

Endbericht

# **Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006**

Kurzfassung

Niedersächsisches  
Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit und Verkehr

Holger Bornemann  
Tobias Koch  
Wulf Evers  
Prof. Dr. Ulf Hahne  
Dr. Bernhard Iking

Prognos AG, Büro Bremen  
Wilhelm-Herbst-Straße 5  
D-28359 Bremen  
Telefon +49 421 20 15-784  
Telefax +49 421 20 15-789

Bremen, 01.12.2003  
633 - 5924

## **INHALT**

<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2. Zusammenfassung der Halbzeitbilanz</b>	<b>6</b>
2.1. Aktualisierung der SWOT-Analyse	6
2.2. Die Ziel-, Strategie- und Indikatorenanalyse	9
2.3. Bewertung des Durchführungs- und Begleitsystems	11
2.4. Ergebnisse der Vollzugs-, Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle	12
2.5. Analyse zur leistungsgebundenen Reserve	19
<b>3. Handlungsempfehlungen</b>	<b>21</b>
<b>4. Ausblick</b>	<b>28</b>

## 1. Einleitung

Das Ziel-2-Programm ist ein wichtiges regional- und strukturpolitisches Förderprogramm für die strukturschwachen Regionen Niedersachsens. Durch die finanzielle Unterstützung der Europäischen Kommission aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie der nationalen Ko-Finanzierung werden öffentliche und private Investitionen in den Fördergebieten unterstützt, die zu einer wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen beitragen. Die Umsetzung des Programms erfolgt in Niedersachsen nach dem Leitbild einer „offensiven Strukturanpassung“. Diese Strategie setzt auf die Förderung des Strukturwandels, indem in Regionen mit Problemen beim Strukturwandel wettbewerbsfähige Arbeitsplätze aufgebaut und entwickelt werden.

Das Ziel-2-Programm startete mit der Genehmigung durch die Europäische Kommission am 22.03.2001 verspätet. Aufgrund guter Erfahrung der niedersächsischen Fondsverantwortlichen aus Strukturprogrammen der vorherigen Förderperiode (1994-1999) und einer guten Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, konnten die Verwaltungs- und Begleitstrukturen zügig implementiert werden. Der zeitliche Rückstand konnte gemessen an der finanziellen Umsetzung durch einen reibungslosen Beginn der Programmumsetzung und guter Verwaltungspraxis fast vollständig aufgeholt werden.

Zu einer großen Herausforderung für die Umsetzung des Ziel-2-Programms gehört zur Halbzeit der Programmlaufzeit die Stagnation des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Die konjunkturelle Abschwächung in den Jahren 2001 bis an den aktuellen Stand im Jahr 2003 erschwert die Programmumsetzung. Die Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der betrieblichen Investitionsneigung führt zu einem Rückgang der Nachfrage nach Fördermitteln sowie geringeren Chancen der Belegung des Arbeitsmarktes in den Fördergebieten.

Die Verwaltungsbehörde hat auf diese Entwicklung in der Weise reagiert, dass sie bedarfsgerecht das Programm im ESF-Bereich an die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen angepasst hat und im EFRE-Bereich die Mittel stärker in Richtung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und des präventiven Hochwasserschutzes gelenkt hat. Dies wird sich voraussichtlich auch in den künftigen Programm-Änderungsanträgen des Landes widerspiegeln. Besondere strukturpolitische Bedeutung wird dabei dem Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven zukommen, der als Leitinvestition in der benachteiligten Jade-Weser-Region neue Arbeitsplätze schaffen soll.

Die Überführung des Bereichs der Arbeitsmarktpolitik aus dem ehemaligen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales in das Wirtschaftsministerium im Frühjahr 2003 wird die im Programm angestrebte Verzahnung von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen organisatorisch erleichtern.

## Das niedersächsische Ziel-2 Programm

Das Ziel-2-Programm ist Nachfolger der Ziel 2- und 5b-Programme des Programmzeitraums 1994-1999. Die Ziel 2-Förderung in Niedersachsen dient der Unterstützung der **wirtschaftlichen** und **sozialen Umstellung** der Gebiete mit Strukturproblemen. Bei der Verfolgung dieses Ziels müssen die **horizontalen Ziele** (Nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit für Frauen und Männer, Förderung der Informationsgesellschaft) berücksichtigt werden.

Das Programm ist nach inhaltlichen Prioritäten in die folgenden sechs Schwerpunkte untergliedert.

- **Schwerpunkt 1:** Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insb. der KMU, von FTE und der IuK
- **Schwerpunkt 2:** Förderung des Tourismus und der Kultur
- **Schwerpunkt 3:** Lokale Aktivierung und Förderung des endogenen Potenzials
- **Schwerpunkt 4:** Städtische Problemgebiete
- **Schwerpunkt 5:** Wirtschaftsnahe Infrastruktur
- **Schwerpunkt 6:** Technische Hilfe<sup>1</sup>

Die Ziele der Schwerpunkte sollten ursprünglich mit insgesamt 26 Maßnahmen (ohne die Maßnahmen des Schwerpunkts Technische Hilfe) umgesetzt werden. Im Verlauf des bisherigen Förderzeitraums wurde im Vergleich zur Programmplanung die Zahl der Maßnahmen des Programms (ohne die Maßnahmen der technischen Hilfe) auf insgesamt 32 erweitert.

Im Jahr 2000 lebten rund 2,4 Mio. Einwohner in den niedersächsischen Ziel-2-Fördergebieten. Dies macht knapp 1/3 der niedersächsischen Gesamtbevölkerung aus. Die Förderung des Ziel-2-Programms findet sowohl in den bis zum Ende des Förderzeitraums verbleibenden Zielgebieten als auch in den während der Programmlaufzeit aus dem Fördergebiet

---

<sup>1</sup> Der Schwerpunkt 6 (Technische Hilfe) ist nicht Bestandteil der Halbzeitbewertung.

ausscheidenden Gebieten, den sog. Phasing-Out-Gebieten oder auch Übergangsbereichen, statt.

Die Finanzierung des Ziel-2-Programms durch die Europäische Union erfolgt durch die Finanzierungsinstrumente EFRE und ESF. Im Förderzeitraum stehen insgesamt **734 Mio. €** als EU-Strukturfondsmittel zur Verfügung. Zusätzlich zu den EU-Mitteln werden über das Ziel-2-Programm nationale, kommunale und private Mittel zur Kofinanzierung von Projekten wirksam, so dass mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 1,4 Mrd. € gerechnet wird.

Das mit dem Programm ursprünglich geplante Fördervolumen konzentriert sich im wesentlichen auf drei Schwerpunkte. Der Hauptanteil mit 48 % fällt auf den Schwerpunkt 1 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit). Es folgen der Schwerpunkt 2 (Tourismus/Kultur 23 %) und der Schwerpunkt 5 (wirtschaftsnahe Infrastruktur 20 %).

### **Aufgabenstellung der Halbzeitevaluierung**

Die Prognos AG wurde nach Durchführung einer EU-weiten Ausschreibung vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als externer Gutachter mit der Durchführung der **Halbzeitbewertung** beauftragt. Prognos arbeitete im Rahmen der Bewertung mit den Kooperationspartnern Zenit GmbH und Prof. Dr. Hahne (Universität Kassel) zusammen.

Die Halbzeitbewertung zeigt den Umsetzungsstand, die Zielerreichung, Wirkung und Effizienz des Ziel-2-Programms zum Bewertungsstichtag 31.12.2002 und berücksichtigt die finanzielle Entwicklung des Programms bis zum Stichtag 10.06.2003. Darüber hinaus gibt die Halbzeitbewertung Empfehlungen für die zweite Programmhälfte, wie die Ziele des Programms noch wirksamer bzw. effizienter erreicht werden können. Die methodische Grundlage für die Halbzeitbewertung bildete das zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer abgestimmte wissenschaftliche Arbeitskonzept.

## ZENIT

Aufgrund der Vielschichtigkeit und Größe des Programms wurde ein **mehrstufiges Evaluierungsverfahren** entwickelt. Die Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Arbeitsphasen:

- Die **Vorbereitungsphase** umfasst die Aktualisierung der SWOT-Analyse sowie die Bewertung der Begleit-, Ziel-, Monitoring- und Indikatorensysteme.
- In der **Wirksamkeitsanalysephase** werden die Monitoring- und Finanzdaten maßnahmenspezifisch ausgewertet und Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen bewertet.
- Mit der **Bewertungs- und Empfehlungsphase** schließt die Untersuchung. Die dritte Phase umfasst die Bewertung zur leistungsgebundenen Reserve, den Signal-Check und die Empfehlungen.

## 2. Zusammenfassung der Halbzeitbilanz

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Halbzeitbewertung zusammengefasst. Die Halbzeitbilanz umfasst folgende Untersuchungsschritte:

- Aktualisierung der SWOT-Analyse,
- Ziel-, Strategie- und Indikatorenanalyse,
- Bewertung des Durchführungs- und Begleitsystems,
- Ergebnisse der Vollzugs-, Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle sowie
- Analyse zur leistungsgebundenen Reserve.

### 2.1. Aktualisierung der SWOT-Analyse

Die Rahmenbedingungen der Ziel-2-Förderung haben sich im Verlauf der Förderperiode 2000 bis zum Stand der Halbzeitbewertung (2003) geändert. In der Programmierungsphase Ende 1999 und Anfang 2000 wurde noch von einer wachsenden Wirtschaft ausgegangen. Von der allgemeinen konjunkturellen Abkühlung in den Jahren 2001 und 2002 blieb Niedersachsen nicht verschont. Eine maßgebliche Änderung zeigt sich in der Stagnation der Wirtschaftsleistung. Real, gemessen in konstanten Preisen, wuchs die Wirtschaft in Niedersachsen im Jahr 2000 noch um 2,5 %, im Jahr 2002 sank das Wachstum auf 0,2 % ab.<sup>2</sup>

Branchenspezifisch zeigten sich folgende Besonderheiten: Dämpfend wirkt sich auch die geringe Auslastung des Baugewerbes aus. Die industrielle Produktion nahm im Jahr 2001 weniger stark zu als im Jahr 2000. Insbesondere die Investitionsgüterproduzenten mussten starke Einbußen bei den Auftragseingängen hinnehmen. Dagegen konnten die Dienstleistungsunternehmen, mit Ausnahme der Bereiche Handel und Gastgewerbe, insgesamt recht positiv zur Wirtschaftsleistung beitragen, allerdings reichten diese Effekte nicht zur Kompensation aus. Die Rahmenbedingungen im einzelnen:

---

<sup>2</sup> Vgl. Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder".

- **Konjunktur und Arbeitslosigkeit:** Nach dem Jahreswirtschaftsbericht 2003 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) sind die Ausgangsbedingungen für Deutschland und damit auch für Niedersachsen schwierig. Im Jahr 2003 wird in Deutschland die wirtschaftliche Dynamik, bedingt durch den unerwartet ungünstigen Start ins Jahr 2003, voraussichtlich als Wachstum des BIP im Jahresdurchschnitt nur bei 1 % liegen. Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, dass die Arbeitslosenzahl gegenüber dem Jahr 2002 im Jahresdurchschnitt auf 4,2 Mio. für das Bundesgebiet steigen kann. Im Januar 2003 erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit 4,62 Mio. ein Rekordniveau der letzten fünf Jahre. Für Niedersachsen und die Zielgebiete bedeutet dies, dass mit einem Abbau der Arbeitslosenzahl im Jahr 2003 nicht zu rechnen ist.
  
- **Öffentliche Finanzen:** Die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte schränkt den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand zunehmend ein. Hierzu zählt haushaltstechnisch ein drohendes Ungleichgewicht, sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite. Aktuell betroffen sind die Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um –3,5 % zu rechnen sein.<sup>3</sup> Der Trend der langfristigen Investitionsrückgänge der Kommunen wird sich damit fortsetzen. Die Kommunen Niedersachsens befinden sich bei den Investitionsquoten auf einem historischen Tiefstand. Mit der Knappheit der öffentlichen Kassen ist eine Einschränkung des Finanzspielraumes, die Priorisierung öffentlicher Aufgaben und geringere öffentliche Investitionsmöglichkeiten verbunden. Überlagert werden in einigen niedersächsischen Regionen die finanziellen Probleme durch Kommunen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen. So ist in einigen Gemeinden und Regionen der strukturpolitische Handlungsdruck für öffentliche Investitionen besonders dringlich, die finanziellen Handlungsmöglichkeiten lassen jedoch keinen Spielraum zu. Insgesamt werden mit der **verschärften Haushaltsslage** die Ko-Finanzierungsmöglichkeiten für die Strukturpolitik in Niedersachsen geringer. Die Ankündigung der Bundesregierung, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Jahre 2004 zu beenden, wird die Situation weiter erschweren.

---

<sup>3</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, Finanzprognose zur kommunalen Haushaltsslage im Jahr 2003, November 2002.

- **Betriebliche Investitionsbereitschaft:** Die konjunkturelle Schwäche in den Jahren 2002 und 2003 schlägt sich auch bei den Unternehmen nieder. Die konjunkturelle Schwäche macht sich in einem Rückgang des Gründungsgeschehens, dem Anstieg der Insolvenzhäufigkeit und der geringeren Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen deutlich. Die konjunkturelle Abkühlung hat allgemein zu einem Rückgang der betrieblichen Investitionsneigung geführt. Die Konsequenzen machen sich bei der Inanspruchnahme betrieblicher Fördermittel bemerkbar. Die betriebliche Nachfrage nach Fördermitteln bleibt auf einem niedrigen Niveau und führt zu einem geringeren Mittelabfluss.
- **Arbeitsverwaltung:** Durch die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ und deren gesetzliche Verankerung in Teilen wurden die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert. Die Änderungen beziehen sich auf einen Strategie- bzw. Leitbildwechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Dem Leitbildwechsel liegt eine Individualisierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente u.a. über das „Profiling“ der Teilnehmer/innen, das Aufstellen individueller Förderpläne und der bedarfs- und branchenspezifisch an Unternehmen ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik zugrunde. Die Veränderung der Förderstrukturen haben gravierende Auswirkungen für die Finanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen der Bildungsträger. Durch die Einführung von Bildungsgutscheinen und die Wahlfreiheit des Qualifizierungsnahmers fehlen der Arbeitsverwaltung und den Qualifizierungsträgern die Planungs- und Finanzierungssicherheit im Vergleich zur bisherigen Angebotsplanung.

Diese seit Beginn der aktuellen Förderperiode bzw. seit der Planung des Programms verschlechterten Rahmenbedingungen erschweren die erfolgreiche Umsetzung des Ziel-2-Programms in Niedersachsen. Anpassungen bei den finanziellen Prioritäten des Programms können damit begründet werden.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist der strukturpolitische Handlungsbedarf in Niedersachsen im wesentlichen gleich geblieben; allerdings findet die Programmumsetzung in einem **deutlich schlechteren Umfeld** statt. Die strategische Ausrichtung des Ziel-2-Programms ist mit dem Leitbild der offensiven Strukturanpassung in der grundsätzlichen Ausrichtung von den veränderten Rahmenbedingungen nicht tangiert. Die Aktualisierung der SWOT-Analyse zeigt, dass zukünftig auf das Ziel-2-Programm **neue Herausforderungen** und Aufgaben zukommen werden. Hierzu zählen u.a. die Konversionsflächen im Rahmen von Standortschließungen der Bundeswehr, Schaffung logistischer Infrastrukturen, neue Finanzierungsformen sowie

engere Verzahnungen zwischen Wirtschaft- und Arbeitsmarktförderung.

Abbildung 1: Ergebnisse der SWOT-Analyse



Prognos AG 2003

## 2.2. Die Ziel-, Strategie- und Indikatorenanalyse

In der Halbzeitbewertung wurde das Zielsystem, die Interventionsstrategie und das Monitoring- und Indikatorensystem auf ihre Logik, Gültigkeit und Anwendbarkeit geprüft. Die Analyse hat gezeigt, dass die bisherige Programmstrategie **bedarfsgerecht und zielführend** war. Die Kohärenz- und Zielanalyse zeigt, dass das niedersächsische Ziel-2-Programm in sich (**interne Kohärenz**) und mit anderen bundes- und landespolitischen Programmen (**äußere Kohärenz**) kohärent ist. Fundamentale Zielkonflikte zwischen dem Ziel-2-Programms und den Zielen anderer Programme konnten nicht identifiziert werden. Ungelöst bleiben hiervon allerdings grundlegende bzw. globale Zielkonflikte wie die fehlende vollständige Vereinbarkeit der Globalziele wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz.

Abbildung 2: Strategie und Zielstruktur des Ziel-2-Programms



Prognos AG 2003

Die Prüfung des Monitoring- und Indikatorensystems zeigt, dass die ESF- und EFRE-Monitoringsysteme die erforderlichen Output-, Ergebnis- und Wirksamkeitsdaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitgehend erheben. Während dem ESF-Monitoring mit der digitalen Erhebung von Projekt- und Teilnehmerdaten über das Stamblattverfahren ein vorbildliches und differenziertes Evaluierungskonzept zu Grunde liegt, mussten im EFRE-Monitoring einzelne Indikatoren wie z.B. Veränderung der Klärschlammmenge nachträglich aufgenommen werden. Die im EzP geforderten Indikatoren werden durch das Stamblattverfahren vollständig, zeitnah und sachgerecht erhoben. Die Gutachter halten die Indikatorik und Systematik bei einzelnen Verbesserungsmöglichkeiten und Anpassungen (Online-Befragung, Verbesserung der Rücklaufkontrolle, Ergebnisprotokolle für „weiche Maßnahmen“) für ausgereift und gut entwickelt.

Die Messung des Beitrags der Querschnittsziele erfolgt aus Sicht des Gutachters punktuell. Das projektbezogene Indikatorensystem des EFRE beschränkt sich auf einzelne Indikatoren wie die Frauenquote, die kein ganzheitliches Bild zur Messung der Querschnittsziele ermöglichen. Zur verbesserten Erfassung der Querschnittsziele wurde vom Gutachter für das EFRE-Monitoring die Einführung eines **Signifikanztests** vorgeschlagen. Durch einen Signifikanztest könnten auf der Maßnahmen- und Projektebene die Beiträge geförderter Vorhaben zu den

Querschnittszielen über eine vereinfachte Bewertungsskala (negativ, neutral, schwach positiv, stark positiv) erfasst werden.

Mit dem **Umweltmonitoring** sollen die Umwelteffekte der Strukturinterventionen erfasst werden. Für die Zielregionen wurden in den jährlichen Durchführungsberichten zwei Nachhaltigkeitsindikatoren (Flächenverbrauch und Gewässergüte oberirdischer Gewässer) aufgeführt, die aber nur begrenzt aussagekräftig sind. Eine hinreichende Grundlage zur Bewertung von Umweltwirkungen auf der Projekt- und Maßnahmenebene lagen nicht vor. Die Einführung eines Signifikanztests könnte in Rahmen der Erfassung des Querschnittsziels nachhaltige Entwicklung eine verbesserte Grundlage für umweltrelevante Wirkungen der Maßnahmen und Projekte darstellen.

### 2.3. Bewertung des Durchführungs- und Begleitsystems

Unter dem Durchführungs- und Begleitsystem sind Verwaltungsstrukturen und Verfahren der Programmsteuerung, des Antragswesens, der Bewilligung und Auszahlung, der Kontrolle sowie Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit zu verstehen. Die Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung des Programms haben sich in der ersten Hälfte der Förderperiode zügig implementiert. Beeinträchtigt wurde die Programmumsetzung in der Anfangsphase durch eine um 15 Monate verzögerte Genehmigung des Programms im März 2001. Es kam zu einem Aufstauen von Anträgen bzw. Anfragen nach Förderung. Zudem kam es zu Schwierigkeiten beim Verständnis und der Auslegung der komplexen Förderregelungen. Dies gilt insbesondere für Art. 29.4 (einnahmeschaffende Investitionen). Für die Bewilligungsstellen haben nachträgliche Rechtsanpassungen häufig einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich gezogen. Durch programmbegleitende Besprechungen der beteiligten Behörden (sog. „Jour-Fixe“) und durch eine enge Zusammenarbeit mit der Kommission konnten diese Anpassungsschwierigkeiten jedoch überwunden werden.

Die organisatorische Arbeitsteilung zwischen der **Verwaltungsbehörde** und **Zahlstelle** beim MW, den **Koordinatoren** bei den einzelnen Fachministerien (u.a. Landwirtschaft, Wissenschaft etc.) und den Bewilligungsbehörden (i.d.R. Bezirksregierungen) hat sich bewährt. **Bewilligungsstellen** sind i.d.R. die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems. Bei spezifischen Maßnahmen können andere Bewilligungsstellen in die Förderverfahren einbezogen sein. Bei einzelnen Maßnahmen und Aufgaben landespolitischer

Bedeutung behält sich das Wirtschaftsministerium intern die Entscheidung vor. Die Prozesse der Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle erfolgen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben. Die Publizitäts- und Informationsmaßnahmen werden im Rahmen der Möglichkeiten genutzt und eingesetzt. Die Bewilligung von Vorhaben orientiert sich anhand der Kriterien der Förderrichtlinien sowie der Maßnahmenblätter. Die Bewilligungs- und Entscheidungsverfahren unterscheiden sich zwischen den Maßnahmen entsprechend der organisatorischen Zuständigkeiten, der Art und Häufigkeit der Entscheidungen sowie der Zielgruppe der Endbegünstigten. Im Antrags- und Bewilligungsverfahren kann vereinfacht zwischen **konzept- und planungsbezogenen Einzelfallentscheidungen** mit hoher strategischer Bedeutung und **standardisiertere Förderprozessentscheidungen** mit hoher Häufigkeit unterschieden werden.

Bei der Analyse der datentechnischen Begleit- und Durchführungssysteme wurden Unterschiede zwischen den ESF und EFRE-Interventionen deutlich. Bei der Steuerung der ESF-Interventionen kann auf ein bereits modernes und entwickeltes dezentrales Datenbanksystem zurückgegriffen werden, das Bewilligungs- Finanzdaten und Wirkungsindikatoren kombiniert. Für die Steuerung der EFRE-Interventionen bestehen noch Optimierungsbedarfe. Wesentliche Verbesserungen, wie die datenbanktechnische Zusammenführung unverbundener Bewilligungs-, Finanz- und Wirkungsdaten, wird der Einsatz der neuen Fördis-Datenbank liefern.

## 2.4. Ergebnisse der Vollzugs-, Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle

Die Vollzugs-, Wirkungs- und Effizienzkontrolle basiert auf den vorliegenden Daten des Programm-Monitorings, so wie sie in den Durchführungsberichten 2001 und 2002 berichtet wurden, sowie Finanzdaten der Zahlstellen. Eigene Erhebungen durch den Gutachter fanden nicht statt. Eine von Prognos durchgeführte Kontrolle der im EFRE-Programm-Monitoring erfassten Projekte mit ihren Wirkungsindikatoren ergab einen Erfassungsstand von rund 80 %. Die Finanzdaten sind demgegenüber zeitnah und zu 100 % erfasst. Aufgrund der sogenannten „Time-Lag-Problematik“ bei der Wirkungsentfaltung von Interventionen – insbesondere bei Infrastrukturmaßnahmen - haben die gebildeten Wirksamkeits- und Effizienzkenzahlen zum Zeitpunkt der Halbzeitevaluierung einen orientierenden Charakter. Die Ex-Post-Evaluierung wird zu einem späteren Zeitpunkt eine verlässlichere Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz des Programms leisten können.

## Methodische Bemerkungen und Begriffsdefinitionen

Für die Analyse der Wirksamkeit werden in der Halbzeitbewertung eine Reihe von Begriffen, Kennziffern und Quoten verwendet.

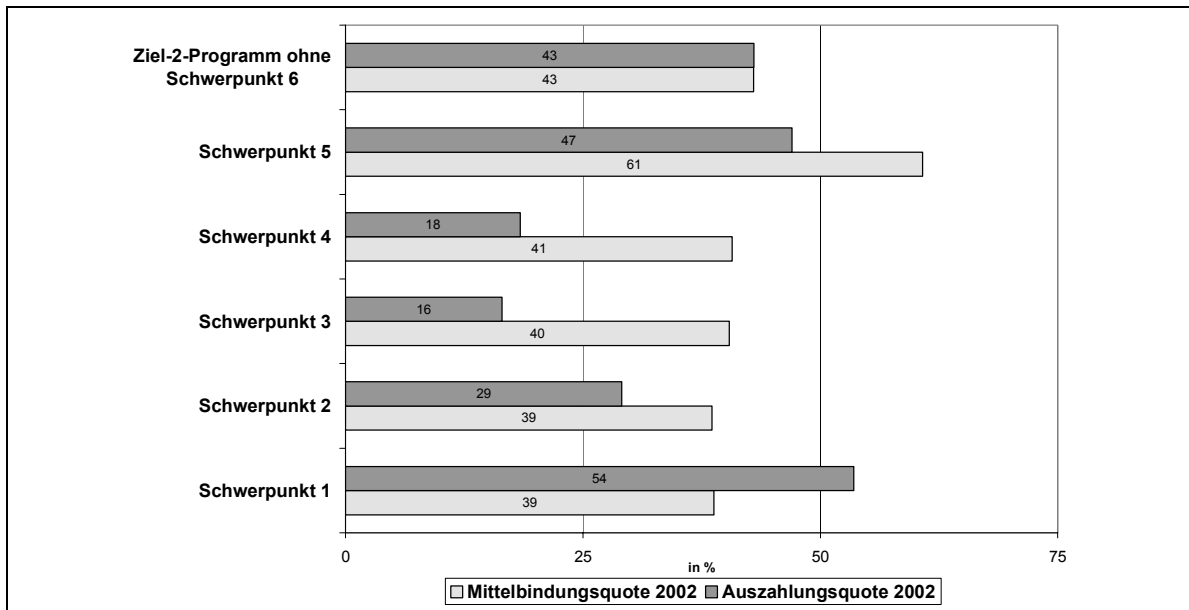
- Unter der **Mittelbindungsquote** ist das Verhältnis der gebundenen bzw. der bis zum 31.12.2002 bewilligten EU-Mittel (mittels Bewilligungsbescheid) an den verfügbaren EU-Fördermitteln der Maßnahme bzw. des Schwerpunkts zu verstehen.
- Unter der **Auszahlungsquote** ist der Anteil der ausgezahlten, zuschussfähigen Mittel an den verpflichteten Mitteln (mit Bewilligungsbescheid) zu verstehen.
- Die **Wirksamkeit** einer Maßnahme wird über den Grad der **Zielerreichung** gemessen. Bei der Zielerreichung der Wirksamkeitsindikatoren (z.B. Arbeitsplätze) werden tatsächliche Ist-Zahlen zum Stand 31.12.2002 in Beziehung gesetzt mit Planzahlen für das Jahr 2006.
- Die **Effizienzkontrolle** basiert auf einem Vergleich der für die gesamte Programmlaufzeit vorgesehen Mittel-Wirkungs-Relation mit der bis zum 31.12.2002 erreichten Mittel-Wirkungs-Relation. Es handelt sich bei der Effizienzkontrolle um einen Plan-Ist-Vergleich von Effizienzkennziffern (z.B. Fördermittel in € je geschaffener Arbeitsplatz).

Das in der Halbzeitbewertung angewandte Bewertungssystem setzt konsequent den in der Programmplanung eingeschlagenen Weg der Quantifizierung von Zielen als ein Instrument der Programmsteuerung fort. Das Erreichen der vorgegebenen Zielmarken wird überprüft. Gleichwohl werden durch die quantifizierten und gemessenen Indikatoren nicht sämtliche Wirksamkeiten der Maßnahmen und Projekte erfasst.

## Der finanzielle Vollzug des Programms

Zum Stand 31.12.2002 waren **286 Mio. € EFRE-Mittel** und **12 Mio. € ESF-Mittel** gebunden. Die Mittelbindungsquote des Ziel-2-Programms (ohne Technische Hilfe) liegt mit einer **Mittelbindungsquote von 43 %** auf einem relativ hohen Niveau (vgl. Abbildung 3). In den Übergangsgebieten fällt die Mittelbindung besonders hoch aus. Im ersten und zweiten Quartal 2003 wurde die Mittelbindungsquote auf 47 % ausgeweitet, so dass sich die Summe der verpflichteten EU-Mittel auf insgesamt 324 Mio. € beläuft.

Abbildung 3: Der finanzielle Vollzug nach Schwerpunkten

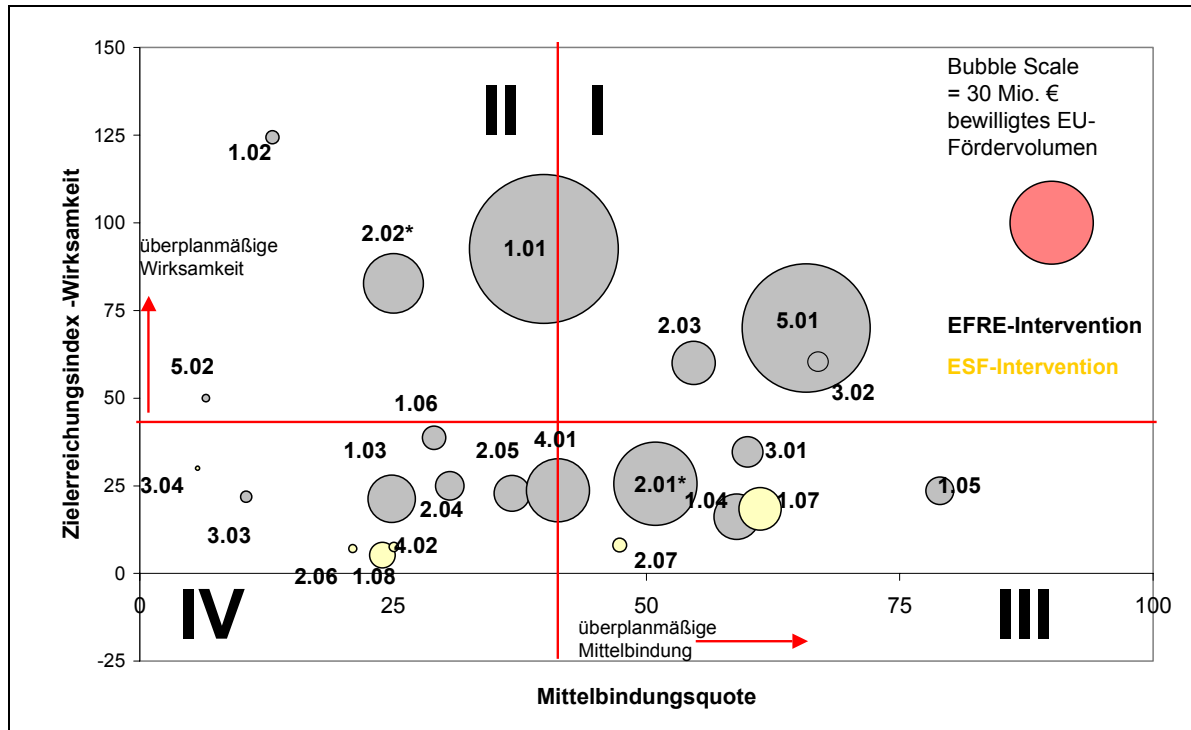


Prognos AG 2003 nach MW (Stand 31.12.2002)

Die Mittelbindungsquoten unterscheiden sich zwischen den Schwerpunkten und Maßnahmen deutlich. Der Schwerpunkt 5 (Mittelbindungsquote 61 %) zählt gerade mit den Maßnahmen 5.01 (66 %) und 5.04 (77 %) zu den fortgeschrittensten Interventionen. Nachholbedarf im finanziellen Vollzug haben insbesondere die ESF-Interventionen 1.09 und 3.04, die Infrastrukturmaßnahmen 5.02 und 5.03 sowie die Interventionen 3.03 (lokale Agenda-Prozesse). In den genannten Maßnahmen liegen die Mittelbindungsquoten unter 15 %. In der Maßnahme 5.03 (Güterverkehrszentren) lagen zum Stichtag der Halbzeitbewertung keine Bewilligungen vor. Abbildung 4 zeigt in einer Matrixdarstellung den Umsetzungsstand der Maßnahmen bezogen auf die Mittelbindung und die materielle Zielerreichung.

Hervorzuheben sind gerade Maßnahmen der ersten Kategorie, die sich durch eine ausgesprochen hohe Mittelbindung sowie eine weit überdurchschnittlich quantifizierbare Wirksamkeit auszeichnen. Zu den erfolgreichen Interventionen zählen die Maßnahmen 2.03 und 5.01 (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Finanzieller Vollzug und Zielerreichung der Maßnahmen



Prognos AG 2003. Dargestellt sind alle Maßnahmen des Programms (Ausnahmen 1.09, 5.03 und 5.04 aufgrund des fehlenden Vollzugs bzw. einer unvollständigen Monitoring-Erfassung). Drei Faktoren sind dargestellt X = Mittelbindungsquote 2006, Y = Zielerreichungsgrad des Hauptindikators (i. d. R. neu geschaffene Arbeitsplätze), Bubblegröße = bis 31.12.2002 bewilligte EU-Mittel in €. Bei den \* markierte Maßnahmen bezieht sich der Wirkungsindex nicht auf Beschäftigungseffekte, sondern auf das durchschnittliche Fördervolumen je geförderter Einrichtung. Bei den Maßnahmen 2.01 und 2.02 liegt eine besondere time-lag-Problematik in der Wirkungsentfaltung vor.

### Regionales Gefälle in der Verteilung der Vorhaben und Fördermittel

Die regionalspezifische Vollzugs- und Wirksamkeitskontrolle zeigt, dass die bewilligten Ziel-2-Fördermittel **räumlich ungleichmäßig** nachgefragt wurden und verteilt sind. So wurden in der ersten Programmhälfte rund 180 Mio. € EFRE bzw. ca. 60 % des Programmvolumens im Nordwesten des Landes gebunden. Die absolut betrachtet meisten EFRE-Mittel wurden in den Landkreisen Emsland, Leer und Cuxhaven sowie den kreisfreien Städten Emden und im Osten in der Stadt Wolfsburg gebunden. Die starke Mittelkonzentration ist in den genannten Regionen auf die Förderung mittlerer und großer **gewerblicher und touristischer Infrastrukturvorhaben** zurückzuführen. Diese hohen Mittelkonzentrationen haben in einigen der genannten Regionen deutliche Wachstumsimpulse ausgelöst, die maximal sogar bis zu 1,3 % der jährlichen regionalen Bruttowertschöpfung (Basisjahr 1998) ausmachen.

Generell ist in den Übergangsgebieten eine hohe Ausschöpfung der überschaubaren Fördermittelkontingente feststellbar, während in den Zielgebieten noch relativ große Kontingente für die 2. Programmhälfte zur Verfügung stehen. In den Übergangsgebieten sind bei einigen Maßnahmen die Mittelansätze Mitte 2003 fast vollständig gebunden. Damit sind die finanziellen Handlungsspielräume des Ziel-2-Programms in den **Übergangsgebieten annähernd ausgeschöpft**.

### Ergebnisse und Wirkungen auf hohem Niveau

Die Halbzeitbilanz des Ziel-2-Programms kann trotz gewisser Erfassungslücken des Monitorings (EFRE-Erfassungsgrad 80 %) sowie aller methodischen Probleme bspw. mit Time-lags in der **Wirkungsentfaltung** quantifiziert werden. Die bisher erzielte Wirkung ist gemessen an den gesetzten Zielen **als positiv** bezeichnet werden. Im Zeitraum 2001 bis 2002 wurden rund 1.300 Vorhaben bewilligt. In der Maßnahme 5.01 (gewerbliche Infrastruktur) konnten 192 Betriebe in den Gewerbegebieten angesiedelt werden. Durch die Ansiedlungen wurden in den geförderten Gewerbegebieten rund 840 neue Arbeitsplätze geschaffen und ca. 4.700 Arbeitsplätze gesichert. Durch die übrigen EFRE-Maßnahmen konnten rund 2.220 Arbeitsplätze gesichert werden, die ohne Ziel-2-Förderung verloren gegangen wären. Durch die geförderten Vorhaben wurde ein zusätzliches arbeitsplatzschaffendes bzw. erhaltendes Investitionsvolumen<sup>4</sup> in Höhe von rund 450 Mio. € angestoßen. Damit wurde mit einem 1 € EFRE-Mittel 1,6 € arbeitsplatzschaffende Investitionen angestoßen.

Wie Abbildung 4 zeigt, liegt die Mehrheit der Maßnahmen bei einer Erreichung von 20 % bis 70 % der bis 2006 anvisierten Zielmarken auf einem guten Weg, die Ziele für die Gesamtlaufzeit zu erreichen. Bei den Maßnahmen mit unterdurchschnittlichen Zielerreichungswerten gibt es im wesentlichen zwei Ursachen. Bei einigen Maßnahmen mit hoher Mittelbindung, insbesondere Infrastrukturmaßnahmen, können zu dem Zeitpunkt der Halbzeitbewertung aufgrund längerfristiger Planungs- und Realisierungszeiträume (Time-lags) nicht mit einer höheren Zielerreichung gerechnet werden. Bei Maßnahmen mit schwacher Mittelbindung und unterdurchschnittlicher Wirksamkeit ist zu überprüfen, wie die finanziellen oder inhaltlichen Prioritäten, die Förderbedingungen sowie Zielmarken anzupassen sind, damit die Maßnahmen zu einer besseren Zielerreichung in der zweiten Programmhälfte beitragen. Entsprechend einer Zusammenstellung aller relevanten Indikatoren der Maßnahmen und deren Bewertung im „Signal-Check“ sind Überprüfungen der Optimierung bei

---

<sup>4</sup> ohne Maßnahme 1.02, 106.

Maßnahmen mit den Kategorien „Modify“ and „Stop“ anzustellen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Bewertung der Maßnahmen im Signal-Check

Maßnahme	Mittelbindungsquote		Zielerreichung Wirksamkeit		Effizienzgrad (Plan/Ist)		Signal-Check		Indikator der Wirksamkeits- und Effizienzbewertung
	Wert	Symbol	Wert	Symbol	Wert	Symbol			
1.01	88,4	o	92,5	o	232,1	++	++	go	neue Arbeitsplätze
1.02	30,5	--	289,6	++	950,5	++	++	go	neue Arbeitsplätze
1.03	52,8	-	45,2	--	85,5	o	---	modify	neue Arbeitsplätze
1.04	137,1	+	1613,9	++	53,4	-	++	go	Existenzgründungen
1.05	183,8	++	54,9	-	29,9	--	-	go	neue Arbeitsplätze
1.06	67,6	-	90,1	o	133,2	+	o	go	beratene Unternehmen
1.07	142,9	+	42,9	--	77,3	o	-	go	Teilnehmer
1.08	55,9	-	50,0	--	289,7	++	-	go	Teilnehmer
1.09	11,3	--	k.A.		k.A.		--	modify	-
2.01*	118,5	o					o	go	-
2.02*	58,3	-					-	modify	-
2.03	127,2	+	428,3	++	336,6	++	+++++	go	region. Entwicklungsproz.
2.04	71,2	-	58,2	-	81,7	o	--	modify	neue Arbeitsplätze
2.05	85,6	o	53,2	-	62,2	-	--	modify	neue Arbeitsplätze
2.06	48,9	--	16,5	--	56,6	-	----	modify	Teilnehmer
2.07	110,2	o	140,6	+	470,1	++	+++	go	Teilnehmer
3.01	139,6	+	80,7	o	57,8	-	o	go	unternehmensb. Vorschläge
3.02	148,2	+	139,7	+	88,8	o	++	go	geförderte Projekte
3.03	20,3	--	42,3	--	208,1	++	--	modify	geförderte Projekte
3.04	13,3	--	69,8	-			---	modify	geförderte Projekte
4.01	96,1	o	45,9	--	57,4	-	---	modify	neue Arbeitsplätze
4.02	58,5	-	17,6	--	59,0	-	----	modify	Teilnehmer
5.01	153,4	++	148,7	+	106,4	o	+++	go	neue Arbeitsplätze
5.02	15,2	--	k.A.		k.A.		--	modify	-
5.03	0,0	--	0,0	--			----	stop	-
5.04	147,4	+	k.A.		k.A.		+	go	geförderte Projekte

Prognos AG 2003. Hinweis: Die Indexwerte für die Mittelbindung, Wirksamkeit und Effizienz wurden auf Basis 100 normiert. Der Wert von 100 drückt eine linear planmäßige (kalkulatorische) Umsetzung aus, d.h. nach 3 von 7 Jahren wird von einer Umsetzung 3/7 bzw. 42,9 % der Mittelbindungen und Wirksamkeiten gerechnet. \* Bei den Maßnahmen 2.01 und 2.02 werden aufgrund der besonderen Time-lag-Problematik keine Wirksamkeits- und Effizienzkennziffern in die Bewertung einbezogen. Die Bewertung bezieht sich bei diesen Maßnahmen auf den finanziellen Vollzug.

Dem Ziel-2-Programm kann in der einzelbetrieblichen Förderung des Schwerpunkts 1 eine **hohe Zielgruppenerreichung** konstatiert werden. Bei 96 % der geförderten Unternehmen handelt es sich um KMU mit einer Beschäftigtengröße von unter 250 Beschäftigten. Ein weiterer Hinweis für die Zieladäquanz der einzelbetrieblichen Förderung ist die Tatsache, dass bei 94 % der Betriebe ein Fördervorhaben bewilligt wurde.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Dieses Fördervorhaben konnte auf mehrere Fördertranchen bzw. Förderanträge verteilt sein.

Mehrfachförderungen erfolgten mit 6 % in einem überschaubaren Rahmen.

Insgesamt wurden über die ESF-Maßnahmen 4.341 Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen gefördert. Bei einer anvisierten Gesamtzahl von 18.580 Teilnehmern bis 2006 ergibt dies eine Zielerreichung von 23 % zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung. Bei rund 53 % der geförderten Teilnehmer handelte es sich um Frauen. Den hohen **Präventionsgrad** der ESF-Interventionen verdeutlicht der Anteil der von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten unter den Teilnehmern von 84 %. In der zweiten Programmhälfte sollte eine verstärkte Einbeziehung von Arbeitslosen, insbesondere Langzeitarbeitslose, in die Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht werden.

Positive Erfahrungen konnten im Ziel-2-Programm mit der Förderung der Kulturwirtschaft gemacht werden. Die kulturbezogenen Interventionen, die von einer hohen Fördermittelnachfrage gekennzeichnet sind, konnten gerade in strukturell benachteiligten ländlichen Regionen die vorhandenen Schnittstellen zwischen Tourismus und Wirtschaft verbinden.

Ein wesentliches strukturpolitisches Ziel des Programms liegt im Abbau **regionaler Disparitäten** und dem Angleichen strukturschwacher Räume an das Landesniveau. Wie die SWOT-Analyse zeigt, ist es in einzelnen Fördergebieten zu **Aufholprozessen** gekommen. So entwickelte sich die Wirtschaft in einigen westlichen Fördergebieten deutlich dynamischer als in Niedersachsen insgesamt. Als einer von mehreren Erklärungsfaktoren können die EU-Interventionen genannt werden. Dabei dürften die Interventionen der Förderperiode 1994 bis 1999 größeren Einfluss zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung besitzen als die Interventionen der laufenden Periode. Regionalökonomisch haben die EFRE-Interventionen inkl. der arbeitsplatzschaffenden Investitionen in allen Landkreisen der Zielgebiete und Phasing-Out-Gebiete im Zeitraum 2001 bis 2002 einen jährlichen **Förderimpuls von 0,45 %** der Bruttowertschöpfung (Basisjahr 1998) erreicht. In Regionen, in denen die Förderimpulse (u.a. Wolfsburg 1,2 % und Celle 1,3 %) weit überdurchschnittliche Anteile an der Bruttowertschöpfung ausmachen, kann den Interventionen ein signifikanter Wachstumsimpuls konstatiert werden.

Die **Effizienzkontrolle** zeigt zum Stand der Halbzeitbewertung, dass die Interventionen weitgehend effizient umgesetzt werden. Ein Vergleich erreichter Mittel-Wirksamkeits-Kennziffern (z.B. Fördermittel je geschaffenen Arbeitsplatz in €) mit geplanten Mittel-Wirksamkeits-Relationen des EPPD für das Jahr 2006 zeigt, dass sich die Maßnahmen mehrheitlich in einem anvisierten Effizienzrahmen bewegen. Bei 8 von 19 Maßnahmen, bei denen Effizienzkennziffern gebildet werden können, übertreffen (Soll-Ist-

Effizienzgrad > 100 %) die Maßnahmen bereits zum Stand der Halbzeitbewertung das anvisierte Effizienzniveau.

## 2.5. Analyse zur leistungsgebundenen Reserve

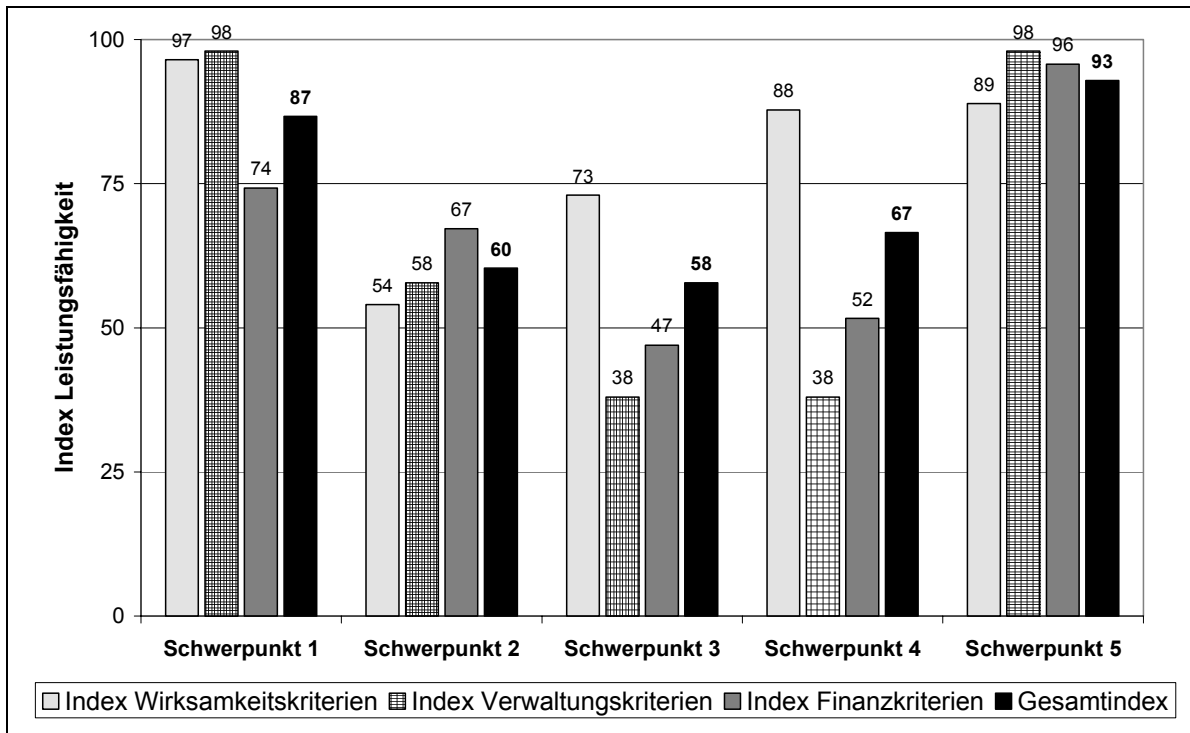
Nach den Regularien für die Verteilung der Mittel der leistungsgebundenen Reserve sind diese für besonders erfolgreiche Schwerpunkte bzw. Maßnahmen einzusetzen. Für das Ziel-2-Programm beläuft sich die leistungsgebundene Reserve auf 4 % der Strukturfondsmittel in Höhe von 30,375 Mio. € für die Zielgebiete und 1,691 Mio. € für die Übergangsgebiete. Die Indikatoren, anhand derer die Leistungsfähigkeit des Programms bewertet wird, ergeben sich aus dem EPPD. Bei der Bewertung zur leistungsgebundenen Reserve werden drei Bewertungskriterien unterschieden:

- **Wirksamkeitskriterien** aus Output- und Ergebnisindikatoren, um den Betrag der Maßnahme und den unmittelbaren Nutzen zu quantifizieren.
- **Verwaltungskriterien**, um den Ablauf des Durchführungssystems in den Phasen Projektbegleitung, Kontrolle und Auswahlverfahren zu bewerten.
- **Finanzkriterien** in Form des Mittelabflusses und der Mobilisierung des Privatsektors (Hebelwirkung der Ausgaben).

Die Bewertung zur Leistungsgebundenen Reserve wurde für die Schwerpunkte anhand der drei Bewertungskategorien auf Basis eines Scoring-Modells (Punktesystem mit Skala 0 bis 100) durchgeführt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass dem niedersächsischen Ziel-2-Programm mit seinen 5 Schwerpunkten zum Zeitpunkt 31.12.2002 auf Basis der vorgegebenen Bewertungsmaßstäbe eine **relativ hohe Leistungsfähigkeit** konstatiert werden kann. Zu den Schwerpunkten des Programms mit einer überdurchschnittlichen Leistungsfähigkeit zählen die Schwerpunkte 1 und 5 (Indexwert 87 bzw. 93 Punkte auf Basis 100). Während sich die Leistungsfähigkeit des Schwerpunkts 5 in der zweiten Programmhälfte aufgrund einer zukünftig hohen Nachfrage nach Fördermitteln (u.a. zusätzlicher Konversionsbedarf) im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur fortsetzen wird, bleibt die zukünftige Aufnahme- und Leistungsfähigkeit des Schwerpunkts 1 aufgrund der konjunkturellen Abschwächung ungewiss.

Abbildung 5: Die Leistungsfähigkeit der Schwerpunkte



Prognos AG 2003

### 3. Handlungsempfehlungen

Im folgenden Kapitel werden die Handlungsempfehlungen der Halbzeitevaluierung zusammenfassend dargestellt. Die Empfehlungen sind so zu verstehen, dass sie aus Sicht des Gutachters zu einer noch besseren Erreichung der Ziele des Programms in der zweiten Programmhälfte führen und die Umsetzung optimieren.

#### Strategische Ausrichtung des Programms

- Aus Sicht des Gutachters sollten die Interventionen stärker sektoral-thematisch in Verbindung mit regionalen Aspekten erfolgen. Kerngedanke ist, dass mit dieser Fokussierung auf **regionale Wachstumsschwerpunkte** eine höhere Wirksamkeit der eingesetzten Mittel erreicht werden kann. Eine Förderstrategie, die sich stärker – aber nicht ausschließlich – auf die Kompetenzfelder bzw. Schwerpunkte der einzelnen Förderregionen orientiert, sehen wir als Weg, die Ziele des Programms noch besser erreichen zu können. Damit würden neuere Erkenntnisse aus der Wirtschaftsförderung für das Ziel-2 Programm berücksichtigt, die Netzwerke, Kompetenzfelder und Cluster als zentralen Baustein einer zukunftsgerichteten Wirtschaftsförderung sehen. Eine Schwerpunktsetzung ist gerade aus Gründen der Effektivität und Effizienz in Zeiten immer begrenzter werdender öffentlicher Budgets erforderlich. Die Schwerpunktsetzung darf jedoch nicht dazu führen, dass weniger entwicklungsfähige Regionen von der Entwicklung und Förderung von Schwerpunkten ausgeblendet werden. Hierfür müssen flankierende Maßnahmen der lokalen und regionalen Netzwerkförderung in kleinerem Maßstab greifen.
- Der Gutachter sieht Handlungsbedarf in der **Ausschöpfung der Förderhöchstsätze** der einzelbetrieblichen Förderung. In der bisherigen Förderpraxis werden die Fördersätze für Unternehmen im Rahmen der Ermessensspielräume der Förderrichtlinie sehr restriktiv vergeben. Aus Gründen der Sparsamkeit und der Zielsetzung möglichst viele Unternehmen durch die Förderung zu erreichen, erfolgt die einzelbetriebliche Fördermittelvergabe breit gestreut. Dabei erhalten viele Unternehmen einen relativ bescheidenen Investitionszuschuss. Der Gutachter kommt zu der Empfehlung diese Strategie zu überprüfen und in Teilen des Landes höhere Fördersätze zu gewähren. Die Fördermittelvergabe nach dem Prinzip der breiten Streuung verursacht einen gemessen am Fördermittelvolumen relativ hohen Verwaltungsaufwand und besitzt einen bescheidenen Lenkungseffekt.

Die Höchstfördersätze sollten insbesondere in **strukturell besonders benachteiligten Regionen** ausgeschöpft werden.

## ZENIT

Hierzu zählen neben besonders strukturschwachen Landesteilen (u.a. Ostfriesland, Wilhelmshaven) auch das ehemalige Zonenrandgebiet, das durch ein starkes Fördergefälle zu den ostdeutschen Ziel-1-Gebieten in Thüringen und Sachsen-Anhalt benachteiligt ist. Die stärkere Ausschöpfung der Fördersätze in diesen Regionen könnte dazu beitragen, stärkere Förderimpulse an bestimmten Standorten auszulösen und ein Fördergefälle bzw. eine strukturelle Benachteiligung auszugleichen.

Angesichts der Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte sollte auch erwogen werden, wesentlich stärker als bisher eine Ko-Finanzierung mit privaten Mitteln zuzulassen.

- Zur Intensivierung der EFRE- und ESF-Förderung und Erzeugung von Synergien im Sinne gegenseitiger Verstärkungen sollten die EFRE-Interventionen und ESF-Interventionen räumlich, sektoral und inhaltlich gemeinsam auf die landesbedeutsamen Schwerpunkte der Zielgebiete ausgerichtet werden.

### Programmplanung und Programmsteuerung

- Insgesamt läuft das niedersächsische Ziel-2-Programm sehr zufriedenstellend, einige Maßnahmen zeigen sogar sehr hohe Wirksamkeiten. Der Signal-Check hat gezeigt, dass jedoch in 11 Maßnahmen über Initiativen der **Verbesserung der Förder- und Umsetzungsbedingungen** (ggf. Prüfung der Zielgruppenausrichtung, Anpassung der Fördermodalitäten, Optimierung der Bewilligungsprozesse, Überprüfung der Zielerreichungsdaten) in der 2. Programmhälfte nachzudenken ist. Hierfür könnten detailliertere Untersuchungen und eingehende Prüfungen der Koordinatoren und umsetzenden Stellen erforderlich erscheinen, gepaart mit einer Befragung ausgewählter Endbegünstigter.
- Die Defizite in der Maßnahme (5.03 Güterverkehrszentren) der Kategorie „Achtung-Modify“ sind auf eine fehlende Mittelbindung zurückzuführen. In der Maßnahme 5.03 ist die inhaltliche Ausrichtung so zu gestalten, dass Mittel zugunsten der logistischen Infrastruktur auch tatsächlich eingesetzt werden können. Eine Erweiterung der **förderfähigen Tatbestände** erscheint aus Sicht des Gutachters empfehlenswert.
- Im Rahmen der geführten Gespräche mit den umsetzenden Akteuren auf Ebene der Ministerien und den Bezirksregierungen wurde deutlich, dass mehrheitlich ein Bedarf für die Fortführung der "**Jour-Fix-Runden**" besteht. Diese "Jour-Fix-Runden" können den Informationsaustausch zwischen den Fondsbeteiligten intensivieren und verbessern.

- Die Steuerung des niedersächsischen Ziel-2-Programms und seiner Maßnahmen ist bislang sehr stark durch die veränderten Rahmenbedingungen und den damit verbundenen finanziellen Zwängen bestimmt worden. Der Änderungsantrag und die Mittelumschichtungen zwischen den Schwerpunkten und Maßnahmen belegen diese Entwicklung. Für die zweite Phase der Programmumsetzung wäre es wünschenswert, wenn es gelänge Steuerungskonzepte mit **längerer Planungssicherheit** zu schaffen, die neben den finanztechnischen Aspekten stärker auf strukturpolitisch begründeten Bedarfen basieren und wirkungsorientiert im Sinne einer höchst möglichen Effizienz gestaltet werden.

### Monitoring / Indikatorensystem

- Die Datenauswertungen des Gutachters lassen Optimierungsbedarfe des EFRE-Monitoringsystems erkennen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in einer digitalen Erfassung und Online-Versand der Meldebögen sowie der Einführung einer Kurzanleitung der Endbegünstigten bzw. „Manuals“. Ein „Manual“ kann dazu beitragen, dass elementare Begriffe und Definitionen vermittelt werden und Missverständnisse der Endbegünstigten vermieden werden. Darüber hinaus sollte die Durchführungsberichterstattung 2003 ff. eine Rücklaufkontrolle und Repräsentativitätsbewertung enthalten, um eine realistische Wirkungsbewertung vornehmen zu können. Die Vervollständigung der Indikatoren und die Festlegung realistischer Zielmarken (z.B. 5.04) sollte parallel zu diesem Arbeitsschritt erfolgen.
- Der Beitrag der einzelnen Projekte hinsichtlich der drei Querschnittsziele sollte in erweiterter Form zumindest einmal bei Projektbeantragung abgefragt werden. Vom Gutachter wird die Einführung eines **Signifikanztests** für die EFRE-Interventionen vorgeschlagen, anhand dessen der Zielbeitrag geplanter bzw. geförderter Projekte über ein einfaches Bewertungsraster überprüft werden sollte.

### Identifizierung von Umschichtungspotenzialen

- Aufgabe der Halbzeitbewertung ist es, den finanziellen Vollzug des Programms zu analysieren. Innerhalb des Ziel-2-Programms besteht aus finanztechnischer und nachfrageseitiger Sicht ein **Umschichtungspotenzial von 50 Mio. € bis 60 Mio. €**. Diesem Umschichtungspotenzial liegt zugrunde, dass zusammen mit der konjunkturellen Entwicklung die betriebliche Investitionsneigung in den Jahren 2002 und 2003 im Schwerpunkt 1 zurückgegangen ist. Gleichzeitig wurde im Schwerpunkt 5 eine deutlich stärkere Nachfrage gewerblicher Infrastruktur erreicht als erwartet.

Das Umschichtungspotenzial des Zielgebiets (ohne Übergangsgebiet) wurde über eine Bewertung der bisherigen Mittelbindungen und Prognose der zu erwartenden Verpflichtungen bis Ende 2006 ermittelt. Der Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass sich der Mittelvollzug im Zeitraum Mitte 2003 bis Ende 2006 so entwickeln wird wie der Mittelvollzug im Zeitraum 2000 bis Mitte 2003. Die Annahme des kontinuierlichen Mittelabflusses lässt damit zukünftig ausreichenden Spielraum für eine mittelfristige Belebung der Konjunktur in Deutschland sowie Anstieg der Nachfrage nach Fördermitteln in den einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen zu. Umschichtungen sind auf Basis dieser Berechnungsmethode lediglich dort sinnvoll, wo signifikante Umschichtungspotenziale (ab 5 Mio. €) bestehen. Bei den Maßnahmen mit geringeren Umschichtungspotenzialen (von unter 5 Mio. €) und geringerem Mittelansatz wird an dieser Stelle aufgrund der tendenziell erhöhten Prognoseunsicherheit von einer Umschichtungsempfehlung abgesehen.

Die Bewertung zeigt, dass im Schwerpunkt 1 insgesamt Überkapazitäten in Höhe von rund 50 Mio. € bestehen. Die Überkapazitäten erstrecken sich auf die Maßnahme 1.01 mit rund 40 Mio. € und die Maßnahme 1.03 mit rund 10 Mio. €. <sup>6</sup> Darüber hinaus können in den anderen Schwerpunkten weitere Überkapazitäten auf Basis des gewählten Berechnungsverfahrens in den Maßnahmen 2.02 und 5.03 identifiziert werden.

---

<sup>6</sup> In der Maßnahme 1.03 kann das technisch ermittelte Umschichtungsvolumen in Höhe von 18,5 Mio. € nicht in voller Höhe als Umschichtungspotenzial bezeichnet werden. Bei der Maßnahme 1.03 handelt es sich aufgrund der Unterteilung der Maßnahme in mehrere Untermaßnahmen um eine Sonderrolle. Der schwache Umsetzungsstand in der Maßnahme ist maßgeblich auf eine schwache Nachfrage im Bereich der Umwelttechnologie zurückzuführen. Umschichtungspotenzial besteht in der Untermaßnahme Umwelttechnologie in einer Größenordnung von 10 Mio. €.

Abbildung 6: Prognose der zu erwartenden Mittelverpflichtungen bis 2006 und Identifizierung von Umschichtungspotenzialen

**Nur Zielgebiete**

50 Mio. €      10 Mio. €      **Identifizierte Umschichtungspotenziale**

Schwerpunkt 1		Schwerpunkt 2		Schwerpunkt 3		Schwerpunkt 4		Schwerpunkt 5	
Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft		Förderung Tourismus u. Kultur		Endogenes Potential		Städtische Problemgebiete		Wirtschaftsnahe Infrastruktur	
<b>1.01</b>	<b>40,6</b>	2.01	-	3.01	-	4.01	6,1	5.01	-
1.02	4,3	<b>2.02</b>	<b>9,6</b>	3.02	-			5.02	3,1
<b>1.03</b>	<b>*18,5</b>	2.03	-	3.03	1,8			<b>5.03</b>	<b>8,1</b>
1.04	-	2.04	3,7					5.04	-
1.05	1,0	2.05	-						
1.06	1,4								

*Hinweis: \* Sonderbedingung 1.03: effektiv 10 Mio. €*

Anmerkung:  
 Dargestellt sind die Umschichtungspotenziale der EFRE-Mittel am 31.12.2006 in den einzelnen Maßnahmen. Die Überkapazität von rund 40 Mio. € in der Maßnahme 1.01 kommt dadurch zustande, dass vom Gesamtansatz 219,5 Mio. € bis Mitte 2003 89,5 Mio. € verpflichtet waren. Unter der Annahme einer linearen Mittelbindung und Verpflichtung weiterer 89,5 Mio. € bis Ende 2006, ergibt dies eine rechnerische Überkapazität von 40,6 Mio. €.

*Prognos AG 2003, eigene Berechnung auf Basis der Übersicht finanzieller Status 28.07.2003, MW Niedersachsen, Erläuterung: Das Umschichtungspotenzial im Schwerpunkt 1 in Höhe von 50 Mio. € setzt sich zusammen aus 40 Mio. € (1.01) und 10 Mio. € (1.03 Sonderbedingungen). Im Schwerpunkt 2 bestehen Umschichtungspotenziale in Höhe von 10 Mio. € (2.02). In der Maßnahme 5.03 bestehen darüber hinaus ungenutzte Mittelressourcen in der Größenordnung von 8,1 Mio. €. Aufgrund des großen Handlungsbedarfs und des Schwerpunktes 5 kann eine schwerpunktübergreifende Umschichtung der 8,1 Mio. € nicht empfohlen werden. Von den 8,1 Mio. € der Maßnahme 5.01 sind bereits 3,1 Mio. € für ein geplantes GVZ in Göttingen reserviert.*

Für die Einschätzung der ermittelten Umschichtungspotenziale dürfen nicht ausschließlich finanztechnische Argumente eine Rolle spielen. Fragen der Strategie und der Zielerreichung des Programms müssen in die Betrachtung miteinbezogen werden. Sämtliche anvisierten Umschichtungen müssen geeignet sein,

1. die Ziele des Programms nach wie vor zu erreichen und
2. auf Änderungen der sozio-ökonomischen Rahmendaten vorbereitet zu sein bzw. reagieren zu können.

- Durch die mögliche Mittelumschichtung von rund 50 Mio. € aus dem Schwerpunkt 1 kommt es zu einer Anpassung der Strategie des Ziel-2-Programms in einem nennenswerten Rahmen. Von der bisherigen Programmstrategie der – gemessen an der Finanzausstattung - privilegierten direkten

Wirtschaftsförderung (Schwerpunkt 1) mit unterstützender indirekter Wirtschafts- und Infrastrukturförderung (Schwerpunkt 5) wird mit der vorgesehenen Mittelumschichtung in einem Ausmaß von rund 7-8 % der Programmmittel abgewichen. Diese Strategieanpassung geht einher mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der neuen niedersächsischen Landesregierung. Ziel der Landesregierung ist die Industrie-, Technologie-, und Dienstleistungsstandorte kontinuierlich auszubauen und die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Räume sicher zu stellen. Der indirekten Wirtschaftsförderung durch **Infrastrukturinvestitionen** soll zukünftig u.a. aus ordnungspolitischen Gründen eine **stärkere Bedeutung** beigemessen werden.

- Sämtliche Mittelumschichtungen sind aus Sicht des Gutachters immer einer Prüfung anhand der beiden oben formulierten Anforderungen zu unterziehen. Konkret liegen der Fondsverwaltung in Niedersachsen mehrere Projekte vor, die für eine Absorption der Mittel aus dem Schwerpunkt 5 sorgen könnten. Die Projekte, die für eine Förderung vorgesehen werden, sollten in besonderer Weise geeignet sein, einen Beitrag zu den Zielen des Programms und zur Erreichung strukturpolitischer Effekte zu leisten.

### Bewertung niedersächsischer Großinfrastrukturvorhaben

- Im Rahmen des Konzepts der landesbedeutenden, impulssetzenden Schwerpunktbildung gibt es Planungen für mehrere **Leitinvestitionsvorhaben** in den vier Schwerpunktregionen. Dabei handelt es sich u.a. um das Avionik-Cluster in Braunschweig als Kompetenzzentrum im luftverkehrsorientierten Forschungs- und Wissenschaftsbereich sowie eine Ethylen-Pipeline in der Jade-Weser-Region. Der **Tiefwasserhafen (Jade-Weser-Port)** stellt unter den niedersächsischen Großinfrastrukturvorhaben eine zentrale Leitinvestition mit der höchsten landespolitischen Bedeutung dar, die in der Halbzeitbewertung auf die strukturpolitische Bedeutung hin bewertet wird.
- Bei dem **Tiefwasserhafen** in Wilhelmshaven (**Jade-Weser-Port**) handelt es sich um die neuartigste und modernste Hafen- und Logistik-Infrastruktur für Großcontainerschiffe. Durch den Tiefwasserhafen kann die Wettbewerbsfähigkeit der Region und der logistikaffinen Unternehmen deutlich verbessert werden. Der Jade-Weser-Port ist eine wirtschaftspolitische Leitinvestition des Landes Niedersachsen an einem strukturpolitisch besonders förderungswürdigen Standort. Der Gutachter hält den Tiefwasserhafen für ein strukturpolitisch sinnvolles Vorhaben, dem eine Schlüsselstellung für die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Entwicklung der Region zukommt.

- Für die Realisierung des Jade-Weser-Ports mit Mitteln des Ziel-2-Programms sprechen mehrere Gründe. Hierzu zählen: Der **strukturpolitische Handlungsbedarf** im Raum Wilhelmshaven. Die Stadt Wilhelmshaven zählt zusammen mit den Kreisen Friesland, Wittmund und Wesermarsch zu einer der strukturschwächsten niedersächsischen und westdeutschen Regionen. Die Region ist geprägt durch einen Beschäftigungsabbau, hohe Arbeitslosigkeit und drohende Standortschließungen der Bundeswehr.

Des Weiteren ist mit hohen **direkten und indirekten Arbeitsplatzwirkungen** durch den Tiefwasserhafen mit einer Größenordnung von 1.900 bis 3.800 Arbeitsplätzen zu rechnen. Durch die Leitinvestition des Hafens und die Entwicklung eines maritimen Clusters können die Strukturdefizite der Region Jade-Weser durch neue Wachstumsimpulse maßgeblich abgebaut werden.

Auch vor dem Hintergrund einer Bewertung von **Opportunitätskosten** ist die vorgesehene Verpflichtung von 50 Mio. € EFRE-Mittel für den Tiefwasserhafen vertretbar. Die Verpflichtung von 50 Mio. € EFRE-Mitteln für den Tiefwasserhafen würde zu ähnlich hohen Beschäftigungswirkungen führen wie die Maßnahme 1.01, sofern die Mittel dort auch gebunden werden könnten. Die Beschäftigungseffekte würden sich in der Maßnahme 1.01 im Rahmen der bisher festgestellten Wirksamkeiten auf einem Niveau von rund 1.800 gesicherten und 2.400 geschaffenen Arbeitsplätzen bei ähnlichem Mitteleinsatz bewegen. Im Vergleich zur einzelbetrieblichen Förderung der Maßnahme 1.01 besitzt die Förderung des Tiefwasserhafens den zentralen Vorteil, dass die Effekte des Hafens räumlich in einer Region mit hohem strukturpolitischem Handlungsbedarf wirksam würden.

Eine Mittelkonzentration von 7 bis 8 % der EFRE-Mittel auf ein einzelnes Großvorhaben übertrifft den Rahmen der bisherigen Projektförderung im Ziel-2-Programm. Diese Mittelkonzentration ist im Rahmen einer Schwerpunktsetzung auf vier regionale Infrastrukturleitinvestitionen in den Zielgebieten angemessen und gerechtfertigt. Aufgrund der **landespolitischen Bedeutung** des Vorhabens, der Einfügung des Tiefwasserhafens in ein **Gesamtkonzept** der Förderung von vier wesentlichen regionalen Infrastrukturleitinvestitionen in den niedersächsischen Zielgebieten und des hohen **strukturpolitischen Handlungsbedarfes** in der Jade-Weser-Region, erscheint die vorgesehene Mittelkonzentration strukturpolitisch vertretbar. Dennoch nimmt diese Einschätzung des Gutachters nicht eine Abwägung zwischen konkreten Projekten vorweg. Dazu sind gesonderte Bewertungen alternativer Projekte notwendig.

## 4. Ausblick

Die Halbzeitbewertung zeigt, dass in der ersten Hälfte der Förderperiode 2000 bis 2006 das Ziel-2-Programm in den niedersächsischen Förderregionen in hohem Maß strukturpolitisch wirksam wurde. Bereits in der ersten Programmhälfte haben die Interventionen zu einer effizienten Zielerreichung und Wirkungsentfaltung beitragen. In der zweiten Programmhälfte wird es darum gehen, an den Erfolgen und Leistungen der ersten Programmhälfte anzuknüpfen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen besonders bedarfsgerecht, zielführend und effizient einzusetzen. Eine stärkere Schwerpunktsetzung und Selektion bei der Auswahl von Projektanträgen, z.B. durch die regionale Schwerpunktbildung für Leitinvestitionen und stärkere Förderimpulssetzung für strukturpolitische Sonderbedarfe (Ausschöpfung der Höchstsätze in besonders benachteiligten Regionen), können in der zweiten Programmhälfte zur Steigerung der Programmwirkung und Effizienz beitragen. Insbesondere vor der Osterweiterung der Europäischen Union und der Reduzierung des deutschen Kontingents der Strukturinterventionen nach 2006, bedarf es einer besonders zielgerechten und wohlbedachten Verwendung von Mitteln des Programms in der zweiten Programmhälfte. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushalte und Einsparungen im Landeshaushalt werden die Nutzung privater Mittel für die Ko-Finanzierung und die Entwicklung alternativer Finanzierungsmodelle zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Gutachter hat mit den Handlungsempfehlungen Möglichkeiten und Wege aufgezeigt, wie das Ziel-2-Programm diesen Anforderungen in der zweiten Programmhälfte gerecht werden kann.