, da die mit dem verwendeten Ansatz gemessenen Wirkungen der EFRE-Förderung vergleichsweise gering ausfallen. Die Bedeutung insbesondere der Hochschulen für das gesamte Innovationssystem einer Wissensgesellschaft und der Wirtschaft ist jedoch besonders hoch zu bewerten, so dass den Hochschulen ein beträchtlicher Anteil an der Wirksamkeit aller anderen Fördermaßnahmen beigemessen werden kann. Die Hochschulen sind daher in höchstem Maße systemrelevant.

Vor diesem Hintergrund stellt die Effizienzabschätzung anhand der angegebenen Referenzwerte keine abschließende Bewertung oder Empfehlung von zukünftigen Prioritätensetzungen dar. Vielmehr sind die komplexen Wirkungen der Programme und v.a. auch ihre Komplementarität zu beachten. Ihnen kann nur durch einen bedarfsgerechten Förder- und Instrumentenmix innerhalb der gesamten Operationellen Programme Rechnung getragen werden. Ziel muss es sein, die Synergien zwischen den Programmen zu nutzen und auf diese Weise die Wirkungen jedes einzelnen Teilprogramms zu maximieren.

Es ist zu beachten, dass die unterschiedliche Mittelausstattung der Programme unabhängig vom Grad ihrer ökonomischen Wirksamkeit zu deutlichen Niveauunterschieden in den absolut geschaffenen Arbeitsplatzzahlen führt. Basis für die Ableitung der absoluten Effekte sind die geplanten Mittelausstattungen der einzelnen EFRE-Programme und die angesetzten durchschnittlichen Kofinanzierungsanteile (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Finanztabellen, Stand Februar 2008).

Die für die o.g. Berechnung herangezogenen Programmvolumina beinhalten außer EFRE-Mitteln auch Landes- und kommunale Mittel. Private Kofinanzierungsmittel, u.a. bei KMU als unmittelbar Begünstigte, sind nicht in die Berechnungen eingegangen. Eine Veränderung der Kofinanzierungsanteile hätte entsprechende Auswirkungen auf die Höhe der absoluten Beschäftigungseffekte, die aus den Programmen resultieren.

Abschätzung direkter Effekte

Bei den derzeitigen Programmvolumina ergeben sich auf Basis der programmspezifischen Referenzwerte für das EFRE-OP in den beiden Zielgebieten direkte Arbeitplatzeffekte in Höhe von ca. 44.780 Arbeitsplätzen³ (davon 15.380 im Konvergenzgebiet und 29.400 im RWB-Gebiet). Der größte Anteil der Arbeitsplätze entfällt auf den Schwerpunkt 1 mit ca. 17.800 Arbeitsplätzen (39,7 %) und den Schwerpunkt 3 mit ca. 14.940 Arbeitsplätzen (33,4 %). Aufgrund ihres starken KMU-Bezugs und insgesamt günstigerer Referenzwerte tragen diese beiden Schwerpunkte mit ca. 73 % der abgeschätzten Arbeitplatzeffekte maßgeblich zur ökonomischen Wirksamkeit der EFRE-Förderung in Niedersachsen bei. Auf den Schwerpunkt 2 entfallen ca. 8.140 Arbeitsplätze (18,2 %) und auf Schwerpunkt 4 ca. 3.900 Arbeitsplätze (8,7 %). Der Anteil der temporären Effekte an den Gesamteffekten liegt über alle Schwerpunkte hinweg betrachtet bei etwa einem Drittel. In Schwerpunkt 4 ist der Anteil der temporären Arbeitplatzeffekte aufgrund der auf den Bau von Infrastrukturen fokussierenden Maßnahmen mit rund 70 % am höchsten. Auch im Schwerpunkt 3 machen die temporären Effekte knapp die Hälfte der Gesamteffekte aus. Im Gegensatz dazu und aufgrund des hohen direkten Bezugs zu unternehmensbezogenen Förderinhalten sind die dauerhaften Effekte bei den Programmen in Schwerpunkt 1 entsprechend am höchsten (ca. 90 %) (vgl. Abb. 2).

³ Es ist zu berücksichtigen, dass einige EFRE-Programme (mit kleinerer Mittelausstattung), die keinen unmittelbaren KMU-Bezug aufweisen, nicht Bestandteil der Analyse gewesen sind. Insofern werden die folgenden Angaben zu absoluten Beschäftigungseffekten für die Gesamteffekte der EFRE-OP leicht unterschätzt.

Abbildung 2: Direkte Arbeitsplatzeffekte (neu geschaffene Arbeitsplätze) der EFRE-Förderung in Niedersachsen für die Ziele Konvergenz und RWB (I)

Nr.	Förderprogramm	Konvergenzgebiet		RWB-Gebiet		Insgesamt	
		neu geschaffen	davon temporär	neu geschaffen	davon temporär	neu geschaffen	davon temporär
Schwerpunkt 1: Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU							
1.1.1	Beteiligungskapital	200	15	150	10	350	25
1.1.2	Darlehensfonds	105	10	480	20	585	35
1.1.3	Regionalfonds	0	0	60	10	60	10
1.2.1	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GA)	2.525	225	7.115	750	9.640	975
1.3.1	Landkreisprogramme KMU	1.620	145	4.865	515	6.485	660
1.4	Einzelbetriebliche Unternehmensberatung/Netzwerkförderung	140	35	535	135	675	170
Summe	Schwerpunkt 1	4.595	430	13.205	1.440	17.800	1.870
Schwerpunkt 2: Entwicklung von Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale							
2.1.1	Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur (PPP)	390	100	1015	255	1.405	350
2.1.2	Innovative Projekte IKT	95	20	330	75	425	95
2.2.1	Innovationsprojekte (FuE)	845	190	2.835	645	3.680	835
2.2.1.1	Innovation Handwerk	120	30	135	30	255	60
2.2.4	Technologietransfer in Gebietskörperschaften	125	30	90	25	215	55
2.2.5	Technologie- u. Gründerzentren	155	45	170	60	325	105
2.2.6	Innovationscluster	130	35	130	30	260	65
2.2.7.2	Forschungsinstitute	---	---	20	10	20	10
2.3.1	Innovationsförderung Hochschulen	40	20	565	295	605	315
2.3.2	InnovationsInkubator Lüneburg	380	170	---	---	380	170
2.4.1	Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft	205	50	360	90	565	140
Summe	Schwerpunkt 2	2.490	695	5.650	1.510	8.140	2.205

Abbildung 2: Direkte Arbeitsplatzeffekte (neu geschaffene Arbeitsplätze) der EFRE-Förderung in Niedersachsen für die Ziele Konvergenz und RWB (II)

Nr.	Förderprogramm	Konvergenzgebiet		RWB-Gebiet		Insgesamt	
		neu geschaffen	davon temporär	neu geschaffen	davon temporär	neu geschaffen	davon temporär
Schwerpunkt 3: Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum							
3.1	Wirtschaftsnahe Infrastruktur	1.515	425	2.215	725	3.730	1.150
3.2	Elektronische Kommunikationsnetze	115	75	260	180	370	250
3.3	Touristische Infrastruktur	705	355	1.920	1.120	2.625	1.475
3.4.1	Verkehrsinfrastruktur (Schiene)	920	720	470	385	1.390	1.105
3.4.2	Verkehrsinfrastruktur (Häfen)	955	500	890	540	1.845	1.040
3.4.3	Verkehrsinfrastruktur (GVZ)	180	95	435	265	615	360
3.4.4	Verkehrsinfrastruktur (TEN Straße)	1.075	840	---	---	1.075	840
3.4.5	Innovative Logistikprojekte (Logistiknetzwerke)	---	---	35	10	35	10
3.5	Ausbildungsinfrastruktur baulich	895	435	1.780	865	2.675	1.300
3.6	Kulturelles Erbe	215	130	375	315	585	445
Summe	Schwerpunkt 3	6.570	3.570	8.370	4.395	14.940	7.965
Schwerpunkt 4: Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung							
4.1.1	Brachflächenrecycling	20	15	200	150	215	165
4.1.2	Kommunales Abwasser	45	40	180	180	230	220
4.1.3	Küstenschutz	110	110	120	120	230	230
4.1.6	Hochwasserschutz	90	90	---	---	90	90
4.2.1	Nachhaltige Stadtentwicklung	1.465	950	1.680	1.090	3.145	2.045
Summe	Schwerpunkt 4	1.730	1.200	2.175	1.540	3.910	2.745
Summe	Über alle Schwerpunkte	15.380	5.895	29.400	8.890	44.780	14.785

Quelle: Eigene Berechnungen (gerundete Werte) der Prognos AG und des NIW auf Basis der geplanten Mittelausstattung und der zuvor ermittelten Referenzwerte.

Abschätzung indirekter und induzierter Effekte

Außer den direkten Arbeitsplatzeffekten kommen aufgrund von Vorleistungsverflechtungen und gesteigerter regionaler Kaufkraft durch das höhere regionale Einkommen weitere indirekte und induzierte Effekte der EFRE-Förderung in Niedersachsen zum Tragen. Die in Abbildung 2 aufgeführten realisierbaren Arbeitsplatzeffekte stellen im Rahmen einer Input-Output-Analyse zur Erfassung weiterer indirekter und induzierter Wirkungen den sogenannten Primärimpuls (direkte Arbeitsplatzeffekte) dar. Die Schätzung der indirekten und induzierten Arbeitsplätze erfolgt auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die einen detaillierten Einblick in die Güterströme und die Produktionsverflechtungen gibt. Bei den indirekten und induzierten Effekten können wiederum die temporären und die dauerhaften Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden. Während sich indirekte Effekte aus der Nachfrage nach Vorleistungen und Dienstleistungen ergeben (z.B. bei Zu-

lieferern), bezeichnen induzierte Effekte die Konsumausgaben, die aus den Einkommenszuwächsen der Beschäftigten der verschiedenen Produktionsstufen entstehen.

Auf Grundlage der direkten Effekte ergeben sich für die EFRE-Programme in den beiden Zielgebieten zusammen zusätzliche regionale Beschäftigungswirkungen von knapp 16.000 Arbeitsplätzen. Zur Abschätzung der indirekten Effekte wurden programm-spezifische Ausgabenstrukturen sowie branchentypische und regionalspezifische Einkommensmultiplikatoren herangezogen, die – soweit möglich – auch zwischen den beiden Zielgebieten unterscheiden.

Aufgrund der regional unterschiedlichen Vorleistungsverflechtungen fallen die Unterschiede der indirekten und induzierten Arbeitsplatzeffekte zwischen beiden Zielgebieten stärker aus als bei den direkten Beschäftigten. Aufgrund der höheren Anzahl von Oberzentren im RWB-Gebiet und der stärkeren Ausrichtung auf das Verarbeitende Gewerbe profitiert das RWB-Gebiet etwas deutlicher von Investitionsimpulsen in nachgelagerten Stufen als das Konvergenzgebiet.

Bei den indirekten und induzierten Arbeitsplatzeffekten gilt, ebenso wie zuvor bei den direkten Arbeitsplatzeffekten, dass ein Teil dieser zusätzlichen Arbeitsplätze nur temporärer Natur ist. Der Anteil temporärer Effekte ist bei den indirekten und induzierten Arbeitsplätzen jedoch deutlich größer (ca. 60 % gegenüber 33 %). Dies ist auf die im hohen Maße regional wirksamen Beschäftigungsimpulse insbesondere in der Bauwirtschaft zurückzuführen.

6 Fazit

Für Niedersachsen haben sich mit der neuen Strukturfondsperiode 2007-2013 deutliche Änderungen v.a. im Hinblick auf die Fördergebietsabgrenzung, die inhaltliche Ausgestaltung und die (Neu-)Gewichtung der einzelnen Förderprogramme ergeben. Vor diesem Hintergrund hat sich ein besonderer Forschungsbedarf abgezeichnet. Ziel der Studie war es, für die einzelnen Förderprogramme die ökonomischen Effekte in ihrer Breite zu bewerten sowie die zeitliche Dimension der (regionalökonomischen) Wirkungen, besser als bisher in der Ex-ante-Evaluierung erfolgt, abzuschätzen.

Die vorliegende Studie hatte auch zum Ziel, die bislang nur für einige wenige Förderprogramme vorliegenden quantifizierten Arbeitsplatzziele zu überprüfen. Darüber hinaus sollten für die übrigen Förderprogramme Beschäftigungswirkungen neu abgeschätzt werden. Es wurde der Versuch unternommen, für alle wesentlichen EFRE-Programme möglichst umfassend verschiedene ökonomische Effekte abzubilden. Dazu sind diese zunächst systematisiert und in unterschiedliche Effektkategorien eingeteilt worden (temporäre vs. dauerhafte Effekte, nachfrage- vs. angebotsseitige Effekte). Darüber hinaus wurde auch die Bedeutung weitergehender Wirkungen, wie bspw. die nur schwer messbaren Spillover-Effekte im Rahmen von Wissensgenerierung und Innovationsprozessen, diskutiert.

Mit dieser Vorgehensweise konnten die ökonomischen Wirkungen der einzelnen Programme – nicht zuletzt durch die Beschreibung von zentralen Wirkungsmechanismen – besser als bisher in ihrer Breite erfasst werden. Damit ist ein Mehrwert nicht nur für die wissenschaftliche Begleitforschung, sondern auch für die Fondsverwaltung und die einzelnen Programmverantwortlichen geschaffen worden, die mit der Vergleichbarkeit der einzelnen Förderprogramme nun über ein zielgenaueres Steuerungsinstrument verfügen. Darüber hinaus wurde aber auch ein weiterer Analysebedarf für den Bereich der Hochschulförderung herausgearbeitet.

Kernelement der erneuten Ex-ante-Quantifizierung ist die Einführung eines einheitlich definierten Referenzwertes für jedes Förderprogramm, der die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bei einem gegebenen Fördermitteleinsatz angibt. Damit ist eine fundierte Bewertungsgrundlage entwickelt worden, den zentralen Globalindikator der beiden EFRE-Programme „Anzahl geschaffener Arbeitsplätze“ im Rahmen von vertiefenden Evaluierungen (bspw. Halbzeitbewertungen oder Abschlussevaluationen) anzuwenden.

Die systematische Erfassung der Wirkungen für einzelne Förderprogramme bietet auch die Möglichkeit, die ökonomische Effizienz einzelner Förderprogramme besser als bisher miteinander vergleichen zu können. Vor dem Hintergrund der bislang nur rudimentär verankerten Wirkungsindikatoren in den Operationellen Programmen bilden die abgeschätzten Zielwerte auch einen guten Ansatzpunkt, weitere Wirkungsindikatoren zu definieren. Auf diese Weise wird auch eine höhere Transparenz hinsichtlich der möglichen Arbeitsplatzwirkungen erreicht.