ARBEITSMATERIAL

Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007–2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern

Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007–2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern

AM Nr. 358
ISBN 978-3-88838-358-8
ISSN 0946-7807
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2012
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose, A. Tillack, H. Wegner
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Bestellmöglichkeit:
www.arl-net.de (Rubrik „Publikationen“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. 0511 34842-0, Fax 0511 34842-41
E-Mail: arl@arl-net.de
Internet: www.arl-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ARBEITSMATERIAL DER ARL

Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007–2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern

Nr. 358 Hannover 2012

Autoren

zugleich Mitglieder der Arbeitsgruppe
„EU-Struktur- und Regionalpolitik für die nordwestdeutschen Teilräume“
der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/
Schleswig-Holstein der ARL

Fürst, Dietrich, Univ.-Prof. Dr., Dipl.-Volksw., Hannover, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Hirschfeld, Markus, Dr., Referatsleiter, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Jung, Hans-Ulrich, Prof. Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leiter der Arbeitsgruppe

Lammers, Konrad, Dr., Forschungsdirektor, Institute for European Integration, Europa-Kolleg Hamburg, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Nischwitz, Guido, Dr., Institut Arbeit und Wirtschaft, Forschungseinheit Stadt und Region, Universität Bremen, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leiter der Arbeitsgruppe

Salow, Sven-Olaf, Dipl.-Geogr., Projektgesellschaft Norderelbe mbH, Itzehoe

Sempell, Guido, Dipl.-Geogr., Referatsleiter, Amt für Landesplanung, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg

Skubowius, Alexander, Dipl.-Geogr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hannover, Koordinator der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat die Entwürfe mehrfach mit den LAG-Mitgliedern diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Expertenworkshop einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung der Geschäftsstelle zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autoren.

Geschäftsstelle der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (scholich@arl-net.de)

INHALT

0	**Einleitung und Fragestellung**	1
1	**EU-Strukturpolitik für Nordwestdeutschland 2007–2013 – Institutionelle Vorgaben, Optionen und Begrenzungen**	5
1.1	Einleitung	5
1.2	Der institutionelle Rahmen für die Strukturpolitik in Nordwestdeutschland	5
1.2.1	Grundzüge der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode 2007– 2013	5
1.2.2	Einbindung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	8
1.2.3	Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer	9
1.3	Ausgleich versus Effizienz/Wachstum	12
1.3.1	Theoretische Betrachtungen	12
1.3.2	Empirische Befunde	16
1.3.3	Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer	18
1.4	Zum Stellenwert der EU-Strukturpolitik für regionale Entwicklungsprozesse	20
1.4.1	Ergebnisse empirischer Studien	20
1.4.2	Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer	23
2	**Ausgangslage: Grundzüge einer Stärken-Schwächen-Analyse für Norddeutschland**	24
2.1	Raumstruktur und Standortbedingungen	24
2.2	Bevölkerung	26
2.3	Wirtschaft	30
2.4	Bildung, Wissenschaft und Forschung	40
2.5	Arbeitsmarkt	45
2.6	Einkommen und soziale Lage	47
2.7	Kommunale Finanzen	52
2.8	Herausforderungen für die regionale Entwicklungspolitik in Norddeutschland	53

3	**Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern**	56
3.1	**Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Schleswig-Holstein**	56
3.1.1	Kurzer Abriss der Organisation der Regional- und Strukturpolitik in den Bundesländern	56
3.1.2	Aufstellungsphase der Operationellen Programme 2007–2013	60
3.1.3	Struktur und Ausstattung der Operationellen Programme 2007–2013	63
3.1.3.1	Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte	63
3.1.3.2	Berücksichtigung der Querschnittsziele (Integrationscharakter der einzelnen Schwerpunkte bzw. Prioritätsachsen)	66
3.1.3.3	Einbindung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)	67
3.1.3.4	Finanzielle Ausstattung (EFRE, ESF, ELER)	68
3.1.3.5	Berücksichtigung des Earmarking und Zielkonflikt Konvergenz versus Wachstum	69
3.1.3.6	Vorgehensweise: Überblick über die Instrumente/Maßnahmen (insb. die Kernprogramme mit der größten Mittelausstattung) sowie inhaltliche und räumliche Schwerpunkte	70
3.1.4	Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten	73
3.1.5	Vergleich mit der Programmplanungsperiode 2000–2006	76
3.1.6	Stand der Umsetzung	78
3.1.7	Vorgehensweise in der Begleitforschung, Evaluation	83
3.2	**Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Niedersachsen**	85
3.2.1	Kurzer Abriss der Regional- und Strukturpolitik in Niedersachsen seit 2007	85
3.2.2	Aufstellung der Operationellen Programme, Organisations- und Abwicklungsstrukturen	87
3.2.3	Struktur und Ausstattung des Operationellen Programms 2007–2013	91
3.2.3.1	Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte	91
3.2.3.2	Querschnittsziele	93
3.2.3.3	Gewichtung und finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte und Maßnahmen der EFRE-Programme 2007–2013	93
3.2.3.4	Vergleich mit der Programmplanungsperiode 2000–2006	97
3.2.4	Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten	99
3.2.4.1	Strukturpolitik im Rahmen der GRW-Förderung	99
3.2.4.2	Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	100

3.2.4.3	Politik für den ländlichen Raum und für die Landesentwicklungs-politik	103
3.2.4.4	Forschungs- und Innovationspolitik	103
3.2.5	Umsetzungsstand der EFRE-Mittel in Niedersachsen	105
3.2.6	Vorgehensweise in der Begleitforschung/Evaluation	109
3.3	**Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Bremen**	112
3.3.1	Einführung	112
3.3.2	Organisation der Regional- und Strukturpolitik in den Bundesländern	113
3.3.3	Aufstellungsphase des Operationellen Programms 2007–2013	115
3.3.4	Struktur und Ausstattung	118
3.3.5	Vergleich mit der Förderperiode 2000–2006 (Ziel 2)	127
3.3.6	Stand der Umsetzung des aktuellen EFRE-Programms	130
3.3.7	Querbezüge zu anderen Politikfeldern	134
3.3.8	Vorgehensweise in der Begleitforschung, Evaluation	138
3.4	**Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Hamburg**	141
3.4.1	Abriss der Organisation der EU-Strukturpolitik	141
3.4.2	Aufstellungsphase des Operationellen Programms EFRE (Ziel 2) 2007– 2013	142
3.4.3	Struktur und Ausstattung des Operationellen Programms EFRE (Ziel 2) 2007–2013	143
3.4.3.1	Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte	143
3.4.3.2	Instrumente und Mittelausstattung des Hamburger EFRE-Programms	147
3.4.3.3	Instrumente des EFRE-Programms	150
3.4.4	Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten	151
3.4.4.1	Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	151
3.4.4.2	Beitrag zur Landes- und Stadtentwicklungspolitik	152
3.4.4.3	Politik für den ländlichen Raum	153
3.4.4.4	Umwelt- und Naturschutzpolitik	153
3.4.5	Vergleich mit der Programmplanungsperiode 2000–2006	154
3.4.6	Stand der Umsetzung	154

3.5 Zusammenfassende Analyse zur Ausgestaltung und Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in den norddeutschen Bundesländern 155

3.5.1 Zur Bedeutung der EU-Strukturpolitik in den norddeutschen Bundesländern 155

3.5.2 Organisation der Regional- und Strukturpolitik 158

3.5.3 EFRE-Programmerstellung – die Operationellen Programme 160

3.5.4 Strategien, Ziele, Handlungsschwerpunkte der EFRE-Programme 162

3.5.5 Mittelausstattung der Operationellen Programme und aktueller Bewilligungsstand 166

3.5.6 Gesamtfazit der Queranalyse 173

4 Grundfragen der Weiterentwicklung der Regionalpolitik in Norddeutschland unter den Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik 175

4.1 Politik für die Entwicklung ländlicher Räume in den nordwestdeutschen Bundesländern 175

4.1.1 Ländliche Räume 175

4.1.2 Zentrale Herausforderungen und Handlungsfelder 176

4.1.3 Politische Rahmensetzung – regionale/ländliche Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe im politischen Mehrebenensystem 178

4.1.4 Ländliche Entwicklungspolitik – Politik für ländliche Räume 179

4.1.5 Anforderungen an eine Neuausrichtung der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik und ein Ausblick 186

4.2 Einführung regionalisierter Instrumente im Rahmen der EU-Strukturpolitik am Beispiel der Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen 188

4.2.1 Einleitung 188

4.2.2 Ausgestaltung der Regionalisierten Teilbudgets und strategische Mittelaufteilung 189

4.2.3 Umsetzungsstand der RTB in Niedersachsen 192

4.2.4 Ausrichtung und Umsetzung der KMU-Landkreisprogramme 194

4.2.5 Arbeitsplatz- und Investitionswirkungen der KMU-Landkreisprogramme 196

4.2.6 Einsatz der KMU-Förderprogramme – Bewertung aus landespolitischer und landkreisspezifischer Sicht 197

4.2.7 Fazit 198

4.3 Einschätzung der Governance-Arrangements in den nordwestdeutschen Bundesländern im Rahmen der EU-Strukturpolitik 199
4.3.1 Zum Begriff „Governance“ 199
4.3.2 Haben sich neue Governance-Arrangements herausgebildet? 201
4.3.3 Waren die Anstöße der EU-Strukturfonds in der Programmperiode 2007–2013 innovativ? 208

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die EU-Strukturpolitik nach 2013 214

5.1 Kernfragen und Ergebnisse der Untersuchung für Nordwestdeutschland 214
5.2 Perspektiven der EU-Strukturförderung nach 2014 219
5.3 Konsequenzen und Empfehlungen für die kommende Förderperiode 221

Literatur 226
Kurzfassungen 232
Abstracts 240
AG-Workshop „EU-Strukturpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern“ am 18.02.2011 in Hannover 248

Hans-Ulrich Jung / Guido Nischwitz

0 Einleitung und Fragestellung

Die Ausgangsbedingungen, Strukturen und Entwicklungstrends von Bevölkerung, Siedlung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den nordwestdeutschen Küstenländern mit den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie den Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen weisen ein breites Spektrum auf und bedingen sehr unterschiedliche Handlungsbedarfe und -möglichkeiten einer regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik. Gleichwohl gibt es übergreifende und gemeinsame Herausforderungen und Interessen des nordwestdeutschen Raumes, die für ein in Grundzügen abgestimmtes Vorgehen sprechen.

Gemeinsam ist allen nordwestdeutschen Bundesländern, dass sie in einem hohen Maße – aber auch in einem unterschiedlichen Umfang – von den strukturpolitischen Rahmensetzungen der EU abhängig sind. Mit der aktuellen Programmplanungsperiode (2007–2013) hat die EU ihre Kohäsions- und Strukturpolitik inhaltlich, räumlich und finanziell neu ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund hat die LAG Nordwest der ARL eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, um in einer vergleichenden Analyse die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik (u.a. Zielsetzung, Strategie, Maßnahmen, Instrumente, Umsetzungsstand) herauszuarbeiten und Empfehlungen für die nächste Programmplanungsperiode formulieren zu können.

Das 2008 gestartete Forschungsvorhaben geht von einem politikfeldübergreifenden Ansatz der regionalen Entwicklungspolitik aus. Schwerpunkt der Untersuchung ist die EFRE-Förderung seitens der EU. Es werden aber auch die Verzahnungen zu weiteren regionalpolitisch relevanten Politikfeldern und Förderinstrumenten thematisiert. Hierzu gehören u.a. die ESF-Förderung und der ELER sowie das klassische Instrumentarium Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW).

- Bei der Analyse der Operationellen Programme (EFRE) der vier Bundesländer ging es sowohl um die grundlegenden Strategien und Ziele als auch um die konkrete Ausgestaltung und die Schwerpunkte der Teilprogramme und Maßnahmenschwerpunkte sowie nicht zuletzt um die eingesetzten spezifischen Instrumente. Von besonderem Interesse war dabei die Ableitung der Schwerpunktbildung in den beteiligten Ländern durch spezifische Analysen der Betrachtungen der Stärken und Schwächen bzw. der Chancen und Risiken (SWOT) oder aber auch durch (regional-)politische Prioritätensetzungen.
- Bei den einzelnen Förderinstrumenten reichte die Bandbreite dabei von der klassischen einzelbetrieblichen Förderung und eigenkapitalstützenden Ansätzen über die Infrastrukturförderung bis hin zur Förderung von Wertschöpfungsketten, Kompetenzzentren und Netzwerken/Clustern.
- Einbezogen wurden neben den Schwerpunktsetzungen auch Umsetzungsfragen, die naturgemäß in Flächenländern anders zu stellen sind als in den beiden Stadtstaaten. Besonderes Interesse fanden Verfahren zur Auswahl von Projekten und Vorhaben. Ein weiterer wichtiger Aspekt war auch der Umsetzungsaufwand sowohl für die Projektträger als auch für die projektbewilligenden Stellen.
- Wirkungsanalysen konnten angesichts der anfangs noch jungen Förderperiode und der zur Verfügung stehenden Ressourcen im Rahmen dieses Projektes nicht geleistet werden. Gleichwohl wurde angestrebt, zumindest die „Resonanz der Zielgrup-

pen“ auf bestimmte Förderinstrumente in den ersten Phasen der Förderperiode abzufragen und mit den „Erwartungen“ zu vergleichen.

- In die Betrachtung einbezogen wurden auch die Kommunikationsstrukturen und -instrumente, die vonseiten der Programmverantwortlichen eingesetzt werden.
- Ein besonderes Interesse der Untersuchung richtete sich auch auf Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung von länderübergreifenden Ansätzen und Strategien mit dem bestehenden Instrumentarium, v. a. zwischen Bremen und Niedersachsen bzw. zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Insgesamt sollte der Vergleich der regionalpolitischen Ansätze in den nordwestdeutschen Küstenländern nicht nur die spezifischen Programm- und Umsetzungsstrukturen in den einzelnen norddeutschen Ländern beleuchten, sondern auch zur Herausarbeitung gemeinsamer Interessen und Handlungsnotwendigkeiten sowie -ansätzen dienen. Parallel zur laufenden Strukturfonds-Förderperiode sollten damit Grundlagen für die Diskussion zur Weiterführung der strukturpolitischen Rahmensetzung der EU nach 2013 aufgenommen und die besonderen Interessen der nordwestdeutschen Küstenländer herausgearbeitet werden.

Das erste Kapitel des vorliegenden Bandes befasst sich mit einer grundlegenden Einordnung der EU-Strukturpolitik in den Rahmen des gesamten regionalpolitischen Instrumentariums in Deutschland. Neben dem institutionellen Rahmen für die Strukturpolitik in Nordwestdeutschland werden die Beziehungen zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel aus theoretischer Sicht und auf der Grundlage empirischer Befunde diskutiert. Abschließend wird der Stellenwert der EU-Strukturpolitik für regionale Entwicklungsprozesse beleuchtet.

Das zweite Kapitel liefert Grundzüge einer Stärken-Schwächen-Analyse für Nordwestdeutschland. Dabei werden die Bereiche Raumstruktur und Standortbedingungen, demographischer Wandel, Wirtschaft und wirtschaftlicher Wandel, Bildung und Qualifizierung, Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Lage sowie kommunale Finanzen untersucht. Abschließend werden Herausforderungen für die regionale Entwicklungspolitik in Nordwestdeutschland benannt.

Ein drittes Hauptkapitel analysiert die Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in vier Unterkapiteln zu den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen und Hamburg. Sie sind vergleichbar aufgebaut und enthalten u. a.

- einen Abriss der Organisation der Regional- und Strukturpolitik in den Ländern, darunter zur Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts und zur Organisation der Abwicklung,
- Ausführungen zur Aufstellungsphase der Operationellen Programme 2007–2013, darunter zu den Vorarbeiten und zur Entstehung der inhaltlichen und (ggf. auch räumlichen) Schwerpunkte,
- Analysen zur Struktur und Ausstattung der Operationellen Programme, u. a. zu Grundstrategien, Zielen und Handlungsschwerpunkten, zur Berücksichtigung der Querschnittsziele, zur Einbindung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), zur finanziellen Ausstattung, zur Berücksichtigung der quantifizierten Ziele des „Earmarking“,
- einen Vergleich mit der vorherigen Programmplanungsperiode 2000–2006,
- die Betrachtung der Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten,

- eine Zusammenstellung zum Stand der Umsetzung sowie nicht zuletzt
- eine Darlegung der Vorgehensweise in der Begleitforschung und Evaluation.

Das dritte Hauptkapitel endet in einer zusammenfassenden Analyse zur Ausgestaltung und Umsetzung der EU-Strukturpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern, in der die Gemeinsamkeiten aufgezeigt, aber auch die Besonderheiten in den Teilräumen herausgearbeitet werden.

Ein viertes Hauptkapitel analysiert Einzelaspekte der EU-Strukturpolitik und ihrer Umsetzung in Norddeutschland:

- Ein erster Beitrag beleuchtet die Integration der ländlichen Entwicklung in die EU-Strukturpolitik.
- Ein zweites Unterkapitel widmet sich der Einführung regionalisierter Instrumente im Rahmen der EU-Strukturpolitik am Beispiel der Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen.
- Das dritte Unterkapitel beschäftigte sich dann mit den Regional-Governance-Ansätzen in der EU-Strukturpolitik von Nordwestdeutschland.

In einem projektbegleitenden Workshop mit Experten, der am 18. Februar 2011 in Hannover stattfand, wurden die Kernbefunde vorgestellt und die Herausforderungen für die zukünftige Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik in Norddeutschland diskutiert. Diese Ergebnisse sind in der Folgezeit in die Beiträge eingearbeitet worden.

Teilnehmer an dem Workshop waren neben den Mitgliedern der Arbeitsgruppe die Programmverantwortlichen aus den Fachressorts der vier Bundesländer (u. a EFRE-Verwaltungsbehörden) sowie Institutionen, die Evaluationen der Programme in den Bundesländern durchführen.

Wichtige Diskussionspunkte waren u. a.

- die Zukunft der klassischen Förderprogramme (einzelbetriebliche Förderung, wirtschaftsnahe Infrastrukturen) vor dem Hintergrund voraussichtlich deutlich geringerer Fördermittel und veränderter Vorgaben,
- die (Neu-) Abgrenzung der Fördergebietskulisse,
- die Herausforderungen der deutlichen Innovationsdefizite einerseits und der innerregionalen Entwicklungsunterschiede in Norddeutschland andererseits (=> Strukturförderung in der Breite UND stärkere Orientierung an den Lissabon-Zielen?),
- die Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Projekte und Initiativen,
- die Gefahr der Überfrachtung der EU-Strukturfondsförderung mit zu vielen Themen und Anforderungen,
- die Ausgestaltung der zukünftigen Umsetzung (Steuerung über Landesressorts oder neue Governance-Formen?).

Der vorliegende Band versucht insgesamt Antworten zu geben auf die folgenden Fragen:

- Wo steht Norddeutschland im Standortwettbewerb mit welchen Stärken und Schwächen?
- Eröffnet die EU-Strukturpolitik für Norddeutschland Möglichkeiten, die identifizierten Schwächen ab- und die Stärken auszubauen?

- Wie nutzen die norddeutschen Länder diese Möglichkeiten?
- Welchen Stellenwert hat die EU-Strukturpolitik für die Strukturpolitik insgesamt in Norddeutschland?
- Wie haben die Akteure das breitere Spektrum an Fördermöglichkeiten genutzt?
- Nutzen die norddeutschen Akteure in der aktuellen Förderperiode die größeren Möglichkeiten gegenüber früheren Förderperioden, um den Aspekten der Effizienz und des Wachstums mehr Beachtung zu schenken, etwa durch eine gezieltere Bewertung der Projekte oder eine andere räumliche Allokation der Mittel?
- Gibt es vor diesem Hintergrund eine Abstimmung bei Förderstrategien und Projekten über Landesgrenzen hinweg, was insbesondere in Norddeutschland durch die Existenz der Stadtstaaten angeraten sein könnte?
- Hat die Zweckbindung von Projekten gemäß der Orientierung an der Lissabon-Strategie zu „besseren“ Projekten im Hinblick auf Effizienz/Wachstum geführt?
- Hat die geforderte „Lissabon-Orientierung“ möglicherweise ausgleichspolitische Anliegen behindert?
- Gibt es nennenswerte Unterschiede in den strukturpolitischen Strategien und Anstrengungen zwischen der Konvergenzregion Lüneburg und den übrigen Gebieten Niedersachsens, die zum Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gehören?
- Welche Konsequenzen ergeben sich für die regionalpolitischen Ansätze in den norddeutschen Bundesländern unter den gegebenen Rahmenbedingungen der EU-Strukturfondsförderung?

Teilnehmer der Arbeitsgruppe

Fürst, Dietrich, Hannover

Hirschfeld, Markus, Kiel

Jung, Hans-Ulrich, Hannover (Leitung)

Lammers, Konrad, Hamburg

Nischwitz, Guido, Bremen (Leitung)

Salow, Sven-Olaf, Itzehoe

Sempell, Guido, Hamburg

Skubowius, Alexander, Hannover

Konrad Lammers

1 EU-Strukturpolitik für Nordwestdeutschland 2007–2013 – Institutionelle Vorgaben, Optionen und Begrenzungen

1.1 Einleitung

In diesem Kapitel sollen Möglichkeiten und Begrenzungen aufgezeigt werden, die für die EU-Strukturpolitik in Norddeutschland bestehen. Dafür sind zunächst die Regelungen hinsichtlich der Ziele, Instrumente und der Durchführung wichtig, die die EU generell für diesen Politikbereich gesetzt hat. Neben diesen Regelungen sind für die Strukturpolitik in Norddeutschland aber auch die Regelungen zu beachten, die durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) bestimmt werden und die sich ihrerseits an Vorgaben der EU – genauer: an die der Beihilfenaufsicht – anpassen müssen. Regelungen der EU-Strukturpolitik sowie der GRW sind Gegenstand des Abschnitts 1.2.

Eine grundsätzliche Frage ist, ob die Strukturpolitik mehr in den Dienst des regionalen Ausgleichs oder der gesamtwirtschaftlichen Effizienz gestellt werden soll. Abgesehen von politischen Werturteilen hängt dies davon ab, ob und inwieweit zwischen diesen beiden Zielen ein Trade-off besteht. Im Abschnitt 1.3 wird dieser Frage vor dem Hintergrund der jüngeren theoretischen Forschung sowie den empirisch beobachtbaren räumlichen Entwicklungsprozessen in der letzten Zeit nachgegangen.

Regionale Strukturpolitik soll letztlich die wirtschaftliche Situation der Menschen in den Räumen verbessern, auf die diese Politik gerichtet ist. Deshalb sind Kenntnisse über die tatsächlichen und potenziellen Wirkungen dieser Politik von großem Interesse. In Abschnitt 1.4 wird ein Überblick über die Ergebnisse von Studien gegeben, die der Frage der Wirkungen der EU-Strukturpolitik empirisch nachgehen.

Am Ende eines jeden Abschnitts wird versucht aufzuzeigen, welche Implikationen die dargestellten Sachverhalte für die Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Nordwestdeutschland in der aktuellen Förderperiode haben.

1.2 Der institutionelle Rahmen für die Strukturpolitik in Nordwestdeutschland

1.2.1 Grundzüge der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode 2007–2013[1]

Eine eigenständige Strukturpolitik auf Europäischer Ebene entstand in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre im Zuge der Süderweiterung der damaligen EG sowie der Initiative zur Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes.[2] Eine weitere institutionelle und materielle Festigung erfuhr die EU-Strukturpolitik durch den Vertrag von Maastricht, der den Weg zur Europäischen Währungsunion bereitete.[3] Wesentliche Grundsätze dieser Politik, die auch in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 Anwendung finden, sind:

[1] Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich, sofern sie darstellender Art sind, im Wesentlichen auf EU-KOM (2006).

[2] Im offiziellen Sprachgebrauch der EU werden für diese Politik die Begriffe „Kohäsionspolitik" oder „Regionalpolitik" verwendet. Der hier verwendete Begriff „EU-Strukturpolitik" meint dasselbe.

[3] Zur Entstehung der EU-Strukturpolitik vgl. Lammers (2007: 289ff.).

- eine die Förderperiode umfassende strategisch ausgerichtete „Programmplanung“,
- die „Konzentration“ der Mittel auf bestimmte Regionen und Fördertatbestände,
- die „Zusätzlichkeit“ der EU-Mittel, die eine Mitfinanzierung der Projekte aus nationalen Mitteln sicherstellen soll,
- sowie das Prinzip der „Partnerschaft“, welches auf die Beteiligung der nationalen und/oder regionalen Akteure bei Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung der Strukturpolitik abstellt.

Die finanziellen Ressourcen für die EU-Strukturpolitik in der aktuellen Förderperiode werden vonseiten der EU über drei Fonds bereitgestellt:

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), mit dessen Mitteln vor allem öffentliche und private Investitionen, Forschung, Innovation sowie Maßnahmen zum Umweltschutz und zur Risikoverhütung unterstützt werden;
- dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der im Wesentlichen die Chancen auf sichere und lukrative Arbeitsplätze erhöhen soll;
- dem Kohäsionsfonds, der Projekte in den Bereichen „Umwelt“ und „Transeuropäische Verkehrsnetze“ in solchen Mitgliedsstaaten fördert, deren Bruttonationaleinkommen pro Einwohner weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.

Diese drei Fonds sollen in der aktuellen Förderperiode zu drei Zielen beitragen: „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (EFRE). Das Gesamtvolumen der Förderung beläuft sich für den Zeitraum von sieben Jahren auf 308 Mrd. € (in Preisen zu 2004), wobei allein 81,5% der Mittel (251,2 Mrd. €) für das Ziel „Konvergenz“, 15,9% (49,1 Mrd. €) für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie 2,5% (7,7 Mrd. €) für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ vorgesehen sind. Im Einzelnen lassen sich die Ziele (Zielgebiete) wie folgt beschreiben:

- Das Ziel „Konvergenz“ stellt darauf ab, dass sich die ärmsten Mitgliedsstaaten und Regionen im Einkommensniveau dem Gemeinschaftsdurchschnitt annähern. Zu den Gebieten, die im Rahmen dieses Zieles gefördert werden, gehören 84 NUTS-2-Regionen in 17 Mitgliedsstaaten, deren BIP pro Kopf weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnittes beträgt. In ihnen leben 154 Mio. Menschen. Ferner gehören dazu 16 NUTS-2-Regionen ausschließlich in den alten Mitgliedsländern mit 16,4 Mio. Einwohnern, deren BIP pro Kopf aufgrund des Beitritts der neuen Mitgliedsländer, die allesamt ein relativ niedriges Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, über die 75%-Grenze gerutscht ist (sogenannter „statistischer Effekt“). Diese Regionen sollen übergangsweise (in dieser Förderperiode) noch im Rahmen dieses Zieles gefördert werden (sogenannte „Phasing-out-Regionen“). Für dieses Ziel werden Mittel aus allen drei Fonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds) eingesetzt, wobei hinsichtlich des Kohäsionsfonds eine Besonderheit besteht: Seine Mittel werden nicht bestimmten Regionen gewährt, sondern Ländern, und zwar solchen mit einem Bruttonationaleinkommen pro Einwohner von in der Regel unter 90% des EU-Durchschnitts. In der aktuellen Förderperiode erhalten alle 12 neuen Mitgliedsländer sowie Griechenland, Portugal und Spanien Mittel aus dem Kohäsionsfonds. Die Intensität der Förderung im Rahmen dieses Ziels aus allen drei Fonds zusammen liegt bei knapp 1.500 € pro Einwohner (für die gesamte Förderperiode).

- Alle EU-Gebiete, die nicht als Konvergenzregionen eingestuft sind, werden im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gefördert. Sie umfassen die übrigen 168 NUTS-2-Regionen mit 314 Mio. Einwohnern. Zu diesen gehören 13 sogenannte „Phasing-in-Regionen“ mit 19 Mio. Einwohnern, die besondere finanzielle Zuweisungen erhalten und die allesamt zu den alten Mitgliedsländern gehören. Diese Regionen hatten in der vergangenen Förderperiode den Status einer Konvergenzregion (und wurden als „Ziel-1-Region“ bezeichnet), weisen aber mittlerweile ohne Berücksichtigung des statistischen Effektes ein Pro-Kopf-Einkommen von über 75% des EU-Durchschnittes auf und sind deshalb unter dem Konvergenzziel nicht mehr förderfähig. Die besondere Förderung innerhalb des Zieles „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ wird damit begründet, dass ein sanfter Übergang aus der früheren sehr viel üppigeren Förderung in den neuen Förderstatus gewährleistet werden soll. Projekte im Rahmen des Zieles „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ erhalten Mittel aus dem EFRE und dem ESF. Die Intensität der Förderung im Rahmen dieses Ziels liegt bei 156 € pro Einwohner (für die gesamte Förderperiode) und beträgt damit nur etwa ein Zehntel derjenigen im Rahmen des Konvergenzzieles.
- Die Förderung im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ soll zum einen die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Grenzregionen unterstützen. In solchen durch die Europäische Kommission bestimmten Grenzregionen leben 37,5% der EU-Bevölkerung. Zum anderen soll durch die Förderung die transnationale und interregionale Zusammenarbeit in dreizehn transnationalen Kooperationsgebieten unterstützt werden, wobei diese Gebiete die gesamte EU abdecken. Maßnahmen im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ werden durch Mittel aus dem EFRE unterstützt.

Zwar werden in der aktuellen Förderperiode dieselben Grundprinzipien – wenn auch mit Modifikationen – angewendet, die auch schon in den Förderperioden zuvor prägend für die EU-Strukturpolitik waren. Im Hinblick auf Ziele bzw. Zielgebiete sowie auf die dafür eingesetzten Fonds gibt es indes wichtige Unterschiede zur davorliegenden Förderperiode:

- Das Ziel „Konvergenz“ kann man im Wesentlichen als eine Fort- und Zusammenführung der früheren Förderung der Ziel-1-Gebiete sowie der Länder aus dem Kohäsionsfonds ansehen. Die Förderung im Rahmen dieses Zieles stellt nach wie vor auf die ärmsten Gebiete der Gemeinschaft ab; der Anteil der finanziellen Ressourcen wurde von gut 73% auf über 81% noch einmal deutlich erhöht. Hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente ist bedeutsam, dass anders als zuvor der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, sowie das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) nicht mehr eingesetzt werden.
- Das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ kann als eine Zusammenführung der früheren Ziele 2 und 3 aus den vorangegangenen Förderperioden interpretiert werden. Während im Rahmen des Ziels 2 der strukturelle Wandel nur in bestimmten Problemgebieten mit Mitteln des EFRE und des ESF unterstützt wurde, konnten über das Ziel 3 flächendeckend in allen Regionen, die nicht zu den Ziel-1-Gebieten gehörten, Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung aus dem ESF bezuschusst werden. In der aktuellen Förderperiode sind nun flächendeckend alle Gebiete der Union aus beiden Fonds förderfähig, sofern sie nicht dem Zielgebiet „Konvergenz“ zuzuordnen sind.

- Nicht länger Ziel der Kohäsionspolitik ist in der aktuellen Förderperiode die „Entwicklung des ländlichen Raums“, finanziert aus Mitteln des EAGFL, Abteilung Ausrichtung. Obwohl formal nicht mehr zur Kohäsionspolitik gehörend, wird dieses Ziel allerdings ab 2007 über den neu geschaffenen „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) verfolgt.
- In der aktuellen Förderperiode ist eine Zweckbindung („Earmarking“) der geförderten Maßnahmen eingeführt worden. Mitgliedsstaaten müssen die finanzielle Förderung auf Kategorien konzentrieren, die Teil der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sind. Diese Kategorien umfassen Bereiche wie beispielsweise Forschung und technologische Entwicklung, Innovation und unternehmerische Initiative, die Informationsgesellschaft, Verkehr (im Falle der Konvergenzregionen), Energie (insbesondere erneuerbare Energiequellen), Umweltschutz sowie Humanressourcen und Aspekte der Arbeitsmarktpolitik. In den Konvergenzregionen müssen 60% der Ausgaben auf diese Kategorien konzentriert werden. In Gebieten mit dem Ziel „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ müssen 75% der Mittel den Kriterien dieser Zweckbindung genügen. Diese Bestimmungen sind allerdings nur für die alten Mitgliedsländer bindend; für die neuen Mitgliedsländer sind diese Werte lediglich Empfehlungen.

1.2.2 Einbindung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)[4]

Die Regelungen der EU-Strukturpolitik prägen den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der norddeutschen Bundesländer wesentlich; darüber hinaus setzt aber auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) wichtige Rahmenbedingungen. Die GRW wurde Anfang der 1970erJahre ins Leben gerufen und existiert damit schon wesentlich länger als die EU-Strukturpolitik. In der GRW wirken Bund und Länder bei der Aufstellung des sogenannten Koordinierungsrahmens zusammen, der Bestimmungen über die Fördergebiete, die Instrumente, die förderfähigen Aktivitäten sowie die Höhe der Fördersätze enthält. Die Mittel der Förderung werden jeweils zur Hälfte vom Bund und dem Land aufgebracht, in dem die Förderung stattfindet. Die Durchführung der Förderung nach den Vorgaben des Koordinierungsrahmens, d. h. im Wesentlichen die Entscheidung über konkrete Fördermaßnahmen sowie deren Abwicklung, obliegt den einzelnen Ländern.

Mit Mitteln der GRW werden im Wesentlichen Investitionen privater Unternehmen sowie wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen durch Zuschüsse gefördert. Darüber hinaus beteiligt sich die GRW an Länderprogrammen zur Förderung nichtinvestiver Unternehmensaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen; sie unterstützt ferner nichtinvestive kommunale Tatbestände wie Regional- und Clustermanagement-Vorhaben sowie regional getragene Entwicklungsansätze durch die Förderung von regionalen Entwicklungskonzepten sowie durch die Finanzierung von Regionalbudgets.

Die Handlungsmöglichkeiten der GRW werden durch die Bestimmungen des EU-Beihilferechts begrenzt. Die Beihilfenkontrolle der EU soll sicherstellen, dass der Wettbewerb der Unternehmen im Binnenmarkt nicht durch Subventionen der Mitgliedsstaaten verfälscht wird (Art. 107 AEUV). Regionale Beihilfen sind laut EU-Recht zwar grundsätzlich möglich, sie unterliegen aber Begrenzungen insbesondere hinsichtlich der

[4] Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich, soweit sie darstellender Art sind, auf Deutscher Bundestag (2009).

Gebiete, in denen gefördert werden darf, sowie der erlaubten Fördersätze für gewerbliche Investitionen. Die diesbezüglich gültigen Leitlinien sind zeitlich auf die Förderperioden der EU-Strukturpolitik abgestimmt. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien hat die GRW folgende Regelungen hinsichtlich der Gebiete und Förderhöchstsätze für die Jahre 2007–2013 getroffen:

- In sogenannten A-Fördergebieten – dies sind die förderbedürftigsten Gebiete – betragen die Förderhöchstsätze für Investitionen 30% (große Unternehmen), 40% (mittlere Unternehmen) bzw. 50% (kleine Unternehmen).
- In sogenannten C-Fördergebieten – dies sind die strukturschwächsten Regionen nach den A-Fördergebieten – gelten folgende Fördersätze: 15, 25 bzw. 35% (große, mittlere bzw. kleine Unternehmen).
- In sogenannten D-Fördergebieten können große Unternehmen nur mit einem Investitionszuschuss bis maximal 200.000 € gefördert werden, mittlere Unternehmen mit 10% und kleine Unternehmen mit 20%.

Das A-Fördergebiet umfasst gut 17% der Wohnbevölkerung in Deutschland und besteht fast ausschließlich und zugleich flächendeckend aus den neuen Bundesländern (nicht Berlin). Das C-Fördergebiet umfasst rund 11%, das D-Fördergebiet etwa 12% der bundesdeutschen Bevölkerung. C- und D-Fördergebiete gibt es nur in den alten Bundesländern (einschließlich Berlin). Zusammengenommen wohnen in der GRW-Fördergebietskulisse somit gut 40% der Bevölkerung in Deutschland.

Gegenüber der vorherigen Förderperiode (2000–2006) liegen folgende wesentliche Änderungen vor:

- Der Umfang der C-Fördergebiete wurde gemäß EU-Vorgaben um ein Drittel reduziert. Dies wurde durch eine entsprechende Ausweitung der D-Gebiete zwar flächenmäßig kompensiert, da die zulässigen Förderhöchstsätze in letzteren aber geringer sind, bedeutet dies für die betroffenen Gebiete eine Absenkung der möglichen Förderintensität.
- Die Fördersätze wurden in A- und C-Gebieten für große und mittlere Unternehmen reduziert, für kleine Unternehmen hingegen erhöht (C-Gebiet) bzw. nicht verändert (A-Gebiet). In D-Gebieten wurden sie generell leicht erhöht.

Damit ist in der aktuellen Periode gegenüber der Vorperiode die mögliche Intensität der Förderung gewerblicher Investitionen durch die GRW aufgrund von EU-Vorgaben tendenziell eingeschränkt worden, wobei dies insbesondere für große und mittlere Unternehmen zutrifft.

1.2.3 Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer

Die EU-Strukturpolitik, aber auch die GWR setzen für die nordwestdeutschen Bundesländer wichtige Rahmenbedingungen für die eigenen strukturpolitischen Aktivitäten, wobei der GWR ihrerseits durch die EU-Vorgaben Begrenzungen gesetzt werden. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Bedeutung dies konkret für Nordwestdeutschland hat. Dabei soll vor allem auf die Aspekte eingegangen werden, die in der aktuellen Förderperiode gegenüber der vorherigen anders ausfallen.

Was zunächst die EU-Strukturpolitik betrifft, so hat die Ausweitung der flächendeckenden Förderung im Rahmen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zur Folge, dass in der aktuellen Förderperiode in ganz Nordwestdeutschland und nicht

nur in relativ wenigen ausgewählten Regionen (in Gebieten mit Strukturproblemen, den ehemaligen Ziel-2-Gebieten) Vorhaben und Projekte mit Mitteln aus dem EFRE gefördert werden können. Zuvor war eine flächendeckende Förderung nur im Rahmen des Zieles 3 aus dem ESF möglich. Eine besondere Förderung erfährt darüber hinaus die NUTS-2-Region Lüneburg, da Lüneburg als Phasing-out-Region eingestuft wurde und damit dem Ziel „Konvergenz“ unterliegt. Konkret bedeutet dies, dass für diese Region bezogen auf die Wirtschaftsleistung oder die Einwohnerzahl mehr Fördermittel aus dem EFRE und ESF zur Verfügung stehen als für die übrigen Gebiete Nordwestdeutschlands. Zudem liegt der Anteil an Projekten, der die Lissabon-Kriterien erfüllen muss, mit 60 % niedriger als in den übrigen Räumen Nordwestdeutschlands mit 75 %.

Da in der aktuellen Förderperiode im Rahmen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ das gesamte Gebiet der EU sowohl aus dem ESF als auch aus dem EFRE förderfähig geworden ist, ist es möglich, dass die Mitgliedsstaaten – anders als es früher nach Ziel 2 der Fall war – bei der Verteilung der Mittel räumliche Schwerpunkte setzen können. Die EU-Mittel können nun stärker und gezielter in relativ arme zurückbleibende Regionen gelenkt oder auf besonders einkommens- und wachstumsstarke Gebiete konzentriert werden. Die neuen Rahmenbedingungen ermöglichen es also den Mitgliedsländern, eine mehr ausgleichsorientierte oder eine mehr wachstumsorientierte Förderstrategie im Rahmen dieses Zieles zu verfolgen. Was Deutschland betrifft, so sieht der Nationale Strategische Rahmenplan, der unter anderem die Verteilung zwischen den Bundesländern geregelt hat vor, dass wirtschaftlich schwache Bundesländer wie in der Förderperiode zuvor überproportional viele Mittel erhalten (in Relation zu ihrem BIP). Damit ist – jedenfalls bundesweit auf die Länder bezogen – eine deutlich ausgleichsorientierte Ausrichtung zu erkennen. Für die einzelnen Bundesländer wäre es dennoch möglich, innerhalb ihres Hoheitsgebietes mit den ihnen zugeteilten Mitteln eine stärker ausgleichs- oder wachstumsorientierte räumliche Politik zu betreiben. So könnten die Flächenländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen unter den Bedingungen der aktuellen Förderperiode die vorhandenen Mittel verstärkt in Wachstumsregionen einsetzen, wie z. B. im Hamburger Umland anstatt in Regionen an der Westküste. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist zudem, dass nunmehr auch Hamburg zur Fördergebietskulisse des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gehört**.** Bezieht man zudem in die Betrachtung Bremen mit ein, das schon früher im Rahmen des Ziel 2 förderfähig war, ist festzuhalten, dass die flächendeckende Förderung im Rahmen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ den Spielraum für eine räumlich orientierte Wachstumspolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern deutlich erhöht hat.

Die flächendeckende Förderung im Rahmen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ hat für die nordwestdeutschen Bundesländer eine weitere wichtige Implikation. Da die wirtschaftlichen Verflechtungen der Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit deren Umland in den Flächenländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein besonders ausgeprägt sind, eröffnet oder erhöht diese Förderung die Möglichkeit, solche Projekte und Vorhaben zu unterstützen, die einen stark die Grenzen eines Bundeslandes überschreitenden Effekt innerhalb Norddeutschlands haben. Eine Förderung von Projekten im Bremer oder Hamburger Umland, die sich nicht nur dort, sondern zum Teil auch positiv in Bremen bzw. Hamburg auswirken, ist nunmehr leichter oder überhaupt erst möglich geworden. Umgekehrt können nun Vorhaben in Hamburg oder Bremen (in Bremen auch schon vor 2007), die positive externe Effekte in den angrenzenden Flächenländern bewirken, mit EU-Mitteln unterstützt werden. Kurz, die Rahmenbedingungen für eine Förderung der Metropolregionen Bremen und Hamburg mit EU-Mitteln haben sich in der Förderperiode 2007–2013 gravierend verbessert.

Durch die flächendeckende Förderung sind allerdings nicht nur die Bedingungen für eine räumlich orientierte Wachstumspolitik verbessert, zugleich sind auch für eine am Ausgleich orientierte Politik neue Perspektiven eröffnet worden. Eine Politik, die nur in bestimmten förderbedürftigen Regionen Projekte unterstützen kann, kostet möglicherweise relativ viel, bewirkt aber wegen fehlender Ansatzpunkte wenig. Die flächendeckende Förderung macht es stattdessen möglich, auf räumliche „Spillovers" zu setzen. Statt förderbedürftige Regionen direkt zu unterstützen, könnte nunmehr eine Förderung von Projekten an räumlichen Schwerpunkten erfolgen, die zwar selbst nicht ausgleichsbedürftig sind, die aber starke Ausstrahlungseffekte in förderbedürftige Regionen haben. Obwohl formal nicht länger zur EU-Strukturpolitik gehörend, kann der ländliche Raum darüber hinaus nach wie vor mit erheblichen EU-Mitteln (über ELER) unterstützt werden.

Die Ausrichtung der förderfähigen Projekte auf die Lissabon-Strategie durch das „Earmarking" hat zur Folge, dass generell das Gewicht zugunsten von Fördermaßnahmen verschoben wird, die mit den Schlagworten „Innovation, Forschung und Entwicklung, Humanressourcen, neue technologische Entwicklungen, Netzwerk- und Clusterbildung" umschrieben werden können. Dagegen treten klassische Fördertatbestände wie betriebliche Investitionen oder wirtschaftsnahe Infrastruktur mehr in den Hintergrund. Eine solche Verschiebung der Gewichte scheint für Nordwestdeutschland nicht von Nachteil, das Gegenteil scheint der Fall. In vielen anderen Regionen der EU insbesondere in den neuen Mitgliedsländern (in den Regionen, die unter das Ziel „Konvergenz" fallen) ist es sicherlich vorerst noch sinnvoll, die Förderung auf klassische Fördertatbestande zu konzentrieren. In Nordwestdeutschland dürften hingegen die Engpässe zur Sicherung des Wohlstands und für mehr Beschäftigung eher in den Bereichen liegen, die durch das „Earmarking" erfasst werden. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass die an der Lissabon-Strategie orientierte Verschiebung der Fördertatbestände auch bedeutet, dass hochverdichtete, einkommensstarke Regionen größere Chancen haben, förderfähige Projekte zu bestimmen als – bezogen auf die Situation in Nordwestdeutschland – periphere, wirtschaftsschwache Regionen. Da das gesamte Gebiet Nordwestdeutschlands förderfähig geworden ist, könnte diese Verschiebung sich auch entsprechend räumlich niederschlagen. Dies gilt allerdings nur abgeschwächt für die Region Lüneburg, da hier der Prozentsatz an Projekten, der das „Earmarking" zu erfüllen hat, niedriger liegt.

Insgesamt gesehen haben sich die Bedingungen durch den Rahmen, den die EU-Strukturpolitik für die Förderperiode 2007–2013 vorgibt, dahingehend geändert, dass die Möglichkeiten und Anreize für die nordwestdeutschen Bundesländer, eine wachstumsfreundlichere Strukturpolitik als bisher zu betreiben, nicht unbeträchtlich erhöht wurden. Auch die Möglichkeiten für eine andersgeartete Ausgleichspolitik haben sich verändert.

Neben den Vorgaben durch die EU-Strukturpolitik sind die Möglichkeiten und Begrenzungen durch die GRW zu berücksichtigen. Anders als die EU-Strukturpolitik, die im Rahmen des Zieles „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" das gesamte Gebiet Nordwestdeutschlands adressiert, sind die Fördermaßnahmen der GRW nur in einigen Regionen durchführbar. Den Status eines A-Fördergebietes haben nur die niedersächsischen Landkreise Lüchow-Dannenberg sowie Uelzen (die einzigen Regionen in den alten Bundesländern). C-Fördergebiete gibt es insbesondere entlang der Westküste Niedersachsens und Schleswig-Holsteins, im nördlichen und östlichen Schleswig-Holstein sowie im Osten und Süden von Niedersachsen; ferner gehören Bremerhaven und Teile

Bremens zur C-Kulisse. D-Fördergebiete finden sich überwiegend in der Mitte Schleswig-Holsteins und Niedersachsens. Zum Nichtfördergebiet gehören Hamburg sowie die umliegenden Kreise, der Raum Hannover/Hildesheim, weite Teile des Bremer Umlandes sowie das südwestliche Niedersachsen.[5] Zusammen mit der Abstufung der Förderintensitäten bewirkt diese Gebietskulisse, dass die Förderung umso intensiver ausfällt, je peripherer eine Region gelegen und/oder je weniger sie verdichtet ist. Abgesehen von Teilen Bremens sind Agglomerationen weitgehend von der Förderung ausgenommen.

Damit stellt die Fördergebietskulisse der GRW einen Kontrapunkt zu den neuen Möglichkeiten dar, die durch die EU-Strukturpolitik in der aktuellen Förderperiode eingeräumt wurden. Berücksichtigt man darüber hinaus die instrumentellen Schwerpunkte von GRW und EU-Strukturpolitik, so lässt sich festhalten, dass die GRW Bedingungen dafür schafft, in peripheren, weniger verdichteten Regionen überwiegend mit den klassischen Instrumenten betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben zu unterstützen. Demgegenüber ist es mit Mitteln der EU-Strukturpolitik möglich geworden, (auch) in zentralen und hoch verdichteten Regionen Vorhaben zu fördern, die mit Begriffen wie „Innovation, Forschung und Entwicklung, Humanressourcen, neue technologische Entwicklungen, Netzwerk- und Clusterbildung“ belegt sind.

Es bleibt zu untersuchen, ob und inwieweit die Länder auf die veränderten Rahmenbedingungen in der Ausrichtung ihrer Strukturpolitik reagiert haben.

1.3 Ausgleich versus Effizienz/Wachstum

1.3.1 Theoretische Betrachtungen[6]

Theoretisch kann die regionale Strukturpolitik auf zwei Ziele ausgerichtet sein: auf das Ausgleichsziel und auf das Effizienz- bzw. Wachstumsziel.[7] In der wirtschaftspolitischen Diskussion werden Effizienz und Wachstum oft synonym verwendet. Obschon Verbindungen zwischen Effizienz und Wachstum bestehen, ist diese Gleichsetzung nicht korrekt: Wirtschaftliche Effizienz ist gegeben, wenn mit vorhandenen Ressourcen ein maximaler Output erreicht wird. Wirtschaftliches Wachstum kommt zustande, wenn durch die Bereitstellung von mehr Ressourcen für den Produktionsprozess (sprich zusätzliche Investitionen oder spiegelbildlich weniger Konsum) in der gegenwärtigen Periode ein höherer Output in der Zukunft erreicht wird. Sofern mit regionalpolitischen Interventionen mehr Ressourcen für den Produktionsprozess auf Kosten des gegenwärtigen Konsums in einer Volkswirtschaft bereitgestellt werden, kann man ein höheres wirtschaftliches Wachstum in der Zukunft erwarten. Mehr Ressourcen für den Produktionsprozess beinhaltet aber noch nicht, dass diese auch effizient eingesetzt werden. Ein effizienter Einsatz wäre dann gegeben, wenn die zusätzlichen Investitionen in den Regionen stattfinden, wo sie den höchsten Ertrag abwerfen. Damit ist die grundsätzliche Ausrichtung der Regionalpolitik angesprochen: Soll sie das Effizienzziel oder das Ausgleichsziel verfolgen?

[5] Nähere Angaben zur Fördergebietskulisse in den einzelnen Ländern ist den Länderkapiteln zu entnehmen.

[6] Zu diesem Abschnitt vgl. auch Lammers (2007: 289-292).

[7] Vgl. Fürst, Klemmer, Zimmermann (1976: 99 ff.). Die Autoren benennen auch noch ein drittes Ziel, nämlich ein stabilitätspolitisches Anliegen, führen aber aus, dass eine umfassende Interpretation des Ausgleichsziels Elemente des Stabilitätsziels mit abdeckt. Spätere Veröffentlichungen thematisieren wie dieser Beitrag nur das Effizienzziel und das Ausgleichsziel. Vgl. z. B. Martin (1999).

Beim Ausgleichsziel erfolgt eine gezielte Steuerung der zusätzlichen Investitionen in arme Regionen, um letztlich eine Besserstellung der Einwohner dieser Regionen zu erreichen. Dies kann – muss aber nicht notwendigerweise – dazu führen, dass das aggregierte Produktionsergebnis (das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Einwohner aller Regionen zusammen) geringer ausfällt als möglich. Dies ist der Fall, wenn die zusätzlichen Ressourcen in den geförderten armen Regionen einen geringeren Ertrag abwerfen als in reichen Regionen. Steht das Effizienzziel im Vordergrund, wird hingegen eine räumliche Allokation angestrebt, die das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis optimieren soll. Wird das Effizienzziel verfolgt, ist im Prinzip implizit unterstellt, dass der Markt von allein nicht zu einer optimalen räumlichen Allokation führt (Marktversagen vorliegt) und dass die regionale Strukturpolitik genau diese herbeiführen soll (das Marktversagen kompensieren soll). Im Erfolgsfall führt eine solche Politik zwar zu einem höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen bezogen auf den Gesamtraum, kann aber die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen armen und reichen Regionen vergrößern, also dem Ausgleichsziel zuwiderlaufen. Dies ist gegeben, wenn der Ertrag der zusätzlichen Ressourcen in reichen Regionen größer ist als in armen.

Ein wesentlicher Grund für die immer wieder diskutierte Frage, wie regionale Strukturpolitik gestaltet sein soll, ist der mögliche Zielkonflikt zwischen Effizienzziel und Ausgleichsziel. In aller Regel sind beide Ziele für die Politik erstrebenswert. Besteht ein Zielkonflikt, so muss entschieden werden, welches Ziel in welchem Umfang zulasten des anderen Zieles verfolgt wird.

Lange Zeit herrschte die Ansicht vor, dass dieser Zielkonflikt für die Regionalpolitik so nicht existent sei: Mit einer ausgleichsorientierten Politik würde vielmehr zugleich das wirtschaftliche Wachstum des Wirtschaftraumes insgesamt gefördert. Diese Ansicht basierte im Wesentlichen auf Kernaussagen der neoklassischen Wachstumstheorie. Vereinfacht prognostiziert diese Theorie, dass sich Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen Regionen im Zeitablauf über Marktprozesse angleichen. Entscheidend dafür ist die Annahme, dass die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals umso niedriger ist, je geringer der Bestand an vorhandenem Kapital ist. Da in armen Regionen der Kapitalbestand noch gering ist, ist der Ertrag einer Investition dort höher als in reichen Regionen. Zusätzlich haben räumlich mobile Unternehmer aus diesem Grund einen Anreiz, in armen statt in reichen Regionen zu investieren. Folglich ist in armen Regionen die Akkumulationsrate des Kapitals höher. Deshalb nimmt der Bestand an Sachkapital pro Kopf in armen Regionen schneller zu als in reichen Regionen und der Pro-Kopf-Kapitalbestand in reichen und armen Regionen nähert sich allmählich an. Mit gleichem Pro-Kopf-Kapitalbestand wird dann auch ein gleiches Pro-Kopf-Einkommen erzielbar.

Diese Zusammenhänge – die hier sehr vereinfacht dargestellt werden – bildeten lange Zeit den theoretischen Unterbau für regionalpolitische Interventionen in Deutschland und anderswo. Auch die Politikkonzeption der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unterstellte diesen Wirkungszusammenhang, zumindest zu der Zeit, als sie implementiert wurde. Einen Zielkonflikt zwischen Ausgleich und Effizienz bzw. Wachstum implizierte dieser Unterbau nicht, im Gegenteil: Eine Politik, die Ressourcen, insbesondere Kapital, in arme Regionen lenkt, fördert sowohl den räumlichen Ausgleich als auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz, weil der Ertrag der Ressourcen dort höher ist. Allerdings fördert die Regionalpolitik damit auch nur eine Entwicklung, die ohnehin marktgesteuert stattfinden würde. Sie kann eigentlich nur damit begründet werden, dass ohne regionalpolitische Intervention der Anpassungsprozess zu lange dauert.

Was die Europäische Ebene anbelangt, so war lange Zeit die Ansicht vorherrschend, dass der Europäische Integrationsprozess ebenfalls sowohl räumliche Ausgleichstendenzen begünstigt als auch zu mehr Effizienz führt, zumindest zwischen den Mitgliedsländern. Diese Einschätzung stützte sich auf die Aussagen der damals vorherrschenden Außenhandels- und Integrationstheorie, die in ihren Ursprüngen auf Ricardo, Heckscher und Ohlin zurückgeht. Nach dieser Theorie kommt es durch zusätzlichen Handel und Faktorwanderungen nicht nur zu einem höheren Wohlstand in allen Mitgliedsländern, sondern auch zu einem Ausgleich der Faktorpreisentlohnung und damit zu einer Konvergenz in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen sich integrierenden Ländern. Aus diesem Grund sah der Gründungsvertrag der EWG auch keine regionalpolitischen Kompetenzen oder Instrumente auf der Gemeinschaftsebene vor.[8] Vielmehr bekundeten die Mitgliedsländer in der Präambel ihre Absicht, gegebenenfalls selbst regionalpolitisch unterstützend tätig zu werden, um die „harmonische“ Entwicklung ihrer Volkswirtschaften zu fördern. Um dies zu ermöglichen, wurde regionalpolitisch motivierten Subventionen der Mitgliedsstaaten gegenüber anderen Beihilfen im Gründungsvertrag eine Sonderrolle eingeräumt. Subventionen der Mitgliedsländer zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Problemregionen wurden vom allgemeinen Beihilfegebot ausgenommen, mit dem ansonsten ein unverfälschter Wettbewerb im Gemeinsamen Markt sichergestellt werden sollte.[9]

Seit Ende der 1980er Jahre haben Weiterentwicklungen in der ökonomischen Theorie dazu geführt, dass die Vorstellungen und damit auch die regionalpolitischen Botschaften der traditionellen Theorien (neoklassische Wachstumstheorie; traditionelle Außenhandels- und Integrationstheorie) nachhaltig in Zweifel gezogen wurden. So ließ sich aus der Theorie des endogenen Wachstums („neuere Wachstumstheorie“) mit plausiblen Annahmen ableiten, dass Marktprozesse gemessen am Effizienzziel zu einer zu geringen räumlichen Verdichtung wirtschaftlicher Aktivitäten führen können. Aufgrund von Externalitäten kann es sein, dass effizienzsteigernde Agglomerationsprozesse nicht stattfinden.[10] Diese Erkenntnisse würden eine regionale Strukturpolitik begründen, die am gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel ausgerichtet wäre. Eine solche Politik würde allerdings Agglomerationen – in der Regel also Regionen mit hohem Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen – fördern; sie liefe also dem Ziel des regionalen Ausgleichs zuwider. Damit wird gleichzeitig die – nicht unwahrscheinliche – Möglichkeit eines Zielkonfliktes zwischen Ausgleich und Effizienz in der Regionalpolitik aufgezeigt.

Auch was die räumlichen Wirkungen von Integrationsprozessen betrifft, führten Weiterentwicklungen der ökonomischen Theorie zu Erkenntnissen, die der bis dahin vorherrschenden Sicht diametral entgegenstanden mit entsprechenden regionalpolitischen Implikationen. Mithilfe der sogenannten neuen Handelstheorie, die in der ersten Hälfte der 1980er Jahre entstand und die unvollkommene Märkte und steigende Skalenerträge in der Produktion berücksichtigte, konnte gezeigt werden, dass Integration durchaus zum Nachteil eines Integrationspartners gereichen kann. Aus der neuen Handelstheorie ist Anfang der neunziger Jahre die Theorie der „Neuen Ökonomischen Geographie“ hervorgegangen, indem explizit die räumliche Dimension durch die Berücksichtigung

[8] Im Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird lediglich in Art. 130 der europäischen Investitionsbank unter anderem die Aufgabe zugewiesen, bei der Finanzierung von „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“ zu helfen.

[9] Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 92.

[10] Vgl. z. B. Bröcker (2002).

von Transportkosten in die Betrachtungen einbezogen wurde. Diese Theorie kann erklären, weshalb es bei Grenzöffnungen, also beim Abbau von Barrieren gegen Handel und Faktorwanderungen, zur ungleichen Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten in einem Integrationsraum und damit verbunden zu unterschiedlichen Einkommenschancen kommen kann. Wenn die Politik dies nicht hinnehmen will, müsste die logische Konsequenz eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik sein. Allerdings wäre denkbar, dass eine solche Politik gerade die Effizienzgewinne beseitigt, die die marktgetriebene Integration zustande gebracht hat. Auch dieser Theorieansatz legt also das Bestehen eines Zielkonfliktes zwischen Ausgleich und Effizienz nahe.[11]

Zwar enthalten die „neueren" Theorien „Botschaften", die konträr zu den Aussagen der bis dahin vorherrschenden Theorie sind mit entsprechenden regionalpolitischen Implikationen. Allerdings zeigen die neueren Theorien nur die Möglichkeit von divergenten Entwicklungen im Zuge von wirtschaftlichen Entwicklungs- und Integrationsprozessen auf. Aus ihnen kann deshalb nicht uneingeschränkt die Aussage abgeleitet werden, dass es generell zu divergenten Entwicklungen kommen muss, denen dann eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik entgegenwirken müsse. Ob als Ergebnis eines effizienten Marktprozesses divergente oder konvergente Entwicklungstendenzen vorherrschend sind, hängt nach diesen Theorien von der gegebenen Ausgangssituation und den Parameterkonstellationen der relevanten Faktoren ab, die räumliche Strukturen prägen. Letztlich ist es eine empirische Frage, ob für einen bestimmten Wirtschaftsraum konvergente oder divergente Tendenzen überwiegen und ob diese Entwicklungstendenzen in die Richtung effizienter Raumstrukturen wirken. Erst aufgrund dieser Kenntnis ist es möglich zu entscheiden, ob eine ausgleichs- oder effizienzorientierte Regionalpolitik angezeigt wäre und ob gegebenenfalls Zielkonflikte bestehen.

Ungeachtet der Tatsache, dass die neueren Theorieansätze letztlich kein sicheres Fundament darstellten, eine ausgleichspolitisch orientierte Regionalpolitik zu begründen, war der Ausbau der EU-Strukturpolitik, der ab Mitte der 1980er Jahre stattfand, stark durch die neueren Theorieansätze beeinflusst.[12] Die Förderung von Ländern und Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und somit die Verringerung der regionalen und nationalen Einkommensunterschiede, die ansonsten im Integrationsprozess als benachteiligt angesehen wurden, entwickelte sich zum primären Ziel. Allerdings verstand sich die EU-Strukturpolitik nicht nur als Politik zur Umverteilung von Ressourcen aus reichen Ländern und Regionen in arme Länder und Regionen. Sie erhob vielmehr auch den Anspruch, mit dieser Politik neue Ressourcen zu schaffen,[13] was im Kern bedeutet, dass dieser Politik auch ein positiver Beitrag zum Wachstum des EU-Wirtschaftsraumes zugesprochen und damit implizit Zielharmonie zwischen Wachstum und Ausgleich unterstellt wurde. Diese doppelte Zielsetzung ist dann für die Förderperiode 2007–2013 ganz explizit gemacht geworden. Die EU-Strukturpolitik wurde in den Dienst der Lissabon Strategie gestellt, deren primäres Ziel darin bestand, für mehr Wachstum und Beschäftigung in der EU insgesamt zu sorgen. Der mögliche Zielkon-

[11] Im Detail sind die Zusammenhänge komplizierter. Pflüger und Südekum (2005) zeigen, dass unter realistischen Annahmen für einen weiten Bereich mittlerer Handelskosten ein solcher Zielkonflikt besteht und mithin ausgleichspolitische Maßnahmen zulasten der Effizienz gehen. Nur im Bereich relativ hoher und relativ niedriger Handelskosten gibt es aus Effizienzgründen Anlass für regionalpolitische Interventionen. Dabei erhöhen nur im Bereich hoher Handelskosten ausgleichspolitische Maßnahmen zugleich die Effizienz. Dagegen wären im Bereich niedriger Handelskosten aus Effizienzgründen Maßnahmen zur Stärkung von Agglomerationskräften angezeigt, was diametral dem ausgleichspolitischen Ziel gegenüber steht.

[12] Tatsächlich entscheidend für den Ausbau der ausgleichsorientierten Regionalpolitik dürften indes die Mehrheitsverhältnisse zugunsten armer Länder durch die Süderweiterung der Gemeinschaft gewesen sein.

[13] Vgl. z B. EU-KOM (2004: 7).

flikt, der mit dieser doppelten Zielsetzung verbunden ist, wurde allerdings von Seite durch die Europäische Kommission kaum thematisiert.[14] Dabei impliziert der theoretische Hintergrund, mit dem die Europäische Kommission die Europäische Regionalpolitik im Hinblick auf das Konvergenzziel rechtfertigt, geradezu die Existenz eines solchen Konfliktes. Wenn es nämlich darum ginge, das Wirtschaftswachstum der EU insgesamt zu maximieren und falls – wie zur Begründung des Konvergenzzieles unterstellt – mit dem Integrationsprozess divergente räumliche Entwicklungen einhergingen, dann müssten eigentlich Divergenz und Agglomerationen gefördert werden.[15]

1.3.2 Empirische Befunde[16]

Es gibt eine Fülle von empirischen Untersuchungen zu der Frage, ob es in Europa räumliche Konvergenz- oder Divergenzprozesse gegeben hat. Auf den ersten Blick lassen sich die Ergebnisse dieser Studien nicht auf einen einfachen Nenner bringen, zum Teil erscheinen sie sogar widersprüchlich. Berücksichtigt man jedoch die Unterschiede in den angewandten Messkonzepten, den untersuchten Zeiträumen, den einbezogenen Ländern sowie die Unterschiede in der Größe und Anzahl der betrachteten Regionen, so zeigt sich im Großen und Ganzen zwar ein differenziertes, aber in sich stimmiges Bild.[17]

Betrachtet man zunächst die Entwicklung auf der Länderebene, so ist zwischen den westeuropäischen Ländern in den 1950er und insbesondere in den 1960er Jahren ein ausgeprägter Konvergenzprozess festzustellen. In Ländern mit vergleichsweise geringem Pro-Kopf-Einkommen wuchs die Wirtschaftsleistung je Einwohner in der Regel zunächst signifikant schneller als in den schon reicheren Ländern. Folglich nahmen die nationalen Unterschiede in der Wirtschaftsleistung je Einwohner ab. Dieser Prozess hielt auch noch in den 1970er Jahren an, kam aber am Ende jener Dekade zum Erliegen. In der ersten Hälfte der 1980er Jahre gab es dann eine leichte Tendenz zur Divergenz zwischen den EU-15-Ländern. Seitdem sind – sofern alle EU-15-Länder zusammen betrachtet und die osteuropäischen Länder zunächst unberücksichtigt bleiben – weder klare Trends zu einer Zunahme noch zu einer Abnahme der Unterschiede in der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung erkennbar. Allerdings hat die Gruppe der Länder, die Mitte der 1980er Jahre noch am ärmsten war (Irland, Spanien, Griechenland, Portugal) bis zur Finanzkrise im Jahr 2008 (Portugal nur bis zur Jahrtausendwende) kräftig aufgeholt. Der Aufholprozess dieser Länder schlägt sich allerdings deshalb nicht in den gängigen Konzepten zur Messung von Konvergenz bzw. Divergenz nieder, weil gleichzeitig die Wirtschaftsleistung einiger der schon reichen Länder stärker zugenommen hat als die durchschnittliche Wirtschaftsleistung aller EU-15-Länder. Zu diesen Ländern zählen Luxemburg sowie ab Mitte der neunziger Jahre Schweden und Finnland.

---

[14] Im vierten Kohäsionsbericht wird dieser Zielkonflikt allerdings mithilfe einer Simulationsrechnung thematisiert, indem für die aktuelle Förderperiode die möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekte der Strukturpolitik für die EU insgesamt aufgezeigt werden. Das Ergebnis ist, dass trotz einer relativ großen Zunahme des Bruttoinlandsproduktes in den neuen Mitgliedsländern aufgrund der strukturpolitischen Interventionen für die EU insgesamt ein negativer BIP-Effekt bis 2013 zu erwarten ist. Erst danach wären positive Effekte realisierbar; allerdings müssten in den Jahren nach 2013 zunächst die Wachstumseinbußen der Jahre zuvor wettgemacht werden, bevor die Nettobilanz positiv werden könnte (EU-KOM 2007: 97 f.).

[15] Hierauf haben zuerst Boldrien und Canova (2001: 242) hingewiesen. Vgl. hierzu ausführlicher Pflüger und Südekum (2005) sowie Fußnote 10 weiter oben.

[16] Zu diesem Abschnitt vgl. auch Lammers (2007: 292f.).

[17] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Arbeiten von Armstrong (1995), Bröcker (1988), Niebuhr, Schlitte (2004), Paas, Schlitte (2006).

Bezieht man allerdings die osteuropäischen Länder in die Betrachtung ein, so überwiegt ab Mitte der 1990er Jahre wieder ganz eindeutig die Konvergenz zwischen den Ländern. Dieser Aufholprozess ist so ausgeprägt, dass er die nicht eindeutigen Tendenzen für die EU-15 dominiert. Die Wachstumsraten der neuen Mitgliedsländer lagen seit ihrer marktwirtschaftlichen Öffnung und ihrer schrittweisen Integration in den westeuropäischen Wirtschaftsraum zum Teil deutlich über dem Durchschnitt der EU-15. Mit Beginn der Finanzkrise kam es allerdings auch in einigen neuen Mitgliedsländern (Ungarn, baltische Staaten) zu krisenhaften Entwicklungen, mit der Folge, dass der Aufholprozess dieser Länder vorerst gestoppt ist.

Abstrahiert man von der Betrachtung der nationalen Entwicklungsunterschiede und betrachtet direkt vergleichend die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens der europäischen Regionen, so ist festzustellen, dass es ebenso wie zwischen den Ländern zunächst einen recht deutlichen Konvergenzprozess in Westeuropa gegeben hat, der sich Ende der 1970er Jahre stark abschwächte. Für die Folgezeit ist zwar eine signifikante, aber nur schwach ausgeprägte konvergente Entwicklung zwischen den Regionen der EU-15 feststellbar. Dies trifft auch zu, wenn die Betrachtung ab 1995 auf die neuen Mitgliedsländer ausgedehnt wird und diese Entwicklung hat sich bis zum Jahr 2008 fortgesetzt. Mit dem Ausbruch der Finanzkrise dürften aber auch die regionalen Konvergenzprozesse zum Stillstand gekommen sein.

Generell ist es allerdings wenig sinnvoll, die regionalen Entwicklungen losgelöst von den Konvergenz- bzw. Divergenzprozessen zu sehen, die zwischen den Ländern stattgefunden haben. Denn wenn sich ein Land in einem Aufholprozess befindet, so beeinflusst dieser nationale Effekt auch alle Regionen des entsprechenden Landes. Separiert man nationale und regionale Effekte, so wird deutlich, dass die statistisch feststellbare regionale Konvergenz überwiegend auf der Konvergenz zwischen Ländern beruht. Nur bis Mitte der 1980er Jahre wurde der Abbau von regionalen Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen auch von dem Abbau innerstaatlicher Disparitäten getragen. Ab Mitte der 1980er Jahre ist die zu beobachtende regionale Konvergenz zwischen den europäischen Regionen allein auf nationale Faktoren zurückzuführen. Dies gilt für die EU-15 und in noch stärkerem Maße für die EU-25 ab 1995. Dies bedeutet, dass es ab Mitte der 1980er Jahre ohne die Aufholprozesse Irlands, der Länder im Süden Europas bis 2008 sowie der osteuropäischen Länder ab Mitte der 1990er Jahre keine Konvergenz zwischen den europäischen Regionen gegeben hätte. Innerhalb dieser Länder haben sich vielmehr die regionalen Disparitäten verschärft, zum Teil sehr deutlich. Der Aufholprozess dieser Länder wurde bzw. wird getragen von einigen Regionen, zumeist den Hauptstadtregionen, während viele gering verdichtete Regionen hinter den jeweiligen nationalen Entwicklungen zurückbleiben. Aufgrund des Aufholens dieser Länder gegenüber dem EU-Durchschnitt hat sich für die Mehrheit der zurückbleibenden Regionen die Position im EU-weiten Vergleich bis 2008 dennoch verbessert.[18]

In Deutschland haben sich die räumlichen Entwicklungstendenzen in den letzten 20 Jahren ebenfalls gegenüber früher deutlich verändert, selbst wenn man davon absieht, dass die regionalen Strukturunterschiede durch die deutsche Einheit schlagartig größer geworden sind und dass hierdurch ein Potenzial für räumliche Entwicklungsprozesse entstanden ist, das zuvor so nicht bestand. In den 1960er und 1970er Jahren entsprach die raumstrukturelle Entwicklung in Deutschland weitgehend Vorstellungen, wie sie der neoklassischen Wachstumstheorie zugrunde liegt. Es herrschten Konvergenzprozesse

[18] Für die neuen Mitgliedsländer vgl. EU-KOM (2010: S. 11-14).

zwischen hochverdichteten Hocheinkommensregionen und ländlichen, peripheren Regionen vor. Seit den 1990er Jahren gibt es jedoch ein vielschichtiges Entwicklungsmuster, das auch durch ausgeprägte räumliche Divergenzen geprägt ist.[19] Metropolen oder große Städte und ihr Umland stehen nicht nur wie früher an der Spitze der Einkommenshierarchie, sondern sie sind vielfach die Motoren der ökonomischen, wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklung geworden durch die Erzeugung neuen Wissens und ihre Anziehungskraft für ausländische Investoren und Arbeitskräfte, hoch spezialisierte Dienstleistungen und Unternehmenssitze mit internationaler Vernetzung.

Aber nicht alle Metropolregionen sind gleichermaßen erfolgreich, und es gibt auch außerhalb dieser Regionen solche mit überdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung. Dem stehen allerdings weite Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte und großer Entfernung zu den Zentren gegenüber, die durch eine äußerst geringe wirtschaftliche Dynamik und durch Abwanderung insbesondere der jungen Bevölkerung gekennzeichnet sind. Generell gilt, dass die Verflechtungsbeziehungen zwischen Zentren und umliegenden Regionen zugenommen haben, sei es durch intensivierte Pendlerbeziehungen über größere Distanzen oder räumliche Arbeitsteilungen innerhalb einer Wertschöpfungskette.

1.3.3 Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer

Aufgrund der vorliegenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse wird man mit einiger Sicherheit den Schluss ziehen können, dass es heute, anders als zu der Zeit, als die deutsche Regionalpolitik mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Ende der 1960er Jahre ins Leben gerufen wurde, einen Zielkonflikt zwischen Ausgleich und Effizienz/Wachstum gibt. Die politisch äußerst wünschenswerte Konstellation, nämlich durch eine räumliche Ausgleichspolitik gleichzeitig das wirtschaftliche Wachstum in Nordwestdeutschland optimal zu fördern, dürfte unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Illusion sein. Es mag zwar so sein, dass in geförderten Regionen die regionale Strukturpolitik wachstums- und beschäftigungsfördernde Wirkung hat. Bei einer ganz Nordwestdeutschland umfassenden Perspektive ist indes zu fragen, ob die Unterstützung in anderen Regionen nicht größere Wachstums- und/oder Beschäftigungseffekte erbracht hätte.

Die Existenz des Zielkonfliktes bedeutet für die praktische Politik, dass sie Entscheidungen treffen muss, in welchem Ausmaß das eine Ziel verfolgt wird und bei dem anderen Ziel Abstriche gemacht werden sollen. Wie auch immer die beiden Ziele gewichtet werden, es wäre dem Grundsatz zu folgen, dass der Konflikt so weit wie möglich zu minimieren ist. Nicht zu diskutieren ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob eine Strukturpolitik in Nordwestdeutschland betrieben wird. Denn die nordwestdeutschen Länder erhalten im Rahmen der EU-Strukturpolitik Mittel, sofern sie den Förderbestimmungen gemäß Programme durchführen. Dasselbe gilt für die GRW: Der Zugriff auf Mittel des Bundes ist nur möglich, wenn sich die Förderpolitik der nordwestdeutschen Länder in den Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe einpasst. Die Frage des Ob wäre nur zu klären, wenn die Bundesländer die finanziellen Mittel, die ihnen zufließen, selbst aufbringen müssten. Denn dann wäre abzuschätzen, ob mit Strukturpolitik oder anderen Maßnahmen ein größerer Wohlstandseffekt zu erzielen wäre. Somit bleibt nur

[19] Vgl. z. B. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005 – Kernaussagen, http://www.bbr.bund.de/raumordnung/download/ROB2005_Kernaussagen.ppt (04.05.06).

zu diskutieren, wie die Strukturpolitik in Nordwestdeutschland ausgestaltet sein sollte. Für eine Politik, die den aufgezeigten Zielkonflikt minimieren möchte, kommt dabei der Frage eine entscheidende Bedeutung zu, welcher räumliche Bezugsrahmen als Handlungsebene gewählt wird bzw. zur Verfügung steht:

- Wird Nordwestdeutschland als ein zusammenhängender Wirtschaftsraum gesehen, für den eine Strukturpolitik „aus einem Guss“ konzipiert werden soll?
- Betrachtet man jedes Bundesland einzeln, für das jeweils eine eigene effiziente regionale Strukturpolitik zu entwickeln wäre?
- Geht es darum, für einzelne Regionen innerhalb eines Bundeslandes, die vorab als ausgleichsbedürftig bestimmt worden sind, strukturpolitische Konzepte zu formulieren?

Die Gefahr einer wenig wachstumsfreundlichen Strukturpolitik in einer ganz Nordwestdeutschland umfassenden Perspektive wird umso größer sein, je mehr von der dritten Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. In diesem Fall stehen die so gebundenen Mittel für eine mögliche wachstumsträchtigere Verwendung in anderen Regionen nicht mehr zur Verfügung. Der „Freiheitsgrad“ für eine wachstumsfreundliche Politik besteht dann nur noch darin, die Mittel so effizient wie möglich zu verwenden, die den vorab als förderbedürftig bestimmten Regionen zugeteilt wurden. Demgegenüber wäre es bei der ersten Alternative grundsätzlich möglich, Wachstumsimpulse dort zu setzen, wo sie für Nordwestdeutschland insgesamt am größten wären. Eine in dieser Hinsicht erfolgreiche Politik ließe zugleich auch größeren Spielraum für eine ganz Nordwestdeutschland umfassende Ausgleichspolitik.

Eine Strukturpolitik „aus einem Guss“ würde bedingen, dass die nordwestdeutschen Länder alle Mittel, die ihnen zunächst zugesprochen wurden, in einen Topf werfen und dann nach gemeinsam zu bestimmenden Prioritäten verteilen, wobei das Resultat sein könnte, dass letztlich weniger Mittel für ein Land zur Verfügung stehen als es zuvor zugeteilt bekommen hat. Nun ist unter den vorliegenden institutionellen Verhältnissen, nämlich der Existenz von vier Bundesländern, eine regionale Strukturpolitik „aus einem Guss“ für ganz Nordwestdeutschland nicht zu erwarten. Denn es gibt keine gemeinsame Regierung, die den norddeutschen Wählern insgesamt verantwortlich wäre. Ein Weiteres kommt hinzu: Die Zuteilung der EU-Mittel ist nicht für Nordwestdeutschland insgesamt vorgenommen worden, sie erfolgte vielmehr im Rahmen des Nationalen Strategischen Rahmenplans für einzelne Länder. Dasselbe gilt für die Mittel der GRW, wobei die regionale Verteilung hier allerdings noch bei weitem rigoroser „fremdbestimmt“ ist: Die Mittel dürfen nur in bestimmten Gebieten, den A-, C- und D-Fördergebieten eingesetzt werden.

Soweit die Mittel der GRW betroffen sind, verbleibt den Ländern somit wenig Spielraum. Ihnen bleibt eigentlich nur, in den vorab als Förderregionen bestimmten Gebieten dafür zu sorgen, dass die Mittel effizient verwendet werden. Was die Verwendung der Mittel der EU-Strukturpolitik angeht, so schließt die Existenz von vier selbstständigen Bundesländern allerdings nicht aus, dass die Länder eine wachstumsfreundliche räumliche und sächliche Koordinierung ihres Mitteleinsatzes vornehmen. Sie könnten solche Projekte unterstützen, die einen stark die Grenzen eines Bundeslandes überschreitenden Effekt innerhalb Nordwestdeutschlands haben. Und auch wenn man die Betrachtung auf einzelne Bundesländer beschränkt, so bestehen für die aktuelle Förderperiode durch die Ausweitung der Förderkulisse für die Landesregierungen ebenfalls erhebliche Spiel-

räume, Akzente in die eine oder andere Richtung zu setzen. Es ist eine offene Frage, wie die norddeutschen Bundesländer diese Spielräume genutzt haben.

1.4 Zum Stellenwert der EU-Strukturpolitik für regionale Entwicklungsprozesse

1.4.1 Ergebnisse empirischer Studien

Die Tatsache, dass es ausgeprägte Konvergenzprozesse in Europa gegeben hat und dass eine umfassende EU-Strukturpolitik existiert, wirft die Frage nach dem Beitrag dieser Politik zu den beobachteten Prozessen auf. Für eine lange Periode konvergenter Entwicklungen in Europa kann allerdings von vornherein ein Beitrag der EU-Strukturpolitik ausgeschlossen werden, nämlich für den Zeitraum 1950–1980, in dem es noch keine eigenständige EU-Regionalpolitik gab. Was den Aufholprozess der ehemals sozialistischen Länder (der neuen Mitgliedsländer in Osteuropa) seit 1995 betrifft, so ist zu beachten, dass diese erst nach und nach an der EU-Regionalpolitik partizipiert haben. Sie erhielten zwar bereits vor ihrem Beitritt Mittel für kohäsionspolitische Maßnahmen (Pre-Accession-Aid), wurden aber ab 2004 zunächst nur eingeschränkt und erst ab 2007 in vollem Umfang in die Kohäsionspolitik einbezogen. Zudem hatten sie in den ersten Jahren noch erhebliche Schwierigkeiten mit der Absorption der zur Verfügung stehenden Mittel. Die relevanten Effekte der EU-Regionalpolitik dürften sich somit erst zum Ende des letzten Jahrzehnts dort bemerkbar gemacht haben. Somit ist die aufgeworfene Frage vor allen Dingen für die EU-15 und zwar nur für den Zeitraum relevant, in dem die Kohäsionsländer regionalpolitisch massiv unterstützt wurden und zugleich auch deutlich aufgeholt haben (1989–2008).

Nationale Aufholprozesse und regionale Entwicklungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Neben der EU-Strukturpolitik könnten insbesondere die europäische Integration als solche – Vertiefungs- wie Erweiterungsschritte – sowie die Wirtschafts- und Standortpolitik der einzelnen Länder zu konvergenten Entwicklungen geführt haben. Um die Frage nach dem Beitrag der Regionalpolitik zu beantworten, gilt es, den Einfluss der Regionalpolitik von anderen möglichen Wirkungsfaktoren zu isolieren. Zwei Methoden sind dazu geeignet und in empirischen Untersuchungen auch verwendet worden: Simulationen mit makroökonomischen Modellen und ökonometrische Schätzungen von Wachstumsregressionen.

Untersuchungen, die auf der Schätzung von Wachstumsregressionen beruhen, gelangen z. T. zu sehr verschiedenen Ergebnissen. Es gibt sowohl Studien, die keinen signifikanten Einfluss der Regionalpolitik auf das regionale Wachstum ermitteln als auch solche, die Evidenz für einen solchen Einfluss unter bestimmten Bedingungen, z. B. den „richtigen“ Institutionen, in einzelnen Ländern finden.[20] Sofern ein signifikanter positiver Einfluss ermittelt wird, weist der geschätzte Wirkungskoeffizient allerdings einen vergleichsweise geringen Wert aus. Letzteres deutet darauf hin, dass die Regionalpolitik zwar wirksam war, die Unterschiede im regionalen Wachstum aber nur zu einem geringen Teil auf die Regionalpolitik zurückzuführen wären.[21]

[20] Vgl. Varga und in ´t Veld (2009) sowie Hagen und Mohl (2009). Letztere geben auch einen sehr umfassenden Überblick über vorhandene Studien.

[21] Die vorliegenden Untersuchungen, die im Prinzip nach dieser Methode vorgehen, unterscheiden sich im Detail erheblich, z. B. dadurch, welche Kontrollvariablen verwendet werden. Auch die empirische Basis hinsichtlich der untersuchten Länder und Regionen sowie der Zeiträume ist sehr unterschiedlich. Ein besonderes Problem dieser Untersuchungen besteht darin, das Ausmaß der regionalpolitischen Intervention für jede Region richtig zu quantifizieren. Bislang sind keine systematisch und flächendeckend aufbereiteten Informationen darüber zugänglich, in wel-

Simulationsrechnungen mit einem makroökonomischen Modell legen den Schluss nahe, dass die Regionalpolitik der Jahre 1993–1999 in den Kohäsionsländern Irland, Griechenland, Spanien und Portugal zu deren Aufholprozess beigetragen hat.[22] Simulationen mit solchen Modellen weisen auch für die Förderperiode 2000–2006 positive Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt und auf die Beschäftigung dieser Länder aus.[23] Dennoch war die Regionalpolitik nicht der dominierende Faktor für den Aufholprozess dieser Länder. Insbesondere im bis zum Jahr 2008 besonders wachstumsstarken (und bis 2000 stark geförderten) Irland scheint der Beitrag der Regionalpolitik zum Aufholprozess sehr gering.[24] Hier dürfte die nationale Standortpolitik, die einerseits die Vorteile der Zugehörigkeit des Landes zum europäischen Wirtschaftsraum genutzt und andererseits durch niedrige Körperschaftssteuersätze und laxe Regulierungen insbesondere im Finanzsektor ausländisches Kapital angezogen hat, eine entscheidende Rolle gespielt haben. Das Wirtschaftswachstum aller Kohäsionsländer ist darüber hinaus seit Ende der 1990er Jahre vor allem durch die Schaffung der Europäischen Währungsunion begünstigt worden. Mit Einführung der Währungsunion entstand im gemeinsamen Währungsgebiet ein einheitlicher Kapitalmarkt mit in der Folge stark sinkenden Zinsen in den Kohäsionsländern (Sinn 2010). Dies führte dort zu einer starken Ausweitung des privaten (in allen vier Ländern) und staatlichen Konsums (insbesondere in Griechenland und Portugal) und der Nachfrage nach Immobilien (insbesondere in Irland und Spanien). Wie die jüngere wirtschaftliche Entwicklung in den Kohäsionsländern zeigt, war der Aufholprozess nicht nachhaltig. Das Produktionspotenzial wurde nur ungenügend erweitert, stattdessen kam es zu Fehlallokationen (Aufblähung des Bausektors in Irland und Spanien) und zu zunehmender Staatsverschuldung (Griechenland und Portugal). Eine noch nicht beantwortete Frage ist, inwiefern die EU-Regionalpolitik zu diesen Fehlentwicklungen möglicherweise sogar beigetragen hat – etwa durch Anreize, geförderte Projekte der EU-Strukturpolitik über eine zunehmende Staatsverschuldung mitzufinanzieren oder Infrastrukturprojekte zu realisieren, die mit EU-Mitteln gefördert wurden und die zur Überhitzung des Bausektors insbesondere in Spanien und Irland beigetragen haben könnten.[25]

Die vorliegende empirische Evidenz zu den Wirkungen der EU-Regionalpolitik im Hinblick auf das Konvergenzziel zeigt somit kein eindeutiges Bild. Von überzeugenden Nachweisen, dass die Regionalpolitik den Aufholprozess ehemals armer Länder entscheidend geprägt hat und zudem nachhaltig war, kann nicht die Rede sein. Die EU-Regionalpolitik hat es auch nicht vermocht, die regionalen Divergenzen innerhalb der aufholenden Länder zu verringern. Im Gegenteil, die Unterschiede haben sich – wie oben ausgeführt – vergrößert. „Durchschlagende" Erfolge konnte die EU-Strukturpolitik auch in Ostdeutschland und im Süden Italiens (im Mezzogiorno) nicht verzeichnen.

---

chem Umfang die einzelnen Förderregionen tatsächlich unterstützt worden sind. Darüber hinaus kann auch nicht angenommen werden, dass sich der regionalpolitische Impuls nur in der Region bemerkbar macht, der eine regionalpolitische Hilfe in der ersten Runde zufließt. Um quantitative Werte für die Variable zu erhalten, die die regionalpolitische Intervention abbilden soll, sind also notgedrungen Annahmen notwendig. Auch diese sind von Untersuchung zu Untersuchung sehr unterschiedlich. Angesichts dieser Unterschiede und der genannten Probleme kann es nicht verwundern, dass die vorliegenden Untersuchungen zu sehr verschiedenen Ergebnissen hinsichtlich der Wirkungen der EU-Regionalpolitik gelangen, obwohl sie im Kern auf der gleichen Modellstruktur basieren. Vgl. Lammers (2007: 295).

[22] Vgl. ESRI und GEFRA (2002) sowie EU-KOM, 4. Kohäsionsbericht (2007: 95-99).

[23] Vgl. Bradley und Untiedt (2009), Varga und in ´t Veld (2011) sowie EU-KOM (2010: 250-253).

[24] Vgl. Lammers (2007: 296).

[25] Vgl. Lammers (2010). Simulationsrechnungen mit makroökonomischen Modellen des Typs HERMIN tragen der Vermutung Rechnung, dass die Förderung nicht unbeträchtliche kurzfristige Nachfrageeffekte hatte, die in einem Boom der Baubranche ihren Niederschlag gefunden hat (vgl. EU-KOM 2007: 95-97).

Sowohl Ostdeutschland als auch der Mezzogiorno waren Ziel-1-Regionen bzw. gehören in der aktuellen Förderperiode zum Zielgebiet „Konvergenz“ und wurden somit fast so intensiv gefördert wie die Kohäsionsländer. Den Rückstand zu Westdeutschland bzw. Süditalien konnten sie trotz der intensiven Förderung bislang nicht verringern.

Aus diesen Befunden zu schließen, dass die EU-Strukturpolitik keinerlei positive Effekte für die geförderten Regionen gehabt hat, ist allerdings nicht gerechtfertigt. Auch wenn die EU-Strukturpolitik nicht bestimmend für die Aufholprozesse geförderter Regionen und Länder gewesen ist, so kann sie dennoch bewirkt haben, dass sich regionale Entwicklungspfade stabilisierten oder dass noch ungünstigere Entwicklungen vermieden wurden. Potenziell sind die Fördermaßnahmen der EU-Strukturpolitik geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung geförderter Regionen voranzubringen. Für das wirtschaftliche Wachstum von Regionen ist entscheidend, inwieweit Fördermaßnahmen dazu beitragen, dass sich das Produktionspotenzial erhöht und dass sich selbstverstärkende (endogene) Prozesse ausgelöst werden. Die Fördermaßnahmen der EU-Strukturpolitik zielen zu großen Teilen hierauf ab. Investitionen in die Infrastruktur können die regionale Produktivität erhöhen, Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals und von FuE können die Produktionsmöglichkeiten ausweiten und darüber hinaus endogene Wachstumsprozesse auslösen. Entscheidend ist allerdings, dass die EU-Strukturpolitik für solche Maßnahmen genutzt wird und dass es nicht zu einer Fehlallokation kommt.

Im Hinblick auf Nordwestdeutschland wäre von Interesse, welche empirischen Erkenntnisse hinsichtlich der Förderung nach Ziel 2 und Ziel 3 vorliegen. Generell ist festzustellen, dass es hierzu bislang – nach Wissen des Autors - nur eine Untersuchung gibt, die methodisch den gleichen Anspruch erheben kann wie diejenigen, die der Frage nach den Wirkungen im Hinblick auf das Konvergenzziel nachgehen. Hagen und Mohl (2008) kommen mithilfe von ökonometrisch geschätzten Wachstumsregressionen zu dem Ergebnis, dass die Zahlungen für Ziel 2 und Ziel 3 keinen signifikanten bzw. tendenziell einen negativen Einfluss auf die Wachstumsraten der Zielregionen haben. Abgesehen von dieser Studie gibt es zwar eine Fülle von Untersuchungen, nicht zuletzt durch die europäische Kommission und die Mitgliedsländer im Rahmen der durchgeführten Ex-post-Evaluierung der Verwendung der Fördermittel, die durchweg den Eindruck von positiven Effekten vermitteln. Diese Untersuchungen beschränken sich aber oft auf die Beschreibung der Dinge, die tatsächlich gefördert wurden und auf einen Abgleich, ob die tatsächliche mit der beabsichtigten Verwendung übereinstimmt. Zwar werden auch umfangreiche quantitative Angaben gemacht, zum Beispiel über die Zahl der geförderten Arbeitsplätze in den Ziel-2-Gebieten ausgewählter Länder.[26] Diese Angaben sagen aber nichts darüber aus, ob diese Arbeitsplätze ursächlich durch die EU-Strukturpolitik zustande gekommen sind und ob durch die Förderung an anderer Stelle Arbeitsplätze weggefallen sind. Es fehlen gänzlich Untersuchungen, die versuchen, die Wirkungen der Regionalpolitik von anderen Einflussfaktoren zu isolieren und die damit dann aufzeigen können, welche Wirkungen diese Förderung auf die geförderten Gebiete etwa im Hinblick auf Beschäftigung und Einkommen gehabt haben.[27]

[26] Vgl. z. B. EU-KOM (2007: 98 f.).

[27] Auch im fünften Kohäsionsbericht (EU-KOM, 2010) werden keine Ergebnisse von Studien für die Ziele 2 und 3 präsentiert, die die makroökonomischen Wirkungen der Kohäsionspolitik umfassend aufzeigen.

1.4.2 Implikationen für die nordwestdeutschen Bundesländer

Auch wenn sich die vorhandenen empirischen Studien zu den Wirkungen der EU-Strukturpolitik auf die ärmsten Regionen und Länder konzentrieren (auf die Kohäsionsländer bzw. die Konvergenzregionen, die früheren Ziel-1-Gebiete), so lassen sich aus diesen Studien dennoch einige Schlussfolgerungen für den Stellenwert der EU-Strukturpolitik in Nordwestdeutschland ziehen.

Da die EU-Strukturpolitik in Ländern, die flächendeckend jährlich mit Finanzvolumina in der Größenordnung von bis zu fast 2% ihres Bruttoinlandsproduktes unterstützt wurden, nicht der dominante Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung war, kann dies auch nicht für Regionen erwarten werden, die wie Nordwestdeutschland in viel geringerem Umfang EU-Mittel erhalten. Hinzu kommt: Trotz vergleichbarer Intensität der Förderung sowie ähnlicher externer Triebkräfte war der Stellenwert der Förderung für die Aufholprozesse der massiv unterstützten Länder offenbar sehr verschieden. Dies legt den Schluss nahe, dass in nationalen (Standort-)Faktoren sowie in den nationalen (Standort-)Politiken die entscheidenden Ursachen für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse zu suchen sind. Daraus lässt sich wiederum schließen, dass die Entwicklung Nordwestdeutschlands in Relation zu anderen europäischen Regionen ganz wesentlich davon abhängt, wie die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland insgesamt verläuft. Mit anderen Worten: Nordwestdeutschland kann seine Position im europäischen Wettbewerb der Regionen nur verbessern, wenn die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands insgesamt positiver verläuft als in anderen Mitgliedsländern. Die EU-Strukturpolitik für Nordwestdeutschland allein wird demgegenüber nur marginalen Einfluss auf Nordwestdeutschlands wirtschaftliche Performance im europäischen Vergleich haben. Dies gilt umso mehr, als alle Regionen in der EU die Möglichkeit haben, die EU-Strukturpolitik zu nutzen.

Die genannten Argumente bedeuten indes nicht, dass die EU-Strukturpolitik für Nordwestdeutschland unwichtig wäre. Schon weil alle anderen Regionen in der EU und somit auch Süddeutschland ebenfalls in den Genuss der Strukturfonds kommen können, ist es geradezu unverzichtbar, diese Politik ebenfalls zu nutzen. Ein Wettbewerbsvorteil lässt sich durch die EU-Strukturpolitik allerdings nur erschließen, wenn sie effizienter als anderswo eingesetzt wird. Ansatzpunkte für eine effiziente Nutzung liegen auf der räumlichen Ebene und derjenigen der geförderten Projekte. Je mehr die Politik dort Wachstumsprozesse unterstützt, wo positive Externalitäten und Spillovers erzeugt werden können, desto größer wird ihr Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg Nordwestdeutschlands sein. Nach Lage der Dinge darf die Politik dabei die Agglomerationen und Metropolen zumindest nicht diskriminieren. Bei den Instrumenten kommt es darauf an, nur solche Projekte zu unterstützen, die das Produktionspotenzial dauerhaft erhöhen und in der Lage sind, endogene Wachstumsprozesse auszulösen. Eine Nutzung der EU-Strukturpolitik in diesem Sinne stellt einen wichtigen Parameter für eine erfolgreiche Standortpolitik Nordwestdeutschlands dar.

Hans-Ulrich Jung

2 Ausgangslage: Grundzüge einer Stärken-Schwächen-Analyse für Norddeutschland

In der regionalwirtschaftlichen Stärken-Schwächen-Analyse des norddeutschen Raumes stehen die folgenden Analysebereiche im Vordergrund:

- Raumstruktur und Standortbedingungen
- Bevölkerung
- Wirtschaft
- Bildung Wissenschaft und Forschung
- Arbeitsmarkt
- Einkommen und soziale Lage
- Kommunale Finanzen

In einem ersten Schritt wird jeweils die Position des norddeutschen Raumes, der aus den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie den Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen gebildet wird, unter den übrigen Bundesländern in Deutschland bestimmt. Da die ostdeutschen Bundesländer in vielen demographischen und wirtschaftlichen Feldern nach wie vor erheblich zurückliegen, sind die Positionen der norddeutschen Bundesländer an den westdeutschen Ländern zu messen. Die Messlatte eines ambitionierten Aufholprozesses für Norddeutschland sollten die wachstums- und einkommensstarken süddeutschen Länder sein, weshalb auf diese jeweils besonders eingegangen wird.

In einem zweiten Schritt stehen dann die regionalen Unterschiede innerhalb des norddeutschen Raumes im Vordergrund. Dabei werden die großstädtischen Verdichtungsräume Hamburg, Bremen, Hannover und Braunschweig/Salzgitter/Wolfsburg, die übrigen Großstädte und ihre Einzugsbereiche sowie die ländlichen Räume nach Möglichkeit separat betrachtet.

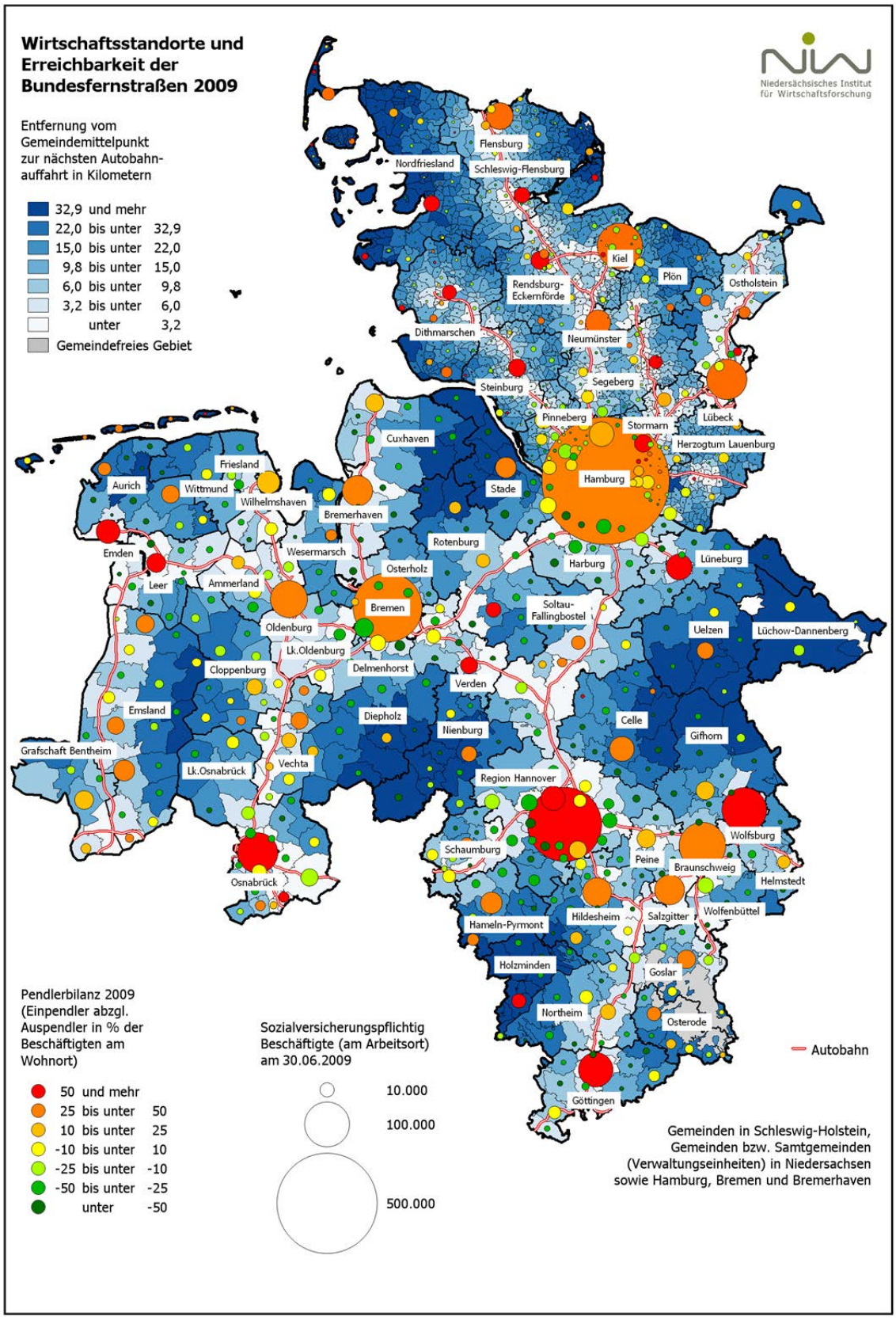
Abschließend werden vor dem Hintergrund der Kernergebnisse die grundlegenden Herausforderungen für die Regionalpolitik in Norddeutschland abgeleitet.

2.1 Raumstruktur und Standortbedingungen

Der norddeutsche Raum ist im Durchschnitt dünner besiedelt als das übrige Bundesgebiet. Die Bevölkerungsdichte liegt in den norddeutschen Küstenländern insgesamt um ein Zehntel und in den Flächenländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein sogar um ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt.

Auch innerhalb des norddeutschen Raumes ist die Verteilung der Bevölkerung ausgesprochen ungleich. Das gesamte mittlere und nördliche Niedersachsen – mit Ausnahme des Umlandes von Hamburg und Bremen – sowie das westliche Schleswig-Holstein sind sehr dünn besiedelt. Der stärker industrialisierte Mittelgebirgsraum des Osnabrücker Landes sowie des Leine- und Weserberglandes hat demgegenüber eine dichtere Besiedlung. Das gilt auch für die Achsen Hamburg – Neumünster – Kiel sowie Hamburg – Lübeck.

Abb.1: Wirtschaftsstandorte und Erreichbarkeit der Bundesfernstraßen in Norddeutschland



Quelle: Regionalbericht Norddeutschland 2010, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, August 2010

Die großstädtischen Zentren und ihre Verdichtungsräume sowie die großen Verkehrsachsen prägen die Standortqualitäten in besonderer Weise und sind wichtige Leitlinien der wirtschaftlichen Entwicklung. Herausragendes großstädtisches Zentrum in Norddeutschland ist die Freie und Hansestadt Hamburg, die mit fast 1,8 Mio.

Einwohnern als Metropole von internationalem Rang intensiv mit ihrem schleswig-holsteinischen und niedersächsischen Umland verflochten ist. Mit erheblichem Abstand folgt die Großstadt Bremen (548.000 Einwohner)[1] als Teil des Stadtstaates Bremen, die ebenso intensiv mit dem niedersächsischen Umland verflochten ist. Etwa gleich groß ist die niedersächsische Landeshauptstadt Hannover (521.000 Einwohner) als das überragende Zentrum im mittleren und südlichen Niedersachsen. Weitere 10 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern prägen die Siedlungsstruktur des übrigen norddeutschen Raumes, u.a. in Niedersachsen die Städte Braunschweig (247.000 Einwohner), Osnabrück (163.000) und Oldenburg (161.000) sowie in Schleswig-Holstein die Landeshauptstadt Kiel (238.000 Einwohner) und die Hansestadt Lübeck (210.000).

Herausragende Standortbedingungen ergeben sich nicht nur im Umfeld der großstädtischen Verdichtungsräume, sondern auch an den wichtigen Nord-Süd- und West-Ost-Achsen des Fernverkehrs, die z.B. durch die Autobahnen A 1 und A 7 bzw. A 30 und A 2 gebildet werden. Auf der anderen Seite sind einige Regionen in Norddeutschland durch große Entfernungen zu den großstädtischen Zentren und den überregionalen Verkehrsachsen gekennzeichnet (Abb. 1). Zu diesen peripheren Regionen, in denen die wirtschaftliche Dynamik z.T. sehr schwach ist, zählen vor allem der Grenzraum zu den neuen Bundesländern im nordöstlichen Niedersachsen, der mittlere Weserraum sowie der Oberweserraum und der mittlere Unterelberaum.

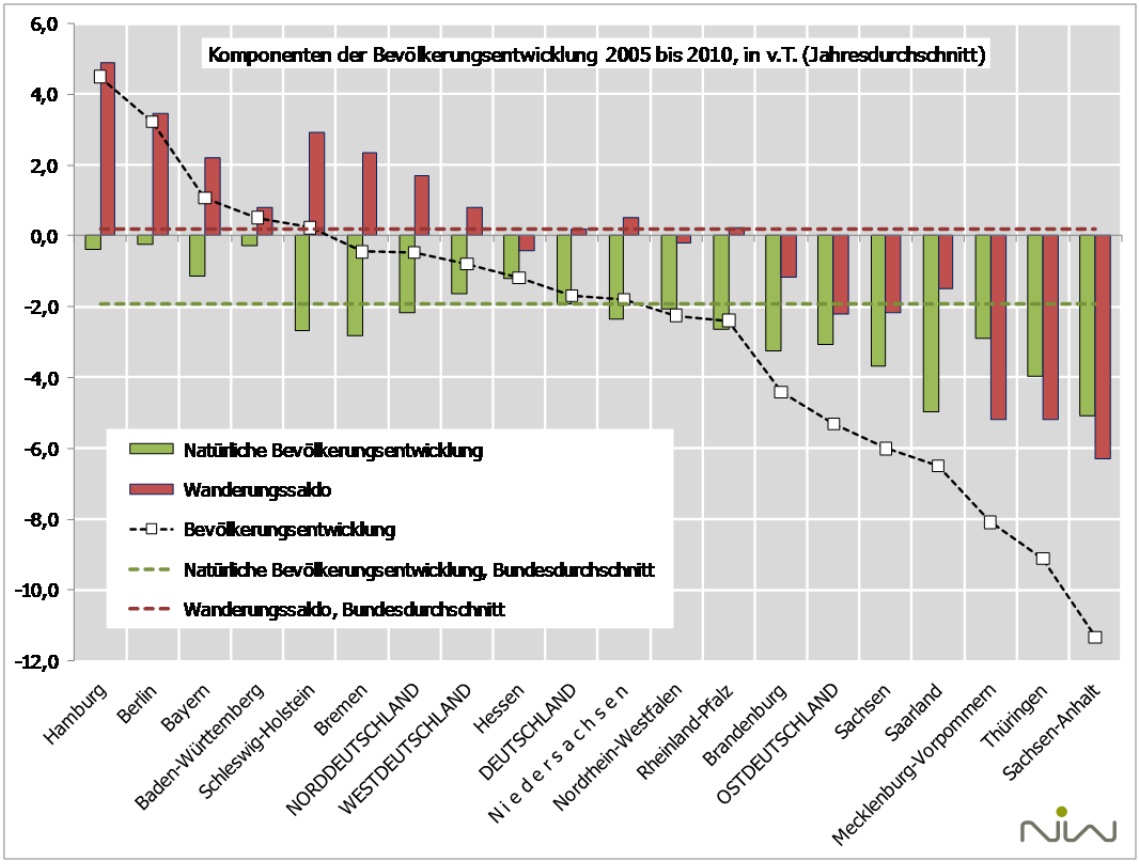
Aufgrund der Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen sowie der zunehmenden ökonomischen Nutzung der Meere als Energie- und Rohstoffquelle rücken die spezifischen Standortqualitäten der norddeutschen Küsten noch stärker in den Vordergrund. Die mit Abstand größten deutschen Seehäfen sind der Hamburger Hafen (94,7 Mio. t Jahresumschlag)[2], Bremerhaven/Bremen (53,8 Mio. t) und Wilhelmshaven (34,2 Mio. t), der als einziger deutscher Tiefwasserhafen in besonderer Weise auf den Ölimport ausgerichtet ist. Darüber hinaus verfügen die deutsche Nordseeküste sowie die Ostseeküste über ein Netz spezialisierter kleinerer Häfen. Besondere Chancen ergeben sich auch aus dem derzeit im Bau befindlichen Jade-Weser-Port in Wilhelmshaven, der Entwicklungsimpulse im strukturschwachen regionalwirtschaftlichen Umfeld auslösen und die logistische Verbundwirtschaft in Norddeutschland stärken dürfte.

2.2 Bevölkerung

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sowie die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen bilden wichtige Rahmendaten für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Sie sind nicht nur grundlegende Bestimmungsgrößen für das Angebot an Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt, sondern prägen auch die Nachfrage der Bevölkerung und der Haushalte in der Region nach haushaltsorientierten Dienstleistungen, nach Wohnungen sowie nach Infrastrukturleistungen und sonstigen öffentlichen Dienstleistungen. Bevölkerungszahl und -entwicklung sind deshalb auch strategische Kerngrößen der kommunalen Entwicklung.

[1] 1.1.2010.
[2] 2009.

Abb. 2: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2005–2010

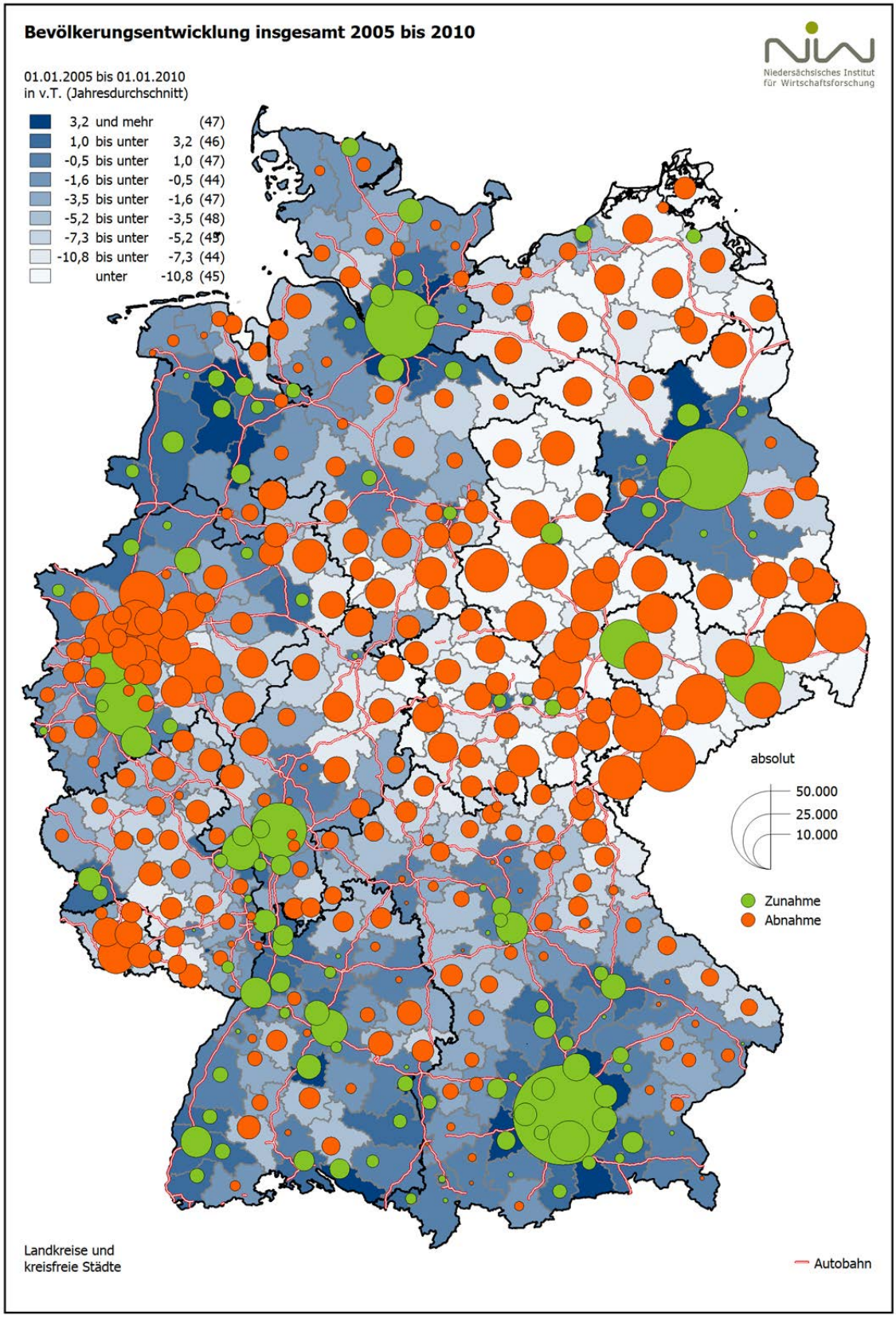


Quelle: Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landesämter, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Unter den Bundesländern besteht seit der Wiedervereinigung ein erhebliches West-Ost-Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung. Von 2000–2010 hat Ostdeutschland insgesamt 954.000 Einwohner verloren, während die westdeutschen Bundesländer 593.000 Einwohner hinzugewonnen haben. Der demographische Wandel führt allerdings in allen deutschen Regionen zu einer sich allmählich abschwächenden Bevölkerungsentwicklung. In den letzten Jahren hat sich der Rückgang in Ostdeutschland fast unvermindert fortgesetzt und in Westdeutschland schrumpft die Einwohnerzahl seit 2006 ebenfalls. Die Bevölkerungsentwicklung in Norddeutschland insgesamt liegt seit Langem in etwa im westdeutschen Durchschnitt, in den letzten Jahren war sie sogar etwas günstiger (Abb. 2). Eine noch günstigere Bevölkerungsentwicklung hatten allerdings die süddeutschen Länder. In Nordrhein-Westfalen und im mittleren Westdeutschland schrumpfen die Einwohnerzahlen bereits seit Mitte des letzten Jahrzehnts. Auch Bayern und Baden-Württemberg sind seit 2008 von leicht rückläufigen Einwohnerzahlen betroffen. In Norddeutschland insgesamt sinken die Bevölkerungszahlen ebenfalls seit 2008, in Niedersachsen seit 2005, in Bremen seit 2007 und in Schleswig-Holstein seit 2008. Hamburg wächst nach wie vor leicht.

Bereits seit Langem ist die Bevölkerungsentwicklung in Norddeutschland durch starke regionale Gegensätze gekennzeichnet. Dies hat sich im laufenden Jahrzehnt fortgesetzt (Abb. 3).

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2005–2010



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landesämter, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

- Das stärkste Bevölkerungswachstum in Norddeutschland hat der Verdichtungsraum Hamburg. Hamburg hat als „wachsende Stadt“ nicht nur in den letzten Jahren die drittstärksten Bevölkerungszuwächse nach München und Berlin, auch das Umland verzeichnet nach wie vor Einwohnerzuwächse im Zuge des Suburbanisierungsprozesses. In der Region Hannover ist der Zuwachs demgegenüber nur noch gering und im Verdichtungsraum Bremen können in den letzten Jahren die Zuwächse der Stadt die Verluste des Umlands nicht mehr kompensieren. Im Verdichtungsraum Braunschweig verzeichnet nur noch die Stadt Braunschweig leichte Zuwächse. Die Städte Wolfsburg und Salzgitter sowie die Umlandkreise haben in den letzten Jahren rückläufige Einwohnerzahlen.
- Unter den sonstigen großstädtischen Räumen in Norddeutschland hat Oldenburg die stärksten Bevölkerungsgewinne. Auch in der Region Kiel ist die Bevölkerungsentwicklung nach wie vor günstig. Durch deutlich rückläufige Einwohnerzahlen sind demgegenüber die städtischen Regionen Osnabrück, Lübeck, Göttingen und Hildesheim geprägt.
- Ausgesprochen gegensätzlich ist die Bevölkerungsentwicklung in den ländlichen Räumen von Norddeutschland. Zu den Regionen mit den bundesweit stärksten Bevölkerungszuwächsen zählen die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen, wobei die nach wie vor positive natürliche Entwicklung von Wanderungsgewinnen überlagert wird. Die Bevölkerungsentwicklung im engeren Raum der Nordseeküste ist dagegen vor allem wegen der ungünstigeren natürlichen Entwicklung rückläufig. Die Einwohnerverluste konzentrieren sich in den letzten Jahren auf den Jade-Weser-Raum sowie den Unterweser- und Unterelberaum und hier besonders auf die Städte Bremerhaven, Wilhelmshaven und Cuxhaven. Die ostfriesische Küste und auch Nordfriesland haben demgegenüber eine weniger ungünstige Bevölkerungsentwicklung. Einige Wohnstandorte in den Landkreisen des Küstenraumes verzeichnen vor allem aufgrund der Zuwanderung von älteren Menschen nach wie vor steigende Einwohnerzahlen. An der Ostseeküste stehen Bevölkerungszuwächsen im Raum Kiel, Flensburg und Ostholstein deutliche Verluste im Raum Lübeck sowie in Schleswig und an der Schlei gegenüber. Die ländlichen Räume im mittleren Niedersachsen zwischen den Verdichtungsräumen Hamburg, Bremen und Hannover, die früher stark von den Suburbanisierungsprozessen profitierten, haben in den letzten Jahren eine durchweg rückläufige Einwohnerentwicklung. Das nordöstliche Niedersachsen sowie das südliche Niedersachsen mit dem Harz, dem Harzvorland und dem Leine-Weser-Bergland verzeichnen die mit Abstand stärksten Einwohnerverluste.

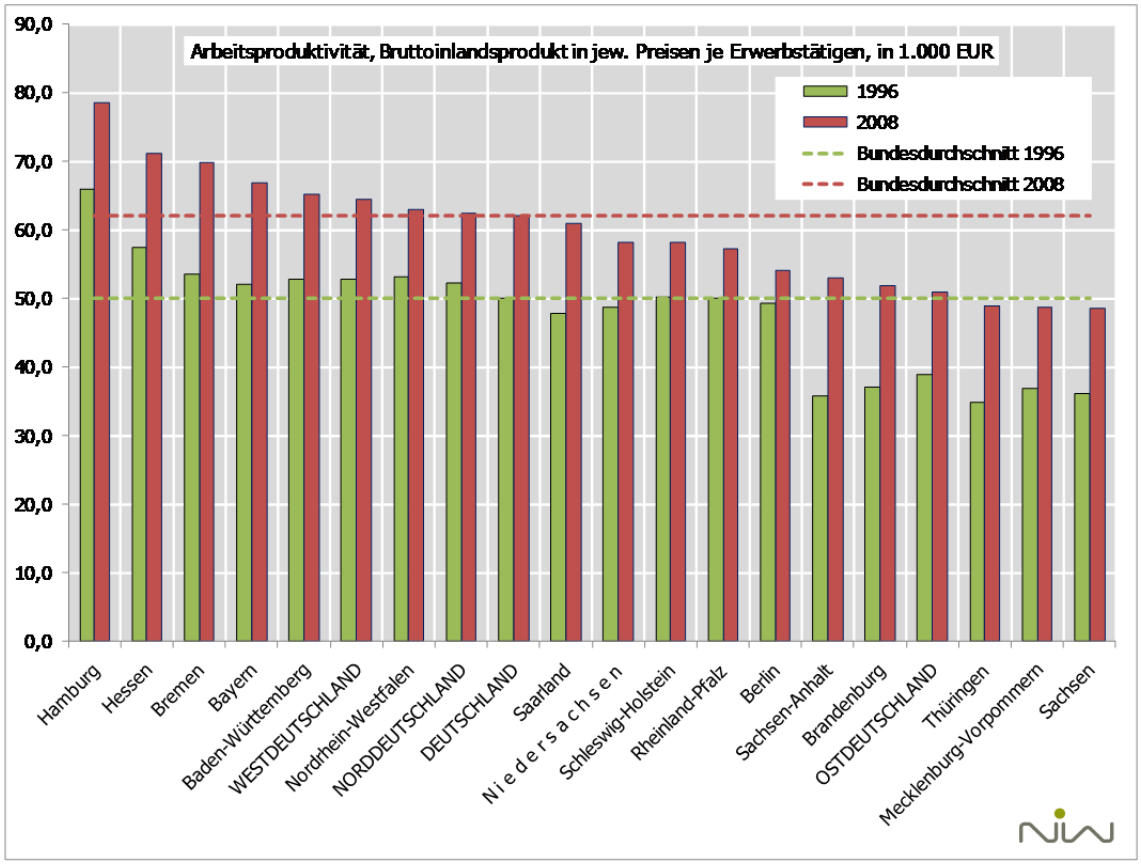
Insgesamt sind die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung in Norddeutschland stärker als in anderen Teilen des Bundesgebietes. Vor allem bei den ländlichen Räumen zählen niedersächsische Regionen sowohl zur Spitzengruppe als auch zu den größten Verlierern.

2.3 Wirtschaft

Wirtschaftskraft

In Norddeutschland wird insgesamt ein Bruttoinlandsprodukt von 401,9 Mrd. €[3] erwirtschaftet, was einem Anteil von 16% im gesamten Bundesgebiet entspricht. Die Wirtschaftskraft[4] bildet die Relation zwischen Wertschöpfung und Bevölkerung ab und ist in Deutschland nach wie vor durch ein erhebliches Gefälle von Westdeutschland (106)[5] nach Ostdeutschland (75) geprägt. Norddeutschland (100) liegt genau im Bundesdurchschnitt, damit aber deutlich unter dem Niveau der westdeutschen Länder. Eine Betrachtung des Indikators für die einzelnen norddeutschen Länder ist aufgrund der intensiven grenzüberschreitenden Pendlerverflechtungen nicht sinnvoll.[6] Unter den Flächenländern ist die Wirtschaftskraft vor allem in Baden-Württemberg (112), Bayern (117) und Hessen (120) weit überdurchschnittlich.

Abb. 4: Arbeitsproduktivität in den west- und ostdeutschen Bundesländern 1996 und 2008



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungsstand August 2009, eigene Berechnungen N I W. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

[3] Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen, 2008.

[4] Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 2008.

[5] Jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100.

[6] In dem Indikator „Wirtschaftskraft“ wird die Wertschöpfung, die auf den Arbeitsort bezogen ist, mit der am Wohnort gemessenen Bevölkerung kombiniert. Er ergibt daher nur für Arbeitsmarktregionen mit ausgeglichener Pendlerbilanz sinnvoll interpretierbare Ergebnisse. Fallen Wohn- und Arbeitsort weit auseinander, wie beispielsweise im Stadt-Umland-Bereich, ist der Indikator stark verzerrt. Entsprechend ist der Wert für Hamburg und Bremen überhöht, weil nicht berücksichtigt wird, dass auch Einwohner aus dem Umland als Pendler dort zur Entstehung der Wertschöpfung beitragen.

Die Arbeitsproduktivität bezeichnet die Wertschöpfung in Relation zum Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit und ist damit ein wichtiges Charakteristikum der regionalen Wirtschaftsstruktur (Abb. 4). Eine höhere Produktivität begründet in der Regel ein überdurchschnittliches Einkommensniveau. Die Arbeitsproduktivität ist in Ostdeutschland (82)[7] nach wie vor deutlich geringer als in den westdeutschen Ländern (104). In Norddeutschland liegt die Arbeitsproduktivität leicht über dem Bundesdurchschnitt (101). Dabei hat Hamburg (127) eine Spitzenposition inne, und auch in Bremen (113) ist die Arbeitsproduktivität vergleichsweise hoch. Unter den westdeutschen Flächenländern ist die Relation zwischen der Wertschöpfung und der eingesetzten Arbeit in Hessen (115), Bayern (108), Baden-Württemberg (105) und Nordrhein-Westfalen (102) überdurchschnittlich. Schleswig-Holstein und Niedersachsen (beide 94) haben zusammen mit dem Saarland (98) und Rheinland-Pfalz (92) die niedrigste Arbeitsproduktivität unter den westdeutschen Ländern.

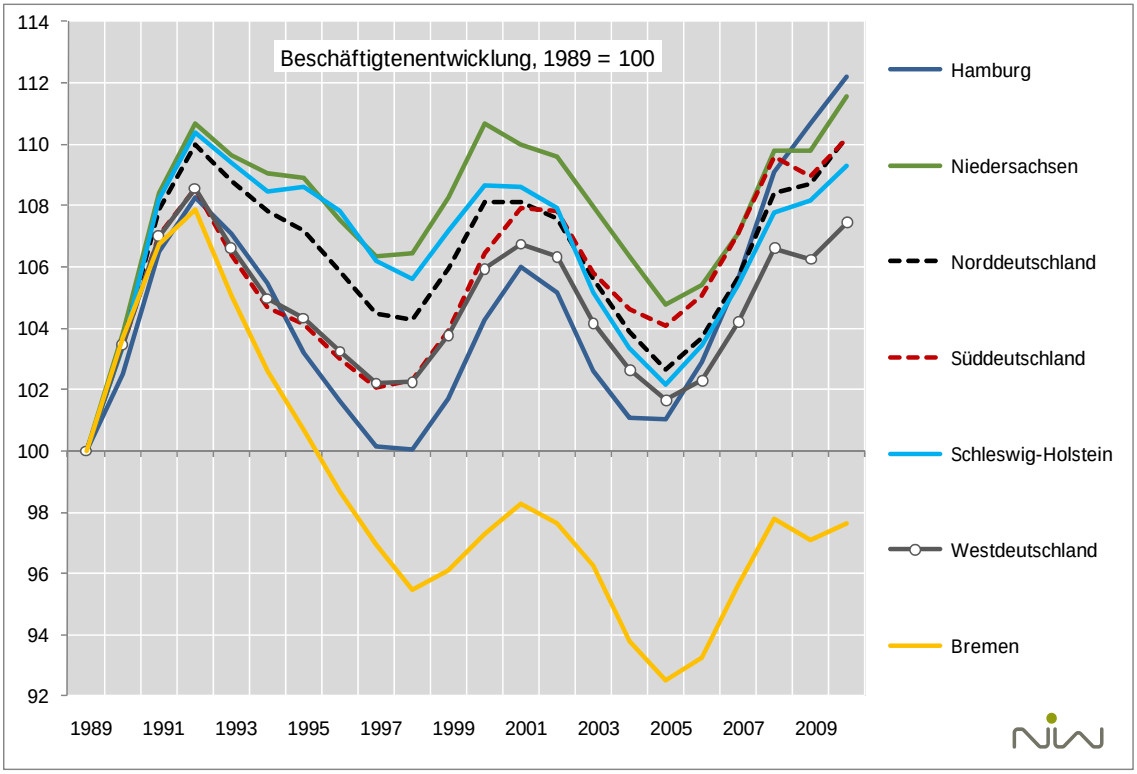
Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung

Die Beschäftigtenentwicklung der letzten zwei Jahrzehnte in Norddeutschland und seinen Bundesländern folgte in den Grundzügen den konjunkturellen Zyklen, dennoch gab es deutliche Unterschiede im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Ländern (Abb. 5).

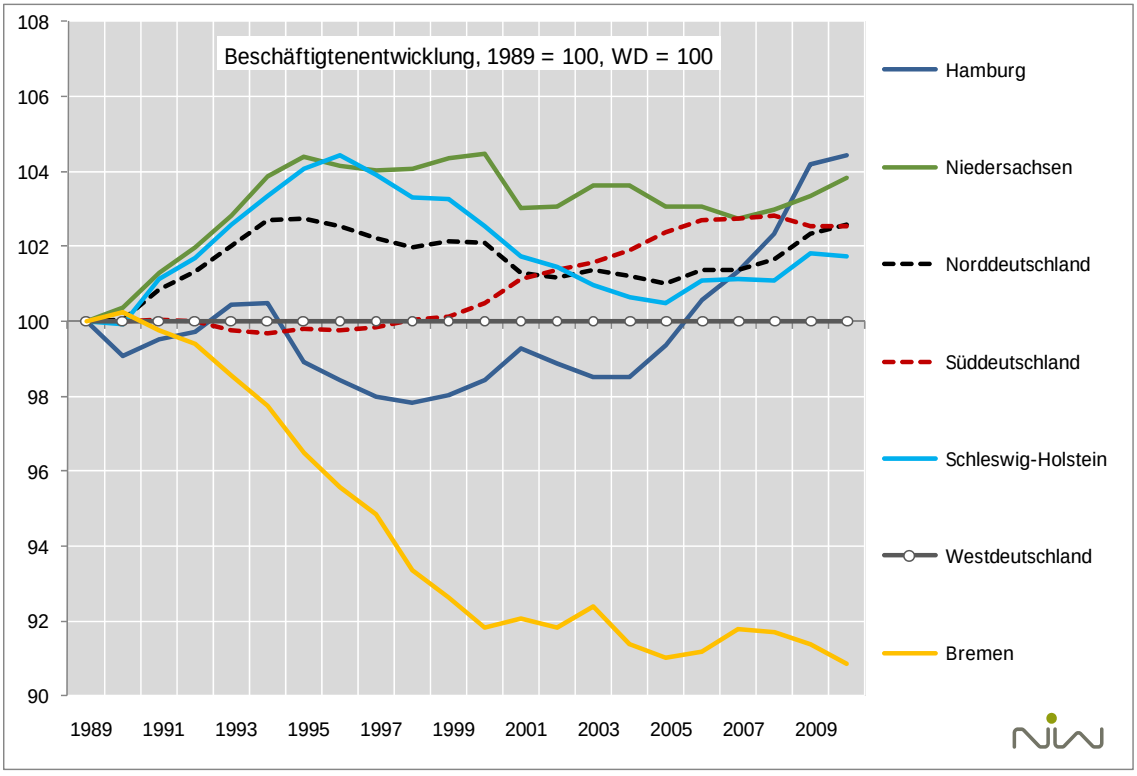
- In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung konnten die norddeutschen Länder aufgrund ihrer Lage und ihrer Wirtschaftsstruktur weit überdurchschnittlich von diesem Ereignis profitieren. Auch mit dem allgemeinen Abbau der Beschäftigung im weiteren Verlauf der 90er Jahre blieb die Beschäftigtenentwicklung zunächst günstiger als im übrigen Westdeutschland und erst gegen Ende der 90er Jahre verringerte sich der Vorsprung. Vor allem die süddeutschen Länder expandierten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre sehr viel stärker und holten rasch den Rückstand vom Anfang des Jahrzehnts wieder auf.
- Der konjunkturelle Einbruch in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts war in Norddeutschland stärker ausgeprägt als im übrigen Westdeutschland. Vor allem in den süddeutschen Ländern Bayern und Baden-Württemberg blieb der Beschäftigtenabbau sehr viel moderater. Demgegenüber verloren die ostdeutschen Länder fast ebenso viel Beschäftigte wie Westdeutschland.
- Mit der erneuten konjunkturellen Belebung in den Jahren 2005–2008 entwickelte sich die Beschäftigungslage in Norddeutschland wieder überdurchschnittlich. Am höchsten war das Wachstum in Hamburg, aber auch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen stieg die Zahl der Beschäftigten stärker als im Bundesdurchschnitt. Unter den übrigen westdeutschen Ländern konnte in dieser Phase lediglich Bayern mithalten, Baden-Württemberg blieb deutlich zurück. Aber auch die ostdeutschen Bundesländer hatten von 2005–2008 eine überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung. Am stärksten waren die Zuwächse in Berlin und Brandenburg. Sachsen-Anhalt und Thüringen entwickelten sich sehr viel schwächer.
- Von der aktuellen Wirtschaftskrise war die norddeutsche Wirtschaft nur in geringem Ausmaß betroffen. Von 2008–2009 stieg die Beschäftigtenzahl sogar noch geringfügig, während sie vor allem im Saarland, in Nordrhein-Westfalen sowie in Baden-Württemberg und in Bayern schrumpfte. Innerhalb von Norddeutschland hatte Bremen die ungünstigste Entwicklung.

[7] Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008.

Abb. 5: Beschäftigtenentwicklung in Nord- und Süddeutschland seit Ende der 80er Jahre



Abweichung vom westdeutschen Trend



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 6/2011

Insgesamt hat sich in der langfristigen Betrachtungslage die Beschäftigung in Nord- und Süddeutschland etwa gleich entwickelt. In Westdeutschland lag die Beschäftigungszahl 2010 um knapp 8% über dem Ausgangsniveau von 1989, in Norddeutschland und Süddeutschland um etwa 10%. Dabei hat sich Süddeutschland vor allem im letzten Jahrzehnt stärker entwickelt, dann aber in der Krise überdurchschnittlich verloren.

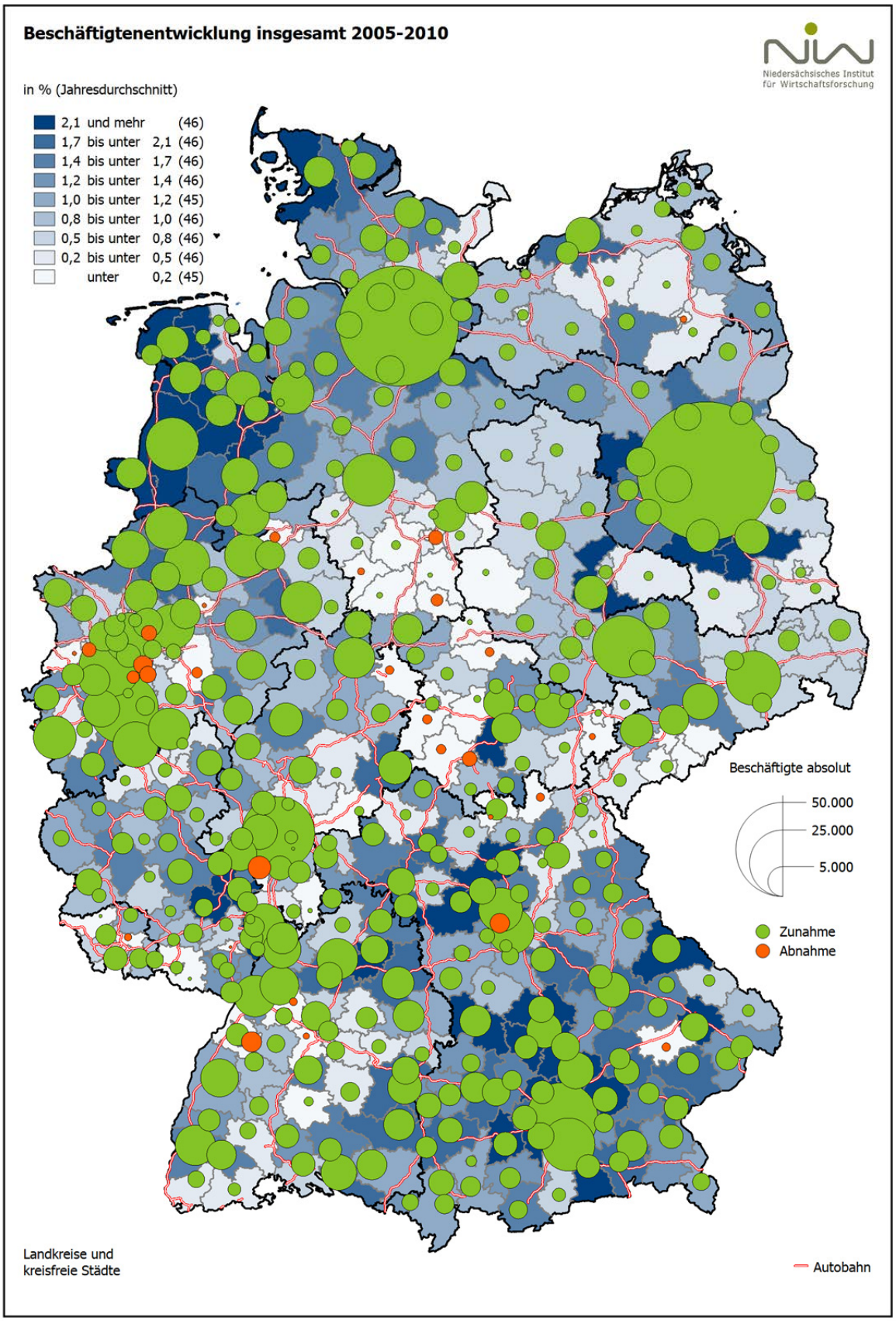
In Norddeutschland wurde die Stärke der ersten Hälfte der 90er Jahre vor allem durch Niedersachsen und Schleswig-Holstein und dann bis Mitte des letzten Jahrzehnts allein durch Niedersachsen getragen. Die Beschäftigtenzahl in Bremen brach nach 1992 sogar überdurchschnittlich ein, und auch Hamburg hatte zunächst eine ungünstigere Entwicklung. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts hat vor allem Hamburg sehr stark an Dynamik gewonnen, während sich Niedersachsen und Schleswig-Holstein in etwa im Bundestrend entwickelten. Auch Bremen konnte seine Schwächephase Mitte des letzten Jahrzehnts überwinden.

Insgesamt lag damit die Beschäftigtenzahl im Jahr 2010 in Hamburg um etwa 12% über dem Ausgangsniveau von 1989, in Niedersachsen um 11% und in Schleswig-Holstein um 9%. In Bremen war der Beschäftigungsstand 2010 noch immer um etwa 2% niedriger als 1989. Insgesamt legt dies die besondere Bedeutung von Hamburg für die Wirtschafts- und Beschäftigungsdynamik in Norddeutschland dar.

Die Beschäftigtenentwicklung innerhalb Norddeutschlands war auch in den letzten Jahren durch starke regionale Unterschiede geprägt (Abb. 6).

- Im Gegensatz zu den 90er Jahren haben in den letzten Jahren die Verdichtungsräume wieder an Beschäftigungsdynamik gewonnen. An der Spitze der Wachstumsdynamik steht in Norddeutschland der Verdichtungsraum Hamburg, wobei die Umlandbereiche nach wie vor von starken Suburbanisierungstendenzen profitieren. Auch im weiteren Hamburger Umfeld entwickelt sich die Beschäftigungsgrundlage entlang der großen Verkehrsachsen ausgesprochen positiv. Eine überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung hat in den letzten Jahren auch wieder der Verdichtungsraum Bremen. Im Verdichtungsraum Braunschweig/Wolfsburg/Salzgitter ist die Beschäftigtenentwicklung demgegenüber mit Ausnahme der Stadt Braunschweig vergleichsweise ungünstig. Auch im Verdichtungsraum Hannover liegt die Beschäftigtenentwicklung in den letzten Jahren deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.
- Die Städte mittlerer Größenordnung und ihre Wirtschaftsräume weisen im norddeutschen Raum eine durchaus unterschiedliche Entwicklung auf. Weit überdurchschnittlich ist die Beschäftigtenentwicklung in den Regionen Oldenburg und Kiel. Im Mittelfeld liegen Lübeck und Osnabrück. Zu den wachstumsschwachen Stadtregionen zählen Göttingen und Hildesheim.
- Eine positive Entwicklung verzeichnen die Wirtschaftsstandorte und -regionen entlang von Entwicklungsachsen mit international bzw. national bedeutsamen Verkehrsleitlinien. Als herausragende Beispiele können die Achse der A 7 bzw. A 1 von der dänischen Grenze bei Flensburg bis Hamburg, der gesamte Raum zwischen Hamburg und Bremen sowie der Raum Bremen und Oldenburg bis Osnabrück gelten. Auch entlang der großen Ost-West-Achsen der A 2 Berlin – Hannover – Ruhrgebiet sowie der A 30 Ostwestfalen – Osnabrück – Enschede/NL ist die Entwicklung ausgesprochen stark.

Abb. 6: Beschäftigtenentwicklung 2005–2010



Quelle: N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 6/2011

- In Norddeutschland gibt es seit Langem ausgeprägte Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung der ländlichen Räume. Eine weit überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung verzeichnen auch in den letzten Jahren die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen sowie der Raum zwischen Hamburg, Bremen und Hannover. Schwächer entwickelten sich lange Zeit die ländlichen Räume im nordöstlichen Schleswig-Holstein sowie in den abgelegeneren Küstenräumen an Nord- und Ostsee. Besondere Entwicklungsprobleme hatten dabei die Wirtschaftsräume an Jade und Unterweser sowie an der Unterelbe. In den letzten Jahren hat sich aber die Beschäftigtenentwicklung nicht nur in Ostfriesland, sondern auch im gesamten Küstenraum beträchtlich verbessert. Nach wie vor ungünstig ist die Entwicklung entlang der Ostseeküste abseits der Städte Kiel und Lübeck. Ausgesprochen ungünstig bleibt auch in den letzten Jahren die Entwicklung in den abgelegeneren ländlichen Räumen im nordöstlichen Niedersachsen sowie vor allem im südlichen Niedersachsen mit Beschäftigtenverlusten in der Harzregion und im Weserbergland.

Wirtschaftsstruktur und wirtschaftlicher Strukturwandel

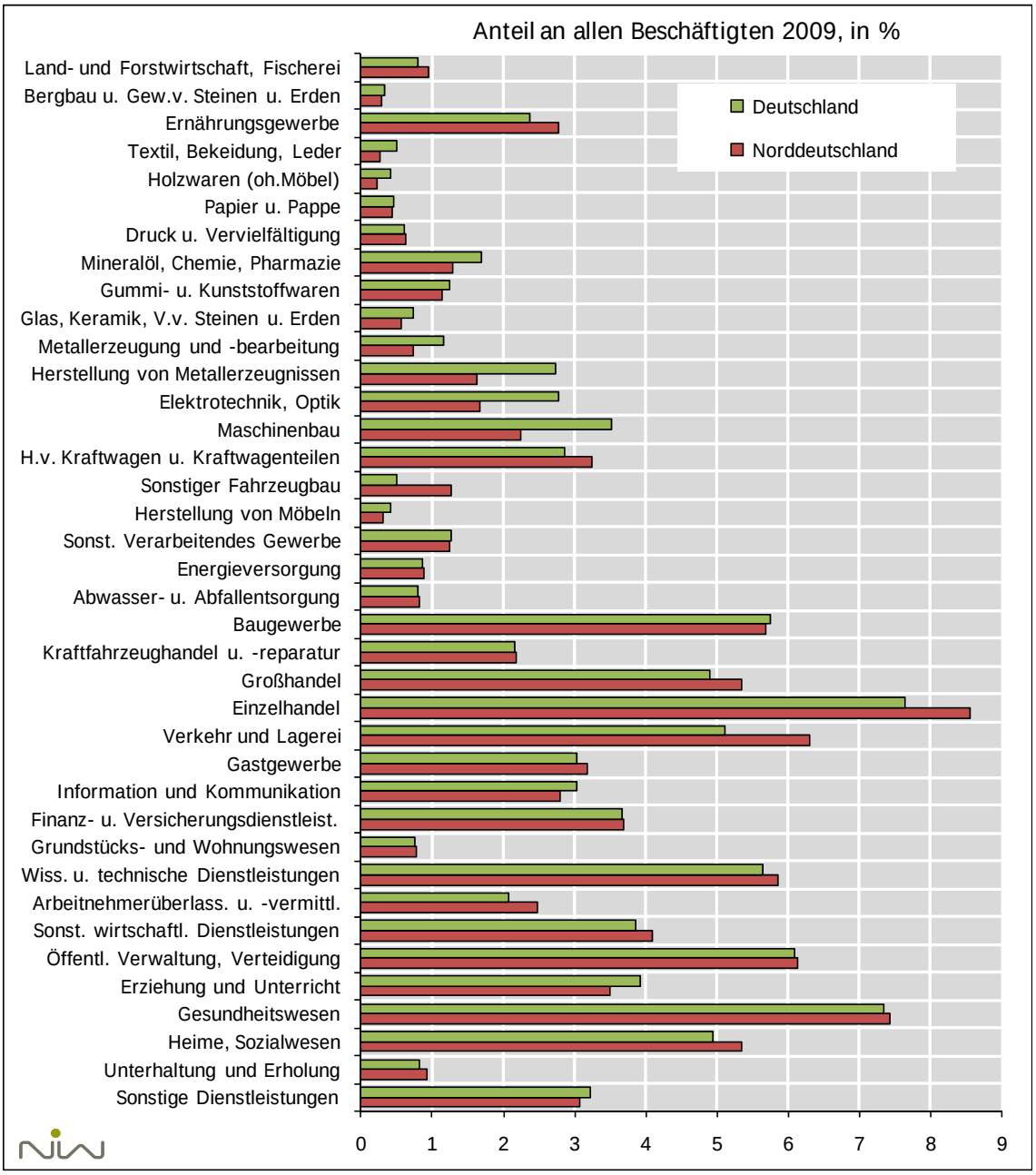
Der Anteil der Erwerbstätigen in Produzierenden Gewerbe ist in Norddeutschland (84)[8] erheblich geringer als in den westdeutschen Ländern (103). Dies gilt sowohl für die Stadtstaaten Hamburg (58) und Bremen (82) als auch für Schleswig-Holstein (76) und Niedersachsen (95). Die höchste industrielle Prägung haben in Deutschland die westdeutschen Länder Saarland (112), Bayern (114) und Baden-Württemberg (128). Im „klassischen" Industrieland Nordrhein-Westfalen (95) und in Hessen (88) ist das Gewicht des Produzierenden Gewerbes in der Wirtschaftsstruktur mittlerweile unterdurchschnittlich.

Das Produzierende Gewerbe steht in Norddeutschland vor allem in den großindustriell geprägten Standorten Wolfsburg, Salzgitter und Emden im Vordergrund. Überdurchschnittlich vertreten ist es auch in den Landkreisen Cloppenburg und Vechta, Holzminden, Wesermarsch und Osterode am Harz. Eine geringe industrielle Prägung haben die übrigen größeren Städte. Die Kreise mit der geringsten Bedeutung des Produzierenden Gewerbes sind in Norddeutschland Leer und Aurich, Rendsburg-Eckernförde, Ostholstein und Schleswig-Flensburg sowie Plön, Wittmund und Nordfriesland.

Das Spezialisierungsmuster des Produzierenden Gewerbes in Norddeutschland ist ausgesprochen breit (Abb. 7). Die größten Zweige sind das Baugewerbe (mit 246.000 Beschäftigten)[9], der Straßenfahrzeugbau (141.000), das Ernährungsgewerbe (120.000), der Maschinenbau (98.000), die Elektrotechnik (73.000) sowie die Chemische Industrie (56.000). In besonderer Weise spezialisiert ist die norddeutsche Wirtschaft auf einige kleinere Branchen wie den Schiffbau, den Luftfahrzeugbau sowie Mineralölverarbeitung und Gummiverarbeitung.

[8] Spezialisierung: Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008.
[9] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2009.

Abb. 7: Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Norddeutschland 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundeagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Die Wirtschaft ist in Norddeutschland (105)[10] insgesamt stärker auf Dienstleistungen ausgerichtet als in Westdeutschland (99). Innerhalb von Norddeutschland steht der Verkehrssektor aufgrund der Hafen- und Distributionsfunktionen (123) sehr stark im Vordergrund (Abb. 7). Überdurchschnittlich vertreten sind auch der Groß- und Einzelhandel (110 bzw. 112), die Gesundheitswirtschaft (104), das Gastgewerbe (105) sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (103) mit besonderen Schwerpunkten bei den Informationsdienstleistungen, Versicherungen, Rechts-, Wirtschafts- und Unterneh-

[10] Spezialisierung: Anteil an den Beschäftigten insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008.

mensberatungen, wissenschaftlichen und technischen Diensten, bei Werbung und Marktforschung sowie sonstigen wirtschaftlichen Diensten.

Unter den norddeutschen Ländern ist vor allem die Metropole Hamburg auf Dienstleistungen spezialisiert. Sie ist als großer Hafenstandort und als Luftverkehrsdrehkreuz im Norden in herausragender Weise auf den Verkehrssektor ausgerichtet. Als Metropole stehen für Hamburg darüber hinaus die Dienstleistungen für Unternehmen sowie die Finanzdienstleistungen stark im Vordergrund. In der Wirtschaftsstruktur des Landes Bremen ist der Verkehrssektor noch bedeutsamer. Überrepräsentiert sind darüber hinaus auch die Dienstleistungen für Unternehmen. Die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben besondere Schwerpunkte im Gastgewerbe, im Handel, bei der Öffentlichen Verwaltung und im Gesundheits- und Sozialwesen.

Die norddeutsche Wirtschaft ist in besonderer Weise durch vier, von ihrem gesamtwirtschaftlichen Gewicht her bedeutsame Wertschöpfungsketten bzw. Cluster geprägt.

- Die Mobilitätswirtschaft, zu der neben dem Straßenfahrzeugbau der Luftfahrzeugbau sowie der Schienenfahrzeugbau und der Schiffbau zählen, macht vor allem die herausragende technologische Stärke des Nordens aus.[11] Die technologischen Kompetenzen im Automobilbau reichen weit über die Fertigungstechnik hinaus und beziehen eine Vielzahl anderer Technologiefelder komplementär mit ein (z. B. Elektronik, Mess-, Steuer- und Regeltechnik, Metallurgie oder Oberflächentechnik). Entsprechend gibt der Automobilbau auch in anderen Bereichen vielfältige technologische Impulse und schafft zusätzliche Expansionsmöglichkeiten in verbundenen Dienstleistungsbereichen wie z. B. der Logistik oder der Telematik. Der Automobilbau ist mit seinen Zulieferern ein „Leitsektor“ von besonders großer Bedeutung für das technologische und qualifikatorische Know-how. Die Bedeutung des Automobilbaus für die technologischen Kompetenzen Norddeutschlands ist demnach noch deutlich höher als die für Produktion, Einkommen und Beschäftigung.
- Die Wertschöpfungskette der Agrar- und Ernährungswirtschaft mit etwa 242.000 Beschäftigten und zusätzlich etwa 128.000 nicht versicherungspflichtigen Erwerbstätigen (Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen)[12] stellt in Norddeutschland eine zweite besondere Kompetenz dar.[13] Dazu zählen die Landwirtschaft mit Pflanzenbau und Tierhaltung, Forstwirtschaft und Gartenbau, der Agrarhandel sowie sonstige Agrardienstleistungen, die Ernährungswirtschaft mit der Herstellung von Nahrungsmitteln und dem (Groß-)Handel mit Nahrungsmitteln, die Herstellung von Agrartechnik und Agrarchemikalien sowie die Herstellung von Maschinen für das Ernährungsgewerbe und die Tabakverarbeitung. Die Landwirtschaft ist außerhalb der größeren Städte in Norddeutschland in fast allen Räumen überdurchschnittlich vertreten. Sie hat eine extrem hohe Bedeutung im Ammerland (Gartenbau) sowie im Oldenburger Münsterland (Intensivtierhaltung). Sie ist darüber hinaus im gesamten niedersächsischen Küstenraum, im Elbe-Weser-Dreieck, im mittleren Weserraum sowie im nordöstlichen Niedersachsen deutlich überrepräsentiert. Ähnliches gilt auch für die schleswig-holsteinische Nordseeküste und den Raum Schleswig-Flensburg.

[11] Vgl. Regionalbericht Norddeutschland 2010: 79 ff.
[12] 2008.
[13] Vgl. Regionalbericht Norddeutschland 2010: 82 ff.

- Ein dritter Bereich umfasst die Maritime Wirtschaft in Norddeutschland mit etwa 145.000 Beschäftigten[14], die durch ein sehr heterogenes Spektrum an Branchen geprägt wird. Im Kern sind dies die Seeschifffahrt und die maritimen Dienstleistungen, der Schiffbau und seine Zulieferindustrien, die verschiedenen Segmente der Meerestechnik sowie auch die Hafenwirtschaft und Hafenlogistik.
- Ein vierter Schwerpunkt ist die Wertschöpfungskette der Gesundheitswirtschaft mit fast 612.000 Beschäftigten[15]. Sie umfasst nach einer Sonderuntersuchung des NIW den Kernbereich der Gesundheits- und Pflegedienstleistungen, die Vorleistungsindustrien, den Groß- und Facheinzelhandel sowie die sonstigen Gesundheitsdienste[16].

Wissensintensive Wirtschaftszweige

Die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland zeigt seit Langem einen „doppelten Strukturwandel“. Zum einen ist das Wachstum des produzierenden Sektors im Vergleich zu dem des Dienstleistungssektors verhalten, mit deutlichen Beschäftigtenverlusten in der Industrie seit Anfang der 90er Jahre. Zum anderen entwickeln sich sowohl im produzierenden Bereich als auch innerhalb des Dienstleistungssektors die wissens- und forschungsintensiven Wirtschaftszweige günstiger als diejenigen, die weniger auf den Einsatz von hochqualifizierten Arbeitskräften und moderne Produktionsanlagen angewiesen sind. In längerfristiger Sicht sind per saldo zusätzliche Arbeitsplätze weitgehend nur im wissensintensiven Bereich der Wirtschaft entstanden. Gerade die wissensintensiven, meist unternehmensbezogenen Dienstleistungen haben sehr stark an Bedeutung gewonnen. Die Beschäftigungsperspektiven für den nicht wissensintensiven Sektor in Deutschland sind nicht nur für die produzierenden Bereiche, sondern auch für die Dienstleistungen ungünstig.

Insgesamt sind die wissensintensiven Wirtschaftszweige[17] in Westdeutschland (105)[18] deutlich stärker vertreten als im Osten Deutschlands (78) (Abb. 8). An der Spitze stehen unter den Flächenländern Baden-Württemberg (120), Bayern (113) und Hessen (109). Diesem Übergewicht des Südens und der Mitte hat der Norden nur die Spitzenposition des Stadtstaates Hamburg (114) sowie die durchschnittliche Position von Bremen (100) entgegenzusetzen. Niedersachsen (93) und Schleswig-Holstein (83) bilden die Schlusslichter unter den westdeutschen Ländern. Entsprechend ist die Wissensintensität der Wirtschaft in Norddeutschland insgesamt (96) unterdurchschnittlich.

Innerhalb von Norddeutschland ist die Bedeutung der wissensintensiven Wirtschaftszweige in den großstädtischen Räumen (102) erheblich höher als in den ländlichen Räumen (78), wobei sie sich in besonderer Weise auf die großstädtischen Zentren der Verdichtungsräume (121) konzentrieren.

[14] Sonderauswertung der NORD/LB 2010.

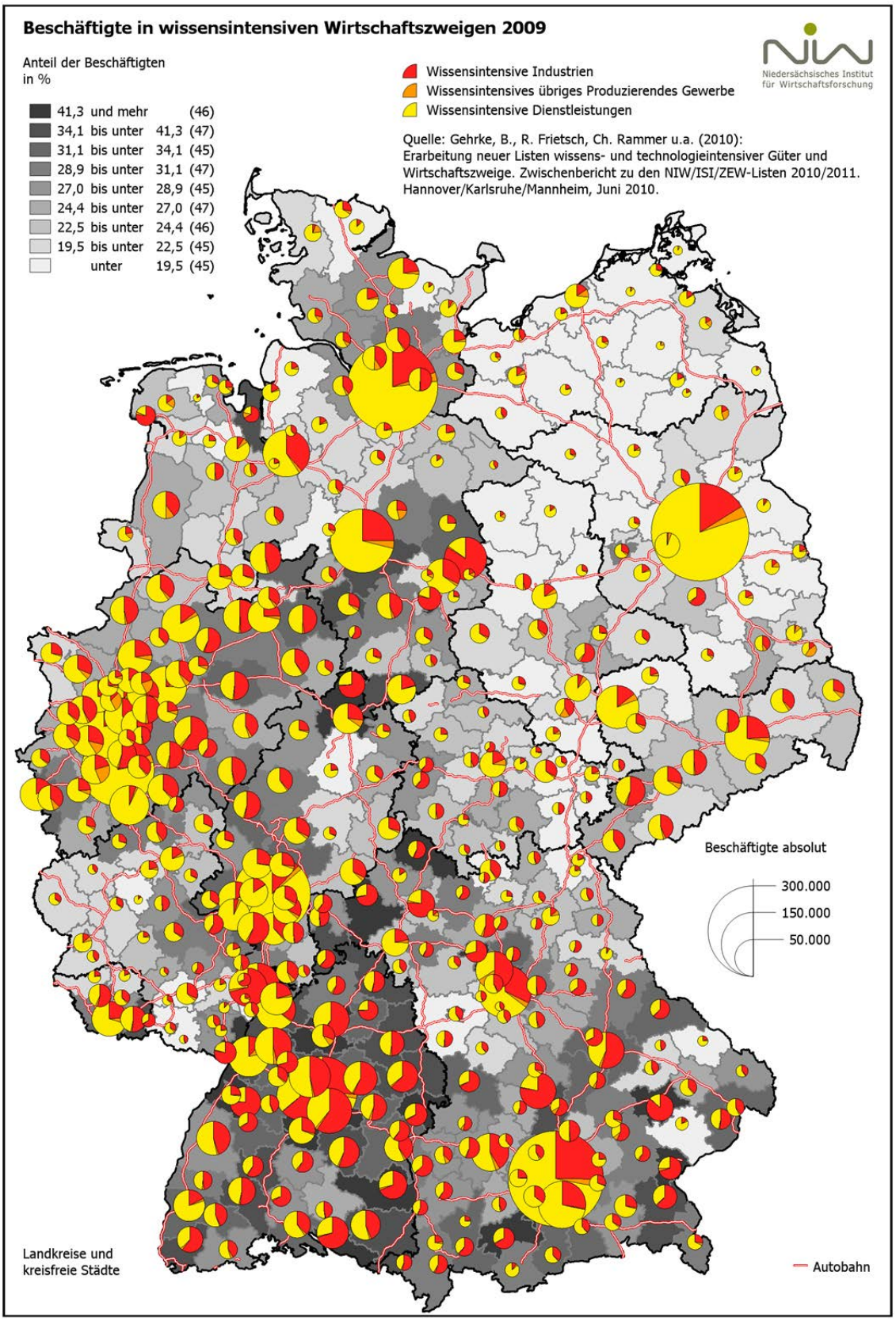
[15] 2008.

[16] Vgl. Regionalbericht Norddeutschland 2010: 96 ff.

[17] Abgrenzung hier auf Basis der WZ 2008 (2-Steller); Quelle: Gehrke et al. (2010).

[18] Wissensintensität: Anteil der wissensintensiven Wirtschaftszweige an der Beschäftigung insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2009.

Abb. 8: Wissensintensive Wirtschaftszweige



Quelle: Regionalbericht Norddeutschland 2010, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, August 2010

2.4 Bildung, Wissenschaft und Forschung

Der Strukturwandel zur Wissens- und Dienstleistungswirtschaft hat beträchtliche Konsequenzen für die Anforderungen an die Qualifikation der Erwerbstätigen. Einerseits verschiebt sich die Nachfrage nach qualifizierten Ausbildungen allein dadurch, dass die wissensintensiven Wirtschaftsbereiche kontinuierlich ein höheres Gewicht an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gewinnen. Andererseits ist in diesen Bereichen Innovationen meist der konstituierende Wettbewerbsparameter und der Innovationsdruck ist erfahrungsgemäß wesentlich höher als in den übrigen Bereichen der Wirtschaft. Von daher gibt es eine permanent steigende Nachfrage nach (hoch-) qualifizierten Erwerbstätigen. Dies betrifft sowohl wissenschaftlich ausgebildetes Personal für Forschung und Entwicklung (vor allem Naturwissenschaftler und Ingenieure) als auch für hochwertige Dienstleistungsfunktionen (wie Produkt- und Programmplanung, Entwicklung, Konstruktion, Marketing, Finanzierung usw.), die für die Umsetzung von Innovationen wichtig sind. Geringe Qualifikationen werden hingegen immer weniger nachgefragt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Aussichten der regionalen Betriebe, sich im interregionalen bzw. internationalen Wettbewerb zu behaupten, mit steigendem Einsatz von Bildung, Wissen und Forschung verbessern. Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in einer Region ist entsprechend auch ein Spiegelbild der Wettbewerbsposition der Wirtschaft.

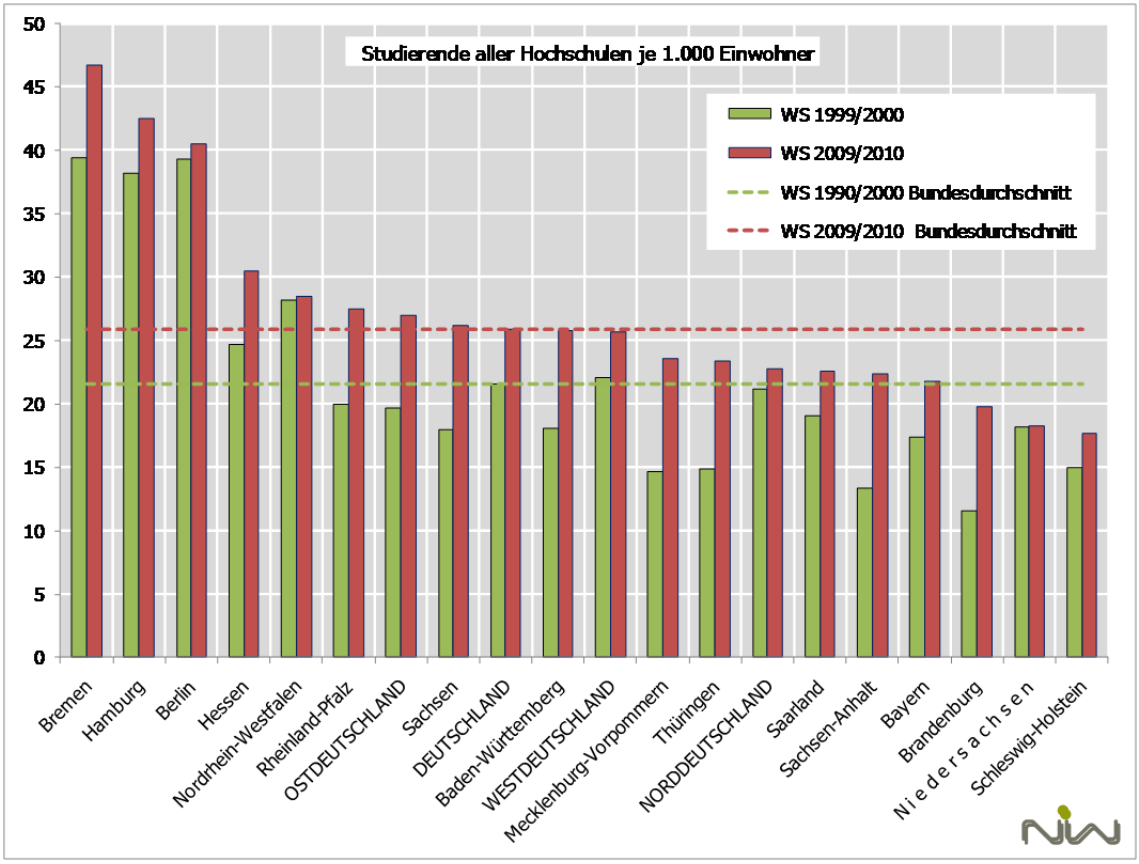
Studierende an Hochschulen

Hochschulen sind im Zuge des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels aus mehrfacher Sicht von wachsender Bedeutung. Zum einen haben sie eine Ausbildungsfunktion für hochqualifizierte Nachwuchskräfte, die in einer Wissensgesellschaft einen der wesentlichen Wettbewerbsfaktoren darstellen. Zum anderen verbreitern sie mit ihrer Grundlagenforschung die Basis des nationalen und internationalen Innovationssystems. Zudem sind sie im Bereich der angewandten Forschung wichtige Partner von Unternehmen bei der Umsetzung von Innovationsprojekten. Entsprechend werden den Hochschulen besondere regionalwirtschaftliche Effekte zugeschrieben.

Im Wintersemester 2009/2010 waren an den deutschen Hochschulen 2,1 Mio. Studierende eingeschrieben. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag der Studierendenbesatz damit bei 25,9 je 1.000 Einwohner (Abb. 9). In Ostdeutschland war der Studierendenbesatz (104)[19] wegen der besseren Ausstattung mit Hochschuleinrichtungen höher als in Westdeutschland (99). Norddeutschland hat mit 301.000 Studierenden insgesamt einen Studierendenbesatz (88), der um mehr als ein Zehntel unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Innerhalb von Norddeutschland entfallen 25,1% der Studierenden auf Hamburg, 10,3% auf Bremen, 48,0% auf Niedersachsen und 16,6% auf Schleswig-Holstein. Der Studierendenbesatz übertrifft damit in Bremen (180) und Hamburg (164) den Bundesdurchschnitt beträchtlich. In den Flächenländern Niedersachsen (70) und Schleswig-Holstein (68) liegt er weit darunter. Unter den Bundesländern haben die beiden norddeutschen Flächenländer damit die schwächste Position nach Brandenburg (76). Einen überdurchschnittlichen Studierendenbesatz verzeichnen neben den o.g. norddeutschen Stadtstaaten und Berlin (156) die Flächenländer Sachsen (101), Rheinland-Pfalz (106) und Hessen (117).

[19] Studierende je Einwohner, Bundesdurchschnitt (Deutschland) = 100, Wintersemester 2009/2010.

Abb. 9: Studierende der Hochschulen in den west- und ostdeutschen Bundesländern 1999/2000–2009/2010



Quelle: Hochschulstatistik, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

In den letzten zehn Jahren sind die Studierendenzahlen in Deutschland um insgesamt 20 % gestiegen. Dabei hat sich ein extremes Gefälle von Ost nach West ergeben. In Ostdeutschland wuchsen die Studierendenzahlen um 30 % und in Westdeutschland um insgesamt 17 %. In Norddeutschland konnten die Studierendenzahlen von 1999/2000 bis 2009/10 lediglich um 9 % gesteigert werden. Zwischen den Bundesländern war die Entwicklung dabei sehr gegensätzlich. In Hamburg nahmen die Studierendenzahlen um 16 %, in Bremen um 18 % und in Schleswig-Holstein sogar um 21 % zu. Lediglich in Niedersachsen lag der Zuwachs nur bei 1%. Insgesamt ist damit im Studierendenbesatz der Rückstand zum Bundesdurchschnitt deutlich größer geworden.

Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss

In Deutschland haben 13,2 % der Beschäftigten eine Fachhochschul- bzw. Hochschulausbildung[20] (Abb. 10). Ihr Anteil ist seit Langem in den ostdeutschen Ländern höher, weil in der früheren DDR mehr Arbeitnehmer als im Westen entsprechende berufliche Abschlüsse vorwiesen. Auch derzeit ist der Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss in Ostdeutschland[21] (113) noch höher als in Westdeutschland (97), wenngleich mit abnehmender Tendenz. Unter den Flächenländern liegen Bayern (97), Baden-Württemberg (103) und Hessen (118) nach Sachsen (124) an

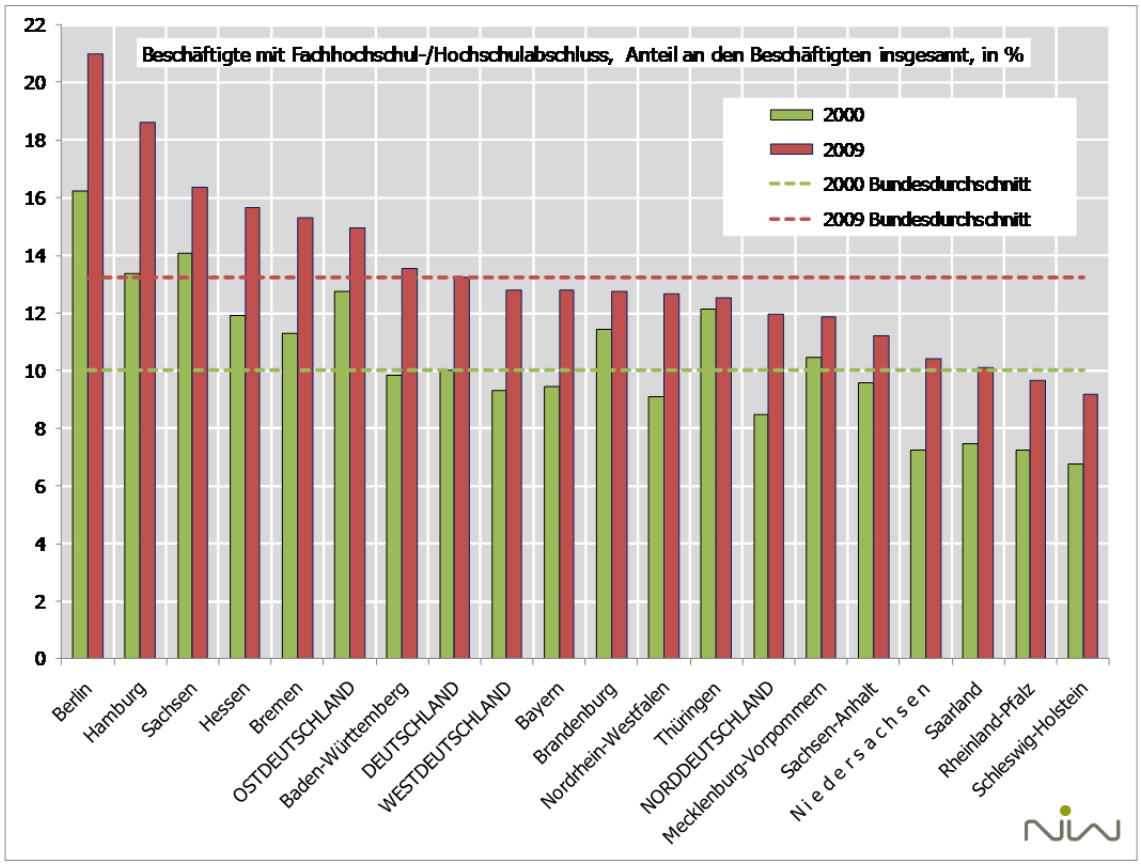
[20] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2009.

[21] Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss an den Beschäftigten insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2009.

der Spitze. In Norddeutschland (91) sind deutlich weniger hochqualifizierte Arbeitnehmer als im Durchschnitt der westdeutschen Länder beschäftigt. Dabei verzeichnen die Stadtstaaten Hamburg (141) und Bremen (116) überdurchschnittliche Werte, das Flächenland Niedersachsen (79) bleibt aber um ein Fünftel und Schleswig-Holstein (70) um fast ein Drittel zurück. Niedersachsen erreicht damit lediglich Rang 12 vor dem Saarland (76) und Rheinland-Pfalz (73), Schleswig-Holstein sogar nur den letzten Platz unter den Bundesländern.

Der Anteil der Hochqualifizierten ist im Zuge des qualifikationsorientierten Strukturwandels der letzten Jahre permanent angewachsen. Dies gilt zwar auch für Norddeutschland, aber der relative Rückstand gegenüber Westdeutschland ist trotz starker Zuwächse in Hamburg und Bremen nicht geringer geworden (Abb. 10).

Abb. 10: Hochqualifizierte Beschäftigte in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2000 und 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Die Arbeitsplätze von hochqualifizierten Kräften konzentrieren sich bundesweit in besonderem Maße auf die großen Städte und ihr näheres Umfeld. Auch in Norddeutschland ist das Gefälle zu den ländlichen Räumen hin beträchtlich. An der Spitze stehen die großstädtischen Zentren sowie Standorte und Regionen mit Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen: die Städte Hamburg, Braunschweig, Bremen, die Region Hannover, der Landkreis Göttingen sowie die Städte Kiel und Wolfsburg. Mit Abstand folgen die Großstädte Oldenburg und Osnabrück. Einen sehr geringen Anteil an beschäftigten Fachhochschul- und Hochschulabsolventen weisen einige abgelegene ländliche Räume auf, so Nordfriesland und Schleswig-Flensburg in Schleswig-Holstein oder

die ostfriesischen Landkreise, der Raum Ammerland-Cloppenburg, die Heideregion sowie der Südharz.

In praktisch allen norddeutschen Regionen hat die Beschäftigung von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die stärksten Zuwächse verzeichnen aber die bisherigen Spitzenreiter Hamburg, Braunschweig, Bremen, Wolfsburg/Gifhorn. Die deutlich geringeren Zuwächse in den meisten ländlichen Räumen führen dazu, dass das Stadt-Land-Gefälle tendenziell stärker geworden ist.

Beschäftigte mit technischen Berufen

Die technischen Berufe und insbesondere die Ingenieure stehen in besonderem Maße für technisches Wissen in Produktion und Dienstleistungen. Eine hohe Anzahl von Beschäftigten in diesen Berufen gilt als Indiz für aufwendige technische Verfahren und Produktionsprozesse bzw. für technische Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Vor allem die Bedeutung der Ingenieure hat mit der Wissensorientierung der Wirtschaftsprozesse stark zugenommen. Ingenieure sind der erste Berufsbereich, bei dem der sich zukünftig verstärkende Fachkräftemangel in besonderer Weise zutage getreten ist. Vor diesem Hintergrund spielt auch die Hochschulausbildung in den sogenannten MINT-Berufen[22] eine besondere Rolle.

Der Anteil der Ingenieure an den Beschäftigten liegt in Deutschland bei 3,1%.[23] In Ostdeutschland ist der Anteil der Techniker (85)[24] und Ingenieure (82) stark unterdurchschnittlich. In Westdeutschland werden sehr viel mehr Techniker (102) und Ingenieure (103) beschäftigt. Bundesweit an der Spitze bei der Beschäftigung von Ingenieure liegen Baden-Württemberg (135), die Stadtstaaten Bremen (126) und Hamburg (122) sowie die Flächenländer Bayern (116) und Hessen (114). Alle anderen Länder liegen deutlich zurück. Berlin (100) erreicht gerade den Bundesdurchschnitt, Sachsen (91) ist das stärkste ostdeutsche Flächenland. Niedersachsen (88) liegt hinsichtlich der technischen Qualifikationen auf dem gleichen Niveau wie Nordrhein-Westfalen (88). Mit Abstand folgen Brandenburg (83) und Thüringen (75), Schleswig-Holstein (68) und das Saarland (62) sowie Sachsen-Anhalt (66) und Mecklenburg-Vorpommern (58). Insgesamt liegt damit in Norddeutschland der Anteil von Ingenieure an den Beschäftigten (93) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Im Jahr 2000 war der Rückstand in Norddeutschland (90) allerdings noch größer. Vor allem in Hamburg und auch in Niedersachsen konnte der Anteil der Ingenieurequalifikationen seitdem überdurchschnittlich ausgebaut werden.

In Norddeutschland hat der Verdichtungsraum Braunschweig den mit Abstand höchsten Anteil an Erwerbstätigen mit Ingenieurequalifikationen (Abb. 11). Mit Abstand folgen die Region Göttingen sowie die Verdichtungsräume Hannover, Bremen und Hamburg. Vergleichsweise hoch ist der Anteil der Ingenieur auch in den großstädtischen Regionen Kiel und Hildesheim. Ausgesprochen niedrig ist er in den Regionen Oldenburg, Osnabrück und Lübeck. Unter den ländlichen Räumen stehen Goslar, Celle sowie Nordenham und Hameln an der Spitze. Ausgesprochen gering ist der Anteil an Ingenieuren in den von Dienstleistungen bzw. traditionellen Zweigen des Produzierenden Gewerbes geprägten Regionen Nienburg, Uelzen, Husum, Flensburg und Leer.

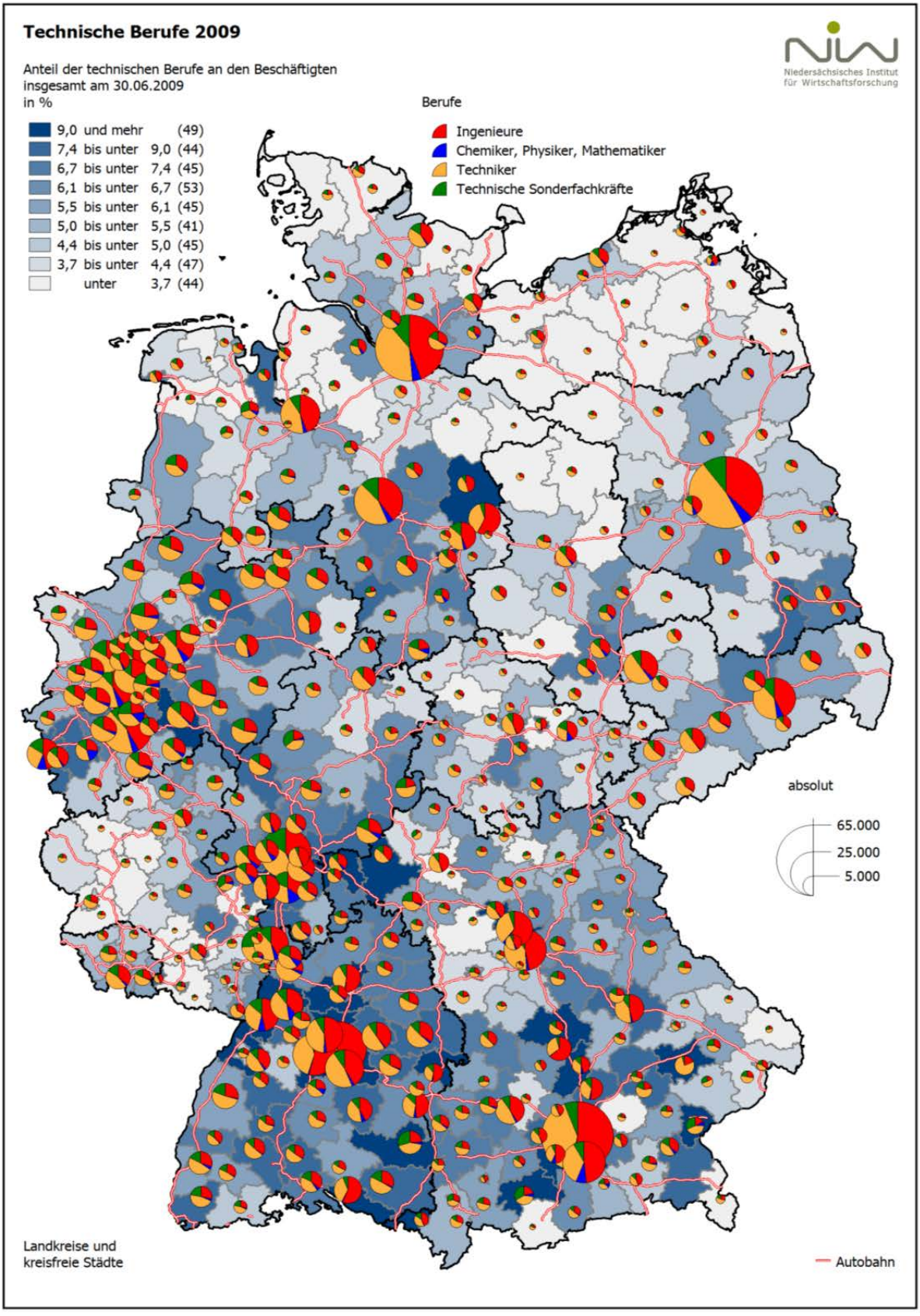
---

[22] Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

[23] 2009.

[24] Anteil an den Beschäftigten insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100.

Abb. 11: Beschäftigte mit technischen Berufen



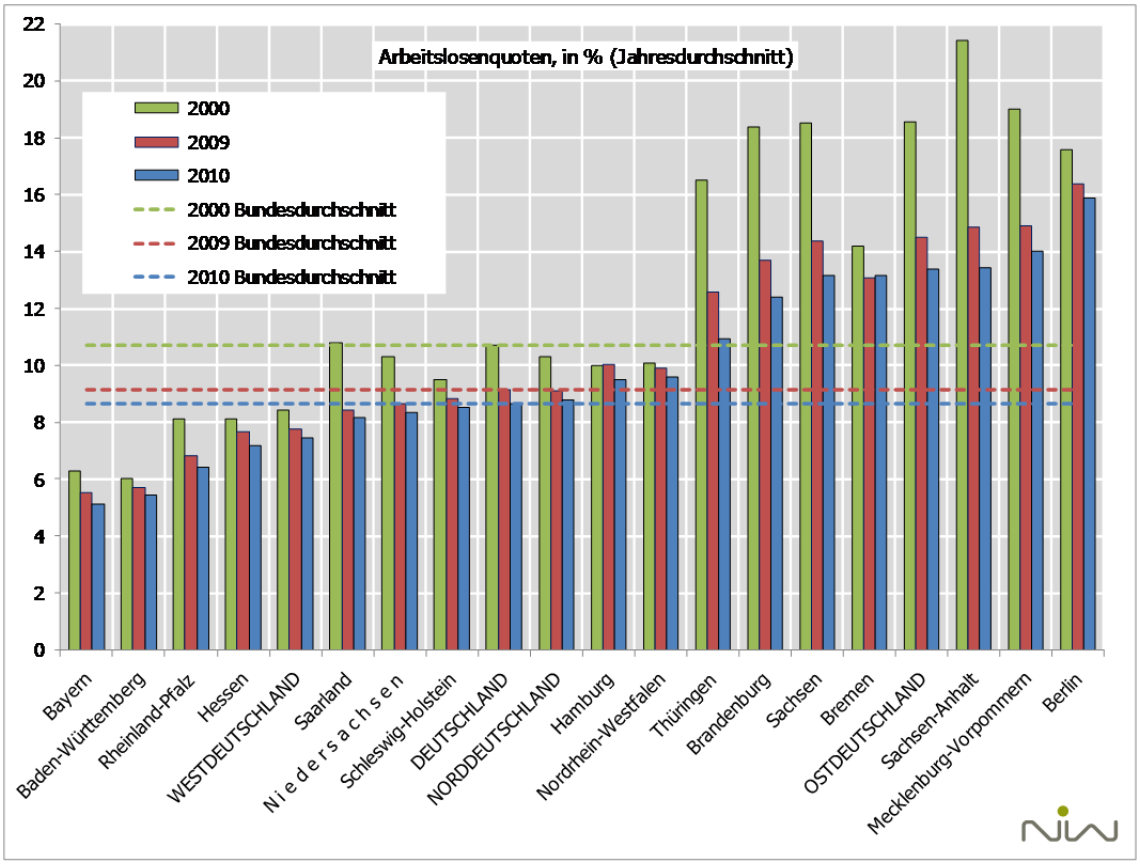
Quelle: Regionalbericht Norddeutschland 2010, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, August 2010

2.5 Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit

Das Niveau der Arbeitslosigkeit lag im Jahresdurchschnitt 2009 in Norddeutschland mit insgesamt 535.000 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 9,1% (99)[25] im Bundesdurchschnitt und war damit deutlich höher als im Durchschnitt der westdeutschen Länder (85) (Abb. 12). In Niedersachsen (95) und Schleswig-Holstein (97) war das Ausmaß der Arbeitsmarktungleichgewichte in etwa gleich. Die Stadtstaaten Hamburg (110) und Bremen (143) hatten demgegenüber überdurchschnittliche Arbeitsmarktpro-bleme. Unter den westdeutschen Ländern ergab sich nur in Nordrhein-Westfalen (108) eine noch etwas höhere Arbeitslosigkeit als in Norddeutschland. Sowohl in Hessen (84) und Rheinland-Pfalz (75) als auch vor allem in den süddeutschen Ländern Baden-Württemberg (63) und Bayern (60) waren die Arbeitsmarktungleichgewichte erheblich geringer.

Abb. 12: Arbeitslosigkeit in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2000, 2009 und 2010



Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Die Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation sind auch innerhalb von Norddeutschland vergleichsweise groß. Neben dem bekannten Gefälle von den Städten zu ihrem Umland gibt es in Niedersachsen ein Ost-West-Gefälle und in Schleswig-Holstein ein West-Ost-Gefälle. Ausgesprochen gering sind die Arbeitsmarktprobleme im Umfeld der großen Verdichtungszentren sowie in den wachstumsstarken Regionen entlang großer

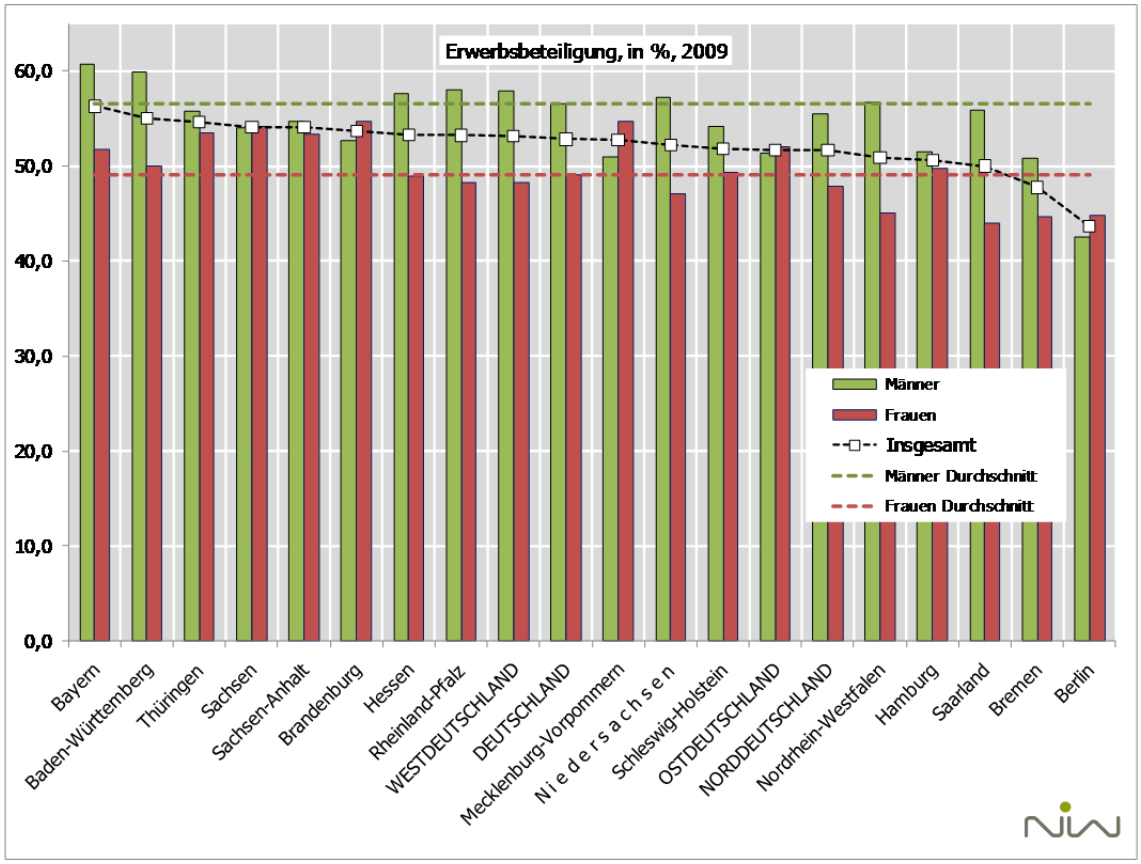
[25] Arbeitslosenquote (Arbeitslose bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen), jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, Jahresdurchschnitt 2009.

Verkehrsachsen. Die niedrigste Arbeitslosigkeit in Norddeutschland haben die ländlich geprägten westniedersächsischen Landkreise sowie die Umlandkreise der großen Verdichtungszentren und auch der übrigen Großstädte. Vergleichsweise hoch sind die Arbeitsmarktprobleme allerdings im Großraum Braunschweig und in der Region Hannover. Überdurchschnittlich ist die Arbeitslosigkeit auch im niedersächsischen Küstenraum mit besonderen Schwerpunkten in den Städten Wilhelmshaven und Bremerhaven. In Schleswig-Holstein ist die Arbeitslosigkeit im Hamburger Umland sowie im Umfeld von Kiel ausgesprochen niedrig. Hohe Arbeitslosenquoten bestehen vor allem in den größeren Städten. Die größten Arbeitsmarktprobleme in Norddeutschland haben neben den großen Städten die ländlichen Räume im südlichen Niedersachsen mit besonderen Schwerpunkten im Oberweserraum und im Harz.

Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung ist ein weiterer wichtiger Indikator zur Charakterisierung des regionalen Arbeitskräfteangebots und des Ausschöpfungsgrades des Arbeitskräftepotenzials. Die regionalen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung der Männer sind deutlich geringer als die der Frauen. In besonderer Weise charakterisiert die Erwerbsbeteiligung der Frauen damit die Erwerbschancen von Frauen auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Eine hohe Erwerbsbeteiligung trägt zum Haushaltseinkommen bei und stabilisiert damit auch das regionale Pro-Kopf-Einkommen.

Abb. 13: Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Die (tatsächliche) Erwerbsbeteiligung weist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen ein erhebliches großräumliches Gefälle innerhalb der Bundesrepublik auf (Abb. 13).

- Bei der Erwerbsbeteiligung der Männer stehen die süddeutschen Länder Bayern (107)[26] und Baden-Württemberg (106) an der Spitze. Am geringsten ist sie in Hamburg (91) und Bremen (90) sowie in den ostdeutschen Ländern Brandenburg (93), Mecklenburg-Vorpommern (90) und Berlin (75). Insgesamt liegt die Erwerbsbeteiligung der Männer in Norddeutschland (98) damit unter dem westdeutschen Durchschnitt (102) und bleibt deutlich hinter den süddeutschen Ländern zurück.
- Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in Ostdeutschland (106) erheblich höher als im Westen (98). In Westdeutschland ist auch bei den Frauen die Erwerbsbeteiligung in Bayern (106) und Baden-Württemberg (102) am höchsten. Die niedrigste Erwerbsbeteiligung haben Bremen (91) sowie die ehemaligen Montanregionen Nordrhein-Westfalen (92) und Saarland (90). Bei den Frauen (98) entspricht die Erwerbsbeteiligung in Norddeutschland (98) zwar dem westdeutschen Durchschnitt (98), aber auch hier ist der Rückstand zu den süddeutschen Ländern fundamental.

Innerhalb von Norddeutschland ist das regionale Gefälle in der Erwerbsbeteiligung sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen vergleichsweise groß. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist höher in den dienstleistungsorientierten Verdichtungsräumen sowie auch in ländlichen Räumen, in denen Dienstleistungen, wie z.B. Tourismus und Gesundheitswesen, im Vordergrund stehen. Ausgesprochen niedrig ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen im westlichen Niedersachsen, im nordostniedersächsischen Landkreis Lüchow-Dannenberg sowie im Nordseeküstenraum mit Ausnahme von Nordfriesland.

2.6 Einkommen und soziale Lage

Einkommen

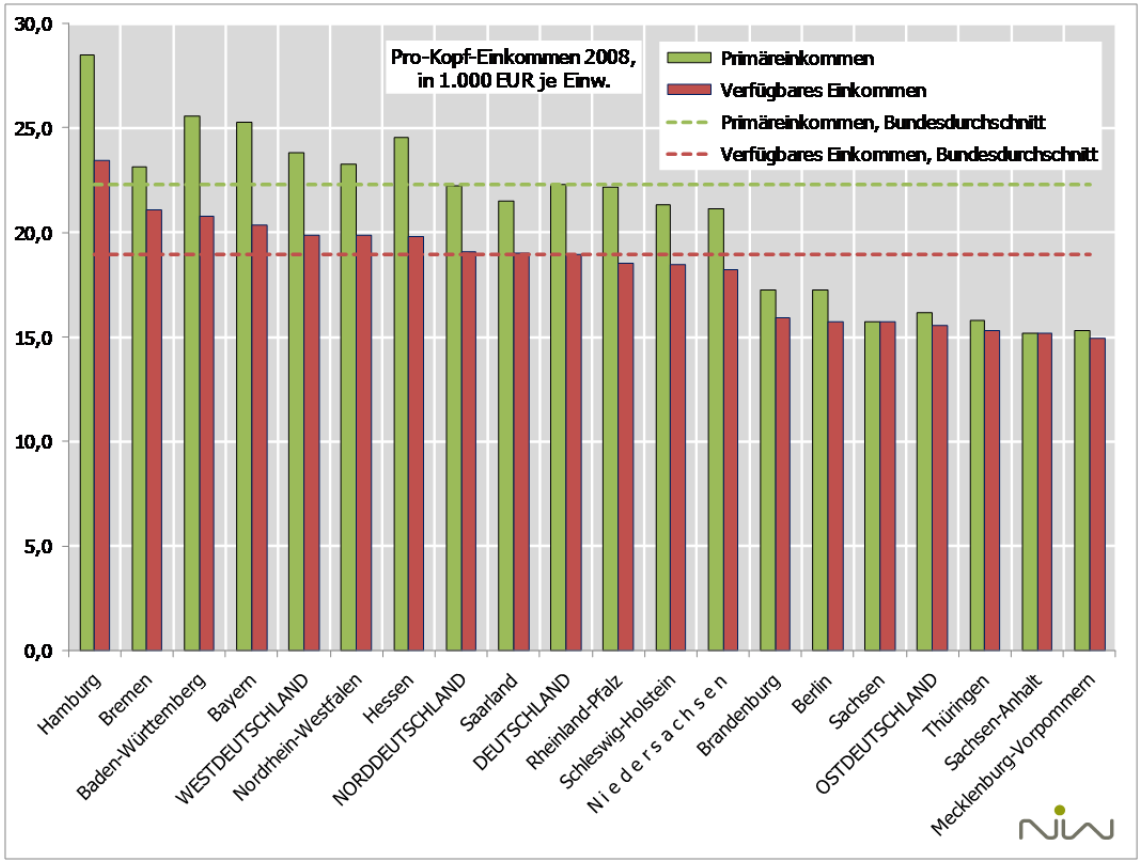
In der Einkommenssituation spiegelt sich zum einen die Wirtschaftsstruktur mit ihren Verdienstmöglichkeiten und den Möglichkeiten zur Erzielung anderer Einkunftsarten (z.B. aus Unternehmertätigkeit und Vermögen oder Vermietung und Verpachtung). Zum anderen spielt die Höhe der Erwerbsbeteiligung von Männern und vor allem auch von Frauen bzw. das Ausmaß der Arbeitslosigkeit (und der dadurch bedingten niedrigeren Transfereinkommen) eine Rolle.

Das Primäreinkommen der privaten Haushalte lag 2008 in Deutschland bei 22.300 € je Einwohner (Abb. 14). Das Gefälle zwischen Westdeutschland (107)[27] und Ostdeutschland (73) ist dabei nach wie vor beträchtlich. In Norddeutschland liegen die Primäreinkommen (100) im Bundesdurchschnitt. Damit ergibt sich ein beträchtlicher Einkommensrückstand vor allem gegenüber den Bundesländern Hessen (110), Bayern (113) und Baden-Württemberg (115). Innerhalb von Norddeutschland sind die Primäreinkommen in Hamburg (128) extrem hoch und auch in Bremen (104) überdurchschnittlich. Die norddeutschen Flächenländer Schleswig-Holstein (96) und Niedersachsen (95) bildeten zusammen mit dem Saarland (96) die Schlusslichter in Westdeutschland.

[26] Beschäftigte am Wohnort bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2009.

[27] Primäreinkommen der privaten Haushalte je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008.

Abb. 14: Primäreinkommen und verfügbares Einkommen in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2008



Primäreinkommen: (empfangene) Arbeitnehmerentgelte, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sowie Saldo der empfangenen Vermögenseinkommen abzüglich der geleisteten Vermögenseinkommen. Verfügbares Einkommen: Primäreinkommen zuzüglich der empfangenen Transfereinkommen (Leistungen der Sozialversicherung, Pensionen, Sozialhilfe und Leistungen aus privaten Sicherungssystemen) abzüglich der geleisteten Transferzahlungen (gezahlte Einkommen- und Vermögensteuern, Sozialbeiträge sowie sonstige geleistete Übertragungen).

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungsstand August 2010, eigene Berechnungen.
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2010

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, das sich nach der Verrechnung der Transfers ergibt, lag 2008 in Deutschland bei 19.000 € je Einwohner (Abb. 14). Das Gefälle von Westdeutschland (105)[28] nach Ostdeutschland (82) ist entsprechend den erheblichen Transferzahlungen von West nach Ost beträchtlich geringer als bei den Primäreinkommen. Das Verfügbare Einkommen in Norddeutschland (101) liegt nach Verrechnung der Transfers geringfügig über dem Bundesdurchschnitt. Der Rückstand gegenüber Hessen (104), Nordrhein-Westfalen (105), Bayern (107) und Baden-Württemberg (109) ist damit erheblich geringer ausgeprägt als bei den Primäreinkommen. Innerhalb von Norddeutschland liegt das verfügbare Einkommen in Hamburg (124) und Bremen (111) erheblich über dem Bundesdurchschnitt. Schleswig-Holstein (97) und Niedersachsen (96) bilden die Schlusslichter unter den westdeutschen Ländern.

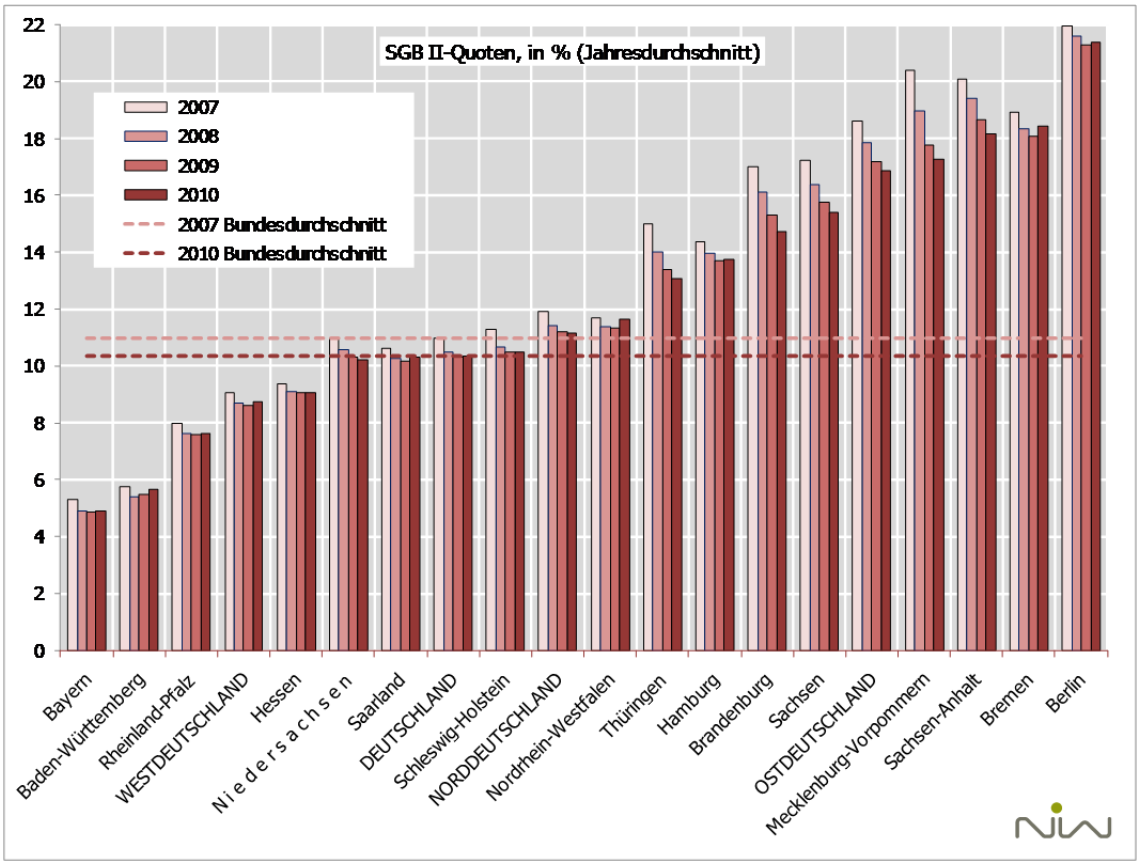
Von 1996 bis 2008 ist das verfügbare Einkommen in Deutschland um 28,1% gestiegen. Der Anstieg war in Westdeutschland mit 28,2% stärker als in Ostdeutschland mit

[28] Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008.

25,7%. Die ostdeutschen Bundesländer konnten dementsprechend beim verfügbaren Einkommen nicht aufholen. In Norddeutschland ist das verfügbare Einkommen pro Kopf um 25,4% angestiegen. Der Zuwachs war damit noch schwächer als in Ostdeutschland und der Norden ist im Einkommensniveau deutlich zurückgefallen. Die übrigen westdeutschen Länder konnten ihre Einkommensposition deutlich verbessern. Hessen (29,4%), Bayern (30,3%), Baden-Württemberg (31,3%) konnten ihren Vorsprung beim Verfügbaren Einkommen ausbauen. Innerhalb von Norddeutschland hatten Bremen (22,9%) sowie die Flächenländer Schleswig-Holstein (22,6%) und auch Niedersachsen (24,8%) ausgesprochen geringe Zuwächse beim verfügbaren Einkommen und sind entsprechend deutlich zurückgefallen. Lediglich Hamburg (32,1%) hatte einen überdurchschnittlichen Einkommenszuwachs.

In Norddeutschland besteht ein erhebliches großräumliches Stadt-Land-Gefälle beim verfügbaren Einkommen der Bevölkerung. Dabei ist innerhalb der großstädtischen Verdichtungsräume das Einkommensniveau in den unmittelbaren Umlandgemeinden mit attraktiven Wohnstandortbedingungen für einkommensstärkere Schichten zum Teil erheblich höher als in den großstädtischen Zentren, in denen soziale Problemgruppen ein höheres Gewicht haben. Das wirkt sich auch auf das Pro-Kopf-Einkommen der Umlandkreise insgesamt aus. Zusätzlich stärkt auch das Arbeitsplatzangebot für Frauen das Pro-Kopf-Einkommen. In Regionen mit hoher (niedriger) Erwerbsbeteiligung von Frauen ist erwartungsgemäß das Pro-Kopf-Einkommen höher (geringer).

Abb. 15: Hilfebedürftige in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2007, 2008, 2009 und 2010



Grundsicherung für Arbeitssuchende, Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren.
Quelle: Leistungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 4/2011

Soziale Lage

Der Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren ist ein Indikator für die soziale Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen und ihren Kindern. Im Bundesdurchschnitt lag der Anteil im Jahresdurchschnitt 2010 bei 10,3% (Abb. 15). In Ostdeutschland erreichte der Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren 16,9% (163)[29], in Westdeutschland lag der Anteil durchschnittlich bei 8,8% (85). Die stärksten sozialen Probleme hatten in Ostdeutschland Berlin (207), Sachsen-Anhalt (176) und Mecklenburg-Vorpommern (167). Diesem gravierenden West-Ost-Gefälle standen auch große Unterschiede im westlichen Deutschland gegenüber. So war der Anteil der Hilfebedürftigen in den Stadtstaaten Bremen (178) und Hamburg (133) überdurchschnittlich. Unter den westdeutschen Flächenländern hatte Nordrhein-Westfalen (113) die größten Probleme. Schleswig-Holstein (101) und Niedersachsen (99) lagen etwa im Bundesdurchschnitt. Die mit Abstand geringsten sozialen Probleme unter den Bundesländern hatten Baden-Württemberg (55) und Bayern (47). Insgesamt waren mit 1,17 Mio. Hilfeempfängern oder 11,2% der Bevölkerung unter 65 Jahren (108) die sozialen Probleme in Norddeutschland deutlich größer als im Bundesdurchschnitt und sogar mehr als doppelt so groß als in Süddeutschland.

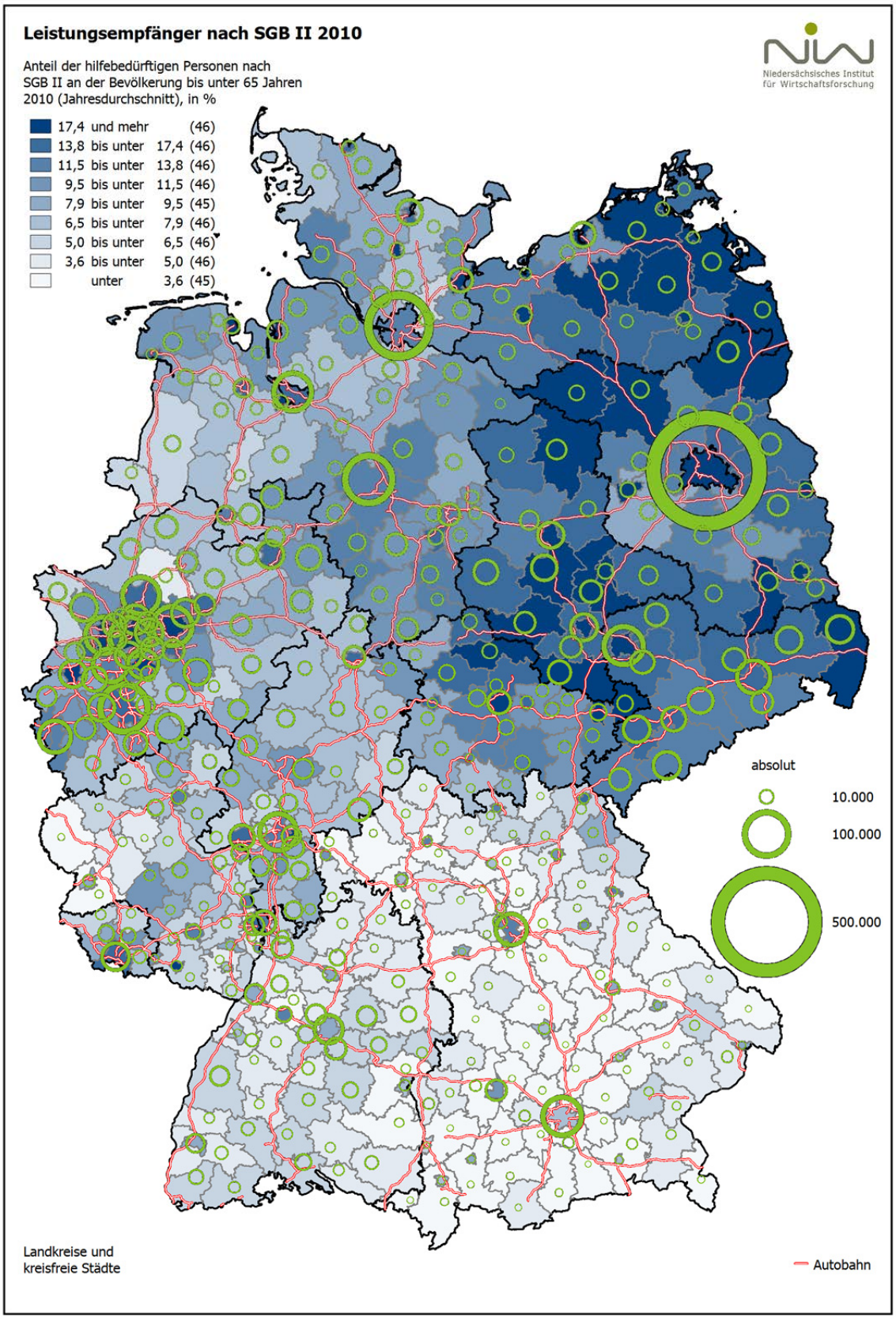
Der Anteil der Hilfebedürftigen ist in Norddeutschland zwar in den Jahren 2007 bis 2010 mit der wirtschaftlichen Erholung ebenso wie in Deutschland insgesamt zurückgegangen. Die relative Position zum Bundesdurchschnitt hat sich damit aber nur geringfügig verbessert.

Die regionalen Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung sind in erster Linie von der wirtschaftlichen Dynamik und den Arbeitsmarktungleichgewichten bestimmt (Abb. 16). Insgesamt liegt der Anteil in den ländlichen Räumen leicht unter dem Bundesdurchschnitt und ist auch etwas niedriger als in den großstädtischen Räumen. In den Verdichtungsräumen ist die Zahl der Hilfsbedürftigen deutlich überdurchschnittlich.

- Innerhalb der ländlichen Räume ist die Hilfebedürftigkeit ausgesprochen niedrig in den westniedersächsischen Räumen Vechta, Cloppenburg, Emsland und Grafschaft Bentheim. Vergleichsweise gering ist der Anteil auch im Elbe-Weser-Raum. Überdurchschnittliche soziale Probleme haben offensichtlich der Raum der Nordseeküste mit Ausnahme von Nordfriesland, das Leine-Weser-Bergland, der Oberweserraum, der Harz sowie Nordostniedersachsen. Besondere Probleme haben einige Städte im ländlichen Raum, wie Emden und Wilhelmshaven.
- Bei den großstädtischen Räumen sind die sozialen Probleme besonders ausgeprägt im Landkreis Hildesheim (105) und in der Region Hannover (128). Innerhalb der großstädtischen Räume ist der Anteil der hilfebedürftigen Bevölkerung in den Kernstädten jeweils deutlich größer als in den Umlandgemeinden. Die größten sozialen Probleme unter den norddeutschen Großstädten haben Braunschweig (124) und Hamburg (133) sowie Salzgitter (141), Hannover (164), Kiel (166), Bremen (168) und Lübeck (180). Von ganz besonderer Brisanz ist ein Anteil der hilfebedürftigen Bevölkerung von fast 24% (229) in der Stadt Bremerhaven.

[29] Anteil von Hilfebedürftigen an den Einwohnern unter 65 Jahren, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, Jahresdurchschnitt 2010.

Abb. 16: Hilfebedürftige nach SGB II 2010

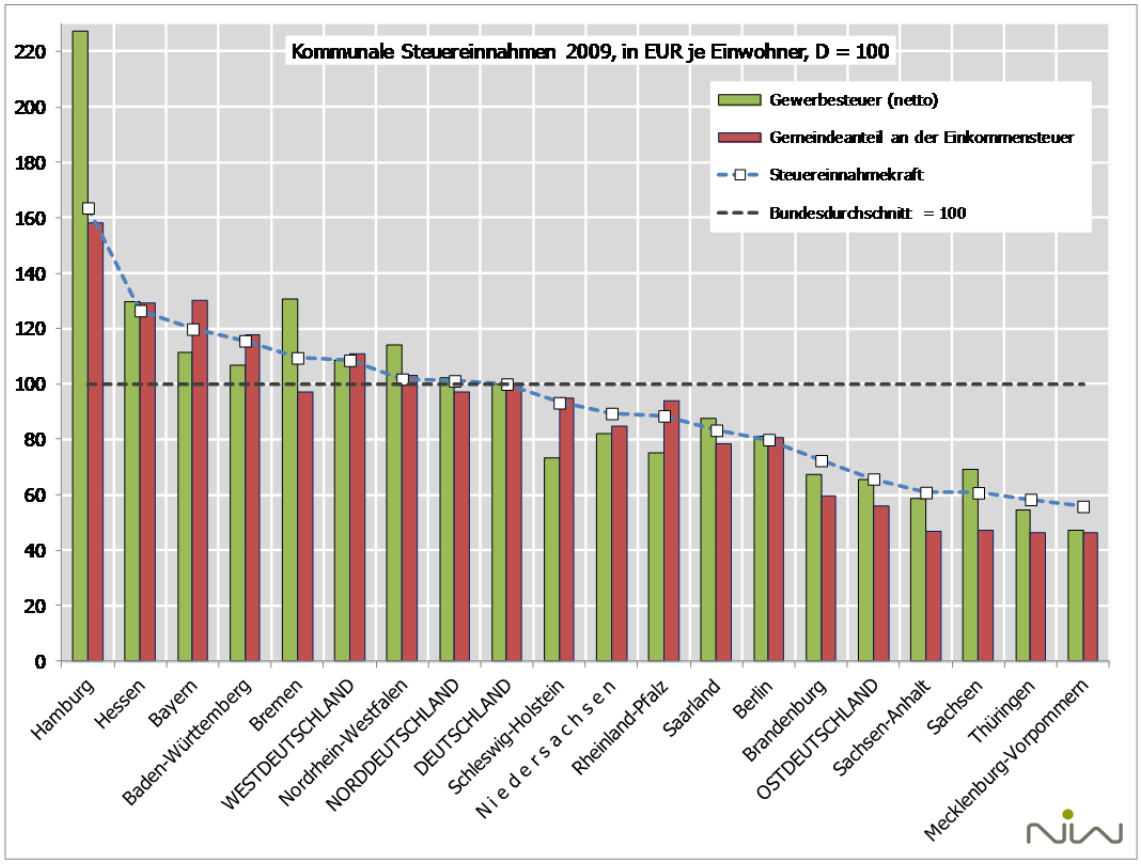


Quelle: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 7/2011

2.7 Kommunale Finanzen

In der Steuereinnahmekraft werden die kommunalen Einnahmen der Realsteuern mit landes- bzw. bundesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet und damit zwischen Regionen mit unterschiedlichen Hebesätzen vergleichbar gemacht. Die Steuereinnahmekraft hat zum einen ein beträchtliches Gefälle von West nach Ost (Abb. 17): Sie ist in den ostdeutschen Städten und Gemeinden (66)[30] nach wie vor sehr viel niedriger als im Westen (109). In Norddeutschland liegt die Steuereinnahmekraft (101) zwar im Bundesdurchschnitt, aber doch deutlich unter dem Niveau der westdeutschen Bundesländer. Zwar haben die Stadtstaaten Hamburg (164) und Bremen (109) überdurchschnittliche Werte, in Schleswig-Holstein (93) und in Niedersachsen (89) ist die Steuereinnahmekraft aber ausgesprochen gering. Nur Rheinland-Pfalz (89) und das Saarland (83) haben in Westdeutschland vergleichbar niedrige Werte. In Baden-Württemberg (116), in Bayern (120) und vor allem in Hessen (127) ist die Steuereinnahmekraft der Städte und Gemeinden demgegenüber weit überdurchschnittlich. Der Abstand der niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Gemeinden in der Steuereinnahmekraft beträgt damit fast ein Viertel gegenüber den Kommunen in Bayern und ein Drittel gegenüber dem Spitzenreiter Hessen.

Abb.17: Steuereinnahmekraft sowie Gewerbesteuereinnahmen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2009



Quelle: Kassenergebnisse der Finanzstatistik der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen. N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 5/2011

[30] Steuereinnahmekraft (je Einwohner), jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2009; berechnet mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen der Grundsteuer A und B bzw. der Gewerbesteuer.

Der Rückstand der norddeutschen Länder im Vergleich zu Süddeutschland betrifft sowohl die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die letztlich die Ertragskraft der Unternehmen spiegeln, als auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer, in denen sich die Einkommenssituation abbildet (Abb. 17).

2.8 Herausforderungen für die regionale Entwicklungspolitik in Norddeutschland

Der norddeutsche Raum, der aus den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie den Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen gebildet wird, steht aufgrund seiner besonderen regionalwirtschaftlichen Stärken und Schwächen im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Ländern und vor allem zu den entwicklungsstarken süddeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg vor besonderen Herausforderungen.

- Trotz einer eher ungünstigeren Altersstruktur und einer schwächeren natürlichen Entwicklung hat Norddeutschland eine leicht überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung aufgrund von Wanderungsgewinnen, die nur noch von den süddeutschen Ländern übertroffen werden.
- Norddeutschland weist ein vor allem in den Flächenländern schwächeres Wirtschaftswachstum, aber eine insgesamt dem westdeutschen Trend entsprechende Beschäftigtenentwicklung auf.
- In der norddeutschen Wirtschaftsstruktur hat das Produzierende Gewerbe ein geringeres Gewicht, allerdings mit einer Spezialisierung einerseits auf innovative Branchen wie den Luft- und Straßenfahrzeugbau, andererseits auf eher traditionelle Branchen wie die Ernährungswirtschaft. Das überdurchschnittliche Gewicht der Dienstleistungen ist auf eine starke Präsenz des Verkehrsgewerbes und der Logistik, der Dienstleistungen für Unternehmen, des Gastgewerbes sowie der Gesundheitswirtschaft zurückzuführen.
- Die Wirtschaftskraft und die Arbeitsproduktivität sind vor allem in den Flächenländern deutlich niedriger als in Süddeutschland.
- Einer vergleichsweise günstigen Entwicklung des Produzierenden Gewerbes in Norddeutschland mit moderaten Verlusten an industriellen Arbeitsplätzen steht eine über viele Jahre zu beobachtende Entwicklungsschwäche der Dienstleistungen gegenüber, die in den letzten Jahren allerdings vor allem durch die überragende Dynamik von Hamburg überwunden worden ist.
- Bei den seit Langem bestehenden überdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen in Norddeutschland konnte zwar seit Mitte des vorigen Jahrzehnts der Abstand zum westdeutschen Durchschnitt schrittweise verringert werden, der Rückstand zu den süddeutschen Ländern ist aber nach wie vor fundamental.
- Ein beträchtliches Defizit an Studierenden an Hochschulen in Norddeutschland, das sich in einer um mehr als ein Zehntel hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibenden Relation zwischen Studierenden an norddeutschen Hochschulen und der Einwohnerzahl ausdrückt, steht in engem Zusammenhang mit einer – bezogen auf den westdeutschen Durchschnitt – geringeren Beschäftigung von hochqualifizierten Arbeitnehmern (mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss).
- Die insgesamt geringere Bedeutung von technisch aufwendigen Produktionsprozessen und Dienstleistungen bzw. von technischen Forschungs- und Entwicklungsakti-

vitäten in der norddeutschen Wirtschaft spiegelt sich in einem unter dem Bundesdurchschnitt liegenden und deutlich hinter den süddeutschen Ländern zurückbleibenden Einsatz von Beschäftigten in technischen Berufen bzw. von Ingenieuren.

- Aus niedrigeren Arbeitnehmerentgelten und einer geringeren Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen ergibt sich ein hinter dem westdeutschen Durchschnitt und vor allem hinter den süddeutschen Ländern zurückbleibendes Niveau des verfügbaren Einkommens.
- Niedrigere Gewerbesteuereinnahmen aufgrund der geringeren Ertragskraft der Unternehmen und niedrigere Einnahmen bei der Einkommensteuer führen insgesamt zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft der Städte und Gemeinden, die ihre Handlungsspielräume vor allem zur Gestaltung der Standortbedingungen einschränken dürfte.

Der norddeutsche Raum ist insgesamt durch eine vielfältige Raumstruktur mit abweichenden Standortgegebenheiten und sehr unterschiedlichen regionalen Entwicklungsstärken und -schwächen geprägt:

- Die Verdichtungsräume Hamburg, Bremen und Hannover sowie Braunschweig/Salzgitter/Wolfsburg bilden die wirtschaftlichen Schwerpunkträume. Hamburg hat als dynamische Metropole die Entwicklungsschwäche der 90er Jahre überwunden und trägt in besonderer Weise zur Stärke von Norddeutschland bei. Die Region Hannover und vor allem die in starkem Maße von der Mobilitätswirtschaft geprägte Region Braunschweig/Salzgitter/Wolfsburg haben sich in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts ausgesprochen schwach entwickelt. Positiv ist der starke Zuwachs von hochqualifizierten Beschäftigten mit technischen Qualifikationen im Raum Braunschweig/Wolfsburg zu bewerten, der ihn in eine bundesweite Spitzenposition gebracht hat.
- Darüber hinaus sind die Wirtschaftsräume mit den großstädtischen Zentren Kiel und Lübeck an der schleswig-holsteinischen Ostseeküste, Osnabrück und Oldenburg im westlichen Niedersachsen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden von Niedersachsen von Bedeutung. Auch unter den mittleren Großstädten und ihren Regionen gibt es ein deutliches Entwicklungsgefälle. Ausgesprochen positiv entwickelt haben sich die Region Oldenburg sowie die schleswig-holsteinischen Regionen Kiel und Lübeck. Osnabrück hatte als nach wie vor industriell geprägte Region einen tiefgreifenden Strukturwandel zu bewältigen. Die südniedersächsischen Regionen Göttingen und Hildesheim, die in einem ausgesprochen wachstumsschwachen Umfeld liegen, sind hingegen deutlich zurückgeblieben.
- Die ländlichen Räume in Norddeutschland liegen in einem breiten Spannungsfeld sehr unterschiedlicher Standortbedingungen. Das Spektrum reicht vom standortbegünstigten Umland der Großstädte über Regionen entlang der großen Verkehrsachsen des Landes bis hin zu abgelegenen Regionen, die teilweise sehr dünn besiedelt und durch besonders kleine Städte und Gemeinden geprägt sind.
- Einen bundesweiten Spitzenplatz nehmen mit ihrem wirtschaftlichen Wachstum und ihrer demographischen Entwicklung die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen ein. Sie sind damit Beispielregionen für eine erfolgreiche Entwicklung im ländlichen Raum.
- Hohe Wachstumsraten bei den Erwerbstätigen (und der Bevölkerung) weisen auch die ländlich geprägten Randbereiche der großen Verdichtungsräume auf, die bislang

in starkem Maße von der Suburbanisierung der privaten Haushalte und der Unternehmen profitierten. Hierzu zählen die Landkreise im näheren und weiteren Umfeld von Hamburg, aber auch von Bremen und Hannover. Mit der stärkeren Konzentration der Stadt-Umland-Wanderungen auf die unmittelbaren Umlandbereiche der Zentren und mit dem fortschreitenden demographischen Wandel dürften die abgelegeneren Teile dieser ländlichen Räume aber wieder zurückfallen.

- Besonders begünstigt sind in den ländlichen Räumen auch die Korridore entlang der großen, europaweit bedeutsamen Verkehrsachsen (z. B. entlang der A 1 von Skandinavien über Lübeck – Hamburg – Bremen – Osnabrück – Ruhrgebiet, der A 7 von der dänischen Grenze über Hamburg – Hannover – Göttingen nach Süddeutschland bzw. die West-Ost-Achsen A 30 von den Niederlanden über Osnabrück nach Hannover und die A 2 vom Ruhrgebiet über Hannover – Braunschweig nach Berlin und Osteuropa).

Besondere Problemräume in Norddeutschland mit mehrdimensionalen Struktur- und Entwicklungsproblemen, die trotz des Einsatzes von Förderinstrumenten bislang nicht oder nur geringfügig entschärft werden konnten, sind

- das gesamte südliche Niedersachsen mit dem Harz und dem Leine-Weser-Bergland,
- das nordöstliche Niedersachsen mit den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Teilen von Lüneburg,
- der niedersächsische Küstenraum, insbesondere der Unterweserraum mit den Landkreisen Wesermarsch und Cuxhaven (einschließlich der strukturschwachen Stadt Bremerhaven) sowie der Raum Wilhelmshaven und
- die schleswig-holsteinische Nordseeküste mit den Landkreisen Steinburg, Dithmarschen und Nordfriesland sowie auch Teile der schleswig-holsteinischen Ostseeküste wie beispielsweise das nördliche Ostholstein.

3 Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern

Markus Hirschfeld / Sven-Olaf Salow

3.1 Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Schleswig-Holstein[1]

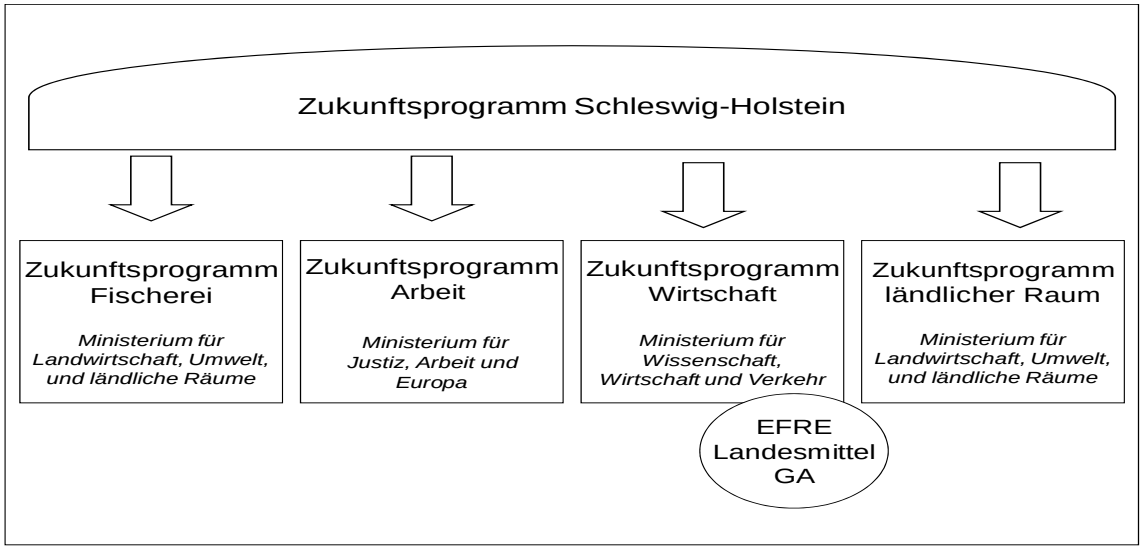
3.1.1 Kurzer Abriss der Organisation der Regional- und Strukturpolitik in den Bundesländern

Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts

Das Land Schleswig-Holstein hat seine wichtigsten mit EU-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme unter dem gemeinsamen Dach des „Zukunftsprogramms Schleswig-Holstein“ gebündelt. Rund 1,4 Mrd. € an öffentlichen Fördermitteln stehen für die Jahre 2007 bis 2013 bereit, mit denen ein Investitionsvolumen von mehr als 3 Mrd. € bewegt werden soll.

Unterhalb dieses Daches werden vier Teile unterschieden, die im Wesentlichen mit den verschiedenen Europäischen Fonds korrespondieren:

Abb. 1: Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein – vier Säulen



Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013, o J.: 188

[1] Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf dem Operationellen Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013 des Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, den Auswahl- und Fördergrundsätzen für das Zukunftsprogramm Wirtschaft, der unveröffentlichten Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zum Operationellen Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013 sowie den persönlichen Erfahrungen der Autoren: Sven-Olaf Salow ist in der Regionalen Geschäftsstelle Südwest des Zukunftsprogramms Wirtschaft tätig. Dr. Markus Hirschfeld war bis Okt. 2009 Mitarbeiter des Referats Wirtschafts- und Regionalpolitik im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr. Weitere Quellen sind jeweils im Text angegeben.

Mit dem „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ bündelt das Land Schleswig-Holstein seine wirtschafts- und regionalpolitischen Fördermittel für die Jahre 2007–2013. Rund 722 Mio. € stehen in diesem Zeitraum zur Verfügung. Davon stammen

- rund 374 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- rund 173 Mio. € aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie
- rund 175 Mio. € aus Landesmitteln.

Federführend ist das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr.

Mit dem „Zukunftsprogramm Arbeit“ setzt die Landesregierung einen Akzent auf Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit, insbesondere für junge Menschen. 216 Millionen € stehen dazu und für Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung zur Verfügung, 100 Millionen davon aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Federführend ist das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa.[2]

Das „Zukunftsprogramm Ländlicher Raum“ fördert Modelle der ländlichen Entwicklung. Für die Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Lande stehen rund 464 Millionen € aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und aus Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln bereit. Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume.

Für ein eigenständiges „Zukunftsprogramm Fischerei“ stehen erstmals rund 32 Mio. € öffentliche Fördermittel zu Verfügung, davon 16 Millionen € aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF). Zu den nationalen öffentlichen Mitteln in gleicher Höhe kommen weitere nationale private Mittel hinzu. Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume.

Tab. 1: EU-Fördermittel in Schleswig-Holstein (in Mio. €)

Fonds	2000 bis 2006	2007 bis 2013
EFRE	221,7	373,9
ESF	172,7	100,0
EAGFL / ELER	222,5	302,2
FIAF / EFF	k. a.	15,8
insgesamt	**616,9**	**791,9**

Quellen: Landesregierung Schleswig-Holstein, Operationelle Programme und Ex-post-Bewertungen zu den Strukturfonds

Die Regional- und Strukturpolitik wird in Schleswig-Holstein somit weitgehend durch das Zukunftsprogramm Wirtschaft abgedeckt.

Hervorzuheben ist, dass keine Umsetzungsstrukturen ausschließlich für die EFRE-Interventionen bestehen. Vielmehr dienen die EFRE-Mittel gemeinsam mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und den ergänzenden Landesmitteln der Finanzierung des Zukunftsprogramms Wirtschaft (vgl. Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013 o. J.: 188 ff.). Das Zukunftsprogramm Wirtschaft beschreibt dann die verschiedenen Fördermöglichkeiten.

[2] Zu den weiteren Zukunftsprogrammen Arbeit, Ländlicher Raum und Fischerei siehe www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/ZukunftsprogrammSchleswigHolstein/ZukunftsprogrammSchleswigHolstein_node.html (31. März 2011).

Die Fördermöglichkeiten des Zukunftsprogramms Wirtschaft gehen über die mit EFRE-Mitteln geförderten Vorhaben insofern hinaus, als dass im Zukunftsprogramm Wirtschaft auch weitere Projekte in den Handlungsfeldern und Maßnahmen mit GRW- und/oder Landesmitteln gefördert werden können. Projekte, die im Rahmen des Operationellen Programms nicht förderfähig sind, werden dann nur mit GRW- und/oder Landesmitteln gefördert; EFRE Mittel kommen nicht zum Einsatz.

Organisation der Abwicklung (Förderbanken u. ä.)

Im Operationellen Programm für die Interventionen der Gemeinschaft unter Beteiligung des EFRE in Schleswig-Holstein ist als zuständige Verwaltungsbehörde das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (MWV) benannt – konkreter: die Abteilung VII 2 „Wirtschaftsförderung, Mittelstand und Tourismus“. Die Abteilung VII 2 bedient sich zur Wahrnehmung dieser Aufgaben der Referate VII 20 „Wirtschafts- und Regionalpolitik“ und VII 21 „EU-Angelegenheiten, EFRE, GRW, Konversion“.

Im ZPW unterscheiden sich regionale Projekte, Innovationsprojekte und betriebliche Projekte hinsichtlich Beratung, Antragsverfahren, Auswahl und Abwicklung.

- Bei regionalen Projekten sind die Fachreferate des MWV und der anderen Ministerien inhaltlich für die Auswahl zuständig. Beteiligte Ressorts außerhalb des MWV sind das Innenministerium (Maßnahmen: Regionalmanagements und regionale Entwicklungskonzepte mit integriertem inhaltlichen Ansatz, Stadt-Umland-Kooperationen und nachhaltige Stadtentwicklung), das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Altlastensanierung und Flächenrecycling, präventiver Hochwasser und Küstenschutz, Förderung einer innovativen, nachhaltigen Nutzung von Natura 2000-Gebieten) und die Staatskanzlei (Netzwerke zwischen Kultur und Wirtschaft).
- Der Minister für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr trifft die Förderentscheidungen auf Grundlage der vom Begleitausschuss für das Operationelle Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013 genehmigten Kriterien für die Auswahl und Genehmigung von Projekten. Die Abwicklung erfolgt durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB). – Zu Beratung und Antragsverfahren siehe unten.
- Die Auswahl der nicht-betrieblichen Innovationsprojekte ist der Auswahl der regionalen Projekte vergleichbar. Hier erfolgt die Abwicklung durch die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH). - Zu Beratung und Antragsverfahren siehe unten.
- Für die betriebliche Investitionsförderung bearbeitet die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) die Projektanträge, wählt die Vorhaben aus und wickelt sie ab.
- Für die betriebliche Innovationsförderung bearbeitet die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) die Projektanträge, wählt die Vorhaben aus und wickelt sie ab.
- Darüber hinaus sind der Investitionsbank mit dem Aufgabenübertragungsvertrag auch Teilaufgaben der Bescheinigungsbehörde als zwischengeschaltete Stelle übertragen worden.

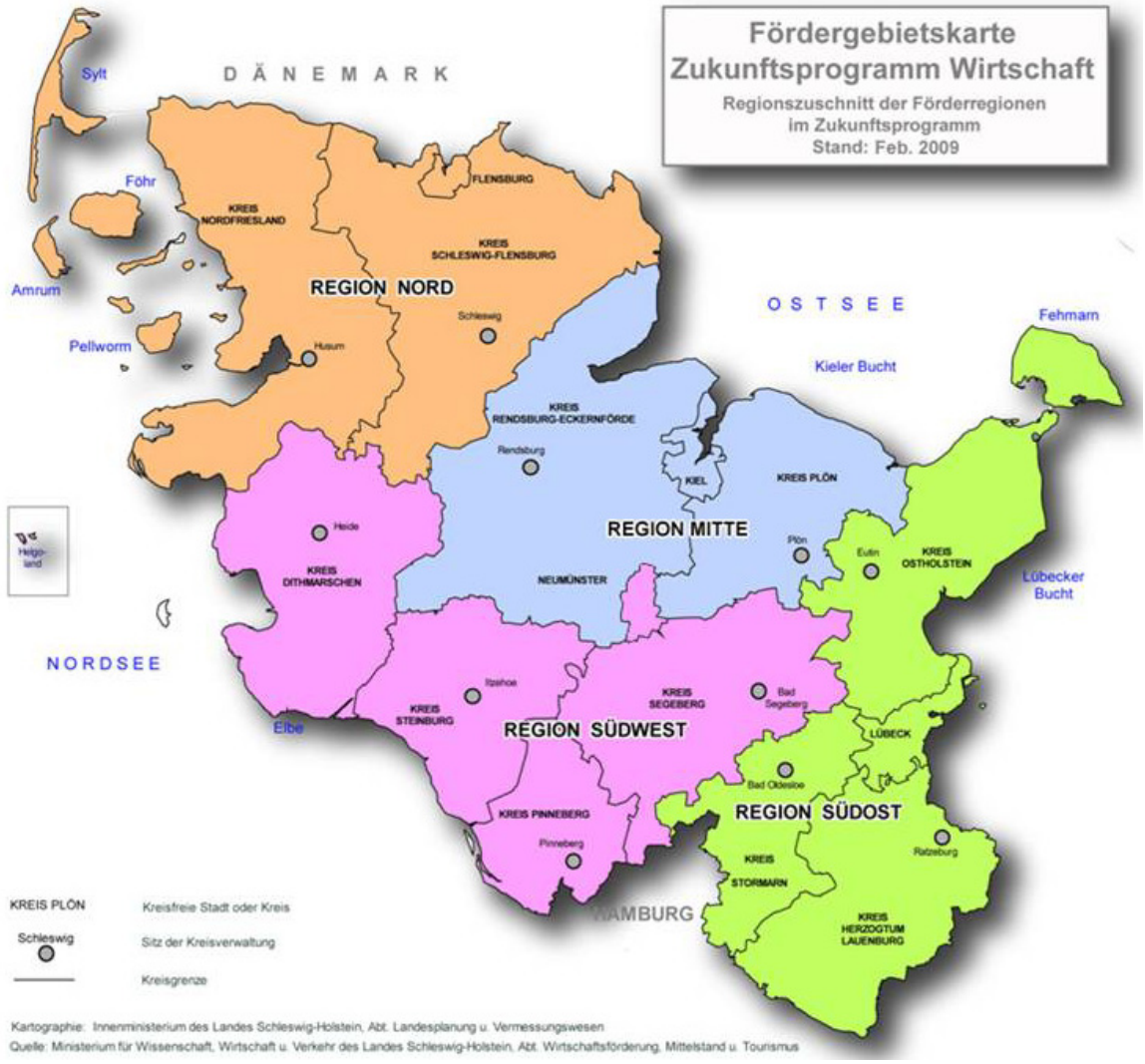
Die Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde sind im MWV angesiedelt, aber jeweils organisatorisch unabhängig voneinander und nicht weisungsabhängig in der Allgemeinen Abteilung (VII 1).

Zur Umsetzung des Zukunftsprogramms Wirtschaft (Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Beratung der potenziell und tatsächlich Begünstigten) wurden vier Ge-

schäftsstellen, vier Regionalbeiräte sowie für die Innovationsprojekte ein Gutachter-Pool (Fachbeiräte) eingerichtet:

- Das Fördergebiet Schleswig-Holstein wurde in vier Förderregionen mit jeweils einer regionalen Geschäftsstelle aufgeteilt. Die Regionsbildung fand nach einer Rahmenvorgabe seitens des Landes (etwa gleich große 4–5 Regionen) auf freiwilliger Basis statt und wurde durch das Wirtschaftsministerium genehmigt. Die Region Nord umfasst die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie die kreisfreie Stadt Flensburg mit der Geschäftsstelle in Flensburg und einer Außenstelle in Husum. Die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön sowie die kreisfreie Stadt Kiel bilden die Region Mitte mit einer Geschäftsstelle in Kiel. Die Region Südwest setzt sich aus den Kreisen Dithmarschen, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und der kreisfreien Stadt Neumünster zusammen und wird von der Geschäftsstelle in Itzehoe betreut. Die kreisfreie Stadt Lübeck sowie die Kreise Ostholstein, Herzogtum Lauenburg und Stormarn gehören zur Förderregion Südost. Die Geschäftsstelle für diese Region sitzt in Eutin mit Außenstellen in Lübeck und Bad Oldesloe. Die Förderregionen sind flächenmäßig etwa vergleichbar (21 bis 29% der Landesfläche) und haben jeweils ein Oberzentrum. Die Bevölkerungszahlen divergieren allerdings deutlich (16 bis 32% der Landesbevölkerung).

Abb. 2: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Förderregionen



Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein

- Diese Geschäftsstellen betreiben zum einen die Öffentlichkeitsarbeit und informieren die potenziell Begünstigten über alle Fördermaßnahmen des Zukunftsprogramms Wirtschaft, beispielsweise durch die Organisation von Veranstaltungen und Workshops. Zum anderen begleiten sie die Antragsteller bei den regionalen Projekten bis zur Genehmigung und bereiten die Sitzungen der Regionalbeiräte vor. Träger der Geschäftsstellen sind in der Regel direkt oder mittelbar die kreis- bzw. stadteigenen Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Region.
- Die Regionalbeiräte geben ein Votum für die Förderung eines (regionalen) Projektes ab und wirken somit bewertend an der Auswahl der Vorhaben mit; in die Genehmigung selbst sind sie nicht eingebunden. Die Regionalgeschäftsstellen geben den Projektträgern Hilfestellung bei der Antragsentwicklung und wirken im Zusammenspiel mit dem Regionalbeirat an der Entwicklung von Strategien zur Regionalentwicklung mit.
- Die Fachbeiräte (Vertreter der Universitäten, der Fachhochschulen, der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft) unterstützen das zuständige Fachreferat bei der Beurteilung von Innovationsprojekten, indem sie Empfehlungen zu diesen Projekten abgeben. In Abhängigkeit der Komplexität des zu beurteilenden Projekts wird die Einbindung der Fachbeiräte flexibel gehandhabt. Es kann beispielsweise ein Einzelgutachten eines Experten aus dem Fachbeirat angefordert oder eine Präsentation des Vorhabens vor dem gesamten Fachbeirat durchgeführt werden.

Tab. 2: Zukunftsprogramm Wirtschaft – bewilligte Mittel nach Förderregionen 2007–2009 (in €)

Förderregion	Förderfähige Gesamtausgaben	Fördermittel gesamt	EFRE
Nord	67.387.938	28.872.306	18.817.490
Mitte	116.177.883	56.464.082	43.619.686
Südwest	115.154.999	40.784.528	33.294.430
Südost	136.298.420	54.684.527	38.536.610
Summe	**435.019.240**	**180.805.443**	**134.268.216**

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 - Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE; eigene Auswertung

3.1.2 Aufstellungsphase der Operationellen Programme 2007–2013

Das Operationelle Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013 ist vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein der EU-Kommission vorgelegt und von dieser am 5. Juli 2007 genehmigt worden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr leitete und steuerte den gesamten Prozess der Programmerstellung.

Vorarbeiten und Entstehung der inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkte

Im Jahr 2005 und verstärkt 2006 begann die intensive Vorlaufphase zur Vorbereitung der Programmerstellung für die Förderperiode 2007–2013. Der erste Schritt war eine genaue Analyse der aktuellen Situation des Landes. Mit dieser Aufgabe betraute das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein die Prognos AG. Die Prognos AG erarbeitete in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium bis Mitte Mai 2006 die Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

(SWOT-Analyse). Nach diesen Ergebnissen – dem festgestellten Förderbedarf und den identifizierten spezifischen Förderchancen – wurde das Programm ausgerichtet.

Der Prozess zur Programmerstellung wurde vom Ex-ante-Evaluator, der Rambøll Management GmbH, begleitet und evaluiert und beinhaltete auch die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung, in der die Auswirkungen des Operationellen Programms auf die Umwelt bewertet wurden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr und die Prognos AG haben in einem interaktiven und iterativen Prozess und unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner und anderer Nicht-Regierungsorganisationen sowie der öffentlichen Verwaltung auf Regional- und Lokalebene das Operationelle Programm inhaltlich gestaltet und entsprechend der Zielsetzung des Programms ausgerichtet:

- Eine erste schriftliche Vorlage über Inhalte, Verfahren und Abwicklung der künftigen Regionalförderung 2007–2013 im Rahmen des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ wurde bereits seit September 2005 in zahlreichen Gesprächen diskutiert. Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Hochschulen, der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und der Investitionsbank hatten Gelegenheit, ihre Position darzulegen.
- Im Rahmen des aktuellen Förderprogramms in Schleswig-Holstein, des „Regionalprogramms 2000“ war auch die regionale Ebene im Rahmen der Sitzungen der regionalen Beiräte und der interministeriellen Arbeitsgruppe an dieser Diskussion aktiv beteiligt. Daneben gab es weitere gezielte Informationsveranstaltungen direkt in den Regionen.
- Zum Beginn des Jahres 2006 wurden in zwei halbtägigen Workshops unter der Moderation der Rambøll Management GmbH strategische Gesichtspunkte der Regional- und Innovationsförderung für die Förderperiode 2007–2013 erörtert und intensiv diskutiert. Zu den Beteiligten gehörten neben den jeweils betroffenen Ressorts am 11.01.2006 bei dem Workshop „Regionalförderung“ Vertreter der regionalen und lokalen Ebene und bei dem Workshop „Innovationsförderung“ am 18.01.2006 Vertreter der regionalen Wirtschaft und Wissenschaft. Die Ergebnisse der beiden oben genannten Workshops bildeten eine der vielen Grundlagen für eine Kabinettsvorlage zum „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ am 21. Februar 2006.

Innerhalb der Landesregierung wurde das Operationelle Programm in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Ressorts erarbeitet:

- Am 21. Februar 2006 wurde vom Kabinett ein Eckpunktepapier zum „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ angenommen und anschließend auf der Internetseite der Landesregierung veröffentlicht.
- Seit Anfang März 2006 wurden regierungsintern mit allen potenziellen Interessenten an der EFRE-Förderung rund 30 Gespräche geführt, die wertvolle Hinweise für die inhaltliche Ausgestaltung der künftigen Förderstrategie und die Gewichtung der einzelnen Prioritätsachsen des Operationellen Programms lieferten.
- Die ersten schriftlichen Überlegungen zur Programmstrategie und die Ergebnisse der zugrunde liegenden SWOT-Analyse wurden allen betroffenen Ressorts und Fachreferaten der Landesregierung am 2. Mai 2006 vorgestellt. Die nachfolgenden schriftlichen Stellungnahmen wurden weitgehend in dem weiteren Programmierungsprozess berücksichtigt.

- Wegen der besonderen Bedeutung der Querschnittsziele erfolgte eine gesonderte Abstimmung mit dem Umweltministerium und dem Ministerium für Bildung und Frauen.
- Am 25. Juli 2006 wurden von dem Kabinett die Grundsätze der Programmstrategie des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ angenommen, in denen die Programmziele, die Beschreibung der Prioritätsachsen und die finanziellen Eckwerte für die EFRE-Interventionen 2007–2013 in Schleswig-Holstein festgelegt wurden. Dieses Papier war anschließend Gegenstand einer schriftlichen Anhörung der Wirtschafts- und Sozialpartner und der Partner auf regionalen und lokalen Ebene, deren Ergebnisse wie folgt zusammengefasst werden können:
- Im Wesentlichen wurde die stärkere Fokussierung der EFRE-Strategie auf die Förderung von Wissen und Innovation der regionalen Wissenschaft und Wirtschaft ebenso wie die geplante Kombination von „Effektivitätsorientierung“ und „Ausgleichsorientierung“ begrüßt.
- Seitens der Hochschulen und Forschungsinstitutionen wurde die Notwendigkeit einer stärkeren Verzahnung von Wirtschaft und Wissenschaft betont, und zwar nicht nur in Form von Netzwerken, sondern auch durch konkrete Kooperationen und Verbundprojekte. Für die Umsetzung der innovativer Konzepte und Projekte erhielt insbesondere die geplante Verstärkung der betrieblichen Investitions- und Innovationsförderung einen großen Zuspruch.
- Sowohl die Vertreter der Wirtschaft als auch die Vertreter der Wissenschaft unterstützten die Fortsetzung des bereits in der laufenden Förderperiode aufgelegten EFRE-Risikokapital-Fonds, der für kleine und mittlere Unternehmen in Schleswig-Holstein und für Neugründungen stilles Kapital zur Verfügung stellt.
- Für die peripheren und strukturschwächeren Regionen stand der ausgleichsorientierte Ansatz der Förderung im Vordergrund und sollte vor dem Hintergrund der flächendeckenden EFRE-Förderung in der Periode 2007–2013 noch stärker beachtet werden. Die Regionen zeigten andererseits Verständnis für die geplante Mittelverteilung im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele der Lissabon-Strategie und für die eingeschränkten Möglichkeiten der Förderung von Basisinfrastruktur im Rahmen des EFRE.
- Ein Großteil der Stellungnahmen bezog sich auch auf eine weitere Einbindung der Regionen in die Programmabwicklung. Sowohl vonseiten verschiedener regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften als auch einiger Kreise und kreisfreien Städte wurde gefordert, den Regionalbeiräten einen größeren Stellenwert inklusive einer Mitentscheidungsfunktion einzuräumen und gleichzeitig auf die Einrichtung von Fachbeiräten zu verzichten. Demgegenüber wurde die Funktion der qualifizierten Fachbeiräte zur Begutachtung innovativer Projekte von Vertretern der Hochschulen, der IHK Schleswig-Holstein sowie des DGB Nord ausdrücklich als Fortschritt gegenüber dem Entscheidungsverfahren der ablaufenden Förderperiode gewertet. Zu einer Abstimmung der zukünftigen Ausgestaltung der Durchführungsverfahren und der Einbindung der Regionen in den Programmabwicklungsprozess in Form von regionalen Geschäftsstellen wurden am 15. August 2006 Vertreter der regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu einem Gespräch ins MWV eingeladen. Die Fortführung dieser regionalen Strukturen, die seit drei Förderperioden Bestand hatte, war seitens der Ministerien infrage gestellt worden und sollte ggf. durch eine zentrale landesweite Lösung ersetzt werden. Die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Mehrzahl der regionalen Wirtschafts- und Sozialpartner präferierten aber

die Beibehaltung oder sogar Stärkung des Regionalprinzips. Die Gesprächsergebnisse bildeten eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung der Durchführungsverfahren.

Länderübergreifende Abstimmungen wurden nicht vorgenommen.

3.1.3 Struktur und Ausstattung der Operationellen Programme 2007–2013

3.1.3.1 Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte

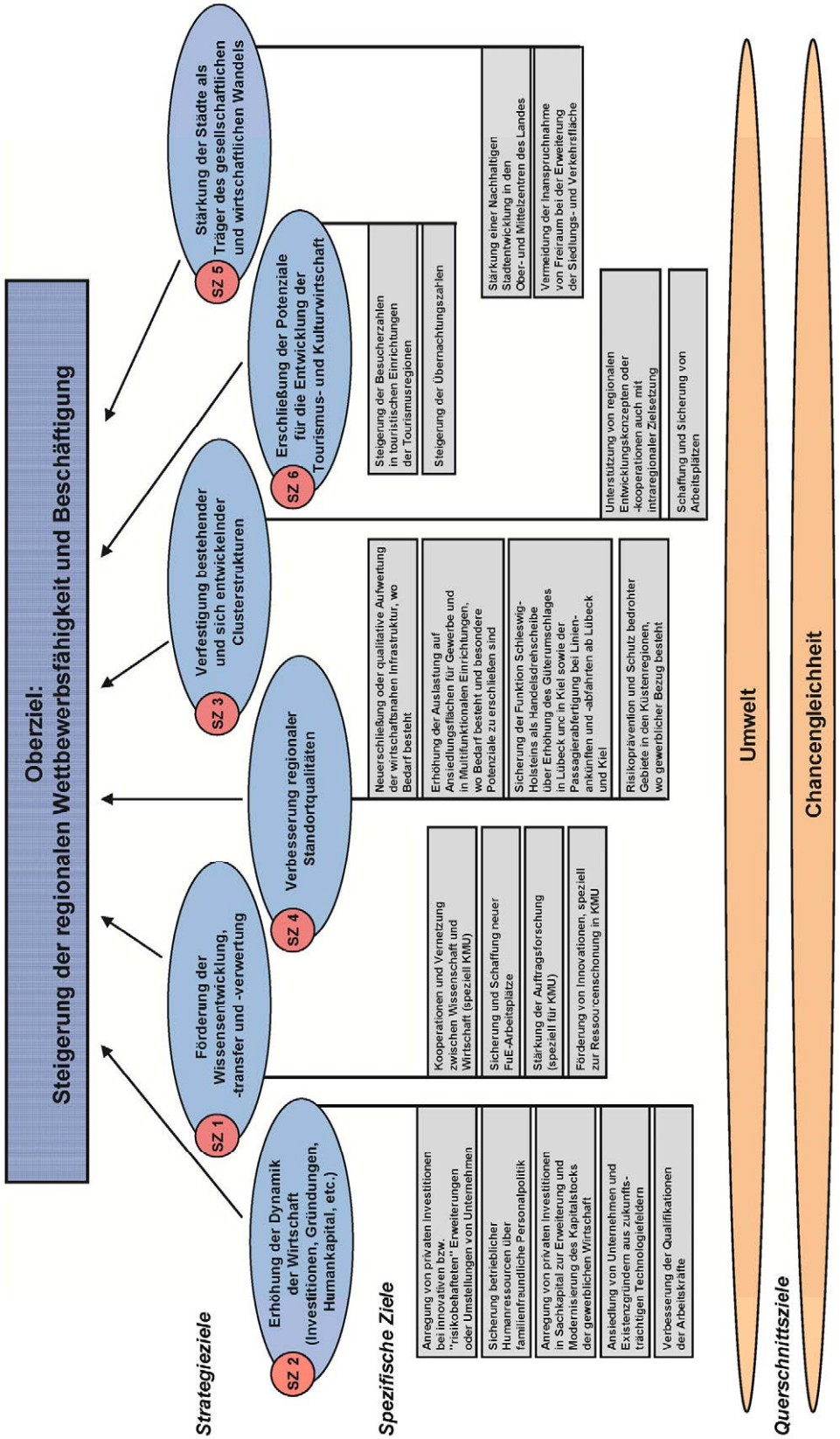
Übergeordnetes Ziel des Zukunftsprogramms Wirtschaft ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in Schleswig-Holstein.

Unterhalb dieses Oberziels werden laut Operationellem Programm (S. 79 ff.) sechs Strategieziele („SZ“) verfolgt:

- [SZ 1]: „Verbesserung der Wissensentwicklung und des Wissenstransfers, v. a. aus Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, bei gleichzeitiger Erhöhung der Wissensverwertung zur Steigerung der Innovationskraft und -geschwindigkeit der schleswig-holsteinischen Wirtschaft“
- [SZ 2]: „Erhöhung der Dynamik in der schleswig-holsteinischen Wirtschaft (Modernisierung und Erweiterung des unternehmerischen Kapitalstocks, Exportorientierung, Gründungen sowie Stärkung des Humankapitals)“
- [SZ 3]: „Verfestigung bestehender und sich entwickelnder Clusterstrukturen und Netzwerke als Motoren einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“
- [SZ 4]: „Verbesserung regionaler Standortqualitäten“
- [SZ 5]: „Stärkung der Städte als Träger des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels und als Wachstumskerne regionaler Entwicklungen“
- [SZ 6]: „Erschließung der im Land vorhandenen Potenziale für die Entwicklung der Tourismuswirtschaft“

Diese strategischen Ziele bündeln verschiedene spezifische Ziele (siehe folgende Übersicht).

Abb. 3: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Ziele



Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013, o.J.: 100

Diese spezifischen Ziele haben sich aus der SWOT-Analyse ergeben und korrespondieren mit dem dort identifizierten Förderbedarf bzw. den Förderchancen.

Das Zielsystem wurde in eine Programmstruktur übertragen, die aus vier inhaltlichen Prioritätsachsen mit mehreren Handlungsfeldern besteht (siehe folgende Abbildung). Die Handlungsfelder korrespondieren mit bestimmten spezifischen Zielen.

Abb. 4: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Programmstruktur

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013, o. J.: 102.

Mit diesen Prioritätsachsen werden nachstehende *Ziele* verfolgt:

Wissen und Innovation stärken

Mit diesem Förderschwerpunkt sollen die Innovationskraft und -geschwindigkeit der schleswig-holsteinischen Wirtschaft erhöht werden. Dazu gilt es insbesondere, den Wissenstransfer aus Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in die Unternehmen voranzutreiben. Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielsetzung umfassen etwa die Förderung von Netzwerken und Verbundprojekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, die gezielte Unterstützung innovativer betrieblicher Investitionen sowie den Ausbau wirtschaftsnaher Forschungsinfrastruktur. Daneben werden die Menschen in Schleswig-Holstein durch die Förderung von Berufsbildungsstätten, Weiterbildungseinrichtungen und Maßnahmen zum „Lebenslangen Lernen“ fit für die Anforderungen einer zunehmend wissensbasierten Wirtschaft gemacht.

Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken

Diese Maßnahmen dienen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsneigung der schleswig-holsteinischen Unternehmen. Im Rahmen der betrieblichen Investitionsförderprogramme werden etwa Betriebserweiterungen oder Neugründungen unterstützt. Als Reaktion auf die Finanzierungsproblematik kleiner und mittlerer Unternehmen wird deren Zugang zum Kapitalmarkt durch die Einrichtung eines Risikokapitalfonds verbessert. Auch die familienfreundliche Personalentwicklung wird durch Fördermaßnahmen unterstützt.

Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung

Im Mittelpunkt des dritten Schwerpunkts stehen Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Hierdurch sollen insbesondere die Standort- und Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen verbessert werden. Erreicht werden soll dies u. a. durch die bedarfsorientierte Erschließung und die Aufwertung von Gewerbegebietsflächen sowie den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den Bereichen Häfen und Flughäfen. Daneben können Küstenschutzprojekte und Maßnahmen zur Altlastensanierung gefördert werden.

Entwicklung der spezifischen regionalen Potenziale

Mit den Maßnahmen dieses Schwerpunkts sollen zum einen die spezifischen Stärken Schleswig-Holsteins in der Kultur- und Tourismuswirtschaft ausgebaut und erweitert werden. Gefördert werden können u. a. erlebnisorientierte Einrichtungen, an der Tourismusstrategie des Landes ausgerichtete Kooperations- und Marketingkonzepte sowie die Aufwertung von Tourismusorten durch einen an den Kundenwünschen orientierten Ausbau der Infrastruktur. Zum anderen werden Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den Ober- und Mittelzentren des Landes unterstützt.

3.1.3.2 Berücksichtigung der Querschnittsziele (Integrationscharakter der einzelnen Schwerpunkte bzw. Prioritätsachsen)

Die Querschnittsziele „Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“ und „Nachhaltige Entwicklung“ werden im Auswahl- und Entscheidungsverfahren berücksichtigt. In den Regionalbeiräten wird dies durch die Gleichstellungsbeauftragten aus den Regionen bzw. durch Vertreter von Umweltschutzverbänden gewährleistet.

Nachhaltige Entwicklung

Bereits mit der Antragstellung werden von den Projektträgern Angaben zu den potenziellen Umweltwirkungen des geplanten Vorhabens sowie zum Stand der ggf. erforderlichen Umweltgenehmigungen eingeholt. Soweit solche Genehmigungen erforderlich sind, ist eine Bescheinigung der betreffenden Behörde über den Genehmigungsstand beizubringen. Nur diejenigen Projekte, bei denen die erforderlichen Genehmigungen vorliegen, werden dem Minister für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr für eine Förderentscheidung vorgelegt. Die Angaben werden im Projektauswahl- und Bewilligungsverfahren von der bewilligenden Stelle unter Beteiligung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume auf Plausibilität geprüft. Ziel ist es, durch diese Einholung der subventionsrechtlich relevanten Angaben des Projektträgers eine verbesserte Bewertungsgrundlage der Umweltrelevanz der zu fördernden Projekte zu erhalten und die Einhaltung der nationalen und EU-umweltrechtlichen Bestimmungen bei der Projektumsetzung erreichen zu können.

Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Bereits mit der Antragstellung werden von den Projektträgern Angaben zu den Wirkungen des geplanten Vorhabens unter Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“ eingeholt. Die Einschätzungen der Projektträger sind zu begründen.

3.1.3.3 Einbindung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)

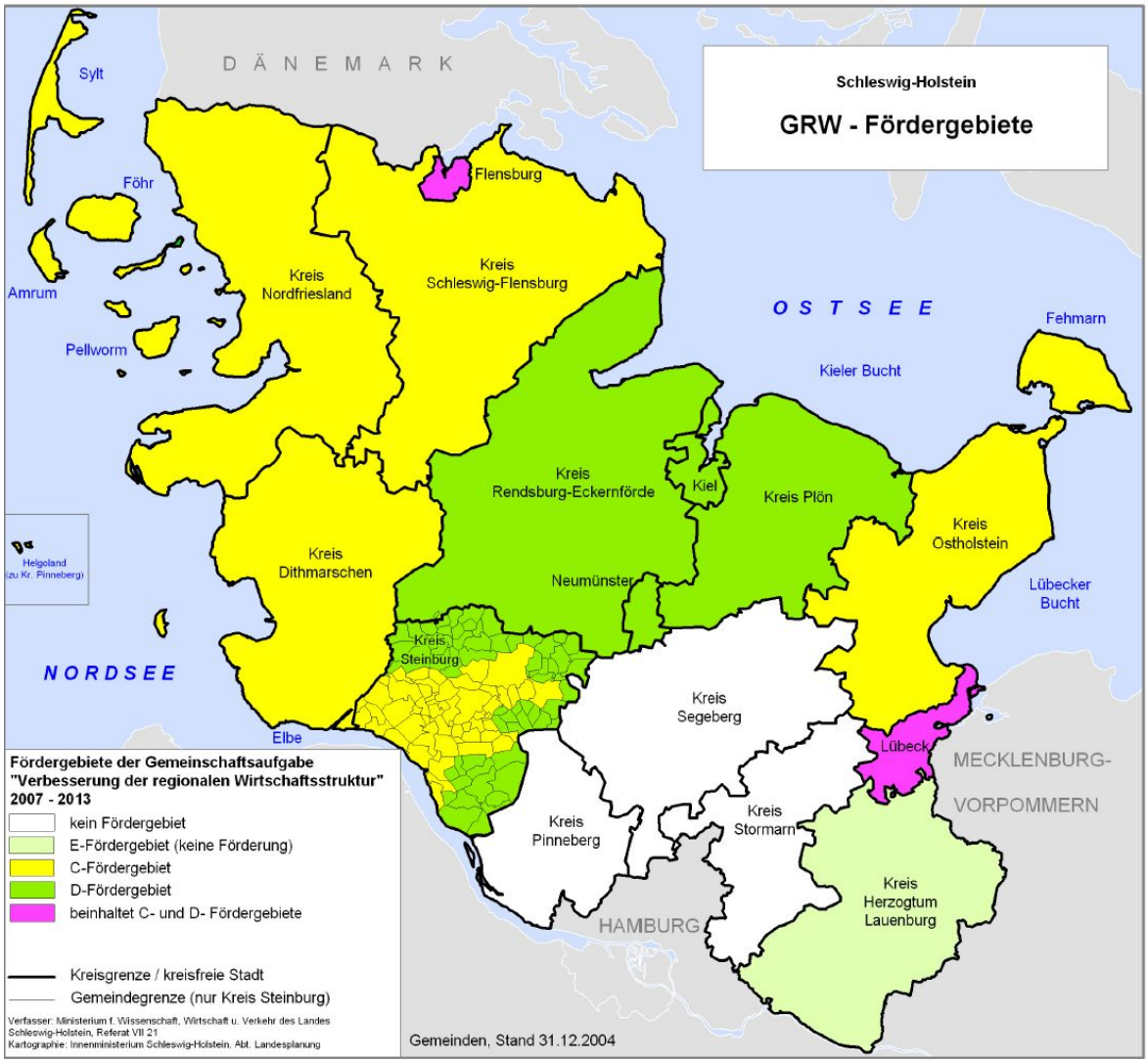
Die GRW-Förderung leistet im Zeitraum 2007–2013 einen Finanzierungsbeitrag von rund 173 Millionen € zum Zukunftsprogramm Wirtschaft. Die GRW-Förderung ist auf ausgewählte, strukturschwache Regionen begrenzt und erfasst nur Teile des Landes Schleswig-Holstein (siehe Abb. 5). Diese ergeben sich aus der von der Europäischen Kommission genehmigten nationalen Fördergebietskarte 2007–2013 sowie aus den vom Bund-Länder-Planungsausschuss der GRW beschlossenen weiteren Gebieten. Die GRW-Förderung verfolgt einen ausgleichsorientierten Ansatz und wird eingesetzt

- zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur,
- zur Förderung des Regional- und Clustermanagements,
- für betriebliche Investitionsförderungen und
- zur Verstärkung der nichtinvestiven, innovativen Förderungen des Zukunftsprogramms Wirtschaft.

Im Rahmen des Konjunkturpakets I erhält Schleswig-Holstein aus dem GRW-Sonderprogramm 15 Mio. €, die mit 15 Mio. € Landesmitteln kofinanziert werden. Diese Mittel werden über das Zukunftsprogramm Wirtschaft umgesetzt.

Innerhalb des Zukunftsprogramms Wirtschaft können Clustermanagements (aus EFRE- oder GRW-Mitteln) gefördert werden. Die Unterstützung orientiert sich an den Förderbedingungen der GRW. Ausnahmen sind die landesweite Gebietskulisse und die Darstellung der Unternehmensbeteiligung über einen einzelnen Projektträger, der als Dienstleister für die beteiligten Unternehmen auftritt (in diesen Fällen nur EFRE-Förderung).

Abb. 5: GRW-Fördergebiete in Schleswig-Holstein 2007–2013



Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein

3.1.3.4 Finanzielle Ausstattung (EFRE, ESF, ELER)

Die Regional- und Strukturpolitik wird in Schleswig-Holstein weitgehend durch das Zukunftsprogramm Wirtschaft abgedeckt (siehe 3.1.1). Für den Zeitraum 2007–2013 stehen rund 722 Mio. € zur Verfügung. Davon stammen

- rund 374 Mio. € aus dem europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- rund 173 Mio. € aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie
- rund 175 Mio. € aus Landesmitteln.

Tab. 3: Finanzierungsplan für EFRE-Interventionen nach Prioritätsachsen und Finanzierungsquellen (in Mio. €)

	Gemeinschafts-beteiligung	Nationaler Beitrag	davon: Einzelstattliche öffentliche Mittel	private Mittel	Finanzmittel insgesamt	Kofinanzierungs-satz in %
	(a)	(b)=(c)+(d)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)	(f)=(a):(e)
Prioritätsachse 1 Wissen und Innovation stärken	142,2	165,0	85,7	79,4	307,2	46,3
Prioritätsachse 2 Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken	117,2	431,7	30,6	401,2	548,9	21,4
Prioritätsachse 3 Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung	39,0	45,0	44,7	0,3	84,0	46,4
Prioritätsachse 4 Entwicklung der spezifischen regionalen	63,6	63,6	62,7	0,9	127,2	50,0
Prioritätsachse 5 Technische Hilfe, projektbezogene Studien/Gutachten	11,9	11,9	11,9	0,0	23,8	50,0
insgesamt 2007 bis 2013	373,9	717,2	235,5	481,7	1091,1	34,3

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 - Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE

Die Mittel aus dem ESF (100 Mio. €) und ELER (464 Millionen €) werden in Schleswig-Holstein nicht der Regional- und Strukturpolitik zugerechnet, sondern der Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit und der Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Lande.

3.1.3.5 Berücksichtigung des Earmarking und Zielkonflikt Konvergenz versus Wachstum

Bei der Programmaufstellung wurde intensiv problematisiert, dass bei einer ungesteuerten Umsetzung des Programms angesichts der Unterschiede in der wirtschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit starke Räume mehr Fördermittel auf sich ziehen würden als schwache Räume (siehe 3.1.2). Auch durch die thematische Konzentration bzw. die Förderinhalte (vor allem Innovation und Wissen) werde die regionale Mittelverteilung sehr stark beeinflusst: Innovationsbezogene Förderinhalte dürften eher in den strukturstärkeren Landesteilen realisiert werden als in den strukturschwächeren.

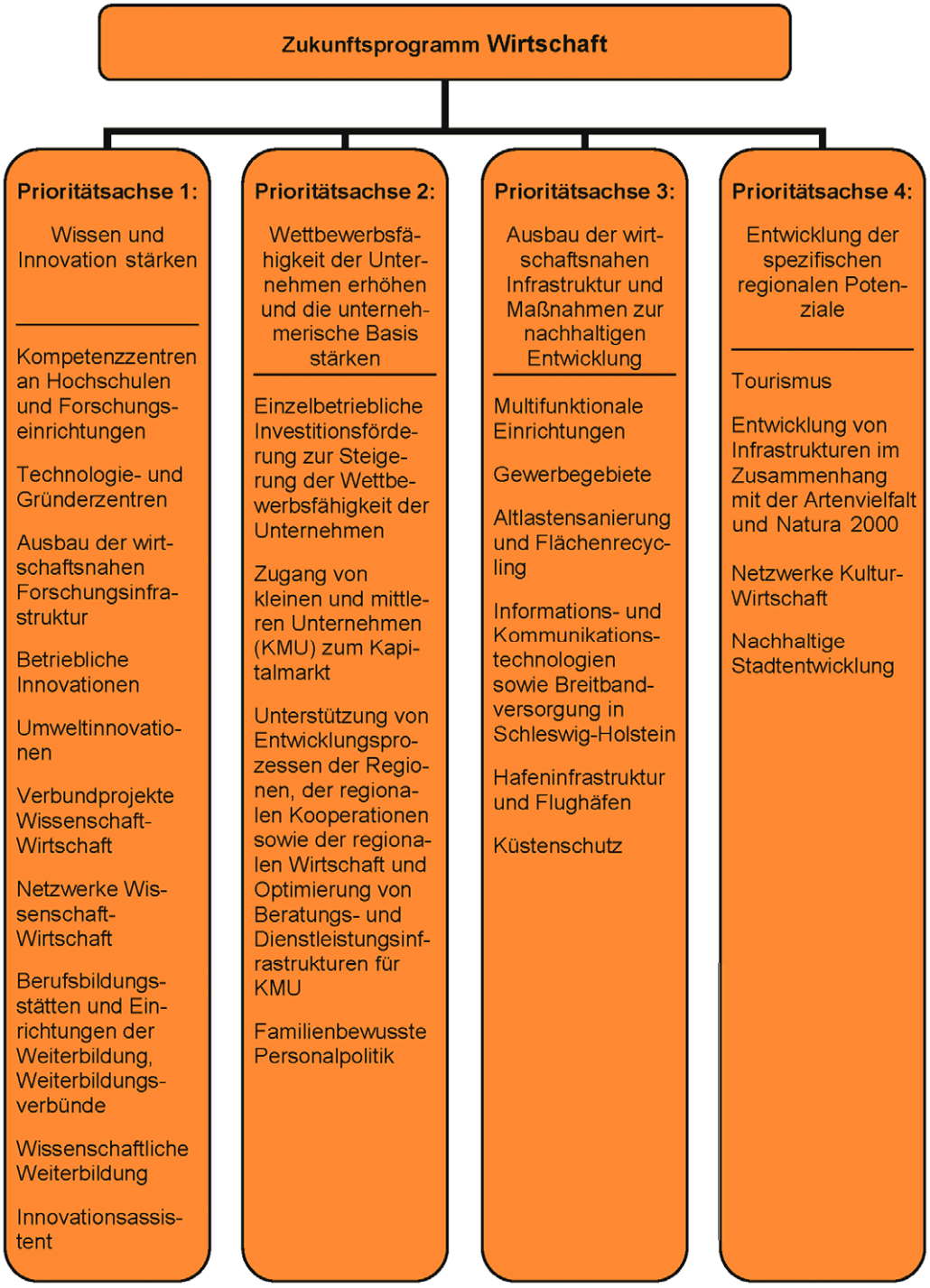
In diesem Kontext ist aber zu beachten, dass insbesondere die Hochschulstandorte in Schleswig-Holstein (Kiel, Lübeck, Flensburg, Heide) in strukturschwächeren Regionen (Fördergebiet C und D der GRW-Fördergebietskulisse) liegen.

Letztendlich beinhaltet das ZPW keine Fördergebietskulisse und keine explizit ausgleichsorientierte Mittelverteilung (z. B. in Form von Mittelkorridoren für strukturschwächere Räume), sondern thematisch breit gefächerte Förderinhalte. Strukturschwächere und strukturstärkere Regionen dürften von unterschiedlichen Fördermaßnahmen besonders profitieren. Auf diese Weise sollen die Flexibilität der Programmumsetzung ebenso wie das Ausgleichs- und Wachstumsziel simultan angestrebt werden.

3.1.3.6 Vorgehensweise: Überblick über die Instrumente/Maßnahmen (insb. die Kernprogramme mit der größten Mittelausstattung) sowie inhaltliche und räumliche Schwerpunkte

Das Zukunftsprogramm Wirtschaft gliedert sich in vier Prioritätsachsen (siehe auch Kapitel 3.1.3.1.).

Abb. 6: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Prioritätsachsen mit den einzelnen Maßnahmen



Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Informationen zum Zukunftsprogramm Wirtschaft von A wie Antrag bis Z wie Zuwendung, 2009: 5; eigene Darstellung

Mittelausstattung

Im Operationellen Programm sind EFRE-Mittel in Höhe von rund 373,89 Mio. € veranschlagt.

Die Schwerpunkte liegen mit 38 % auf der Prioritätsachse 1 „Wissen und Innovation stärken“ und mit 31 % auf der Prioritätsachse 2 „Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken“ (siehe folgende Tabelle).

Tab. 4: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Mittelausstattung nach Prioritätsachsen und Maßnahmenbereichen

Prioritätsachsen/ Handlungsfelder	**EFRE Mitteldotierung**	
	in €	in %
Prioritätsachse 1: Wissen und Innovation stärken	**142.200.000**	**38,0**
Handlungsfeld 1: Investitionen in FuE-Infrastrukturen sowie Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft	66.800.000	17,9
Handlungsfeld 2: Verbesserung der Wissensvermittlung und des Wissenstransfers	23.400.000	6,3
Handlungsfeld 3: Förderung von Innovationen in Betrieben	52.000.000	13,9
Prioritätsachse 2: Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken	**117.200.000**	**31,3**
Handlungsfeld 1: Förderung betrieblicher Investitionen	110.500.000	29,6
Handlungsfeld 2: Familienbewusste Personalpolitik	1.200.000	0,3
Handlungsfeld 3: Stärkung der wirtschaftlichen Potenziale der regionalen Wirtschaft	5.500.000	1,5
Prioritätsachse 3: Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung	**39.000.000**	**10,4**
Handlungsfeld 1: Modernisierung und Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur	12.000.000	3,2
Handlungsfeld 2: Revitalisierung und Sanierung von Brach- und Konversionsflächen	4.000.000	1,1
Handlungsfeld 3: Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs	18.000.000	4,8
Handlungsfeld 4: Präventiver Hochwasser- und Küstenschutz	5.000.000	1,3
Prioritätsachse 4: Entwicklung der spezifischen regionalen Potenziale	**63.600.000**	**17,0**
Handlungsfeld 1: Stärkung der Städte und Regionen durch nachhaltige Stadtentwicklung	17.000.000	4,5
Handlungsfeld 2: Entwicklung der Tourismuswirtschaft	46.600.000	12,5
Prioritätsachse 5: Technische Hilfe und programm- und projektbezogene Maßnahmen	**11.888.769**	**3,2**
Gesamt:	**373.888.769**	**100,0**

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Operationelles Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013

Diese Angaben zur Struktur des EFRE-Mitteleinsatzes geben hinsichtlich des Förderumfangs ein unvollständiges Bild. Sie berücksichtigen nicht, dass in den einzelnen Prioritätsachsen, Handlungsfeldern bzw. Maßnahmen neben den EFRE-Mitteln zusätzlich auch GRW- und Landesmittel eingesetzt werden und sehr unterschiedliche Förderquoten vorkommen (z. T. bis 90 %).

Tab. 5: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Indikativer EFRE-Finanzmittelansatz für die Förderperiode nach vorrangigen Themen und Maßnahmecodes (in €)

Code	Vorrangige Themen	Finanz-planung 2007-2013	In %
01-09	**Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes**	**204.950.000**	**54,8**
1	FTE-Tätigkeiten in Forschungszentren	22.780.000	
2	FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren	31.170.000	
3	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMU sowie zwischen diesen und anderen Akteuren	10.120.000	
4	FTE-Förderung, insbesondere in KMU	28.500.000	
5	Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für Unternehmen oder Unternehmenszu-sammenschlüsse	0	
6	Unterstützung von KMU zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Produkti-onsverfahren	1.750.000	
7	Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation	2.300.000	
8	Sonstige Unternehmensinvestitionen	99.000.000	
9	Andere Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmer-geist in KMU	9.330.000	
10-15	**Informationsgesellschaft**	**12.535.000**	**3,4**
10	Telefoninfrastruktur (einschließlich Breitbandnetze)	600.000	
11	Informations- und Kommunikationstechnologien	2.380.000	
12	Informations- und Kommunikationstechnologien: TEN-IKT	2.080.000	
13	Dienste und Anwendungen für die Bürger	2.465.000	
14	Dienste und Anwendungen für KMU	2.780.000	
15	Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zur IKT und deren effiziente Nutzung	2.230.000	
16-32	**Verkehr**	**19.940.000**	**5,3**
16	Schiene	1.800.000	
23	Straßen auf regionaler und lokaler Ebene	1.685.000	
24	Fahrradwege	85.000	
26	Kombinierter Verkehr	3.600.000	
30	Häfen	10.970.000	
32	Binnenwasserwege (TEN-V)	1.800.000	
33-43	**Energie**	**125.000**	**0,0**
39	Erneuerbare Energien: Wind	0	
41	Erneuerbare Energien: Biomasse	0	
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	125.000	
44-54	**Umweltschutz und Risikoverhütung**	**19.695.000**	**5,3**
44	Bewirtschaftung von Hausmüll und Industrieabfällen	125.000	
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	175.000	
49	Anpassung an den Klimawandel und Milderung seiner Auswirkungen	210.000	
50	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	14.900.000	
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (inkl. Natura 2000)	700.000	
54	Sonstige Maßnahmen zum Schutz der Natur und zur Risikovorbeugung	3.585.000	
55-57	**Fremdenverkehr**	**38.250.000**	**10,2**
55	Förderung des natürlichen Erbes	2.245.000	
56	Schutz und Aufwertung des natürlichen Erbes	0	
57	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	36.005.000	
58-61	**Kultur**	**7.975.000**	**2,1**
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	370.000	
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	7.320.000	
60	Kulturelle Dienstleistungen	285.000	
61	**Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete**	**5.870.000**	**1,6**

Code	Vorrangige Themen	Finanz-planung 2007-2013	In %
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	5.870.000	
62-64	**Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer**	**4.160.000**	**1,1**
62	Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen; Förderung von Unternehmergeist und Innovation	3.060.000	
63	Innovative und produktivere Formen der Arbeitsorganisation	1.100.000	
64	Entwicklung von spezifischen Diensten	0	
65-70	**Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit**	**23.205.000**	**6,2**
66	Aktive und präventive Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt	7.925.000	
68	Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen	14.100.000	
69	Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben	1.010.000	
70	Erwerbsbeteiligung von Migranten	170.000	
71	**Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen**	**595.000**	**0,2**
72-74	**Verbesserung des Humankapitals**	**5.610.000**	**1,5**
72	Beschäftigungsfähigkeit erhöhen etc.	340.000	
73	Förderung einer verstärkten Beteiligung an der allg. und beruflichen Bildung während des gesamten Lebens	1.020.000	
74	Entwicklung des Humanpotenzial in den Bereichen Forschung und Innovation	4.250.000	
75-79	**Investitionen in soziale Infrastrukturen**	**18.510.000**	**5,0**
75	Bildungsinfrastruktur	16.350.000	
77	Kinderbetreuungsinfrastruktur	460.000	
79	Sonstige soziale Infrastrukturen	1.700.000	
80	**Mobilisierung für die Reformen in den Bereichen Beschäftigung und soziale Eingliederung**	**580.000**	**0,2**
81	**Stärkung der institutionellen Kapazität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene**	**0**	**0,0**
85-86	**Technische Hilfe**	**11.888.769**	**3,2**
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	5.944.769	
86	Evaluierung und Studien; Information und Kommunikation	5.944.000	
	Summe	**373.888.769**	**100,0**

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Operationelles Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007–2013; eigene Darstellung

Räumliche Schwerpunkte

Während in der Förderperiode 2000–2006 die Ziel 2-Interventionen ausgleichsorientiert in präzise festgelegten Fördergebieten erfolgten, kommt der EFRE im Zeitraum 2007–2013 in Schleswig-Holstein im ganzen Land zum Einsatz.

3.1.4 Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten

Die Landesregierung bündelt ihre (eigenständigen) Förderprogramme, deren wesentliche Finanzierungsquelle Mittel aus EU-Fonds sind, im „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ (siehe 3.1.1). Auf diese Weise sollen die Synergieeffekte dieser Programme bestmöglich genutzt werden, während gleichzeitig die inhaltlichen und abwicklungsspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ wird die Europäische Strukturpolitik durch abgestimmte Interventionen des EFRE und des ESF umgesetzt.

Der ESF in Schleswig-Holstein konzentriert sich auf drei Themen:

- Prioritätsachse A: Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen
- Prioritätsachse B: Verbesserung des Humankapitals
- Prioritätsachse C: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen

Eine Schnittstelle zwischen dem ESF (Prioritätsachse A und B) und dem EFRE (Prioritätsachse 1) besteht zunächst im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Berufsvorbereitung, die zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit und der Innovationsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen durch dir Verbesserung des Qualifikationsniveaus ihrer Beschäftigten und Auszubildenden beitragen soll. Aber auch Arbeitslose sollen ebenso wie Jugendliche im Übergang von der Schule in die Ausbildung unterstützt werden. Die EFRE-Interventionen konzentrieren sich hierbei auf die Modernisierung der Berufsbildungs- und Weiterbildungsinfrastruktur, die Schaffung von Kompetenzzentren und die Unterstützung von geeigneten Netzwerkstrukturen in diesem Bereich. Für die ESF-Maßnahmen stehen in diesen Schwerpunkten hingegen die Jugendlichen, Beschäftigten und Unternehmen selbst im Vordergrund. Gemeinsames Ziel ist es, die Ausbildungsleistung von kleinen und mittleren Unternehmen und die Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen zu fördern. Dabei besteht eine klare Trennung zwischen den Interventionen der beiden Fonds: Der ESF verfolgt das Ziel, die tatsächliche Beteiligung von Auszubildenden, Arbeitslosen und Beschäftigten in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) an Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu erhöhen, während der EFRE die notwendigen Infrastrukturen bereitstellt.

Eine weitere Schnittstelle besteht bei Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit des Arbeits- und Privatlebens. Die Interventionen des ESF verfolgen hier in der Prioritätsachse C das Ziel, die Arbeitsmarktchancen von Frauen durch spezifische, auf deren Situation ausgerichtete Beratung zu erhöhen. Die Hauptzielgruppe der Beratung im ESF sind die mittelbar oder unmittelbar von der Erwerbslosigkeit bedrohten Frauen. Im Gegensatz dazu verfolgt der EFRE in der Prioritätsachse 2 sowohl durch ein Coaching der Führungskräfte und durch Beratungsprojekten für KMU zur langfristigen Bindung der Fachkräfte im Unternehmen als auch durch den Aufbau und die Betreuung von Netzwerken familienfreundlicher KMU einen ausschließlich unternehmensbezogenen Ansatz.

Im Rahmen des ESF soll das Thema Transnationalität seine Umsetzung insbesondere in der Förderung des Zugangs von Jugendlichen auf einen deutsch-dänischen Arbeitsmarkt finden. Die EFRE-Interventionen können hierzu komplementär genutzt werden, indem z. B. der grenzüberschreitende oder transnationale Aufbau von Netzwerken dieses Ziel unterstützt. Die zuständigen Verwaltungsbehörden stimmen sich dabei ab.

Im Handlungsfeld „Stärkung der Städte und Regionen durch nachhaltige Stadtentwicklung“ können auf der Grundlage des Art. 8 der EU-Verordnung 1080/2006 auch Projekte unterstützt werden, die in den Anwendungsbereich des ESF fallen. So soll erreicht werden, dass ergänzend zu den Möglichkeiten der ESF-Förderung des Landes

Schleswig-Holstein und des Bundes lokale stadtteilbezogene Strategien zur Unterstützung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen umgesetzt werden können. Strategien zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen sozial- und bildungsbenachteiligter Jungendlicher sowie von Migrantinnen, Migranten und Angehörigen von ethnischen Minderheiten sollen hierbei im Vordergrund stehen.

Da der ESF keine räumlich konzentrierten Maßnahmen für Bewohnerinnen und Bewohner wirtschaftlich und sozial besonders benachteiligter Stadtgebiete wie z. B. die Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ vorsieht, soll dies im Handlungsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“ im EFRE ermöglicht werden. Damit werden die positiven Erfahrungen der Gemeinschaftsinitiative URBAN für die Umsetzung des Mainstreamprogramms genutzt. Die Abgrenzung zwischen EFRE und ESF einschließlich des ESF-finanzierten Bundesprogramms LOS (Lokales Kapital für soziale Zwecke) wird durch eine projektbezogene Einzelfallprüfung sichergestellt.

Landesentwicklungspolitik

Die Landesplanung ist in Schleswig-Holstein dem Innenministerium zugeordnet. In mehreren Maßnahmenbereichen sind die Fachreferate der Abteilung Landesplanung in das Förderverfahren eingebunden und zum Teil sogar Förderreferat (z. B. bei den Maßnahmen „Regionale Entwicklungskonzepte“ und „Regionalmanagements“). So ist eine Berücksichtigung der Landesentwicklungsgrundsätze in der Programmumsetzung gewährleistet.

Die Erschließung von Gewerbegebieten kann nur in zentralen Orten oder sonstigen Schwerpunkten der gewerblichen Entwicklung gefördert werden. Die Landesplanung gibt regelmäßig eine fachliche Stellungnahme zu den entsprechenden Förderanträgen ab, ob diese mit den Grundsätzen der Landesplanung vereinbar sind und eine Förderung befürwortet wird.

Regionale Entwicklungskonzepte sowie Regionalmanagements sind förderfähige Maßnahmen, sofern sie mittelbar der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region dienen, die in die fachliche Zuständigkeit der Landesplanung fallen und dort auch ggf. bewilligt werden. So kann die Landesplanung Kommunen und Kreise auch aktiv mit der Aussicht auf Fördermittel zu gewünschten Planungen und Kooperation motivieren und nicht nur mit raumplanerischen Verboten „drohen“.

Politik für den ländlichen Raum

Das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum bündelt als weiteres Programm unter dem Dach des Zukunftsprogramms Schleswig-Holstein die Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum. Zuständig ist hier das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume. Finanziert wird dies mit Mitteln des ELER, der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und des Landes. Fast flächendeckend haben sich die ländlichen Regionen zu 21 AktivRegionen zusammengeschlossen, die – dem LEADER-Konzept folgend – selbst erstellte integrierte Entwicklungsstrategien umsetzen.

Die Fördertatbestände sind mit dem Zukunftsprogramm Wirtschaft abgestimmt, sodass sie sich ergänzen. Bei thematischen Überschneidungen, etwa in der Tourismusförderung, ergeben sich aus formalen Rahmenvorgaben wie z. B. bei der Investitionssumme oder dem Status als Schwerpunktort der touristischen Entwicklungen deutliche Abgrenzungen.

Die Tourismusförderung als ein auch finanziell umfassender Maßnahmenbereich des EFRE-Programms kommt vor allem den ländlichen Räumen zugute. Die Nordfriesischen Inseln und Halligen profitieren von der expliziten Förderung ihrer für den Fährverkehr notwendigen Hafeninfrastruktur.

Auf der operationalen Ebene stellt die gegenseitige Mitgliedschaft der zuständigen Ressorts in den jeweiligen Begleitausschüssen die Abstimmung sicher.

Forschungspolitik

Die Zuständigkeit für die Forschungspolitik ist in Schleswig-Holstein im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr angesiedelt. Die für Forschung und Technologie zuständigen Fachreferate sind Förderreferate innerhalb des Zukunftsprogramms Wirtschaft. Damit ist eine sehr enge Verzahnung zwischen Forschungspolitik und regionaler Strukturpolitik gewährleistet.

Umwelt- und Naturschutzpolitik

Das für Umwelt- und Naturschutz zuständige Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume ist über das Querschnittsziel Nachhaltigkeit (siehe 3.1.3.2) und einzelne Fördermaßnahmen (Altlastensanierung und Flächenrecycling, präventiver Hochwasser und Küstenschutz, Förderung einer innovativen, nachhaltigen Nutzung von Natura 2000-Gebieten) in das ZPW eingebunden.

3.1.5 Vergleich mit Programmplanungsperiode 2000–2006

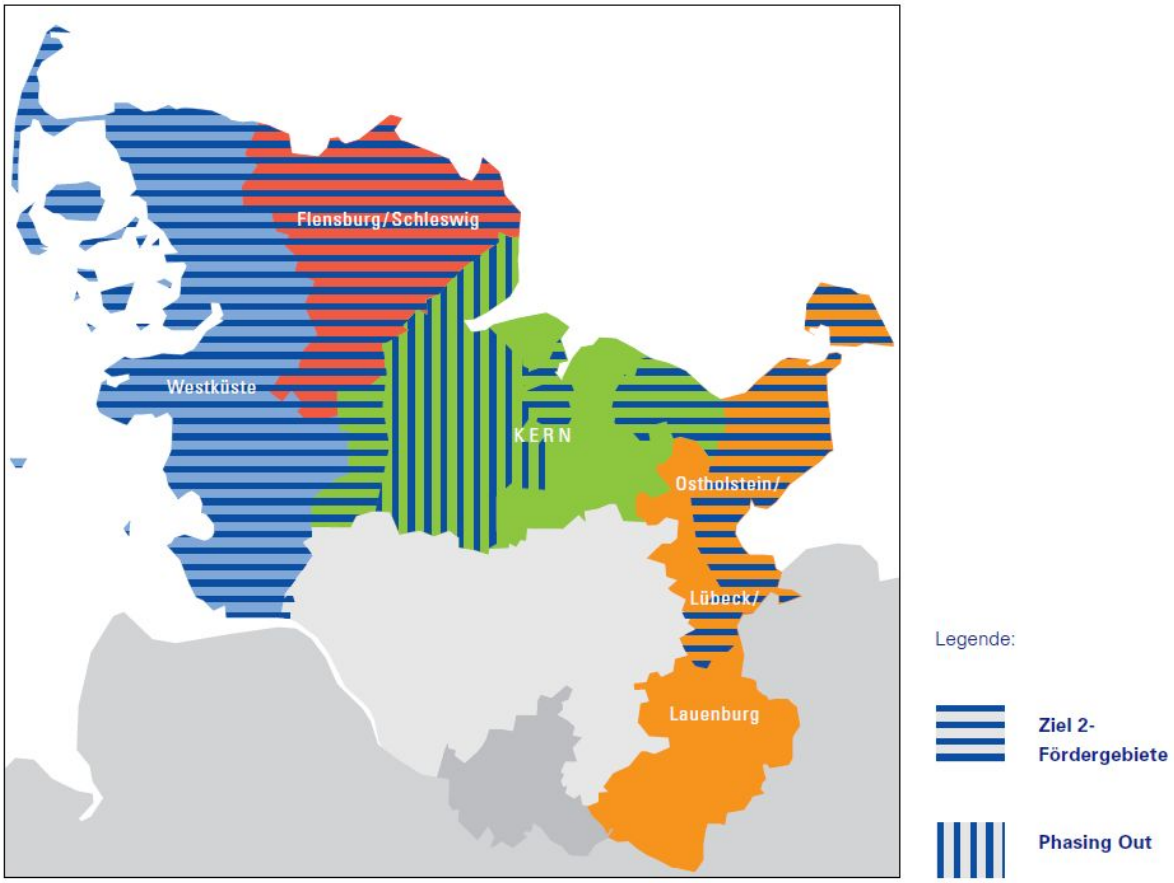
Das Regionalprogramm 2000 der Förderperiode 2000–2006 war ein stark auf den Ausgleichsgedanken ausgerichtetes Programm. Wirtschaftsnahe Infrastruktur und die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der nach den statistischen Vorgaben der EU und der GRW ermittelten Gebietskulisse standen im Mittelpunkt. Innovationsprojekte an Hochschulen konnten nur im geringen Umfang gefördert werden. Das Regionalprogramm 2000 hatte vier Schwerpunkte:

- Modernisierung der Produktionsbasis: Technologie und Innovation
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere von KMU: Gründung und Entwicklung von KMU
- Förderung der lokalen Entwicklung: Stadtentwicklung, berufliche Bildung, Umweltschutz, Tourismus und Kultur
- Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit: Logistische wirtschaftsnahe Infrastrukturen

Diese Schwerpunkte sind im Grundsatz auch in die aktuelle Förderperiode übernommen worden. Es kommt als neuer Aspekt aber die zusätzliche und starke Schwerpunktsetzung im Bereich Innovationsförderung hinzu.

Die finanzielle Ausstattung der Strukturförderprogramme hat sich stark verbessert. Im Regionalprogramm 2000 standen insgesamt 395 Mio. € (231 Mio. € EFRE, 38 Mio. € ESF-Korridor für Ziel 2, 102 Mio. € GRW, 24 Mio. € Landesmittel) zur Verfügung. Hier hat annähernd eine Verdoppelung der Fördermittel stattgefunden.

Abb. 7: Regionalprogramm 2000 – Förderregionen und -gebiete 2000–2006



(Farbige Flächen: C- und D-GRW-Fördergebiete, Lauenburg E-GRW-Fördergebiet)

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein

- Der Hamburger Rand war von der Förderung ausgenommen. Durch die Ausweitung der aktuellen Gebietskulisse auf das gesamte Land können erstmals auch die Kreise des Hamburger Umlands gefördert werden, in denen sich die Wirtschaftskraft des Landes konzentriert („Stärken stärken“).
- Im Regionalprogramm 2000 war die regionale Beteiligung über die vier Förderregionen Westküste, Flensburg/Schleswig, KERN-Region und Ostholstein/ Lübeck/Lauenburg mit jeweils einer Geschäftsstelle und einem Beirat organisiert. Im Auswahlverfahren haben die Regionen, die Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber der vergangenen Förderperiode an Einfluss verloren. Das Votum der regionalen Beiräte als erste Stufe eines zweistufigen Auswahlverfahrens ist formal zwar erhalten geblieben, hat aber an faktischer Bedeutung eingebüßt. Konnte bisher ein Beirat ein Vorhaben formal durch eine Ablehnung aus dem Antragsverfahren ausschließen, ist das vorgeschriebene Beiratsvotum jetzt nur eine Empfehlung, die neben den Stellungnahmen der Fachreferate in die Entscheidung durch den Wirtschaftsminister einfließt. Im Bereich der öffentlichen Innovationsprojekte werden die regionalen Beiräte nicht in das Auswahlverfahren eingebunden.
- Auch die Einflussmöglichkeiten der anderen Ressorts wurden zugunsten des Wirtschaftsministeriums eingeschränkt. Während in der Periode 2000–2006 die Förderentscheidungen unter Beteiligung aller Ministerien mit Förderreferaten in einer In-

terministeriellen Arbeitsgruppe fielen, obliegt jetzt allein dem Wirtschaftministerium die Entscheidung.

3.1.6 Stand der Umsetzung

Im Operationellen Programm sind EFRE-Mittel in Höhe von rd. 373,889 Mio. € veranschlagt. Bis zum Jahresende 2009 wurden bereits für 605 Projekte rd. 134,27 Mio. € bewilligt.

Tab. 6: Zukunftsprogramm Wirtschaft – bewilligte EFRE-Mittel nach Prioritätsachsen

Prioritätsachsen/ Handlungsfelder	EFRE Mitteldotierung 2007 - 2013	Projekte bis Ende 2009	Gebundene Mittel bis Ende 2009	Ausgezahlte Mittel bis Ende 2009
	in €	Anzahl	in %	in %
Prioritätsachse 1: Wissen und Innovation stärken	142.200.000	233	41,13	10,34
Prioritätsachse 2: Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken	117.200.000	175	44,99	19,39
Prioritätsachse 3: Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung	39.000.000	13	36,25	15,47
Prioritätsachse 4: Entwicklung der spezifischen regionalen Potenziale	63.600.000	18	13,09	7,89
Prioritätsachse 5: Technische Hilfe und programm- und projektbezogene	11.888.769	21	4,97	2,99
Gesamt:	373.888.769	460	35,91	13,05

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 - Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE

Die förderfähigen Gesamtausgaben der bewilligten Projekte liegen bei 435,02 Mio. €. Die EFRE-Mittel haben daran einen Anteil von 30,86 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Förderung der einzelnen Projekte häufig EFRE-Mittel mit anderen Fördermitteln von Bund und Land kombiniert werden. Die Förderung der 460 Projekte belief sich auf insgesamt 180,81 Mio. €. Der Anteil der Förderung insgesamt an den förderfähigen Ausgaben liegt bei 41,56 %. Rund 160 Projekte im Zukunftsprogramm Wirtschaft, die nur mit GRW- oder Landesmitteln gefördert wurden, sind nicht berücksichtigt.

Abgesehen vom Risikokapitalfonds (21 Mio. €) wurden nur nicht-rückzahlbare Unterstützungen gewährt.

Bewilligungen

Die Förderung konzentriert sich auf Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes. Hierauf entfallen 63,5 % der bisherigen Bewilligungen. Zweiter Schwerpunkt ist mit 15,8 % die Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen (hier vor allem die Maßnahme Risikokapital-

fonds). Der relativ hohe Anteil für den Fremdenverkehr von 5,4 % entspricht den Potenzialen des Landes.

Tab. 7: Zukunftsprogramm Wirtschaft – bewilligte EFRE-Mittel nach vorrangigen Themen und Maßnahmecodes

Code	Vorrangige Themen	Finanzplanung 2007-2013	Stand Umsetzung 31.12.2009
01-09	**Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes**	**204.950.000**	**85.308.667**
1	FTE-Tätigkeiten in Forschungszentren	22.780.000	7.277.309
2	FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren	31.170.000	16.130.843
3	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMU sowie zwischen diesen und anderen Akteuren	10.120.000	14.158.889
4	FTE-Förderung, insbesondere in KMU	28.500.000	14.518.411
5	Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse	0	313.400
6	Unterstützung von KMU zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsverfahren	1.750.000	1.507.375
7	Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation	2.300.000	0
8	Sonstige Unternehmensinvestitionen	99.000.000	27.117.384
9	Andere Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	9.330.000	4.285.056
10-15	**Informationsgesellschaft**	**12.535.000**	**1.212.936**
10	Telefoninfrastruktur (einschließlich Breitbandnetze)	600.000	0
11	Informations- und Kommunikationstechnologien	2.380.000	387.840
12	Informations- und Kommunikationstechnologien: TEN-IKT	2.080.000	0
13	Dienste und Anwendungen für die Bürger	2.465.000	0
14	Dienste und Anwendungen für KMU	2.780.000	825.097
15	Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zur IKT und deren effiziente Nutzung	2.230.000	0
16-32	**Verkehr**	**19.940.000**	**3.882.964**
16	Schiene	1.800.000	0
23	Straßen auf regionaler und lokaler Ebene	1.685.000	1.451.233
24	Fahrradwege	85.000	0
26	Kombinierter Verkehr	3.600.000	0
30	Häfen	10.970.000	2.431.731
32	Binnenwasserwege (TEN-V)	1.800.000	0
33-43	**Energie**	**125.000**	**2.348.019**
39	Erneuerbare Energien: Wind	0	2.008.403
41	Erneuerbare Energien: Biomasse	0	339.616
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	125.000	0
44-54	**Umweltschutz und Risikoverhütung**	**19.695.000**	**5.118.116**
44	Bewirtschaftung von Hausmüll und Industrieabfällen	125.000	0
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	175.000	0
49	Anpassung an den Klimawandel und Milderung seiner Auswirkungen	210.000	0
50	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	14.900.000	1.339.968
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (inkl. Natura 2000)	700.000	250.000
54	Sonstige Maßnahmen zum Schutz der Natur und zur Risikovorbeugung	3.585.000	3.528.148
55-57	**Fremdenverkehr**	**38.250.000**	**7.316.573**
55	Förderung des natürlichen Erbes	2.245.000	2.008.365
56	Schutz und Aufwertung des natürlichen Erbes	0	865.774

Code	Vorrangige Themen	Finanzplanung 2007-2013	Stand Umsetzung 31.12.2009
57	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	36.005.000	4.442.434
58-61	**Kultur**	**7.975.000**	**546.528**
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	370.000	0
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	7.320.000	0
60	Kulturelle Dienstleistungen	285.000	546.528
61	**Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete**	**5.870.000**	**585.503**
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	5.870.000	585.503
62-64	**Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer**	**4.160.000**	**463.247**
62	Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen; Förderung von Unternehmergeist und Innovation	3.060.000	15.000
63	Innovative und produktivere Formen der Arbeitsorganisation	1.100.000	0
64	Entwicklung von spezifischen Diensten	0	448.247
65-70	**Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit**	**23.205.000**	**21.163.824**
66	Aktive und präventive Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt	7.925.000	0
68	Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen	14.100.000	21.000.000
69	Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben	1.010.000	163.824
70	Erwerbsbeteiligung von Migranten	170.000	0
71	**Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen**	**595.000**	**0**
72-74	**Verbesserung des Humankapitals**	**5.610.000**	**4.511.070**
72	Beschäftigungsfähigkeit erhöhen etc.	340.000	166.870
73	Förderung einer verstärkten Beteiligung an der allg. und beruflichen Bildung während des gesamten Lebens	1.020.000	4.344.200
74	Entwicklung des Humanpotenzials in den Bereichen Forschung und Innovation	4.250.000	0
75-79	**Investitionen in soziale Infrastrukturen**	**18.510.000**	**1.520.243**
75	Bildungsinfrastruktur	16.350.000	1.520.243
77	Kinderbetreuungsinfrastruktur	460.000	0
79	Sonstige soziale Infrastrukturen	1.700.000	0
80	**Mobilisierung für die Reformen in den Bereichen Beschäftigung und soziale Eingliederung**	**580.000**	**0**
81	**Stärkung der institutionellen Kapazität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene**	**0**	**0**
85-86	**Technische Hilfe**	**11.888.769**	**290.522**
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	5.944.769	97.662
86	Evaluierung und Studien; Information und Kommunikation	5.944.000	192.860
	Summe	**373.888.769**	**134.268.212**

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 – Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE; eigene Darstellung

Innerhalb der 63,5 % für Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes entfallen

- mehr als die Hälfte für FTE-Infrastruktur, -Tätigkeiten und -Förderung (51,6 % bzw. 44,0 Mio. €) und
- zusätzlich 16,6 % bzw. 14,1 Mio. € auf Technologietransfer und Kooperationsnetze.

- Auf sonstige Unternehmensinvestitionen entfallen 31,8 % bzw. 27,1 Mio. €.

Von den bisher bewilligten EFRE-Mitteln in Höhe von 134,27 Mio. € wurden 114,55 Mio. € (= 85,31 %) für „Earmarking-Projekte“ eingesetzt.

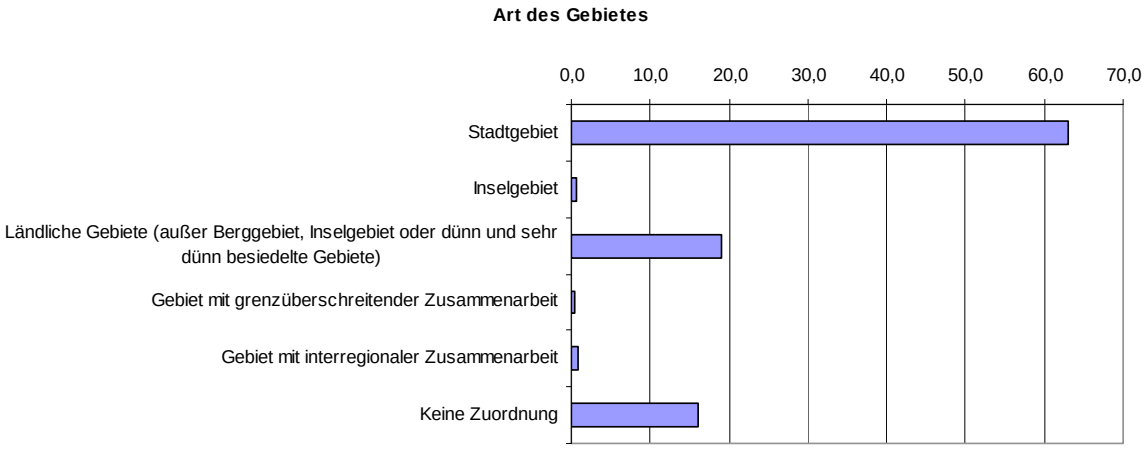
Die Prioritätsachsen 1 und 2, deren inhaltliche Ziele in engstem Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie stehen (1. Wissen und Innovation stärken, 2. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken), leisten mit 97,4 bzw. 98,3 % einen positiven Beitrag. Dieser liegt noch über dem im Operationellen Programm für die Prioritätsachsen 1 und 2 erwarteten Werten von 88,4 % bzw. 97,8 %.

Einen überraschend großen Beitrag zur Lissabon-Strategie im Vergleich zu den Erwartungen des OPs leistet die Prioritätsachse 3 (Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung). Wurde für diesen Interventionsbereich erwartet, dass die Mittel der Prioritätsachse nur zu 22,8 % einen positiven Beitrag leisten könnten, sind die Mittel bislang zu 38,1 % im Sinne der Lissabon-Strategie vergeben worden.

Regionale Mittelverteilung

Die bewilligten EFRE-Mittel fließen mehrheitlich in städtische Gebiete (62,99 %). Ländliche und Inselgebiete haben einen Anteil von 19,54 %. – Grund für den hohen Anteil „Keine Zuordnung“ (16,12 %) sind Projekte mit landesweitem Radius (vor allem der Risikokapitalfonds mit allein 15,6 %).

Abb. 8: Zukunftsprogramm Wirtschaft – räumliche Dimension der Verteilung der bewilligten Mittel 2007–2009

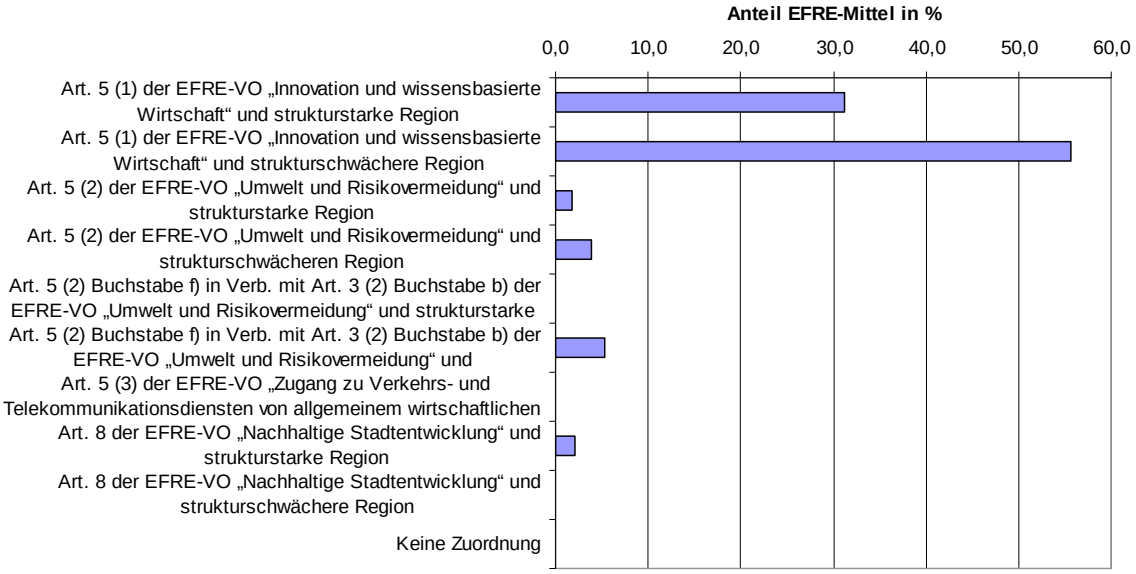


Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 - Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE; eigene Auswertung

Die folgende Abbildung differenziert nach Förderregion – strukturschwach (C- und D- Fördergebiet der GRW) bzw. strukturstark – und thematischen Schwerpunkten:

- 65 % der bewilligten EFRE-Mittel werden in strukturschwachen Regionen eingesetzt
- 35 % der EFRE-Mittel werden in strukturstarken Regionen eingesetzt

Abb. 9: Zukunftsprogramm Wirtschaft – Verteilung der bewilligten Mittel nach thematischen Schwerpunkten und Regionen 2007–2009



Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Durchführungsbericht 2009 - Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE; eigene Auswertung

Erste Erfahrungen und Erkenntnisse zu Umsetzungsschwierigkeiten

Nachdem die Startphase des Programms durch einige formale Probleme wie fehlende Förderrichtlinien für einzelne Maßnahmenbereiche oder die verzögerte Anerkennung des Prüf- und Kontrollsystems durch die Kommission behindert wurde, liegt das Programm nach drei Jahren im erwarteten Umsetzungsrahmen. Die geringe Auslastung einzelner Maßnahmenbereiche ist im Wesentlichen durch die spezifischen Anforderungen derselben bedingt. Stadtentwicklungsmaßnahmen sind z. B. relativ umfangreiche Vorhaben, die langwierige Planungsvorlaufzeiten benötigen. Die ersten Projekte erlangten Ende 2009 die Bewilligungsreife.

Mögliche Handlungs-/Umsteuerungsbedarfe

Nach den Ergebnissen der Zwischenevaluierung (siehe auch Kapitel 3.1.7) ist die Förderstrategie grundsätzlich geeignet, um die Ziele des Operationellen Programms umzusetzen (Prognos AG 2011). Die Querschnittsziele und die Ziele der EU-Strategie für den Ostseeraum sollten stärker berücksichtigt werden. Die Gutachter schlagen eine Zusammenführung der Prioritätsachsen 3 (Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung) und 4 (Entwicklung der spezifischen regionalen Potenziale) des schleswig-holsteinischen Operationellen Programms EFRE vor.

Der Umsetzungsstand ist planmäßig, wobei aber innerhalb der Maßnahmegruppen erhebliche Unterschieden bestehen.

Notwendig sei künftig eine noch stärkere Innovationsorientierung der EFRE-Mittel. Die im Zukunftsprogramm Wirtschaft neben den EFRE-Mitteln enthaltenen GRW-Mittel sollten sich dagegen stärker auf die Infrastrukturförderung konzentrieren. Nach den Empfehlungen der Gutachter soll die Investitionsförderung ohne besonderen Innovationsbezug nur noch in den C-Fördergebieten der GRW möglich sein.

Zur Optimierung der Begleit- und Durchführungsmodalitäten werden verschiedene Vorschläge unterbreitet, so z. B. die Einführung wettbewerblicher Verfahren auf Basis

eines Scoring-Systems und die Verbesserung der Datenqualität und der Monitoringfunktionalität der Programm-Datenbank.

Auch die Folgen der Finanzkrise für die öffentlichen Haushalte werden ihren Niederschlag auf Programm- wie Projektebene finden. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass gerade die kommunalen Träger ihre notwendigen Eigenmittel kaum noch aufbringen werden können. Die durch die Konjunkturprogramme der Bundesregierung ausgelösten Investitionen der Kommunen verschärften dieses Problem zusätzlich, da der geringe finanzielle Spielraum größtenteils für die Kofinanzierung dieser Vorhaben ausgeschöpft wird.

Zugleich haben die regierungstragenden Parteien vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein erklärt, nach der Landtagswahl 2009 eine Überprüfung aller Förderprogramme durchzuführen. Dabei steht ausdrücklich auch eine geringere Bereitstellung von Landesmitteln zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel zur Diskussion.

Es ist davon auszugehen, dass im Frühjahr 2011 ein Änderungsantrag zum Operationellen Programm bei der Europäischen Kommission gestellt wird.

3.1.7 Vorgehensweise in der Begleitforschung, Evaluation

Schleswig-Holstein hat keine permanente Begleitforschung für das Zukunftsprogramm Wirtschaft installiert. Die vorgeschriebene Ex-ante-Evaluierung erfolgte im Herbst 2006 durch Rambøll Management. Im Sommer 2010 wurde die Prognos AG beauftragt, die Zwischenevaluierung vorzunehmen. Diese wurde bis Anfang 2011 abgeschlossen.

Die Zwischenevaluation wurde Europaweit durch das Wirtschaftsministerium ausgeschrieben. Die Ergebnisse werden dem Programmbegleitausschuss zur Zustimmung vorgelegt und sollen auch als Grundlage für den geplanten Änderungsantrags an die europäische Kommission Anfang 2011 dienen.

Zusammenfassung/Fazit

Ausgehend von der schleswig-holsteinischen Nordseeküste deckte seit Mitte der 1980er Jahre die Gebietskulisse der Europäischen Strukturförderung immer größere Teile des Landes ab, bis schließlich seit 2007 ganz Schleswig-Holstein Fördergebiet ist.

In der aktuellen Förderperiode 2007–2013 stehen Schleswig-Holstein aus den Europäischen Strukturfonds rd. 722 Mio. € zur Verfügung, davon 374 Mio. € aus dem EFRE.

Eine Besonderheit stellt der organisatorisch-strukturelle Rahmen für die Europäische Strukturförderung in Schleswig-Holstein dar. Im „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ bündelt die Landesregierung die EFRE-, GRW- und Landesmittel für diesen Politikbereich. Dieser umfassende Ansatz wurde bereits in der vorherigen Förderperiode 2000–2006 verfolgt.

Im Vergleich zu den vorherigen Förderperioden wurde dem Ausgleichsgedanken in der schleswig-holsteinischen Strukturpolitik weniger Raum gegeben. An seine Seite trat in den letzten Jahren zusätzlich das Leitmotiv „Stärken stärken“. Dies wird insbesondere auch im EFRE-Mittelansatz deutlich: 38 % der Mittel sind für die Prioritätsachse 1 „Wissen und Innovation stärken“ vorgesehen. Rund 27 % fließen in die Prioritätsachsen 3 „Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung“ und 4 „Entwicklung der spezifischen regionalen Potenziale“.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2000–2006 haben sich die Zielsetzungen und Themen des strategischen Rahmens sowie die Fördergebietskulisse erweitert. Eine deutliche Schwerpunktverschiebung erfolgte durch die Einbindung der Forschungs- und Innovationsthematik in das EFRE-Programm.

Schleswig-Holstein hat nach drei Jahren Programmlaufzeit rund 36 % der EFRE-Mittel vergeben. Dies entspricht weitgehend den Planungen zu Programmbeginn. Einen finanziellen Schwerpunkt bilden dabei die Vorhaben in der ersten und zweiten Prioritätenachse. Hier sind bereits jeweils etwa 42 bzw. 45 % aller EFRE-Mittel gebunden, während in der vierten Achse lediglich 13 % der Mittel bis Ende 2009 bewilligt waren.

Dies lässt sich zum einen durch die vergleichsweise hohe Anzahl konkreter Projektideen zu Beginn des Programms in der Prioritätsachse 1 „Wissen und Innovation stärken“ erklären. Zum anderen benötigten die kommunalen Vorhaben in der Prioritätsachse 4 in den Bereichen „Nachhaltige Stadtentwicklung“ und „Touristische Infrastruktur“ häufig lange, mehrjährige Planungs- und Genehmigungsphasen, bis es zur Bewilligung von Fördermitteln kommen konnte.

Alexander Skubowius

3.2 Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Niedersachsen

3.2.1 Kurzer Abriss der Regional- und Strukturpolitik in Niedersachsen seit 2007

Die Regional- und Strukturpolitik in Niedersachsen basiert im Wesentlichen auf den von der EU geförderten Strukturfonds. In der aktuellen Programmperiode 2007–2013 erhält Niedersachsen vor allem aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF), aber auch aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Fischereifonds (EFF) Fördermittel. Zusammen ergeben sie eine für Niedersachsen bislang unerreichte Größenordnung von rund 2,7 Mrd. €.

Eingebettet in die niedersächsische Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik erhält das Land allein aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) rund 1,67 Mrd. €. Dies sind rund 40 % mehr als in der vorangegangenen Förderperiode 2000–2006. Niedersachsen stellt damit nach Nordrhein-Westfalen das zweitgrößte EFRE- und ESF-Programm in Westdeutschland. Aber auch für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) stehen mit rund 815 Mio. € etwa 20 % mehr Mittel zur Verfügung als bisher.

Die EU-Förderung der niedersächsischen Strukturpolitik wird im Bereich der investiven Förderpolitik (v.a. einzelbetriebliche Investitionsförderung und wirtschaftsnahe Infrastrukturen) durch die nationale Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ergänzt. Für die gesamte Förderperiode 2007–2013 stehen GRW-Mittel von knapp 500 Mio. € zur Kofinanzierung investiver Fördermaßnahmen zur Verfügung. Diese ermöglichen zumindest bis zum Jahr 2014 noch eine vergleichsweise umfangreiche Förderung investiver Förderpolitik in Niedersachsen.

Tab. 1: EU-Fördermittel im Zielgebiet „Konvergenz“ und im Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

EU-Mittel 2007-2013 und 2000-2006 für Niedersachsen - in Millionen € -				
	Konvergenz	**RWB**	**Gesamt (2007-2013)**	**Gesamt (2000-2006)**
Europäischer Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)	589	638	1.227	732
Europäischer Sozialfonds (ESF)	210	237	447	459
Fonds zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	278	697	975	620
Europäischer Fischereifonds (EFF)	13	12	25	k.A.
Gesamt	**1.090**	**1.584**	**2.674**	**1.811**

Quelle: Land Niedersachsen

Abb. 1: Zielgebiet der EU-Strukturfondsförderung

Quelle: Land Niedersachsen

Die EFRE-basierte Strukturpolitik wird in den beiden Zielgebieten „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ umgesetzt, wobei jeweils unterschiedliche Strategien und Ziele im Vordergrund stehen (vgl. Tab. 1, Abb. 1)[1]:

- In Niedersachsen ist die Region in den Grenzen des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg als einzige Region in Westdeutschland als Konvergenzgebiet eingestuft worden. Aufgrund der unmittelbaren Lage zu den Stadtstaaten Hamburg und Bremen zählt sie zu den Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des EU-27-Durchschnittes beträgt. Die Förderung von Wachstum und von Beschäftigung, die in den am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen besonders im Vordergrund steht, soll in Konvergenzgebieten durch höhere Fördersätze sowie durch eine stärkere Ausrichtung auf Basisinfrastrukturen erreicht werden. Für die Region Lüneburg entfallen fast 800 Mio. € auf mit EFRE- und ESF-Programmen unterstützte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Besondere Schwerpunkte im Konvergenzgebiet Lüneburg legen die Programme auf die Infrastrukturförderung und auf Arbeitsmarktprojekte, die der Bewältigung des demographischen Wandels und der Steigerung der Internationalität dienen.
- Außerhalb des Konvergenzgebietes kommt flächendeckend die Förderung im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) zum Tragen. Um die

[1] Mit der Beteiligung an Projekten zur Förderung der grenzübergreifenden, länderübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG sind weitere EU-Mittel zur Strukturpolitik hinzuzurechnen.

Strategien von Lissabon und Göteborg zu unterstützen, sollen hier die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen sowie Beschäftigung und der wirtschaftliche Strukturwandel in noch stärkerem Maße als im Konvergenzgebiet über die Förderung von privaten und öffentlichen Investitionen in Forschung und Innovation sowie über wissensbasierte Cluster und Netzwerke gestärkt werden. Aber auch Darlehens- und Beteiligungsfonds sowie Maßnahmen zur Jugendförderung und der Ausbau von Weiterbildung und lebenslangem Lernen sind besondere Schwerpunkte im niedersächsischen RWB-Gebiet.

3.2.2 Aufstellung der Operationellen Programme, Organisations- und Abwicklungsstrukturen

Bereits deutlich im Vorfeld des Beginns der neuen Förderperiode ist in Niedersachsen mit der Aufstellung der Operationellen Programme 2007–2013 begonnen worden. Ausgangspunkte waren zum einen die Ziele der Landespolitik, zum anderen die Ergebnisse der EU-Förderperiode 2000–2006 (insbesondere der Halbzeitevaluierung). Eine besondere Rolle spielten eine eigens durchgeführte Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) und die Strategische Umweltprüfung (SUP) im Jahr 2006. Ebenfalls im Jahr 2006 wurden im Rahmen einer umfassenden Ex-ante-Evaluierung der Gesamtprozess und die insgesamt fünf Programmdokumente (jeweils ein EFRE- und ein ESF-Programm für Ziel 1 und Ziel 2 sowie ein ELER-Programm) entwickelt und bewertet. Durch die vergleichsweise schnelle Erarbeitung der vier Operationellen Programme wurden diese bereits Mitte 2007 genehmigt.[2]

Parallel zur Aufstellung des Nationalen Strategischen Rahmenprogrammes (NSR) hatte in Niedersachsen bereits eine strategische Diskussion im Vorfeld stattgefunden, allerdings primär über die Hausspitze des Wirtschaftsministeriums, über die Staatskanzlei und auf Arbeitsebene. Im Rahmen eines Arbeitskreises, an dem die wichtigsten Ressorts und ein Vertreter aus der Kommission beteiligt waren, wurden erste Ansätze eines landesweit einheitlichen strategischen Konzeptes diskutiert. Aufgrund der Heterogenität des Flächenlandes, divergierender politischer Interessen und regional sehr unterschiedlicher Ausgangssituationen ist insbesondere die Frage nach einer Ausrichtung auf Wachstums- oder auf Ausgleichsprozesse thematisiert worden. Dabei kam es bereits frühzeitig zur Kritik an einer zu stark auf die Wachstumsziele ausgerichteten Förderpolitik und an den Earmarking-Kriterien der Lissabon-Strategie. Daher war für Niedersachsen von Anfang an ein breites Spektrum an Förderprioritäten und -instrumenten vorgesehen, das insbesondere auch ausgleichspolitische Zielsetzungen im Sinne der Kohäsionsstrategie umfasst (vgl. EU-Verordnung 1083/2006).

Das Aufstellungsverfahren unter Federführung des für Europäische Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung zuständigen Referates 14 (Abteilung 1, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr) wurde von Kommunen, Verbänden, Wirtschaft und Gewerkschaften mit hohem Interesse verfolgt. Hierzu spielte ein eigens eingerichteter Begleitausschuss eine wichtige Rolle zur Einflussnahme und Konsensbildung.

In der Phase der Erarbeitung konkreter Förderrichtlinien steuerte das Referat 14 die Abstimmung auf mehreren Ebenen. Zum einen wurden in einem Arbeitskreis die Kommunen einbezogen, zum anderen sind bilaterale Gespräche mit den anderen Res-

[2] Vgl. offizieller „Startschuss“ der EU-Förderperiode 2007–2013 in Niedersachsen am 9./10. Juli 2007 durch Wirtschaftsminister Walter Hirche und EU-Generaldirektor Dr. Dirk Ahner.

sorts und Referaten geführt worden. Zur Sicherstellung der Koordinierung sämtlicher Abstimmungsprozesse behielt sich das Referat 14 die Möglichkeit vor, die Mitzeichnung der Förderrichtlinien zu sanktionieren.

Die Abstimmungsprozesse im Rahmen der EFRE-OP-Aufstellung haben zu insgesamt 40 Fördermaßnahmen geführt, die auf 24 eigenständigen Richtlinien beruhen.

Eine Besonderheit des niedersächsischen EFRE-OP ist die Einführung regionalisierter Fördermittel (sog. Regionalisierte Teilbudgets), die im Rahmen von „Globalzuschüssen" nach Artikel 41 ff. der VO (EG) 1083/2006 eingesetzt werden. Sie sind zwar Teil des Operationellen Programmes, werden allerdings einer nachgelagerten Ebene übertragen – im Fall von Niedersachsen den Landkreisen als Trägerorganisationen. Unter Berücksichtigung der EFRE-Regelungen der EU und der landesweiten Vorgabe (KMU-Rahmenrichtlinie) können die Landkreise eigene Richtlinien für die investive Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen erstellen (vgl. auch Kap. 4.2).

Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts

Federführendes Ressort zur Umsetzung und Abwicklung der Operationellen Programme des EFRE und des ESF in der Förderperiode 2007–2013 in Niedersachsen ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW). Die Verantwortung für die beiden Programme gegenüber der Brüsseler Kommission liegt bei dem für Europäische Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung zuständigen Referat 14 (Abteilung 1). Die Bescheinigungs- und Prüfbehörde ist ebenfalls im Wirtschaftsministerium angesiedelt (Referat 34 Finanzmanagement und. Controlling).

Tab. 2: Fördermittelansatz im EFRE und ESF nach Ressort in €

	EFRE (Konv. + RWB)	ESF (Konv. + RWB)	Gesamt	Anteil in %
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW)	692.013.362	233.601.707	925.615.069	55,3
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (MS)	128.500.000	146.000.000	274.500.000	16,4
Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK)	207.000.000	0	207.000.000	12,4
Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MU)	152.000.000	0	152.000.000	9,1
Kultusministerium (MK)	45.500.000	57.000.000	102.500.000	6,1
Justizministerium (MJ)	0	10.500.000	10.500.000	0,6
Staatskanzlei (StK)	2.756.251	0	2.756.251	0,2
Summe	1.227.769.613	447.101.707	1.674.871.320	100,0

Quelle: Land Niedersachsen, Berechnungen des NIW

Gut die Hälfte des notifizierten Finanzvolumens und EFRE von ESF wird von den einzelnen Referaten des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gesteuert, darunter auch die zentralen Programme des EFRE (Einzelbetriebliche Förderung, Fonds, Regionalisierte Teilbudgets, Innovationsförderung, Infrastrukturförderung/Verkehr). Darüber hinaus sind allerdings auch weitere Ressorts in eigener Verantwortung maßgeblich und mit eigenen Förderrichtlinien beteiligt (vgl. Tab. 2). Zu nennen sind hier vor allem:

- das Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) mit den Projekten im Bereich „Förderung der Vernetzung von Hochschulen und Unternehmen“ sowie „Kulturelles Erbe“,
- das Ministerium für Soziales, Familie, Frauen und Gesundheit (MS) mit der Städtebauförderung sowie
- das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MU) mit den Programmen zum Umweltschutz und zur Risikovermeidung.

Kleinere Anteile an der EFRE-Strukturförderung haben auch das Kultusministerium (MK) im Bereich „Ausbildungsinfrastrukturen“ und die Staatskanzlei (StK) mit der Filmförderung.

Organisation und Abwicklung

Aufgrund des breit angelegten Förderspektrums und zur besseren Kundenorientierung enthalten die Förderregularien in der aktuellen Strukturfondsperiode eine größere Anzahl von Richtlinien und Fördergrundsätzen. Dazu sind bereits im Vorfeld von einigen Fachreferaten umfangreichere Abstimmungsprozesse zur konsensorientierten Erarbeitung von Förderstrategien bzw. Auswahlkriterien (Scoring) erfolgt. Beispielhaft seien an dieser Stelle die Förderbereiche „Touristische Infrastrukturen“ und „Regionalisierte Teilbudgets“ zu nennen, bei denen u. a. Vertreter der Kommunen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen einbezogen worden sind.

Nach den von der EU-Kommission erteilten Genehmigungen für die vier niedersächsischen EU-Programme haben sich Überarbeitungen der Förderrichtlinien sowie der Scoring-Systeme angeschlossen, die zur Novellierung einiger Richtlinien geführt haben. Gerade zu Beginn der Förderperiode sind daher die unterschiedlichen Verfahrensstadien der neuen Richtlinien eine wesentliche Ursache für die teilweise zunächst verzögerten Mittelabflüsse gewesen. Dies gilt bspw. für die „Innovationsrichtlinie“.

Zentrale Antrag annehmende und bewilligende Stelle ist seit der neuen Förderperiode allein die Niedersächsische Investitions- und Förderbank (NBank). Sie übernimmt für eine Vielzahl von Programmen die Förderberatung, bewertet Projektideen und erstellt Beurteilungen anhand der den Richtlinien zugrundeliegenden Scoring-Kriterien. Dies gilt sowohl für weitgehend standardisierte Förderanträge („Massengeschäft“) als auch für komplexere Projekte der wirtschaftsnahen und touristischen Infrastrukturen sowie der Netzwerk- und Clusterförderung. Die Projektbewertungen sind wiederum Grundlage für die Entscheidungsprozesse und Projektbewilligungen bei den verantwortlichen Fachreferaten in den Ministerien.

In der Abwicklung der Förderprogramme wird die NBank aus fachspezifischen Gründen von weiteren Einrichtungen bzw. den Ministerien direkt unterstützt:

- So nimmt insbesondere das Innovationszentrum Niedersachsen die Begutachtung von Förderanträgen der betrieblichen FuE-Förderung sowie technologieorientierter Projekte wahr.
- Daneben übernimmt die AGIP (Arbeitsgruppe und Geschäftsstelle Innovative Projekte der angewandten Hochschulforschung beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur des Landes Niedersachsen) das Antragsmanagement für die vom MWK durchgeführten Hochschulprogramme.
- Nicht zuletzt hat das Sozialministerium bei Bearbeitung und Filterung der Anträge von Kommunen zum Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung“ auf die planerische Expertise der Regierungsvertretungen zurückgegriffen, da im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens in vergleichsweise kurzer Zeit eine Vielzahl von Anträgen bearbeitet werden musste.

Eine beratende und prüfende Funktion im laufenden Prozess hat der Landesbegleitausschuss. Er dient zur Einflussnahme und Konsensbildung der unterschiedlichen Akteure[3] (u. a. Vertreter der Kommission, der Ministerien, Kammern, Verbände, Gewerkschaften), der Diskussion der grundsätzlichen Ausrichtung der Förderstrategien sowie der Prüfung der Förderrichtlinien und jährlichen Durchführungsberichte bzw. der rechtmäßigen Verwendung der Fördermittel.

Scoring-Verfahren

In Niedersachsen sind mit der Förderperiode 2007–2013 im Rahmen des Projektauswahlprozesses erstmals in allen Bereichen der EFRE-Strukturfondsförderung Qualitätskriterien eingeführt worden. Ziel ist es, die Auswahlprozesse für alle fachlich relevanten Institutionen und Akteure (Ministerien, NBank, externe Gutachter etc.) zu erleichtern, eine höhere Transparenz der Förderentscheidungen zu erreichen und die Projektqualität zu verbessern.

Während für die ESF-Förderung der Programmperiode 2000–2006 bereits erste Erfahrungen im Umgang mit standardisierten und datenbankgestützten Bewertungsverfahren vorlagen, mussten für den EFRE in der aktuellen Förderperiode zunächst entsprechende Scoring-Modelle implementiert werden. Gerade aufgrund des vielfältigen Spektrums der Maßnahmen des niedersächsischen EFRE-Programms (vgl. Kap. 3.2.3) ist eine sehr differenzierte inhaltliche Ausrichtung der Scoring-Modelle mit programmspezifischen Kriterien erforderlich gewesen.

Im Rahmen einer Sonderuntersuchung von SteriaMummertConsulting (2009) konnte gezeigt werden, dass die anhand von Scoring-Kriterien unterlegten Projektauswahlverfahren insgesamt einen deutlich objektiveren Rahmen für eine vergleichbarere, konsistentere Bewertungspraxis ermöglichen und so zu einem transparenteren Auswahlprozess geführt haben. Auch die Kriteriendefinition konnte durch Abstimmungsprozesse zwischen den Förderreferaten der Ministerien sowie der NBank bzw. den anderen Antrag annehmenden Stellen bereits im Vorfeld verbessert werden und hat zu einer konsistenteren Struktur der jeweiligen Scoring-Modelle beigetragen.

In fast allen Programmen werden im Rahmen des Scoring-Modells Mindestpunktzahlen festgesetzt. Damit soll einerseits eine entsprechende fachlich-inhaltliche Qualität der Projekte gewährleistet werden, andererseits bietet die Bewertung die Möglichkeit, Ab-

[3] Vgl. Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung der EFRE-Förderprogramme des Landes Niedersachsen in der Förderperiode 2007–2013.

schneidegrenzen in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Fördermitteln zu setzen. Grundsätzlich haben Scoring-Kriterien vor allem bei „echten“ Wettbewerbsverfahren sowie bei Programmen mit einer hohen Überzeichnungswahrscheinlichkeit eine wichtige Lenkungsfunktion. Bei Förderprogrammen mit nur einer geringen Anzahl von Förderfällen (bei entsprechendem Mittelvolumen) und niedrigen Mindestpunktzahlen spielen die Scoring-Kriterien faktisch oftmals keine Rolle.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele konnten bislang keine geeigneten Kriterien durchgängig für den Projektauswahlprozess definiert und in die Scoring-Modelle implementiert werden, wenngleich für einige Programme bereits eine „Nachjustierung“ (bspw. durch die Definition von operationalisierbaren Unterzielen oder die Erstellung von Leitfäden und Arbeitshilfen) erfolgt ist. Nicht zuletzt ist auch der erhöhte Beratungsbedarf zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für einige der sog. Massenprogramme (z. B. einzelbetriebliche KMU-Förderung im Rahmen der Regionalisierten Teilbudgets) als auch für Projekte mit komplexen Antragsverfahren (bspw. Innovations-, Infrastruktur- und Stadtentwicklungsprojekte).

3.2.3 Struktur und Ausstattung des Operationellen Programms 2007–2013

3.2.3.1 Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte

Entsprechend den in der SWOT-Analyse identifizierten regionalspezifischen Stärken und Schwächen sowie den Zielen der EU-Strukturpolitik (vgl. Artikel 3 VO (EG)-1083/2006) ist für die beiden Operationellen Programme des EFRE die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum als übergeordnetes Ziel der niedersächsischen Strukturpolitik abgeleitet worden.

Tab. 3: Strategische und spezifische Ziele des niedersächsischen EFRE-OP

Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum			
Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU	Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale	Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	Förderung von Umwelt und nachhaltiger Stadtentwicklung
Unterstützung zukunftsgerichteter Investitionen	Ausbau von Forschung, Entwicklung und Qualifizierung	Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Ausschöpfung von Wachstumspotenzialen	Verbesserung der Umweltqualität und Abbau von Umweltrisiken
Stärkung unternehmerischer Potenziale	Förderung der betrieblichen Innovationsfähigkeit und technologieorientierter Unternehmen	Modernisierung und Vernetzung der Verkehrsinfrastruktur	Erneuerung und Weiterentwicklung der städtischen Gebiete
Förderung des Gründungsgeschehens	Ausbau regionaler und sektoraler Kooperationsstrukturen	Ausschöpfung touristischer Potenziale zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	
Querschnittsziele **Umwelt, Chancengleichheit, Nachhaltige Stadtentwicklung**			

Quelle: EFRE-OP Niedersachsen

In den beiden Operationellen Programmen des EFRE werden unterhalb dieser übergeordneten Zielsetzung fünf [4] strategische und weitere spezifische Ziele definiert (Tab. 3):

- Strategieziel 1: Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU
- Strategieziel 2: Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale
- Strategieziel 3: Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum
- Strategieziel 4: Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung
- Strategieziel 5: Qualitative Steuerung – Kriterien der Projektauswahl

Zur Operationalisierung des EFRE-Programmes sind die strategischen Ziele in einem weiteren Schritt in die vier gleichnamigen Handlungsschwerpunkte überführt worden (vgl. EFRE-OP für die Zielgebiete „Konvergenz“ und „RWB“, S. 22 f.):

Der Schwerpunkt 1 „Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung insbesondere von KMU“ bündelt diejenigen Förderbereiche, die sich explizit an einzelne Unternehmen richten. Hierzu zählen vor allem Maßnahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (über Zuschüsse oder Fondsleistungen), aber auch deren Flankierung über beratungs- und weiterbildungsorientierte Maßnahmen. Dies wird insbesondere im Gründungsbereich als unverzichtbarer Bestandteil der Strukturfondsförderung betrachtet, nicht zuletzt angesichts des nach wie vor deutlichen Nachholbedarfes von Niedersachsen bei wissens- und technologieorientierten Gründungen.

Die „Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale“ im Schwerpunkt 2 verdeutlicht den Ansatz der niedersächsischen Strukturpolitik hin zu einer Innovationsförderung sowohl im hochschulischen als auch im betrieblichen Bereich. Dabei soll der Schwerpunkt 2 eine „Klammerfunktion“ zwischen den rein wettbewerblich ausgerichteten Förderbereichen des Schwerpunktes 1 und den sehr stark an Infrastrukturfragen ausgerichteten Förderbereichen der Schwerpunkte 3 und 4 wahrnehmen.

Im Schwerpunkt 3 „Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum“ sollen wirtschafts- und unternehmensrelevante Infrastrukturen so verbessert werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im direkten und im weiteren Umfeld der Infrastruktureinrichtungen nachhaltig gestärkt wird. Das Spektrum der Förderbereiche reicht dabei von ausgewählten Verkehrsprojekten (z. B. zum Lückenschluss oder zur Hinterlandanbindung von Häfen), über die Verbesserung der Breitbandversorgung (gerade im ländlichen Raum) bis hin zu Maßnahmen der touristischen Infrastruktur und flankierenden kulturellen Maßnahmen.

Der Schwerpunkt 4 „Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung“ fasst Maßnahmen zusammen, die auf die Förderung von „Umweltbelangen“ und „nachhaltiger städtischer Entwicklung“ ausgerichtet sind. Dabei findet ein Nachhaltigkeitsbegriff Anwendung, der über rein ökologische Aspekte hinausgeht und gleichermaßen soziale, ökonomische und bauliche Gesichtspunkte beinhaltet.

[4] Im Folgenden wird das Strategieziel 5 „Qualitative Steuerung – Kriterien der Projektauswahl“, das im Rahmen der technischen Hilfe Berücksichtigung findet, außer Betracht bleiben.

3.2.3.2 Querschnittsziele

Gemäß der EFRE-Verordnung sind drei Querschnittszieldimensionen zu berücksichtigen. Hierzu zählen Umwelt und Nachhaltigkeit, Chancengleichheit und nachhaltige Stadtentwicklung (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr 2007). Die Notwendigkeit zur Übereinstimmung der EFRE-Förderung mit den europäischen Strategien von Lissabon und Göteborg hat das Land Niedersachsen zu einer quasi „doppelten" Querschnittszielstrategie veranlasst:

- Einerseits sollen neben einer klaren Priorität für Wachstum und Beschäftigung vor allem auch die Bereiche Nachhaltigkeit und Chancengleichheit konzeptionell von Anfang an in eine gemeinsame Gesamtstrategie mit eingebunden werden. Dazu werden im Rahmen des Scoring-Verfahrens der Schutz von Natur und Umwelt sowie die umfassende Chancengleichheit – wie schon in der vergangenen Förderperiode – als Querschnittsziele strategisch verankert und vor allem solche Förderbereiche unterstützt, die zugleich sowohl der Erfüllung des Oberziels als auch der Querschnittsziele dienen (Zielkomplementaritäten) (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr 2007: 22 ff.). Neben den Förderbereichen mit hohen positiven Beiträgen zu den Querschnittszielen, aber nur geringen oder keinen Auswirkungen auf das Oberziel (Zielindifferenz), sollen vor allem die Förderbereiche mit potenziell negativen Einflüssen auf die Querschnittsziele so weit wie möglich durch gesetzliche Vorgaben und spezifische Regelungen „entschärft" werden, sodass möglichst wenig Effekte zu verzeichnen sind, die der Erreichung des Querschnittsziels insgesamt entgegenstehen.
- Andererseits werden im Operationellen Programm eigenständige Förderbereiche definiert, die explizit zur Förderung des Querschnittsziels beitragen bzw. maßgeblich darauf ausgerichtet sind. Dies gilt z. B. für die Koordinierungsstellen für Frauen aus dem Schwerpunkt 2 oder die verschiedenen Umweltmaßnahmen aus dem Schwerpunkt 4. Einen besonderen Schwerpunkt innerhalb des EFRE nimmt das neue Querschnittsziel der Städtischen Dimension ein, welches über das umfangreich dotierte Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung" direkt Maßnahmen hierzu verfügt.

3.2.3.3 Gewichtung und finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte und Maßnahmen der EFRE-Programme 2007–2013

Hinsichtlich der Mittelausstattung der beiden EFRE-OP dominiert der Schwerpunkt 3 „Spezifische Infrastrukturen für spezifisches Wachstum", auf den fast ein Drittel aller eingeplanten Mittel entfällt (Tab. 4). Es folgen mit etwa je einem Fünftel des angesetzten Gesamtvolumens die Schwerpunkte 1 „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" und 2 „Innovationskapazitäten und gesellschaftliche Wissenspotenziale" sowie der Schwerpunkt 4 „Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung".

Absolut betrachtet ist das EFRE-OP im Konvergenzgebiet finanziell fast genauso ausgestattet wie das des RWB-Gebietes. Das Konvergenzgebiet hat jedoch relativ gesehen eine deutlich stärkere Ausrichtung auf den Schwerpunkt 3 bzw. Infrastrukturmaßnahmen (insb. Verkehrsinfrastrukturen) sowie den Schwerpunkt 4 (hier vor allem nachhaltige Stadtentwicklung). Im RWB-Gebiet dominieren aufgrund der in der Lissabon-Strategie geforderten Berücksichtigung innovations- und forschungsorientierter Förderinhalte vor allem die ersten beiden Schwerpunkte (vgl. Tab. 1).

Tab. 4: Finanzielle Ausstattung der EFRE-Maßnahmen im Ziel „Konvergenz“ und im Ziel „RWB“

Schwerpunkte/ Maßnahmen	Gesamt		Konvergenz		RWB	
	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	**313.000.000**	**25,5**	**113.000.000**	**19,2**	**200.000.000**	**31,3**
Fonds	72.000.000	5,9	32.000.000	5,4	40.000.000	6,3
Einzelbetriebliche GRW-Förderung	143.500.000	11,7	50.000.000	8,5	93.500.000	14,6
Kommunale KMU-Programme	83.500.000	6,8	27.000.000	4,6	56.500.000	8,8
Unternehmensberatungen	14.000.000	1,1	4.000.000	0,7	10.000.000	1,6
Innovationskapazitäten und gesellschaftliche Wissenspotenziale	**288.269.613**	**23,5**	**132.500.000**	**22,5**	**155.769.613**	**24,4**
Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Cluster, Netzwerke etc.	34.363.328	2,8	13.960.733	2,4	20.402.595	3,2
Innovative IuK-Projekte	3.692.405	0,3	945.000	0,2	2.747.405	0,4
Innovationsförderung (FuE, Technologie-, Personaltransfer etc.)	82.648.380	6,7	29.528.767	5,0	53.119.613	8,3
Innovation an und mit Hochschulen und KMU	148.000.000	12,1	79.000.000	13,4	69.000.000	10,8
Koordinierungsstellen Frauen	12.000.000	1,0	5.500.000	0,9	6.500.000	1,0
Unverteiltes Kontingent	7.565.500	0,6	3.565.500	0,6	4.000.000	0,6
Spezifische Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	**358.000.000**	**29,2**	**195.000.000**	**33,1**	**163.000.000**	**25,5**
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	48.321.021	3,9	26.108.521	4,4	22.212.500	3,5
Elektronische Kommunikationsnetze	11.300.000	0,9	5.350.000	0,9	5.950.000	0,9
Touristische Infrastruktur	66.300.000	5,4	27.300.000	4,6	39.000.000	6,1
Verkehrsinfrastruktur	127.385.228	10,4	92.385.228	15,7	35.000.000	5,5

Bauliche Ausbildungs-infrastruktur	43.500.000	3,5	17.500.000	3,0	26.000.000	4,1
Kulturelles Erbe	58.000.000	4,7	25.000.000	4,2	33.000.000	5,2
Film- und Medienförderung	2.756.251	0,2	918.751	0,2	1.837.500	0,3
MW-Budget für Umschichtung	437.500	0,0	437.500	0,1		
Umwelt und nachhaltige Stadt-entwicklung	**228.500.000**	**18,6**	**128.500.000**	**21,8**	**100.000.000**	**15,7**
Brachflächen-recycling	14.000.000	1,1	927.540	0,2	13.072.460	2,0
Kommunale Abwasser	25.200.000	2,1	7.000.000	1,2	18.200.000	2,8
Küstenschutz	22.550.000	1,8	13.550.000	2,3	9.000.000	1,4
Natura 2000	26.000.000	2,1	12.670.658	2,2	13.329.342	2,1
Energie-management	12.000.000	1,0	7.601.802	1,3	4.398.198	0,7
Stadtentwicklung	97.000.000	7,9	55.000.000	9,3	42.000.000	6,6
Hochwasser-schutz	12.250.000	1,0	12.250.000	2,1		0,0
Klinik (Einzelprojekt)	19.500.000	1,6	19.500.000	3,3		0,0
Technische Hilfe	**40.000.000**	**3,3**	**20.000.000**	**3,4**	**20.000.000**	**3,1**
Gesamt	**1.227.769.613**	**100**	**589.000.000**	**100**	**638.769.613**	**100**

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Stand: 11/2009

Die nach ihrem Mittelvolumen bedeutendsten Einzelprogramme bzw. Themenbereiche sind

- Einzelbetriebliche Investitionsförderung (im Rahmen der GRW-Förderung und der KMU-Landkreisprogramme mit rund 18% aller EFRE-Mittel),
- Innovation an und mit Hochschulen und KMU (darunter insbesondere der Innovationsinkubator Lüneburg mit einem breiten Spektrum an Hochschulverbundprojekten) mit rund 12% aller EFRE-Mittel,
- Verkehrsinfrastrukturen (rund 10% aller EFRE-Mittel),
- Nachhaltige Stadtentwicklung und Fonds (jeweils knapp 8%) sowie
- Maßnahmen der Innovationsförderung (einzelbetriebliche FuE-Förderung, Technologietransfer, Personaltransfer etc.) mit rund 7% aller eingeplanten EFRE-Mittel.

Es ist zu berücksichtigen, dass sich die jeweiligen Gesamtinvestitionsvolumina je nach Fördermaßnahme und Kofinanzierungsregelungen teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Besonders hohe „Hebeleffekte“ erzielt erwartungsgemäß die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Im Rahmen der sog. GRW-Normalförderung und im Fall KMU-Landkreisprogramme können neben den erforderlichen privaten Beteiligungen zusätzlich nationale bzw. kommunale Kofinanzierungsmittel gebunden werden (vgl. auch Kap. 3.2.4). Auch bei den wirtschaftsnahen Infrastrukturen ergänzen nationale GRW-Mittel sowie vor allem auch Landesmittel die EFRE-Kofinanzierung. Grundsätzlich sind im Konvergenzgebiet die Kofinanzierungsanteile deutlich geringer als im RWB-Gebiet (vgl. Tab. 5 und 6).

Tab. 5: Indikativer Finanzplan für das Zielgebiet „Konvergenz“

	Gemeinschafts-beteiligung	Nationaler Beitrag	Indikative Aufschlüsselung der entsprechenden nationalen Mittel		Finanzmittel insgesamt	Kofinanzierungs-satz	Zur Information	
			Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel (1)			EIB - Beteiligung	Andere Finanzmittel (2)
		= (c) + (d)			= (a) + (b)	= (a)/(e)		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) 1	(g)	(h)
Prioritätenachse 1 EFRE Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU (3)	113.000.000	37.699.000	25.551.000	12.148.000	150.699.000	74,98%		
Prioritätenachse 2 EFRE Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale	132.500.000	45.832.667	24.686.506	21.146.161	178.332.667	74,30%		
Prioritätenachse 3 EFRE Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	195.000.000	153.339.999	125.936.979	27.403.020	348.339.999	55,98%		
Prioritätenachse 4 EFRE Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung	128.500.000	42.833.333	37.610.667	5.222.666	171.333.333	75,00%		
Prioritätenachse 5 EFRE Technische Hilfe	20.000.000	6.666.600	6.600.000	66.600	26.666.600	75,00%		
Insgesamt	589.000.000	286.371.599	220.385.152	65.986.447	875.371.599	67,29%	0	0

[1] Dieser Satz kann in der Tabelle gerundet werden. Der genaue Erstattungssatz ist der Satz (f).
1) Nur auszufüllen, wenn die Prioritätsachsen in Gesamtkosten ausgedrückt werden.
2) Einschließlich der nationalen privaten Mittel, wenn Prioritätsachsen in öffentlichen Mitteln ausgedrückt werden.
3) Bei OP mit mehreren Zielen ist auch das Ziel anzugeben.

Die Tabelle enthält keine Angabe zu Sonderzuweisungen gemäß Artikel 37 Absatz 5 (Anhang II, Nr. 30) der Verordnung (EG) 1083/2006, da diese nur die ostdeutschen Bundesländer betrifft.

Quelle: Operationelle Programme des EFRE in Niedersachsen

Tab. 6: Indikativer Finanzplan für das Zielgebiet RWB

	Gemeinschafts-beteiligung	Nationaler Beitrag	Indikative Aufschlüsselung der entsprechenden nationalen Mittel		Finanzmittel insgesamt	Kofinanzierungs-satz	Zur Information	
			Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel (1)			EIB - Beteiligung	Andere Finanzmittel (2)
	= (c) + (d)				= (a) + (b)	= (a)/(e)		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) 1	(g)	(h)
Prioritätenachse 1 EFRE Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU (3)	200.000.000	200.000.000	131.045.000	68.955.000	400.000.000	50,00%		
Prioritätenachse 2 EFRE Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlicher Wissenspotenziale	155.769.613	161.169.613	91.034.613	70.135.000	316.939.226	49,15%		
Prioritätenachse 3 EFRE Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	163.000.000	220.547.500	180.390.000	40.157.500	383.547.500	42,50%		
Prioritätenachse 4 EFRE Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung	100.000.000	100.000.000	83.772.000	16.228.000	200.000.000	50,00%		
Prioritätenachse 5 EFRE Technische Hilfe	20.000.000	20.000.000	19.800.000	200.000	40.000.000	50,00%		
Insgesamt	638.769.613	701.717.113	506.041.613	195.675.500	1.340.486.726	47,65%	0	0

[1] Dieser Satz kann in der Tabelle gerundet werden. Der genaue Erstattungssatz ist der Satz (f).
1) Nur auszufüllen, wenn die Prioritätsachsen in Gesamtkosten ausgedrückt werden.
2) Einschließlich der nationalen privaten Mittel, wenn Prioritätsachsen in öffentlichen Mitteln ausgedrückt werden.
3) Bei OP mit mehreren Zielen ist auch das Ziel anzugeben.

Die Tabelle enthält keine Angabe zu Sonderzuweisungen gemäß Artikel 37 Absatz 5 (Anhang II, Nr. 30) der Verordnung (EG) 1083/2006, da diese nur die ostdeutschen Bundesländer betrifft.

Quelle: Operationelle Programme des EFRE in Niedersachsen

Berücksichtigung der quantifizierten Ziele des „Earmarking“

Entsprechend den in den EFRE-Verordnungen geforderten Zielen wird die Lissabon-Strategie in den niedersächsischen Operationellen Programmen vor allem im RWB-Gebiet umgesetzt. Die Ausrichtung der Investitionen auf Forschung und technologische Entwicklung, die Förderung des Wissens- und Technologietransfers sowie die gezielte Unterstützung von Clustern kommen allerdings auch im Konvergenzgebiet zum Tragen. Vor allem der an der Universität Lüneburg angesiedelte Innovationsinkubator trägt maßgeblich zur Umsetzung des Lissabon-Ziels im Konvergenzgebiet bei. Insgesamt liegt der Anteil der „Lissabon“-fähigen Maßnahmen im RWB-Gebiet bei knapp 68% und entspricht damit dem geplanten „Earmarking“ der anderen RWB-Bundesländer. Im Konvergenzgebiet ist der Anteil mit 60% etwas geringer.

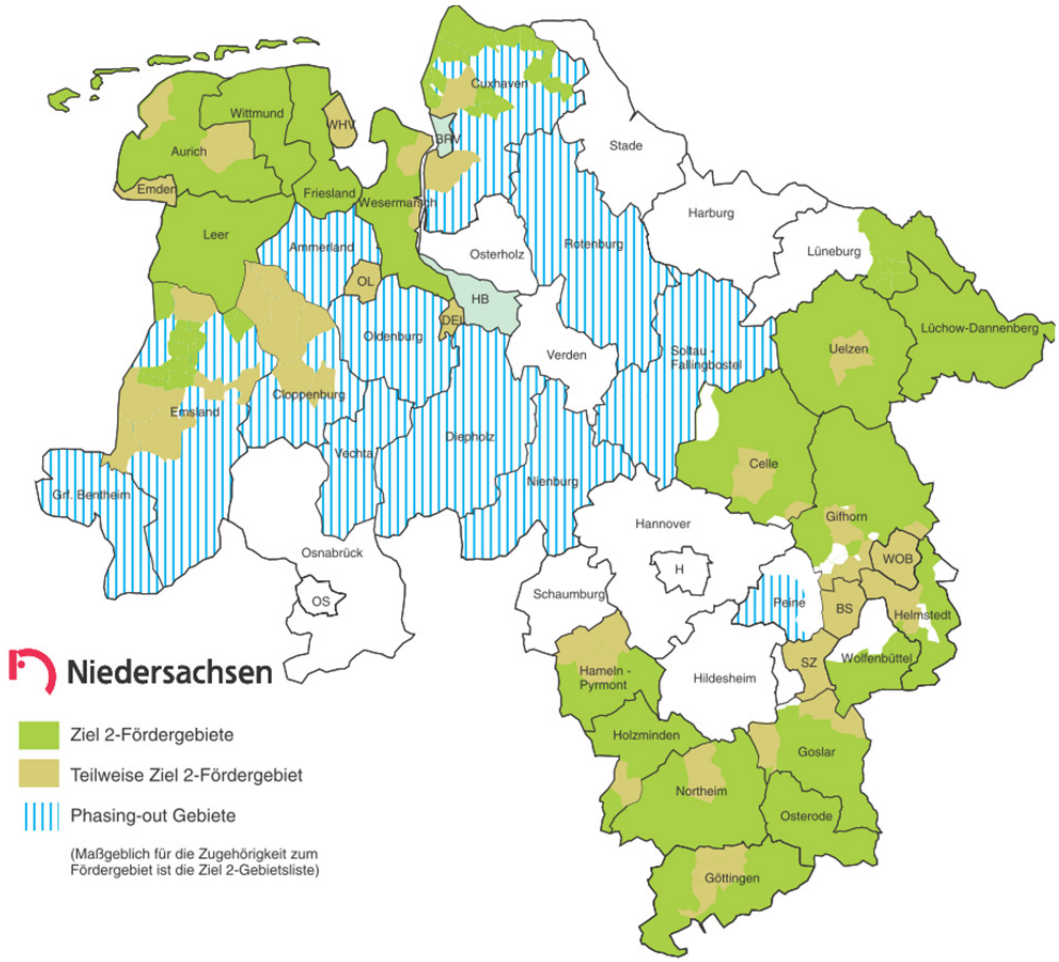
3.2.3.4 Vergleich mit der Programmplanungsperiode 2000–2006

Ein wesentlicher Unterschied der Förderperiode 2000–2006 im Vergleich zur EFRE-Förderung in der aktuellen Förderperiode ist die Beschränkung der Förderung auf ausgewählte Regionen (Ziel-2-Gebiet, vgl. Abb. 2). Dies entsprach der damaligen EFRE-Logik, sich auf die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen zu konzentrieren.

Insgesamt wurden in der Förderperiode 2000–2006 732,9 Mio. € an Fördermitteln von der EU zur Verfügung gestellt. Dies entspricht nur knapp 60% des aktuellen EFRE-Mittelvolumens. Die Mittel sind hauptsächlich im Rahmen des Ziel-2-Programms ein-

gesetzt und in entsprechender Höhe durch nationale private und öffentliche Mittel gegenfinanziert worden. Darüber hinaus gab es noch weitere Mittel für grenzübergreifende Projekte. Wie aktuell auch sind die mit Mitteln des EFRE kofinanzierten Programme vom Referat 14 des Wirtschaftsministeriums koordiniert worden, wenngleich einige Maßnahmen von anderen Ressorts begleitet worden sind.

Abb. 2: Ziel-2-Förderung der EFRE-Strukturfondsperiode 2000–2006



Quelle: Land Niedersachsen

Ein weiteres Kennzeichen der aktuellen Förderperiode gegenüber der vorangegangenen ist eine weitere Ausdifferenzierung der EFRE-Programme im Hinblick auf die Einzelmaßnahmen und die konsequente Richtlinienorientierung mit Scoring-Systemen. Bislang hatte es nur bei ESF-Projekten Scoring-Kriterien gegeben. Im Mittelpunkt der Förderung standen folgende Maßnahmen, die zu fünf Schwerpunkten zusammengefasst worden sind:

- Schwerpunkt 1: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, insbesondere der KMU, von Forschung, Technologie und Entwicklung sowie der Informationsgesellschaft (274,7 Mio. € oder 42 % der EFRE-Mittel)
- Schwerpunkt 2: Förderung des Tourismus und der Kultur (167,3 Mio. €; 25,6 %)
- Schwerpunkt 3: Lokale Aktivierung und Förderung des endogenen Potenzials (10,3 Mio. €; 1,6 %)

- Schwerpunkt 4: Städtische Problemgebiete (3,2 Mio. €; 6,6%)
- Schwerpunkt 5: Wirtschaftsnahe Infrastruktur (152,4 Mio. €; 23,3%)

Es wird deutlich, dass die Förderung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen (Gewerbe- und Industriegebiete, aber auch das Großprojekt Jade-Weser-Port) und der Tourismusinfrastrukturen in der letzten Förderperiode ein deutlich größeres Gewicht hatte. Vergleichsweise gering waren dagegen die EFRE-Mittel für den Bereich der Stadtentwicklung. Insbesondere die innovations- und technologieorientierten Projekte (u. a. Kooperationen mit Hochschulen, betriebliche FuE-Förderung) sowie die Förderung von Netzwerkstrukturen und Branchenclustern sind aufgrund der zunehmenden Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie in der aktuellen Förderperiode weitaus höher dotiert.

3.2.4 Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten

3.2.4.1 Strukturpolitik im Rahmen der GRW-Förderung

Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gewährten direkten einzelbetrieblichen Subventionen und Zuschüsse an Unternehmen bilden in Niedersachsen seit Langem eine tragende Säule der staatlichen Wirtschaftsförderung. Trotz wiederholt geäußerter Bedenken staatlicher Akteure (u. a. im Rahmen der ersten Föderalismuskommission) konnte sich die Regionalförderung – nicht zuletzt aufgrund der besonderen Förderbedarfe in Ostdeutschland – auch in strukturschwachen Gebieten Westdeutschlands bislang behaupten (Abb. 3). Vor allem die in den letzten Jahren zunehmend verschärfte EU-Wettbewerbskontrolle und der Aufbau eines europäischen Beihilfesystems haben zu einer zunehmenden Kofinanzierung und engen inhaltlichen Verschränkungen der GRW- und der EFRE-Fördermittel geführt.

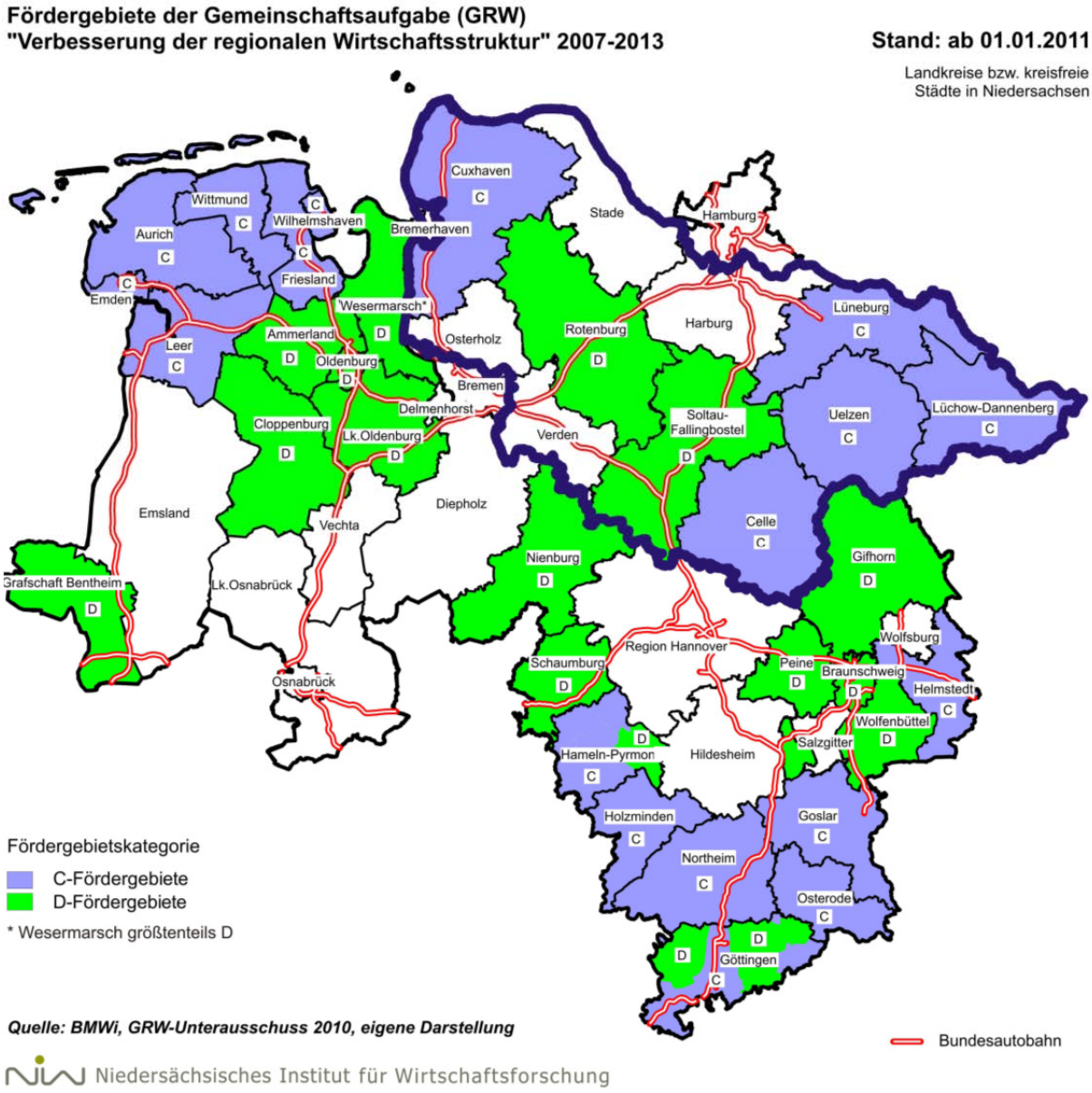
Während in Niedersachsen in der letzten EFRE-Förderperiode (2000–2006) noch kombinierte EFRE- und GRW-Mittel in Höhe von 460 Mio. € eingesetzt werden konnten (mit quantitativen Wirkungen von rund 60.000 neuen und gesicherten Arbeitsplätzen), ist das geplante Finanzvolumen für die einzelbetriebliche GRW-EFRE-Förderung in der Förderperiode bis 2013/15 etwas geringer. Die reinen EFRE-Mittel belaufen sich in der Förderperiode 2007–2013 auf etwa 83 Mio. € (ohne RTB-KMU-Förderung!), die GRW-Kofinanzierungsmittel auf geschätzte 320 Mio. € (Stand August 2010). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil des eingeplanten Finanzvolumens der aktuellen Förderperiode bereits verausgabt worden ist. Trotz eines im Rahmen der Konjunkturprogramme deutlich aufgestockten GRW-Finanzvolumens von knapp 160 Mio. € allein für das Jahr 2009 ist das Budget aufgrund erhöhter GRW-Fördersätze und einer für Krisenzeiten ungewöhnlich regen Antragstätigkeit der Unternehmen bereits ausgeschöpft. In den Folgejahren ab 2010 werden daher die GRW-Mittel für Niedersachsen stark zusammenschrumpfen und bis 2013 nur noch rund 40 Mio. € jährlich betragen.

Vor diesem Hintergrund ist ab dem 01.01.2011 eine Neujustierung der niedersächsischen GRW-Förderung in Kraft getreten. Ziel der neuen Richtlinie und des angepassten Scoring-Systems ist es insbesondere, die einzelbetriebliche Förderung auf deutlich weniger Vorhaben konzentrieren zu können und den Fokus auf besonders innovative Unternehmen zu legen.

Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass über die gesamte Förderperiode 2007–2013 nochmals in erheblichem Umfang GRW-Mittel (knapp 500 Mio. €) zur Kofinanzierung investiver Fördermaßnahmen (Unternehmensfinanzierung und wirtschaftsnahe Infrastrukturen) zur Verfügung stehen, welche die Mittelkürzungen im EFRE in diesen

Bereichen gegenüber der letzten Förderperiode weitgehend ausgleichen. Damit kann zumindest bis zum Jahr 2014 die mit nationalen und europäischen Mitteln kombinierte investive Förderpolitik fortgesetzt werden.

Abb. 3: GRW-Fördergebiete in Niedersachsen



3.2.4.2 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Ein wesentliches Kernelement der niedersächsischen Arbeitsmarktpolitik bilden seit vielen Jahren die Förderprogramme des Europäischen Sozialfonds (ESF). In der Förderperiode 2007–2013 kann Niedersachsen auf rund 447 Mio. € an Fördermitteln aus dem ESF-Strukturfonds zurückgreifen. Mit 210 Mio. € entfällt dabei knapp die Hälfte auf die „Konvergenzregion Lüneburg". Damit stehen in diesem Zielgebiet mehr EU-Mittel zur Verfügung als in der letzten Förderperiode. Die Förderung umfasst drei strategische Prioritätsachsen, die mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind (vgl. Operationelle ESF-Programme in Niedersachsen):

Prioritätsachse 1: Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen

In diesem Schwerpunktbereich sind für das Konvergenzgebiet rund 60,5 Mio. € und für das RWB-Gebiet 55,3 Mio. € vorgesehen. Zentrale Programme der Prioritätsachse 1 sind:

- Weiterbildungsoffensive für den Mittelstand (WOM):
  Mit diesem Programm werden Projekte zur überbetrieblichen beruflichen Qualifizierung von Beschäftigten sowie zur Stärkung der Kompetenzen von KMU im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung gefördert.
- Individuelle Weiterbildung in Niedersachsen (IWiN):
  Bei der Ermittlung des Weiterbildungsbedarfes ihrer Beschäftigten und bei der Auswahl passgenauer Qualifizierungen auf dem Weiterbildungsmarkt werden KMU von Regionalen Anlaufstellen unterstützt. Unternehmen erhalten dabei einen Zuschuss zu den Qualifizierungskosten direkt von den Regionalen Anlaufstellen.
- Dynamische Integration in den Arbeitsmarkt (DIA):
  Gefördert werden Maßnahmen für von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte aus strukturprägenden Unternehmen in Krisensituationen. Ziel ist es, durch Job-to-Job-Konzepte das Risiko einer Arbeitslosigkeit zu verringern bzw. erst gar nicht entstehen zu lassen.
- Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA I):
  Im Fokus stehen Projekte zur berufs- und branchenspezifischen Weiterbildung von Frauen, zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen, zur Existenzgründung und Unternehmensnachfolge sowie zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Gleichstellung im Erwerbsleben.

Prioritätsachse 2: Stärkung der regionalen Humanressourcen

Innerhalb der Prioritätsachse 2 sind für das Konvergenzgebiet 40,2 Mio. € und für das RWB-Gebiet 44 Mio. € vorgesehen. Die wichtigsten Maßnahmen dieses Bereiches sind:

- Ausbildungsplatzakquisiteure:
  Ziel der Maßnahmen ist es, niedersächsische Unternehmen, die nicht oder nicht ausreichend ausbilden, durch Beratung und praktische Unterstützung für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze zu gewinnen. Dazu werden zusätzliche Ausbildungsplatzakquisiteure bei den niedersächsischen Kammern gefördert.
- Lehrgänge der überbetrieblichen Berufsausbildung (ÜLU):
  Gefördert werden Lehrgänge der überbetrieblichen Ausbildung in der Grundstufe und in den Fachstufen der dualen Ausbildung. Ziel der Förderung ist die Sicherung einer landesweit einheitlich hochwertigen Ausbildungsqualität.
- Kompetenzzentren:
  Zur Förderung der Weiterentwicklung von überbetrieblichen Bildungsstätten zu Kompetenzzentren werden Personal- und Sachkosten für die Dauer von höchstens drei Jahren zur Unterstützung des Prozesses gewährt.
- Innovative berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung:
  Gefördert werden innovative Maßnahmen der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung. Neben dem Ausbau von Kompetenzen in besonders zukunftsträchtigen Bereichen (z.B. Oberflächentechnik, Umweltschutztechnik oder Systemtechnologie)

gehören auch die Internationalisierung der Berufsbildung und innovative Qualifizierungen der Ausbilder zum Programm.

Prioritätsachse 3: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen

Die Prioritätsachse 3 umfasst für die laufende Förderperiode im Konvergenzgebiet ESF-Mittel von 91,3 Mio. € und im RWB-Gebiet von knapp 130 Mio. €. Im Vordergrund stehen Maßnahmen mit einer explizit personenbezogenen Förderung:

- Arbeit durch Qualifizierung (AdQ):
  Im Rahmen der AdQ-Förderung wird die berufliche Integration von Arbeitslosen gefördert, z. B. von Hochqualifizierten, bspw. in Kombination mit Infrastrukturprojekten. Dabei haben am Arbeitsmarkt anerkannte Weiterbildungsabschlüsse und innovative Modellvorhaben einen besonderen Stellenwert. Im Konvergenzgebiet können darüber hinaus auch Projekte zur Unterstützung der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit gefördert werden.
- Qualifizierung und Integration von arbeitslosen Straffälligen:
  Ziel der Förderung ist es, arbeitslose Straffällige in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Strafgefangene sowie Probanden der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht werden durch eine Kombination aus fachlicher Qualifizierung und sozialem Eingliederungsmanagement gefördert.
- Pro-Aktiv-Centren (PACE):
  Die Förderung dient dazu, individuell beeinträchtigte und sozial benachteiligte junge Menschen in Schule, Ausbildung, Beruf und Gesellschaft zu integrieren. Ziel ist es, den besonderen Förderbedarf mit diesen jungen Menschen im Rahmen von Casemanagement abzustimmen und die notwendigen Hilfen anzubieten.
- Jugendwerkstätten:
  Jugendwerkstätten unterstützen besonders benachteiligte junge Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf. Durch betriebsnahe Arbeitsweise, Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und Bildung sowie sozialpädagogische Hilfen wird auf Ausbildung und Beruf vorbereitet.
- Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (FIFA II):
  Zuwendungsziel ist die Qualifizierung und Vermittlung von Frauen in den Arbeitsmarkt, z. B. von Berufsrückkehrerinnen oder älteren Frauen. Darüber hinaus können auch Maßnahmen zur Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit heraus oder Modellprojekte zur Schaffung neuer oder zur Aufwertung traditioneller Arbeitsplätze durchgeführt werden.
- Einstellung von Auszubildenden aus Insolvenzbetrieben:
  Ziel der Maßnahme ist es, die Fortführung der Ausbildung von Auszubildenden aus Insolvenzbetrieben zu gewährleisten. Dazu werden Jugendliche gefördert, die eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf begonnen haben, um diese in einem Übernahmebetrieb fortsetzen und beenden zu können.
- Ausbildungsverbünde:
  Gefördert wird die Schaffung von zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsplätzen im Rahmen der Verbundausbildung. Ausbildungsträger (Ausbildungsverbünde, Ausbildungspartnerschaften, Ausbildungsnetzwerke u. a.) sollen in Partnerschaft mit Betrieben Ausbildung im Verbund durchführen und organisieren.

- Inklusion durch Enkulturation:
  Durch eine gezielt im Elementarbereich einsetzende Förderung, z. B. der unspezifischen Lernvoraussetzungen, der Sprachbewusstheit und der interkulturellen Kompetenzen, sollen vor allem die bislang immer noch benachteiligten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen erreicht und beim Erwerb von sozialen und kognitiven Schlüsselqualifikationen unterstützt werden. Durch eine Fortführung dieser Arbeit in den nachfolgenden Bildungs- und Ausbildungsstrukturen können langfristig auch die Schulabbrecherquote gesenkt und die Ausbildungsfähigkeit erhöht werden.

In Niedersachsen wird die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die über den EFRE und ESF finanziert wird, als eine Einheit gesehen. Durch die gemeinsame Verwaltung werden inhaltliche Querbezüge intensiv diskutiert und laufend verbessert. Vorteile der gemeinsamen Verwaltungsbehörde ergeben sich auch aus vereinfachten Umsetzungsstrukturen und Verwaltungsabläufen sowie durch die Umsetzung fondsübergreifender Projektansätze. Ein besonders augenscheinliches Beispiel für das Zusammenwirken des ESF und des EFRE ist die Förderung des Offshore-Windenergieclusters in Cuxhaven. Hier sind umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen und Zuschüsse im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung mit dem Profiling und der Qualifizierung von Beschäftigten des Offshore-Anlagenbaus (vor allem Weiterqualifizierung im Bereich Schweißtechnik) sowie dem Aufbau eines Qualifizierungsprojektes zur Integration Arbeitsloser in das Berufsfeld Stahlbau/Offshore verknüpft worden.

3.2.4.3 Politik für den ländlichen Raum und für die Landesentwicklungspolitik

Die Umsetzung der niedersächsischen Politik zur Förderung des ländlichen Raumes erfolgt im Wesentlichen über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Mit dem Förderprogramm PROFIL (**Pro**gramm zur **F**örderung **i**m **l**ändlichen Raum) wird in der laufenden EU-Förderperiode für die Jahre 2007–2013 die Förderung in Niedersachsen und Bremen für die Landwirtschaft und die ländlichen Regionen zusammengefasst. Insgesamt stehen Niedersachsen und Bremen nun 1,6 Milliarden € an öffentlichen Mitteln zur Verfügung, an denen sich die EU mit 975 Mio. € beteiligt (Angaben des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung). Dabei werden vier wesentliche Ziele verfolgt:

- Schwerpunkt 1: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation (391 Mio. €)
- Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung (301 Mio. €)
- Schwerpunkt 3: Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (207 Mio. €)
- Schwerpunkt 4: Umsetzung des Leader-Konzepts (64 Mio. €)

3.2.4.4 Forschungs- und Innovationspolitik

Die Strukturfondsförderung weist insbesondere im Schwerpunkt 2 enge Bezüge zur niedersächsischen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik auf. Die vom niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr konzipierte Strategie einer ressortübergreifenden Technologie- und Innovationspolitik basiert auf der Defini-

tion von mehreren zukunftsorientierten Förderschwerpunkten sowie der Konzeption und Umsetzung von Landesinitiativen, Kompetenzzentren, Forschungsverbünden und anderen technologieorientierten Kompetenznetzwerken. Die inhaltliche Arbeit wird dabei vom Innovationszentrum Niedersachsen (IZ-NDS) unterstützt, das 2003 als 100-prozentige Tochter des Landes Niedersachsen gegründet wurde. Als Dienstleister für das Land leistet das IZ-NDS einerseits strategische Beratung für die Konzeption der Technologie- und Innovationspolitik durch eine kontinuierliche Technologie-, Trend- und Marktbeobachtung, andererseits werden die Fachressorts bei Planung, Initiierung und Umsetzung von Instrumenten der Innovationsförderung unterstützt (vgl. Buß, Franzke 2011).

Strategische Ziele und Ansatzpunkte der niedersächsischen Innovationspolitik

Das Land Niedersachsen verfolgt im Rahmen seiner ressortübergreifenden Innovationspolitik, in der neben dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW) vor allem das Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MU) und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) eine zentrale Rolle spielen, überwiegend einen unternehmensorientierten Ansatz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Die eng miteinander verzahnten Hauptziele der Innovationspolitik sind:

- Ziel 1: Technologieorientierte Unternehmensgründungen erleichtern
- Ziel 2: Technologietransfer über Kooperationen und Vernetzung ermöglichen
- Ziel 3: Innovationsfähigkeit der Unternehmen steigern
- Ziel 4: Innovationskultur fördern

Damit sollen in einem integrativen Ansatz innovationspolitische Maßnahmen für die ganze Bandbreite unterschiedlicher Zielgruppen (Hochschulen, Unternehmen, staatliche und regionale Akteure) angeboten werden. Zentrales Instrument zur Umsetzung der innovationspolitischen Strategie ist in diesem Kontext das **Niedersächsische Innovationsförderprogramm (IFP)**, das durch einzelbetriebliche Zuschüsse FuE-Vorhaben unterstützt (Vorhaben der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung mit dem Ziel der Entwicklung neuer oder erheblich verbesserter, vermarktbarer Produktionsverfahren oder Dienstleistungen). Darüber hinaus sind die Einrichtung von Landesinitiativen (s. u.), die Erleichterung des Personaltransfers, die Gründerförderung sowie verschiedene Marketing- und Netzwerkinitiativen weitere wesentliche Bausteine der niedersächsischen Innovationspolitik.

Technologische Landesinitiativen

Ein weiterer Schwerpunkt der niedersächsischen Technologie- und Innovationspolitik ist die Förderung innovativer Entwicklungen im Rahmen von Landesinitiativen. Die für einen begrenzten Zeitraum angelegten Initiativen bündeln verschiedene Cluster- und Marketingaktivitäten in besonders wachstumsträchtigen Wirtschaftsbereichen mit einem hohen technologischen Potenzial. Mit der Einrichtung von Landesinitiativen wird das Ziel verfolgt, relevante wissenschaftliche Einrichtungen und Unternehmen eines Bereiches in einem Netzwerk zu vereinen. Aufgaben der Landesinitiativen sind u. a.:

- Information der Netzwerkpartner über neueste Entwicklungen und Trends sowie Fördermöglichkeiten
- Initiierung von Kooperationen und Innovationsprojekten auf EU-, Bundes- und Landesebene

- Öffentlichkeitsarbeit und Standortmarketing für Niedersachsen

Derzeit werden folgende Landesinitiativen umgesetzt:

- Adaptronik
- Brennstoffzelle und Elektromobilität
- Ernährungswirtschaft Niedersachsen – NieKE
- Nano- und Materialinnovationen – NMN
- Gesundheitswirtschaft – Life Sciences Niedersachsen – BioRegioN
- Niedersachsen Aviation
- Logistikinitiative Niedersachsen

Aufbau einer wirtschaftsnahen Forschungsinfrastruktur

Darüber hinaus betreut das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wirtschaftsnahe außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie bspw. das Laserzentrum Hannover, das Deutsche Institut für Kautschuktechnologie und das Institut für integrierte Produktion Hannover. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Niedersachsens und unterstützen als wirtschaftsnahe Forschungs- und Entwicklungsinstitute insbesondere für regionale KMU vielfältige Dienstleistungen in den Bereichen Verfahrenstechnik und Prototypenentwicklung, Beratung bei technischen Fragen und Managementproblemen sowie bei dem Transfer von qualifizierten Fachkräften aus den Instituten zu den Unternehmen.

3.2.5 Umsetzungsstand der EFRE-Mittel in Niedersachsen

Von den insgesamt eingeplanten EFRE-Mitteln in Höhe von rund 1,2 Mrd. € entfallen 589 Mio. € auf das Konvergenzgebiet und 638 Mio. € auf das RWB-Gebiet. Davon sind bis zum Stichtag 31.05.2011 im Konvergenzgebiet rund 69 % der Mittel bewilligt worden, im RWB-Gebiet entspricht der Anteil der Bewilligung an den Gesamtmitteln etwa 65 % (siehe auch Tab. 8 und 9). In beiden Zielgebieten ist damit bei gleichbleibendem Bewilligungs- und Auszahlungsvolumen ein planmäßiger Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode 2013 (bzw. 2015 gemäß der n+2-Regel) zu erwarten (vgl. SMC et al. 2010).

Räumliche Schwerpunkte

Räumliche Schwerpunkte des Mittelabflusses sind im Konvergenzgebiet die Kreise Cuxhaven, Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Soltau-Fallingbostel und Celle, in denen bislang bereits jeweils deutlich mehr als 5 Mio. € an Förderprojekten bewilligt worden sind.

Im RWB-Gebiet ist Hannover mit über 25 Mio. € gebundener Mittel der deutliche Förderschwerpunkt. Vergleichsweise hohe Bewilligungsstände (10 bis 25 Mio. €) erreichen auch die Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Göttingen und Goslar sowie die kreisfreien Städte Osnabrück, Oldenburg und Braunschweig. In sechs Landkreisen sind dagegen bislang weniger als 2,5 Mio. € an Fördermitteln umgesetzt worden.

Finanzieller Umsetzungsstand nach Schwerpunkten

Konvergenzgebiet:

- Für Schwerpunkt 1 insgesamt liegt der Bewilligungsstand deutlich über den Planzielen, bislang konnten knapp 90 % der zur Verfügung stehenden 113 Mio. € EFRE-Mittel bewilligt werden. Vor allem das Budget der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist fast ausgeschöpft.
- Demgegenüber bleibt die Umsetzung der Maßnahmen im Schwerpunkt 2 bislang noch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Derzeit sind nur knapp 44 % der bereitgestellten EFRE-Mittel in Höhe von 132,5 Mio. € bewilligt worden. Dies ist vor allem auf die verzögerte Umsetzung der Programminhalte im Rahmen des „Innovations-Inkubators Lüneburg“[5] zurückzuführen. Auch für die Maßnahmen „Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ sowie „Technologiezentren“ sind noch vergleichsweise wenig Mittel gebunden.
- Im Schwerpunkt 3 entspricht der Mittelabfluss aufgrund zufriedenstellender Bewilligungsstände bei den Verkehrsinfrastrukturprojekten den Erwartungen. Bislang konnten 67 % der 195 Mio. € eingeplanten EFRE-Mittel bewilligt werden. Nur das Programm „Bauliche Ausbildungsinfrastruktur“ liegt deutlich hinter den Planzielen zurück.
- Auch für den Schwerpunkt 4 sind die Bewilligungsstände positiv zu bewerten. Dies gilt vor allem für den Hochwasserschutz und Umweltprojekte

RWB-Gebiet:

- Von den knapp 200 Mio. € im Schwerpunkt 1 sind bislang 77 % bewilligt worden. Der auch im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten hohe Bewilligungsstand ist wie im Konvergenzgebiet vor allem auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung zurückzuführen.
- Im Gegensatz zum Konvergenzgebiet Lüneburg verläuft die Förderung im Schwerpunkt 2 bislang sehr gut. Von den 156 Mio. € aus bereitgestellten EFRE-Mitteln wurden bereits knapp 54 % bewilligt. Bis auf die Programme „Personaltransferförderung“ und „Innovationsnetzwerke“ liegen alle Programme im Soll, gerade auch die finanziell umfangreichsten Programme dieses Schwerpunktes „Innovation an Hochschulen“ (2.3) und „Innovationsförderung (FuE)“ (2.2), in denen zusammen 122 Mio. € gebunden sind.
- Die Infrastrukturmaßnahmen des Schwerpunktes 3 liegen insgesamt im Plan, wenngleich bei einigen Projekten, wie bspw. der „Breitband-Förderung/elektronische Kommunikationsnetze“, aufgrund anderer Kofinanzierungsmöglichkeiten (Konjunkturpaket II) bislang noch vergleichsweise geringe Umsetzungsstände zu verzeichnen sind.

  Im Schwerpunkt 4 liegt der Bewilligungsstand bei knapp 62 %.

[5] Der Innovations-Inkubator besteht aus 16 Teilmaßnahmen, wobei international besetzte und transdisziplinär ausgerichtete Kooperationen zwischen universitärer und unternehmerischer Forschung und Entwicklung (sog. „Kompetenztandems“) den zentralen Programmschwerpunkt bilden. Weiterhin geplant sind anwendungsorientierte, jeweils dreijährige Forschungs- und Transferprojekte, die Rekrutierung von zusätzlich rund 120 Wissenschaftlern, innovative Studien-Konzepte der Leuphana Universität (College, Graduate School und Professional School) sowie ein neues Innovations- und Forschungszentrum als Teil des vom US-Architekten und Professor der Universität Lüneburg Daniel Libeskind entworfenen Campus der Zukunft.

Tab. 8: Umsetzungsstand der EFRE-Mittel im Zielgebiet Konvergenz (Stand Mai 2011)

Schwerpunkte	EFRE Mittelansatz 2007-2013 in €	Anzahl der Projekte	Anteil bewilligter EU-Mittel an EFRE-Mittelansatz in%	Anteil ausgezahlter EU-Mittel an bewilligten EU-Mitteln in%
1 Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	**113.000.000**	**500**	**89,48**	**66,67**
1.1 Fonds	32.000.000	1	93,75	93,75
1.2.1 Einzelbetriebliche GRW-Förderung	50.000.000	175	86,25	61,03
1.3.1 Kommunale KMU-Förderprogramme	27.000.000	43	97,47	50,73
1.4.1 Unternehmensberatung	4.000.000	281	41,68	28,25
2 Innovationskapazitäten und gesellschaftliche Wissenspotenziale	**132.500.000**	**145**	**43,75**	**7,06**
2.1.1 Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Cluster, Netzwerke etc.)	13.960.733	13	50,48	17,42
2.1.2 Innovative IuK-Projekte	945.000	0	0	0
2.2 Innovationsförderung (FuE, Technologie-, Personaltransfer etc.)	29.528.767	72	46,23	18,8
2.3 Innovation an und mit Hochschulen u. KMU u. Leuphana	15.352.759	15	53,49	14,34
2.3.2 Innovationen/ Hochschule GPA Innovations-Inkubator	63.647.241	17	40,33	0,48
2.4.1 Koordinierungsstelle Frauen	5.500.000	28	61,65	53,21
MW-Budget für Umschichtung	3.565.500			
3 Spezifische Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	**195.000.000**	**77**	**67,09**	**33,96**
3.1.1 Wirtschaftsnahe Infrastruktur	26.108.521	10	78,62	20,51
3.2.1 Elektronische Kommunikationsnetze	5.350.000	4	51,55	11,2
3.3.1 Touristische Infrastruktur	27.300.000	21	65,49	18,07
3.4 Verkehrsinfrastruktur	92.385.228	13	75,58	52,68
3.5.1 Ausbildungs-infrastruktur (baulich)	17.500.000	8	17,82	6,08
3.6.1 Kulturelles Erbe	25.000.000	15	66,26	22,22
3.7.1 Film- und Medienförderung	918.751	6	17,53	4,88
MW-Budget für Umschichtung	437.500			
4 Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung	**128.500.000**	**269**	**74,11**	**29,67**
4.1.1 Brachflächenrecycling	927.540	1	39,28	39,28
4.1.2 Kommunale Abwässer	7.000.000	45	75,44	43,77
4.1.3 Küstenschutz	13.550.000	10	98,04	86,4
4.1.4 Natur erleben, nachhaltige Entwicklung	12.670.658	84	61,58	32,51
4.1.5 Regenerative Energien / Energieeffizienz	7.601.802	4	100	0
4.1.6 Hochwasserschutz	12.250.000	12	93,27	57,52
4.2.1 Nachhaltige Stadtentwicklung	55.000.000	112	54,5	12,94
4.2.2 Klinik	19.500.000	1	100	24,13
Gesamt	**589.000.000**	**991**	**68,5**	**32,87**

Quelle: Land Niedersachsen; eigene Berechnungen des NIW

Tab. 9: Umsetzungsstand der EFRE-Mittel im Zielgebiet RWB (Stand Mai 2011)

Schwerpunkte	EFRE Mittelansatz 2007-2013 in €	Anzahl der Projekte	Anteil bewilligter EU-Mittel an EFRE-Mittelansatz (in %)	Anteil ausgezahlter EU-Mittel an bewilligten EU-Mitteln in %
1 Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	**200.000.000**	**1.598**	**77,13**	**46,5**
1.1 Fonds	40.000.000	2	67,5	67,5
1.2.1 Einzelbetriebliche GRW-Förderung	93.500.000	488	74,5	45,45
1.3.1 Landkreisprogramme (KMU)	56.500.000	142	91,17	33,25
1.4.1 Beratungen	10.000.000	966	60,89	47,11
2 Innovationskapazitäten und gesellschaftliche Wissenspotenziale	**155.769.613**	**665**	**53,73**	**20,92**
2.1.1 Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur	20.402.595	18	33,75	2,94
2.1.2 Innovative Projekte IuK	2.747.405	6	64,78	34,73
2.2 Innovationsförderung (FuE, Technologie-, Personaltransfer etc.)	53.119.613	348	52,36	28,05
2.3.1 Innovation Hochschule	69.000.000	242	63,28	19,88
2.4.1 Koordinierungsstellen Frauen	6.500.000	51	54,59	37,12
Umverteiltes Kontingent	4.000.000			
3 Spezifische Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	**163.000.000**	**113**	**60**	**21,47**
3.1.1 Wirtschaftsnahe Infrastruktur	22.212.500	14	74,7	20,96
3.2.1 Elektronische Kommunikationsnetze	5.950.000	5	10,01	4,56
3.3.1 Touristische Infrastruktur	39.000.000	32	79,08	42,06
3.4 Verkehrsinfrastruktur	35.000.000	5	62,99	0,14
3.5.1 Ausbildungsinfrastruktur (baulich)	26.000.000	20	45,37	17,83
3.6.1 Kulturelles Erbe	33.000.000	24	45,19	25,21
3.7.1 Film- und Medienförderung	1.837.500	13	55,12	35,97
4 Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung	**100.000.000**	**227**	**61,88**	**19,39**
4.1.1 Brachflächenrecycling	13.072.460	17	55,75	15,32
4.1.2 Kommunale Abwässer	18.200.000	48	76,93	32,1
4.1.3 Küstenschutz	9.000.000	3	57,78	43,78
4.1.4 Natur erleben, nachhaltige Entwicklung	13.329.342	98	62,46	22,67
4.1.5 Regenerative Energien / Energieeffizienz	4.398.198	4	100	5,31
4.2.1 Nachhaltige Stadtentwicklung	42.000.000	57	53,97	10,35
Gesamt	**638.769.613**	**2.603**	**65,22**	**29,4**

Quelle: Land Niedersachsen; eigene Berechnungen des NIW

Abschließende Bewertung des Umsetzungsstandes der niedersächsischen EFRE-Programme

Zur Umsetzung der Lissabon-Strategie ist ein erheblicher Teil der EFRE-Strukturfonds-Fördermittel für technologie- und innovationsunterstützende Maßnahmen vorgesehen. Gerade in diesem Bereich (Schwerpunkt 2) zeichnen sich jedoch teilweise Schwierigkeiten ab, alle Mittel fristgerecht zu bewilligen. Dies gilt insbesondere für den Innovations-Inkubator an der Universität Lüneburg. Gründe für die „Starthemmnisse" liegen z. T. in einer verspäteten Notifizierung der Richtlinien (bspw. Innovationsrichtlinie) sowie in komplexen Antragsverfahren. Darüber hinaus hat auch die verstärkte Nutzung anderer Kofinanzierungsmöglichkeiten (z. B. im Rahmen des Konjunturpaketes II) zu geringeren Mittelabflüssen beigetragen.

Möglicherweise liegen die Ursachen für den bislang geringen Mittelabfluss bei einigen Netzwerk- und Clusterprogrammen des Schwerpunktes 2, aber auch in der geringen Mobilisierbarkeit von Unternehmen, unspezifischen Projektvorstellungen kommunaler Akteure sowie in zu geringen Ansatzmöglichkeiten insbesondere in ländlichen Räumen. Die Umsetzungsstände der einzelbetrieblichen FuE-Förderung sind dagegen insgesamt zufriedenstellend. Auffällig ist hier allerdings die (bislang) nur sehr geringe Beteiligung der Landkreise im Weser-Ems-Raum.

Die gegenüber der Programmförderphase 2000–2006 deutliche Aufstockung der Mittel bei innovationsorientierten Programminhalten sowie die flächendeckende Ausrichtung der Strukturfondsförderung haben in Niedersachsen gerade in den städtischen Verdichtungsräumen wie Hannover und Braunschweig zu einer hohen Mittelbindung geführt. Allerdings gibt es bislang auch nur wenig Hinweise, dass ländliche Räume in der Fördermittelnachfrage „systematisch" unterrepräsentiert sind. Auffallend ist hier, dass bislang wenige EFRE-Mittel aus dem Bereich der Tourismusförderung in den Harz geflossen sind.

Die Regionalisierten Teilbudgets sind zur Umsetzung landkreiseigener Ziele effektiv genutzt worden, trotz des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes. Sie sind ein durchaus effektives Instrument zur flächendeckenden Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung des Kapitalstocks. Aus landespolitischer Sicht und vor dem Hintergrund der Lissabon-Ziele tragen sie jedoch in der jetzigen Konstellation weniger zur nachhaltigen Stärkung der Innovationsfähigkeit bei. Die Förderung von Hochqualifizierten und von FuE- bzw. von Innovationsprojekten ist deutlich geringer als bei der GRW-Normalförderung. Dies hängt vor allem mit der branchenspezifischen Ausrichtung der KMU-Landesrahmenrichtlinie sowie der einzelnen Landkreisrichtlinien zusammen, die vielfach zu einer Förderung von Klein- und Kleinstbetrieben ohne überregionalen Absatzmarkt geführt hat (u. a. Handelsbetriebe, einfache personenbezogene Dienstleistungen usw.) (vgl. NIW, Prognos AG 2009).[6]

3.2.6 Vorgehensweise in der Begleitforschung/Evaluation

Das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat eine Gutachtergemeinschaft, bestehend aus SteriaMummertConsulting (Hamburg), prognos AG (Bremen), Niedersächsischem Institut für Wirtschaftsforschung (Hannover) und genderbüro (Berlin), mit der Begleitforschung bzw. Evaluierung der niedersächsischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktprogramme, die mit Mitteln der Strukturfonds

[6] Für eine ausführliche Darstellung zur Konzeption und Umsetzung der RTBs in Niedersachsen siehe auch Kapitel 4.2.

(ESF/EFRE) im Ziel „Konvergenz“ und im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ in der Förderperiode 2007–2013 gefördert werden, beauftragt. Ziel des Auftrags ist gemäß Art 47 Abs. 1 der VO (EG) 1083/2006 die Gewährleistung bzw. Verbesserung von Qualität, Effizienz und Kohärenz der geplanten Interventionen.

Zu den wesentlichen Aufgaben dieses Auftrags zählen:

- Schaffung eines integrierten EDV-Systems, das sämtliche Prozesse der Datenerfassung, -verarbeitung, -analyse und -übermittlung für alle in der neuen Förderperiode mit ESF- bzw. EFRE-Mitteln geförderten Projekte gewährleistet und so die mit der Umsetzung der Strukturfondsförderung in Niedersachsen betrauten Stellen in ihrer jeweiligen Steuerungs-, Umsetzungs- und Kontrollfunktion unterstützt.
- Laufende Bewertung der Fördermaßnahmen aller vier Operationellen Programme des Landes Niedersachsens hinsichtlich der finanziellen und materiellen Umsetzung, der Prozessqualität, der Ergebnisse und Wirkungen sowie der Wirtschaftlichkeit der Förderung (vgl. KOM 2006). Ziel ist es, die Umsetzung und Durchführung eines Operationellen Programms sowie die Veränderungen seines externen Umfeldes kontinuierlich zu verfolgen, zu bewerten und hinsichtlich der langfristig angestrebten bzw. erreichten Wirkungen zu analysieren.
- Erarbeitung von bis zu 14 Sonderuntersuchungen, inkl. einer Halbzeitbewertung, im Rahmen der Wirkungs- und/oder Problemanalyse (Evaluation).
- Erstellung der Entwürfe der vier jährlichen Durchführungsberichte (ESF Ziel 1/Ziel 2; EFRE Ziel 1/Ziel 2)[7] zum materiellen und finanziellen Stand der Umsetzung der Operationellen Programme (OP) entlang der Prioritätsachsen sowie der definierten Output- und Ergebnisziele.

Das Gutachtergremium arbeitet darüber hinaus aktiv und kooperativ mit allen Akteuren der Strukturfondsförderung zusammen, u. a. durch Teilnahme an den Sitzungen des ESF- bzw. EFRE-Begleitausschusses sowie durch die Abstimmungen mit dem Auftraggeber in Form eines regelmäßigen Jour fixe. Nicht zuletzt wird das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als zuständige Verwaltungsbehörde bei der Erfüllung der Publizitätspflichten unterstützt.

Vor dem Hintergrund der in dieser Förderperiode deutlich gestiegenen Finanzmittel hat sich Niedersachsen bewusst für eine umfassende Evaluierung der EFRE- und ESF-Strukturfondsförderung entschieden. Besonderes Augenmerk wird auf die integrierte Bewertung der EFRE- und ESF-Programme gleichermaßen gelegt (durchgehende Scoring-Kritierien, online-basierte Stammblattverfahren etc.). Zentrale Zielsetzung der Landesregierung ist allerdings vor allem die begleitende Erarbeitung von detaillierten themenbezogenen Evaluationsstudien zu einzelnen Förderprogrammen, aber auch zu Aspekten der Umsetzungsorientierung der Strukturförderung, die weit über die Zusammenstellung der materiellen und finanziellen Umsetzung hinausgehen. Sie finden insbesondere in den „Sonderuntersuchungen“, bspw. zu Scoring-Verfahren, Regionalisierten Teilbudgets und Qualitätsmanagement, sowie vor allem in der Halbzeitbewertung ihren Niederschlag.

[7] Vgl. Anforderungen des Art. 67 VO (EG) 1083/2006.

Zusammenfassung/Fazit

Zentraler Baustein der niedersächsischen Regional- und Strukturpolitik sind die von der EU geförderten Strukturfonds. In der aktuellen Programmperiode 2007–2013 erhält Niedersachsen vor allem aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF), aber auch aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Fördermittel. Zusammen ergeben sie eine für Niederachsen bislang unerreichte Größenordnung von rund 2,7 Mrd. €.

Davon entfallen auf EFRE und ESF rund 1,67 Mrd. €, die damit die Tragpfeiler der niedersächsischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bilden. Insgesamt stehen Niedersachsen für den EFRE und den ESF rund 40 % mehr EU-Fördermittel zur Verfügung als in der vorangegangenen Förderperiode (2000–2006). Die deutlich umfangreicheren Fördermittel resultieren im Wesentlichen aus der zusätzlichen Mitteldotierung für das Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg (einzige „Konvergenz"-Region in Westdeutschland) und den damit verbundenen höheren Förderintensitäten.

Ergänzt wird die EU-Strukturpolitik in Niedersachsen nach wie vor durch die nationale Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). Mit einem Volumen von etwa 500 Mio. € in der aktuellen Förderperiode stehen wichtige Kofinanzierungsmittel für die klassischen investiven Förderinstrumente zur Verfügung. Darüber hinaus werden auch mit Landesmitteln weitere wichtige Vorhaben mit regional- und strukturpolitischer Bedeutung unterstützt.

In der aktuellen Förderperiode haben sich zwei wesentliche Änderungen ergeben. Einerseits wurde die im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode beschränkte Ausrichtung des EFRE-Programms auf ausgewählte Regionen (ehemaliges „Ziel-2-Gebiet") aufgehoben. Damit können erstmals auch wirtschaftlich stärkere Regionen und große Zentren von der Förderung profitieren. Andererseits haben sich insbesondere die beiden Operationellen Programme für den EFRE weiter ausdifferenziert. Zentral ist in beiden Zielgebieten der deutlich stärkere Fokus auf die Handlungsfelder „Forschung, Technologie und Innovation", wenngleich auch eher klassische Förderinhalte (bspw. einzelbetriebliche Investitionsförderung, Verkehrs- und wirtschaftsnahe Infrastrukturen sowie Tourismus/Kultur) immer noch eine bedeutende Rolle spielen. Die Umsetzung orientiert sich bei allen Einzelmaßnahmen konsequent an Richtlinien und die Projektauswahl erfolgt nun auch bei der EFRE-Förderung anhand von Scoring-Systemen.

Die eingeplanten EFRE-Mittel in Höhe von rund 1,2 Mrd. € entfallen zu 589 Mio. € auf das Konvergenzgebiet und zu 638 Mio. € auf das RWB-Gebiet. Bis Mai 2011 sind im Konvergenzgebiet bereits rund 69 % der Mittel bewilligt worden, im RWB-Gebiet entspricht der Anteil der Bewilligungen an den Gesamtmitteln etwa 65 %. In beiden Zielgebieten ist damit bei gleichbleibendem Bewilligungs- und Auszahlungsvolumen ein planmäßiger Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode 2013 (bzw. 2015 gemäß der n+2-Regel) zu erwarten. Besondere Mittelabflüsse sind u. a. in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu verzeichnen. Umsetzungsschwierigkeiten gibt es in den EFRE-OP dagegen nur punktuell, bspw. im Schwerpunkt 2 des Konvergenzgebietes (vor allem Hochschulverbundprojekte im Rahmen des „Innovations-Inkubators Lüneburg").

Guido Nischwitz

3.3 Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Bremen

3.3.1 Einführung

Das Land Bremen profitiert bereits seit 1989 von den strukturpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union. Die erheblichen strukturellen Umbrüche in der Bremer Wirtschaft u. a. in den Bereichen Stahl-, Rüstungs- und Werftindustrie sind bis heute in ihren krisenhaften Folgen für die Wirtschafts- und Finanzkraft, den Arbeitsmarkt sowie für die Quartiers-, Stadt- und Regionalentwicklung im Land Bremen deutlich spürbar. Vor diesem Hintergrund wurden große Teile des Landes (Bremen Stadt und Stadt Bremerhaven)[1] in den vergangenen Programmplanungsperioden der EU in die Ziel-2-Gebietskulisse der europäischen Strukturpolitik eingeordnet.[2]

Wesentliche strukturpolitische Instrumente waren und sind dabei der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie bis Ende 2006 die europäischen Gemeinschaftsinitiativen, von denen u. a URBAN und INTERREG in Bremen genutzt wurden.

Dem Land Bremen stehen in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 aus den europäischen Strukturfonds (EFRE und ESF) rd. 231,1 Mio. € zur Verfügung. Hinzu kommen noch ca. 15 Mio. € aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der vom Land Niedersachsen verwaltet wird (vgl. Tabelle 1) sowie aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) 10,91 Mio. €.

Tab. 1: Finanzielle Ausstattung der EU-Strukturfonds für das Land Bremen

EU-Fonds	Förderperiode	Gemeinschaftsbeteiligung in Mio. EUR	Summe insgesamt in Mio. EUR
EFRE	2000–2006	117,96	364,51
	2007–2013	142,01	321,71
ESF	2000–2006	139,6 (95,0)[1)]	n. b.
	2007–2013	89,05	178,62
ELER[2)]	2000–2006	15,0	n. b.
	2007–2013	10,5	n. b.
EFF[3)]	2000–2006	22,90	n. b.
	2007–2013	10,91	n. b.

[1)] Ursprünglicher Ansatz

[2)]Vorgängerverordnung EAGFL – Garantiemittel für die ländliche Entwicklung (2000–2006)

[3)] Vorgängerprogramm FIAF – Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (2000–2006)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWH (2004a, b; 2007a); SAFGJS (2007)

[1] Die Fördergebietskulisse variierte in der Vergangenheit zwischen den verschiedenen Programmplanungsperioden. Während Bremerhaven mit seinem gesamten Stadtgebiet immer vollständig in die Ziel-2-Förderung aufgenommen wurde, reduzierte sich in der letzten Förderperiode (2000–2006) in der Stadt Bremen das Fördergebiet, da im Vergleich zum Zeitraum 1994–1999 statt 299.000 Einwohner nur noch 218.000 Einwohner als förderfähig erfasst wurden (= 51 % der Bevölkerung, 61 % der Landesfläche). Ab 2007 erfolgt eine flächendeckende Förderung, da im Ziel RWB alle Regionen förderfähig sind.

[2] 1994–1999: Ziel 2 „Umstellung der Regionen und Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung“; 2000–2006: Ziel 2 „Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten“.

Alleine aus dem EFRE-Topf konnte das zuständige Wirtschaftsressort des Landes Bremen zwischen 1989 und 2006 rd. 285 Mio. € an finanziellen Zuwendungen einwerben (SWH 2004 a,b). Weitere 142 Mio. € können in der aktuellen Programmplanungsperiode (2007–2013) im Land Bremen eingesetzt werden, das nun flächendeckend im neuen Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) verankert ist (SWH 2007a).

Diese seit mehr als 20 Jahren kontinuierlich fließenden und vergleichsweise hohen Zuwendungen aus den Strukturfonds führen zu einer wachsenden Abhängigkeit des Landes und des zuständigen Wirtschaftsressorts (SWH) von der europäischen Strukturpolitik. Der inhaltliche, finanzielle und personelle Gestaltungsspielraum des Wirtschaftsressorts wird dabei zunehmend begrenzt. Dies ist auch eine Folge von reduzierten Investitionsmitteln, die der Bund und insbesondere das Land Bremen bereitstellen. Die Verringerung der „frei“ verfügbaren Landesmittel kollidiert mit der erforderlichen Kofinanzierung von EFRE-Mitteln. Gleichzeitig werden angesichts steigender administrativer und inhaltlicher Anforderungen seitens der EU-Kommission in einem wachsenden Maße personelle Ressourcen gebunden. Darüber hinaus wird aus Bremer Sicht eine von der EU-Kommission zunehmend verfolgte Einbettung von Fördertatbeständen in die Zuständigkeit des EFRE kritisch beobachtet, da dies gleichfalls den Handlungsspielraum des Landes einschränkt und die Abhängigkeit von EU-Mitteln verstärkt. Nichtsdestotrotz wäre eine Regional- und Strukturpolitik des Landes Bremen kaum ohne die EU-Zuwendungen handlungsfähig.

3.3.2 Organisation der Regional- und Strukturpolitik in den Bundesländern

Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts

Im Land Bremen ist das Fachressort „Senator für Wirtschaft und Häfen“ (SWH) für die Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung zuständig. Da sich der Stadtstaat aus zwei Städten zusammensetzt, werden die Belange von Bremerhaven in einem eigenen Fachreferat behandelt.

Den Einsatz der verfügbaren Mittel aus den europäischen Strukturfonds, der Gemeinschaftsaufgabe GRW[3] (vgl. Kap. 3.3.4) und von Landesmitteln versucht das Land Bremen über strategisch ausgerichtete strukturpolitische Konzepte und Programme zu koordinieren:

- Strukturkonzept Land Bremen 2015 (SWH 2008)
- Strukturentwicklungskonzept Bremerhaven 2020 (SWH 2003)
- Landesprogramme „Masterplan Industrie Bremen“ (SWH 2010d) und das „Innovationsprogramm 2020“ (SWH 2010e)[4].

Mit dem „Strukturkonzept 2015“ hat das Land Bremen im Jahr 2008 sowohl eine Neujustierung der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik als auch eine Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation in der Wirtschaftsförderung in die Wege geleitet. Zentrale Aspekte sind dabei:

[3] Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (Deutscher Bundestag 2009).

[4] Beide Landesprogramme sind in das „Strukturkonzept Land Bremen 2015“ eingebettet. Ein Vorläufer des Innovationsprogramms war das Landesprogramm „InnoVision 2010“ (2003), in dem sich Bremen das Ziel setzte, bis 2010 einer der zehn bedeutendsten Technologiestandorte Deutschlands zu werden.

- Die Zahl der Förderprogramme wurde reduziert und effizienter ausgestaltet.
- Außerhalb der Drittmittelfinanzierung erfolgt in der betrieblichen Investitionsförderung eine Umstellung von Zuschuss- auf Darlehensförderung.
- Bundes- und EU-finanzierten Programme werden konsequent für alle Förderbereiche genutzt (u. a. Ausrichtung auf eine potenzielle EFRE-Förderfähigkeit).

Ein zentraler Eckpfeiler der Finanzierung der bremischen Strukturpolitik beruht auf den Zuwendungen der europäischen Strukturfonds. Bei der Erstellung und Durchführung des Operationellen Programms (OP) „EFRE-Programm Land Bremen. 2007–2013 Investition in Bremens Zukunft“ (SWH 2007a) übernimmt der SWH die Federführung, da der wirtschaftstrukturpolitische Handlungsbedarf im Fokus der EFRE-Programme steht.

Für die aktuelle Förderperiode organisierte der SWH auf der Fachreferatsebene einen Aushandlungs- und Abstimmungsprozess zwischen den mittlerweile vier beteiligten Ressorts:

- Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH)
- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SAFGJS)
- Senator für Bildung und Wissenschaft (SBW)
- Senator für Umwelt, Bau, Verkehr, Europa (SUBVE)

Die erforderlichen Evaluationsberichte werden an externe Gutachter vergeben.[5]

Organisation der Abwicklung

Die EFRE-Verwaltungsbehörde trägt die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des EFRE-Programms Bremen 2007–2013 und für die innerhalb des Programms durchgeführten Projekte. Die Aufgaben der EFRE-Verwaltungsbehörde werden durch ein fünfköpfiges Team im Referat 05 „Abteilungsübergreifende Aufgaben“ beim SWH wahrgenommen. Die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde sind ebenfalls im SWH angesiedelt, aber jeweils organisatorisch unabhängig voneinander und nicht weisungsabhängig.

Die Projekte in sieben ausgewählten Ziel- und Förderbereichen werden teilweise auf Basis von Landesprogrammen oder Förderrichtlinien umgesetzt. Hierzu gehören u. a. die „Richtlinien zur betrieblichen Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“ (FEI-Richtlinie), das „Landesinvestitionsförderprogramm“ (LIP), das „Programm zur angewandten Umweltforschung“ (AUF) oder das bremische Außenwirtschaftsförderungsprogramm.

Als sog. zwischengeschaltete Stellen für die Betreuung bei der Beantragung, Auswahl, Bewilligung, Abwicklung und Überwachung der Projekte hat das Land verschiedene Ansprechpartner benannt.

Im Bereich der ersten Prioritätsachse (vier Förderbereiche) sind dies neben den Fachreferaten der vier beteiligten Ressorts insbesondere folgende drei Institutionen der Wirtschaftsförderung, die die Unternehmen betreuen (einzelbetriebliche Förderung):

[5] Z. B. die „Ex-ante Evaluierung des EFRE-Programms des Landes Bremen 2007–2013“ an Rambøll Management, Hamburg (2006), oder die Zwischenevaluation „Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen“ an Prognos AG, Bremen (2010).

a) WFB – Wirtschaftsförderung Bremen GmbH

Die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH ist seit dem 01.06.2009 (in der Nachfolge der Bremer Investitionsgesellschaft BIG) im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen für die Entwicklung, Stärkung und Vermarktung des Wirtschafts-, Messe- und Veranstaltungsstandortes Bremen zuständig. Ihr vorrangiges Ziel ist es, mit ihren Dienstleistungen und Angeboten zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Bremen beizutragen und der bremischen Wirtschaft gute Rahmenbedingungen für den unternehmerischen Erfolg zu bieten.

b) BIS – Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH

Die BIS ist das Pendant der WFB für die Stadt Bremerhaven. Sie übernimmt zum einen allgemeine Aufgaben der Wirtschaftsförderung für in Bremerhaven ansässige Unternehmen. Dies umfasst sowohl das Standortmarketing, die Entwicklung von Infrastrukturprojekten, das Vorhalten von Infrastruktur für entsprechende Gründer- und Technologiezentren, die Unternehmensförderung sowie die Unternehmensfinanzierung.

c) BAB – Bremer Aufbau-Bank GmbH

Die BAB ist die Förderbank des Landes Bremen. Sie ist als rechtlich selbstständige Tochtergesellschaft der WFB in die bremische Wirtschaftsförderung eingebunden. Die Geschäftstätigkeit der BAB umfasst insbesondere die Finanzierung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung einschließlich der Infrastrukturförderung, der Wohnungs- und Städtebauförderung sowie der Übernahme sonstiger Aufgaben.

WFB und BAB stehen unter der Budget- und Ressourcenverantwortung des SWH, da sie mehrheitlich in bremischem Besitz sind.

Die zweite Prioritätsachse (drei Förderbereiche) richtet sich an überbetriebliche Einrichtungen, Verbände, Vereine und Verbundorganisationen, Gesellschaften und Träger, die Vorhaben im Auftrag des Landes ausführen. Hier werden zur Betreuung die zuständigen Fachreferate des Wirtschaftsressorts sowie des Umwelt- und Bauressorts benannt.

3.3.3 Aufstellungsphase des Operationellen Programms 2007–2013

Entstehung der inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkte

Die Erstellung des OP „EFRE-Programm Land Bremen. 2007–2013. Investition in Bremens Zukunft“ erfolgte im Jahr 2006 unter der Federführung des Wirtschaftsressorts. Ende Dezember 2006 wurde das OP als „Informal OP Proposal“ bei der EU-Kommission eingereicht. Mit der Entscheidung K(2007) 3362 vom 05.07.2007 wurde das OP „EFRE Bremen 2007–2013“ von der EU-Kommission genehmigt.

Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern wurde ein Großteil der Bearbeitung (u.a. die sozioökonomische und die SWOT-Analyse) – auch aufgrund der langjährigen EFRE-Erfahrungen – im eigenen Fachressort durchgeführt. Externes Know-how wurde Anfang 2006 für die Bearbeitung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) sowie für die Durchführung der Ex-ante-Evaluierung des EFRE-Programms eingekauft. Hiermit wurde die Rambøll Management GmbH beauftragt. Beide Gutachten wurden nach einem intensiven Konsultationsprozess mit den zuständigen Fachreferaten der beteiligten Ressorts Ende 2006 dem SWH vorgelegt.

Neben dem federführenden Wirtschaftsressort waren mit dem Bildungs-/ Wissenschafts-, Arbeits-/Sozial- und Umwelt-/Bauressort drei weitere Fachressorts an

der Programmerstellung beteiligt. In einem kurzen iterativen Prozess einigten sich die Ressorts auf der Grundlage von Vorarbeiten des SWH auf zwei Prioritätsachsen, sieben spezifische Ziele und Förderbereiche, auf vorrangige Projekte und Vorhaben sowie über den finanziellen Rahmen (vgl. Kap. 3.3.4). Dabei legte man bewusst Wert auf eine offene und flexible Ausgestaltung der beiden Prioritätsachsen, um sich bei der Umsetzung ein Höchstmaß an Anpassungspotenzialen zu erhalten.

In die Erarbeitung flossen neben der Bewertung der Ausgangslage zusätzlich die Erkenntnisse aus der bisherigen Förderperiode und aus den Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Bremerhaven ein. Gleichzeitig war auch in der Bremer Diskussion um die Ausgestaltung des EFRE-Programms – zumindest unterschwellig – der Konflikt zwischen einer Ausgleichs- und einer Wachstumsorientierung raumbezogener Politikfelder spürbar. Neben der Rahmensetzung durch die EU, die ihre Strukturpolitik mit den ehrgeizigen Zielen der Lissabon-Strategie verknüpfte, war es die in Deutschland vehement geführte Debatte um die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der deutschen Raumordung (BMVBS 2006), die auch im Erarbeitungsprozess des Bremer EFRE ihren Niederschlag fanden.

Ein wesentlicher thematischer und finanzieller Schwerpunkt des Bremer EFRE-Programms liegt auf der Weiterentwicklung und Umsetzung der bremischen regionalen Innovationsstrategie[6] sowie des 2004 ausgelaufenen Investitionsprogramms (ISP). Im Mittelpunkt der ersten Prioritätsachse stehen die für das Programmgebiet identifizierten innovativen Leitthemen (SWH 2007a: 46), die im Strukturkonzept 2015 (2008) weiterentwickelt wurden:

- Mobile solutions
- eLogistik
- Ökologische Intelligenz
- Luftfahrt und Raumfahrt
- Maritime Wirtschaft und Logistik
- Umwelt- und Energiewirtschaft/Windenergie
- IKT
- Robotik
- Innovative Materialien
- Medien/Kreativwirtschaft
- Gesundheitswirtschaft

Da das Bremer Programmgebiet ausschließlich städtische Gebiete umfasst, kommt der Förderung benachteiligter Stadtteile Bremens und Bremerhavens im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung eine besondere Bedeutung zu (zweite Prioritätsachse).

Ein Blick auf die Tabelle 2 zeigt, dass mit knapp 95 Mio. € der finanzielle Schwerpunkt (66,7 %) auf die erste Prioritätsachse „Wachstum fördern – Innovationen und Wissen voranbringen“ gelegt wurde.

[6] Vgl. das Landesprogramm „InnoVision 2010“ von 2003, das vom aktuellen „Innovationsprogramm 2020“ im Jahr 2010 abgelöst wurde (SWH 2010e).

Mit 93,5 Mio. € stehen knapp zwei Drittel der EFRE-Finanzmittel (65,8 %) dem Wirtschaftsressort zur Verfügung. Demgegenüber musste das Arbeitsressort im Vergleich zur letzten Förderperiode Einschränkungen in der Einbindung in das EFRE-Programm und damit in den Mittelzuweisungen hinnehmen (Anteil 8,4 %). Verantwortlich ist hierfür neben den bremischen Erfahrungen im Mittelabruf des Arbeitsressorts in den Jahren 2000–2006 vorrangig die Neuorientierung der EU-Strukturpolitik. Sie lässt handlungspolitische Verknüpfungen des Arbeits- und Sozialressorts mit dem EFRE-Programm in einem sehr viel geringeren Umfang zu, was sich auch in einer eingeschränkten Earmarking-Kompatibilität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen niederschlägt. Das Sozialressort verfügt allerdings mit dem OP ESF über eine eigene strategische Rahmensetzung und Mittelzuweisung seitens der EU in einer Höhe von 89 Mio. € (vgl. Kap. 3.3.7).

Mit dem Bildungs- und Wissenschaftsressort trat hingegen ein neues Ressort bei der Beteiligung am EFRE-Programm auf. Das SBW war bislang von der Strukturpolitik noch nicht berücksichtigt worden und „freute“ sich dementsprechend über die zusätzlichen Mittelzuweisungen (Anteil 14,1 %). Ein traditioneller Partner ist hingegen das Umwelt- und Bauressort (SUBVE), das mit spezifischen Zielen und Vorhaben in beiden Prioritätsachsen des OPs vertreten ist.

Tab. 2: Verfügbare EFRE-Mittel differenziert nach Prioritätsachsen und Fachressorts (Stand 26.01.2010)

Prioritätsachse Ressort	insgesamt zur Verfügung stehend	bereits beschlossen	in %	noch verfügbar	in %
Prioritätsachse 1 **"Wachstum fördern - Innovationen und Wissen voranbringen"**	**94.800.000**	**73.961.934**	**78,0**	**20.838.066**	**22,0**
Senator für Wirtschaft und Häfen	52.800.000	43.993.886	83,3	8.806.114	16,7
Senatorin für Bildung und Wissenschaft	20.000.000	17.610.000	88,1	2.390.000	12,0
Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	10.000.000	6.949.555	69,5	3.050.445	30,5
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	12.000.000	5.408.493	45,1	6.591.507	54,9
Prioritätsachse 2 **"Städtische Lebens- und Wirtschaftsräume aktivieren"**	**45.000.000**	**22.905.292**	**50,9**	**22.094.708**	**49,1**
Senator für Wirtschaft und Häfen	38.500.000	19.619.292	51,0	18.880.708	49,0
Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	6.500.000	3.286.000	50,6	3.214.000	49,4
Technische Hilfe (nur Senator für Wirtschaft und Häfen)	**2.206.631**	**2.206.631**	**100,0**	**0**	**0,0**
Programm insgesamt	**142.006.631**	**99.073.857**	**69,8**	**42.932.774**	**30,2**
Senator für Wirtschaft und Häfen	93.506.631	65.819.809	70,4	27.686.822	29,6
Senatorin für Bildung und Wissenschaft	20.000.000	17.610.000	88,1	2.390.000	12,0
Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	16.500.000	10.235.555	62,0	6.264.445	38,0
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	12.000.000	5.408.493	45,1	6.591.507	54,9

Quelle: SWH (2010c)

Eine Besonderheit bietet der Stadtstaat Bremen durch seine räumliche und politisch-administrative Aufgliederung in die beiden Städte Bremen und Bremerhaven. Das nicht immer reibungslose Verhältnis beider Städte sowie der gravierende strukturpolitische Handlungsbedarf in Bremerhaven erfordert eine spezifische Berücksichtigung der Bremerhavener Belange im EFRE-Programm. Von daher wurden seitens des SWH bei der Erarbeitung des OPs Gespräche mit dem Magistrat von Bremerhaven zur Abstimmung von thematischen Schwerpunkten, Projekten und Anteilen an der Mittelzuweisung für die Seestadt geführt.

Zwar wurde der Stadt Bremerhaven im EFRE-Programm offiziell kein eigenes Regionales Teilbudget eingeräumt, allerdings gab es Forderungen von Bremerhaven, um

einen signifikanten Anteil an allen Programmmitteln zu erhalten.[7] Die EFRE-Verwaltungsbehörde weist in ihren Mitteilungen die regionale Zuordnung von EFRE-Mitteln differenziert nach den beiden Städten und dem Land aus (SWH 2010a) (vgl. Kap. 3.3.6).

Vorarbeiten (Einbindung und Rolle der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen) und Diskussionsprozesse

Im Juni 2006 lag ein erster Programmentwurf des OP seitens des SWH vor, der in einer fortentwickelten Version Mitte Oktober 2006 auch den Wirtschafts- und Sozialpartnern mit der Bitte um Stellungnahmen vorgestellt wurde. Dabei handelte es sich um Vertreter von Einrichtungen, Behörden und Verbänden, die bereits im Begleitausschuss der damals noch gültigen Förderperiode 2000–2006 tätig waren (u. a. IHK, DGB, Unternehmensverbände, Magistrat der Stadt Bremerhaven). Aus diesem Kreis setzte sich schließlich auch der Begleitausschuss für das EFRE-Programm 2007–2013 zusammen, der sich im Juli 2007 konstituierte.

Daneben gab es eine gesonderte Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Bürgern und einer Fachöffentlichkeit zur Programmerstellung. Allerdings sollten dabei keine unrealistischen Wünsche geweckt werden, die angesichts der Folgekosten und des bereits ressortintern abgesteckten Handlungsrahmens nicht erfüllt werden könnten. Zudem war man der Ansicht, dass in einer „Stadt der kurzen Wege“ die beteiligte Fachplanung bereits ausreichend die Bürgerbelange aufgreift und berücksichtigt. Somit kam es nicht zu einer weitergehenden aktiven Partizipation als den o. g. öffentlichen Informationsveranstaltungen. Nach Genehmigung des Programms wurde die Bevölkerung 2007 mit einer Sonderbeilage in der führenden regionalen Tageszeitung, dem „Weser-Kurier“, und einer Anzahl von Zeitungsberichten nochmals informiert.

Auf eine gesonderte, über die allgemeinen Abstimmungen unter den westdeutschen Bundesländern hinausgehende, Abstimmung mit dem Land Niedersachsen wurde angesichts der administrativen Hürden, grenzüberschreitend tätig zu sein, verzichtet.

3.3.4 Struktur und Ausstattung

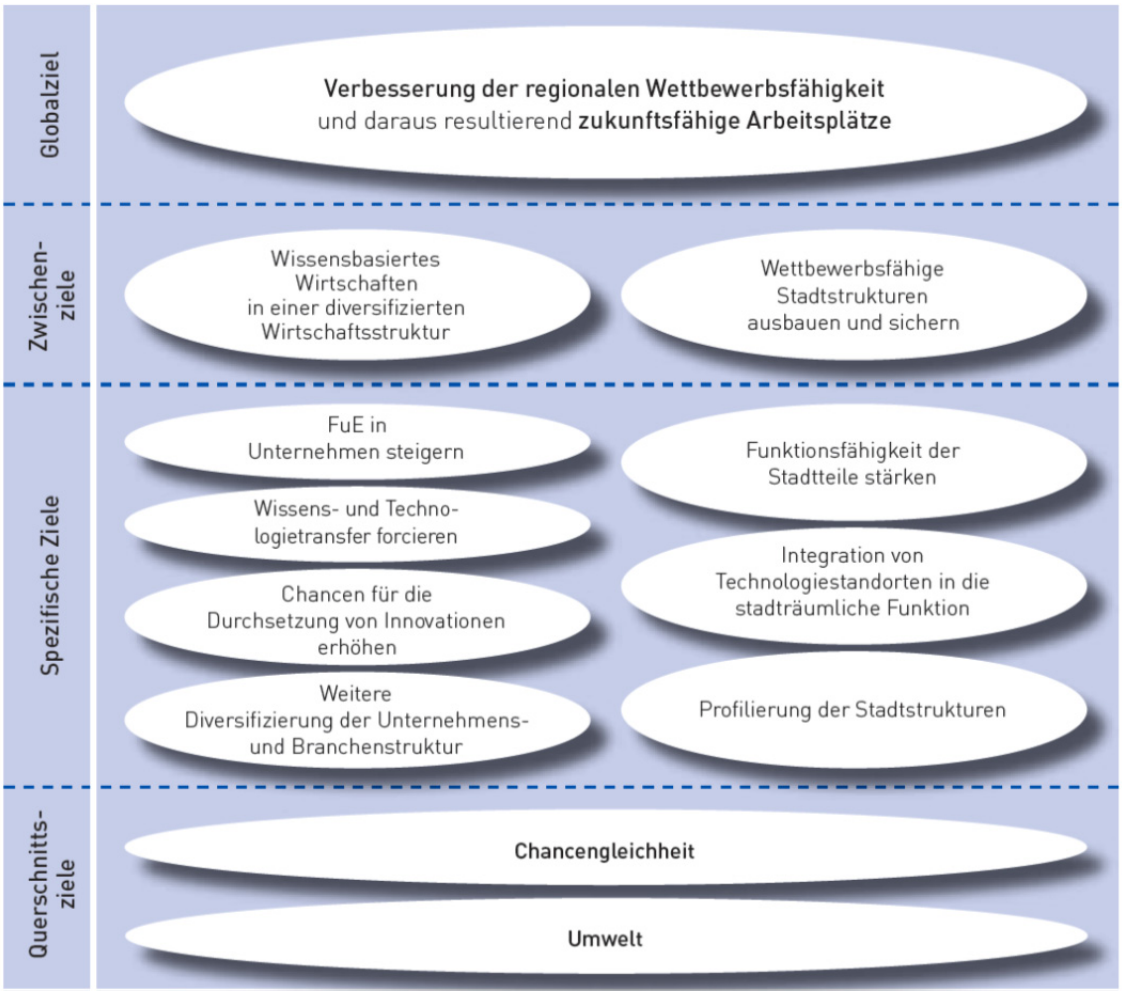
Grundstrategie, Ziele, Handlungsschwerpunkte

Aus der Aufbereitung der Ausgangslage, den Erkenntnissen aus der Ziel-2-Förderung und der Stärken-Schwächen-Analyse wurde für das Land Bremen eine Förderstrategie erarbeitet, mit der Bremen als Region eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit entwickeln soll und so die Produktivität sowie die Erwerbstätigenquote erhöhen kann. Sie trägt den Titel „*Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und daraus resultierend zukunftsfähige Arbeitsplätze*“.

Die Förderstrategie und das Zielsystem des Bremer EFRE-Programms 2007–2013 sehen vor, dass dieses Globalziel durch zwei Zwischenziele bzw. Wirkungskanäle konkretisiert wird: zum einen durch die Unterstützung eines Wissens- und Technologietransfers in der Region und einer Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Wirtschaftsstruktur und Unternehmen, zum anderen durch die Sicherung und Stärkung wettbewerbsfähiger Stadtstrukturen. Abbildung 1 verdeutlicht den Aufbau des Zielsystems des bremischen EFRE-Programms mit der weiteren Aufgliederung in sieben spezifische Ziele.

[7] Bis 2006 gab es eine Vorgabe – unabhängig vom EFRE –, dass 25 % aller Investitionsausgaben des Landes nach Bremerhaven gehen müssen.

Abb. 1: Zielsystem des Bremer EFRE-Programms 2007–2013



Quelle: SWH (2007a: 46)

Zur konkreten Umsetzung der Förderstrategie und seines Zielsystems wurden zwei „Prioritätsachsen“ benannt, die sich jeweils in vier bzw. drei verschiedene thematische Förderbereiche auffächern. In diese Programmstruktur werden die einzelnen Projekte eingefügt.

Prioritätsachse 1: Wachstum fördern – Innovationen und Wissen voranbringen

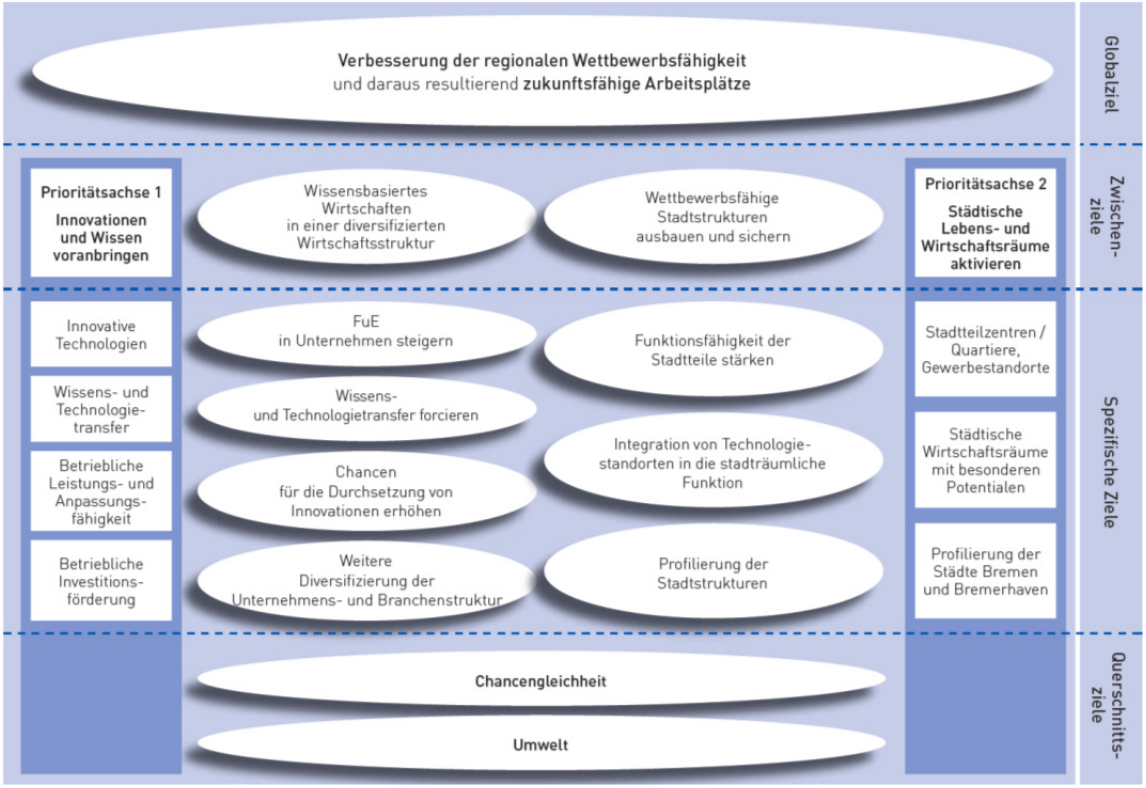
Die erste Prioritätsachse zielt mit vier Förderbereichen auf die Unterstützung einer wissensbasierten, innovationsorientierten Entwicklung sowie auf eine Stärkung der Leistungs- und Anpassungsfähigkeit insbesondere von KMU:

- Innerhalb des Förderbereiches 1.1 **„Innovative Technologien“** werden innovative Technologien und deren Entwicklung – auch in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes–gefördert.
- Im Förderbereich 1.2 **„Wissens- und Technologietransfer“** soll die Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft weiter ausgebaut und ein Wissens- und Technologietransfer erleichtert werden. Dazu sollen Technologie- und Gründerzentren gezielt weiterentwickelt und gestärkt werden.
- Im Förderbereich 1.3 **„Betriebliche Leistungs- und Anpassungsfähigkeit“** sollen die bremischen Unternehmen in ihrer Anpassungsfähigkeit (z. B. Herausforderung

Demographischer Wandel) an immer kürzer werdende Innovationszyklen unterstützt und ihre Leistungsfähigkeit für die Durchsetzung von Innovationen am Markt (aktive Gestaltung) gesteigert werden.

- Der Förderbereich 1.4 **„Betriebliche Investitionsförderung“** zielt auf die Neuschaffung bzw. Sicherung von wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen, auf die Stärkung und Weiterentwicklung von KMU sowie auf eine erhöhte Diversifizierung in der Wirtschaftsstruktur.

Abb. 2: Zielsystem, Prioritätsachsen und Förderbereiche des Bremer EFRE-Programms



Quelle: SWH (2007a: 62)

Prioritätsachse 2: Städtische Lebens- und Wirtschaftsräume aktivieren

Die zweite Prioritätsachse konzentriert sich mit drei Förderbereichen auf die Erschließung innerstädtischer Verdichtungs- und Attraktivierungspotenziale sowie auf die Verbesserung der Lebensqualität in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven.

- Im Förderbereich 2.1 **„Stadtteilzentren- und Quartiersentwicklung“** geht es gezielt darum, in einzelnen Stadtteilen auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und so zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation beizutragen (u. a. städtebauliche Erneuerungen, Attraktivierung von Grün- und Freiflächen, Netzwerkbildung von Stadtteilakteuren).
- Im Förderbereich 2.2 **„Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen mit besonderen Potentialen“** sollen Wirtschaftsräume weiterentwickelt werden, sodass Unternehmen und innovative Dienstleister bessere räumliche Rahmenbedingungen erhalten (z. B. Technologiepark Bremen oder Überseestadt).
- Im Förderbereich 2.3 **„Profilierung der Städte Bremen und Bremerhaven“** sind zwei Stärken Bremens aufgegriffen worden, die durch die Förderung von einzelnen

Projekten stärker ausgebildet werden sollen: die Lage der Städte am Fluss (Naturpotentiale an der Weser) und die Wissenschaft als Standortfaktor (u. a. Dialog zwischen Gesellschaft und Wissenschaft).

Überblick über die Verteilung der Mittelausstattung, Instrumente/Maßnahmen sowie inhaltliche und räumliche Schwerpunkte

Mittelausstattung

Der Finanzierungsplan des EFRE-Programms Bremen verdeutlicht die finanzielle Schwerpunktsetzung auf die Themen der ersten Prioritätsachse (vgl. Tab. 3). Über zwei Drittel (66,7 %) der EU-Mittel und sogar knapp 71 % der Gesamtmittel in einer Höhe von 321,7 Mio. € (inkl. Kofinanzierung) fließen in die Maßnahmen zur Förderung eines wissensbasierten Wirtschaftens.

Tab. 3: Finanzierungsplan des EFRE-Programms Bremen 2007–2013

Prioritätsachse	Gemeinschafts-beteiligung	Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel	Mittel insgesamt	Beteiligungs-satz
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) + (b) + (c)	(e) = (a) / (d)
Prioritätsachse 1: Innovationen und Wissen voranbringen	94.800.000	55.510.000	76.990.000	227.300.000	41,71
Prioritätsachse 2: Städtische Lebens- und Wirtschafts-räume aktivieren	45.000.000	43.500.000	1.500.000	90.000.000	50,00
Technische Hilfe	2.206.631	2.206.631	0	4.413.262	50,00
Gesamt	**142.006.631**	**101.216.631**	**78.490.000**	**321.713.262**	**44,14**

Quelle: SWH (2007a: 85)

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Finanzmittel bezogen auf die beiden Städte zeigt, (Stand 23.02.2010), dass ca. 33 % (= 27,8 Mio. €) der bislang verpflichteten Mittel aus dem EFRE der Stadt Bremerhaven zugute kommen (SWH 2010a).[8] Schwerpunkte liegen in den Förderbereichen 1.2 mit der Förderung von größeren Vorhaben in der FuE-Infrastruktur (u. a. Fraunhofer Center für Windenergie und Meerestechnik, CWMT; Institut für Marine Ressourcen, IMARE; Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, IWES), dem Förderbereich 1.4 (einzelbetriebliche Förderung KMU) und dem Förderbereich 2.2 (u. a. Schwerlastertüchtigung am Labradorpier).

Übersicht der Ziel- und Förderbereiche nach Instrumenten, Maßnahmen, Programmen

Das Land Bremen fördert Projekte im Rahmen verschiedener Förderrichtlinien, Maßnahmen und Programme. Insbesondere in der ersten Prioritätsachse liegen für die einzelbetriebliche Förderung entsprechende Rahmensetzungen vor:

Förderbereich 1.1: Innovative Technologien

- Bremische Richtlinie zur betrieblichen Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (Bremische FEI-Richtlinie)

[8] Summe Bremerhaven und Bremen = 100 %; ohne Projekte und Mittel, die für beide Städte relevant sind, d. h. keiner Stadt zuzuordnen sind.

- Richtlinie „Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken“ (PFAU),Richtlinie zur Förderung von Projekten der Angewandten Umweltforschung (AUF)

Förderbereich 1.2: Wissens- und Technologietransfer

- Bremer Förderprogramm für Unternehmensgründungen durch Hochschulabsolventen und Young Professionals – BRUT

Förderbereich 1.3: Betriebliche Leistungs- und Anpassungsfähigkeit

- Richtlinien des Senators für Wirtschaft und Häfen zur Förderung der Außenwirtschaft – Bremisches Außenwirtschaftsförderungsprogramm –

Förderbereich 1.4: Betriebliche Investitionsförderung

- Landesinvestitionsförderprogramm – LIP (GRW-kofinanziert)

Vorrangige Themen und Maßnahmencodes

Nach Vorgaben der EU-Kommission müssen in den EFRE-OPs die Fondsinterventionen, d.h. die zu verwendenden EFRE-Finanzmittel, nach vorrangigen Themen und Maßnahmencodes aufgeschlüsselt werden.[9] Die indikative Aufteilung der Gemeinschaftsbeteiligung zeigt für das Land Bremen, das ursprünglich in 8 von 16 vorrangigen Themen sowie in 24 von 86 möglichen Maßnahmen die EFRE-Mittel eingesetzt werden sollten. Im Zuge der Umsetzung sind noch Ausgaben bzw. Projektbewilligungen in drei weiteren vorrangigen Themen mit vier Maßnahmen (Code 62, 68, 69, 81) hinzugekommen (Tab. 4 und Kap. 3.3.6).

Tab. 4: Indikativer EFRE-Finanzmittelansatz für die Förderperiode 2007–2010

Code	Vorrangige Themen	Betrag in Mio. €	Anteil in %
01-09	**Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes**	**89,700**	**63,17**
01	FTE-Tätigkeiten in Forschungszentren	3,00	
02	FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren	15,80	
03	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMU sowie zwischen diesen und anderen Akteuren	18,50	
04	FTE-Förderung, insbesondere in KMU	7,90	
05	Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse	9,20	
06	Unterstützung von KMU zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsverfahren	2,00	
07	Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation	6,30	
08	Sonstige Unternehmensinvestitionen	15,00	
09	Andere Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	12,00	

[9] Gemäß Artikel 37d) der Allgemeinen Verordnung Nr. 1083/2006 ist die vorläufige Aufschlüsselung der geplanten Verwendung der Beteiligung der Fonds am Operationellen Programm nach Bereichen auszustellen. Die Vorgaben ergeben sich aus Anhang II Teil A und B der Durchführungsverordnung Nr. 1828/2006 S. 51; S. 56.

	Informationsgesellschaft	**5,500**	**3,87**
13	Dienste und Anwendungen für die Bürger	1,50	
14	Dienste und Anwendungen für KMU	3,00	
15	Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zur IKT und deren effiziente Nutzung	1,00	
33-43	**Energie**	**4,10**	**2,89**
39	Erneuerbare Energien: Wind	3,10	
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	1,00	
44-54	**Umweltschutz und Risikoverhütung**	**3,70**	**2,61**
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	2,00	
50	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	1,00	
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (inkl. Natura 2000)	0,70	
55-57	**Fremdenverkehr**	**4,30**	**3,03**
56	Schutz und Aufwertung des natürlichen Erbes	1,80	
57	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	2,50	
58-61	**Kultur**	**5,50**	**3,87**
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	2,50	
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	3,00	
61	**Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete**	**27,00**	**19,0**
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	27,00	
62-64	***Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer***	***0,00***	***0,00***
62	*Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen; Förderung von Unternehmergeist und Innovation*	*0,00*	
65-70	***Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit***	***0,00***	***0,00***
68	*Unterstützung von Selbständigkeit und Unternehmensgründungen*	*0,00*	
69	*Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben*	*0,00*	
81	***Stärkung der institutionellen Kapazität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene***	***0,00***	***0,00***
81	*Mechanismen zur Verbesserung der Konzeption von Politiken und Programmen, Begleitung und Evaluierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene*	*0,00*	
85-86	**Technische Hilfe**	**2,21**	**1,56**
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	1,00	
86	Evaluierung und Studien; Information und Kommunikation	1,21	
	Summe	**142,01**	**100,00**

Grün: Lissabon-kompatibel

Quelle: SWH (2007a: 86); kursiv: neu hinzugekommen in der Prognos-Studie (2010)

Aus Tabelle 4 wird ersichtlich, dass Bremen sich eng an die Vorgaben des „Earmarking“ gehalten und eine klare Priorität auf das erste vorrangige Thema „Forschung und technologische Entwicklung FTE“ (Codes 01-09) gelegt hat. Auf die insgesamt neun Maßnahmen entfallen knapp 63,2 % aller EFRE-Mittel. Korrespondierend mit den aufgezeigten Ziel- und Förderbereichen der ersten Prioritätsachse werden die finanziellen

Schwerpunkte auf FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren, Technologietransfer, Kooperationsnetze und KMU-Unterstützung gelegt.

Mit einem Anteil von rd. 19 % an den EFRE-Mitteln folgt mit weitem Abstand das vorrangige Thema „*Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete*“ (Code 61). Hier sind insbesondere die Vorhaben der zweiten Prioritätsachse finanziell verankert.

Berücksichtigung der Querschnittsziele (Integrationscharakter der einzelnen Schwerpunkte bzw. Prioritätsachsen)

Die formulierten **Querschnittsziele „Chancengleichheit“, „Umwelt“ und „Städtische Dimension“** werden im Sinne einer Doppelstrategie sowohl im gesamten EFRE-Programm Bremen berücksichtigt als auch in ihrer Umsetzung durch spezifische Förderansätze unterstützt.

Das **Querschnittsziel „Chancengleichheit**“ wird insbesondere im Förderbereich 1.3 als eigenständiger Förderansatz aufgegriffen. Hier werden verschiedene Projekte, wie z. B. zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder spezielle Beratungsprojekte und -stellen für Frauen gefördert. Im Förderbereich 2.1 können durch die Förderung von Kommunikations- und Dienstleistungszentren Rahmenbedingungen für entsprechende Bildungs-, Betreuungs- und Beratungsangebote geschaffen werden.

Abb. 3: Checklisten zur Bewertung eines Projektbeitrags zu den beiden Querschnittszielen „Umwelt“ und Chancengleichheit“

Umwelt-bereiche	Projekt-bewertung (-, 0, +)	Kurze Begründung bei „-“ oder „+“ sowie für die Gesamttendenz	*Beispiele*
Boden			*„-“: Neubau- und Ausbaumaßnahmen (Versiegelung und Zerschneiden von Flächen)* *„+“: Flächenrecycling verhindert zusätzlichen Flächenverbrauch und weitere Flächenversiegelung*
Wasser			*„+“: Behebung bzw. Verhinderung von Boden- und Grundwasserkontaminationen*
Biodiversität			*„+“: Verbesserung der Grünflächenausstattung*
Klima/Luft			*„+“: Verbesserung der Grünflächenausstattung hat positive Umweltauswirkungen*
Landschaft			*„-“: Neubau- und Ausbaumaßnahmen (Versiegelung und Zerschneiden von Flächen)* *„+“: Flächenrecycling verhindert zusätzlichen Flächenverbrauch und weitere Flächenversiegelung*
Kulturelles Erbe			*„+“: Denkmal-/Ensembleschutz; Architektur und Städtebau*
Gesundheit			*„+“ oder „-“: Neubau- und Ausbaumaßnahmen (Lärmminderungsmaßnahmen oder Lärmsteigerung)*
Gesamttendenz			

	Elemente der Strategie Gender-Mainstreaming	Beantwortung (ja, nein)
Unternehmens-kultur	Elemente des Gender-Mainstreaming sind schon in der Unternehmenskultur festgelegt (z. B. weibliche Führungskräfte)	
	Die Nutzung eines Betriebskindergartens oder einer Betreuungseinrichtung in der Nähe ist möglich	
	Flexible Arbeitsorganisationsmodelle im Fall pflegebedürftiger Angehöriger	
	Es gibt ein gemischtgeschlechtliches Leitungsteam (Unternehmensebene)	
Förderprojekt-gestaltung	Die gleichen Zugangs- und Nutzungschancen von Frauen und Männern am Förderprojekt sind sichergestellt	
	Individuelle Lösungen sind für Betreuende (von Kindern/Eltern) bei hoher Anforderung zur zeitlichen Flexibilität möglich	
	Es gibt ein gemischtgeschlechtliches Leitungsteam (Projektebene)	
	Bei Ausschreibungen wird darauf geachtet, dass beide Geschlechter angesprochen und erreicht werden (z. B. Medienwahl für die Bekanntmachung, zeitliche/örtliche Rahmenbedingungen)	
	Geschlechtsspezifische Aspekte werden bei der Entwicklung von Produkt-/Dienstleistungen berücksichtigt (z. B. ergonomische Unterschiede). [Innovationsförderung]	
	Es werden genderspezifische Raumbedürfnisse beachtet (z. B. ausreichende Beleuchtung, Frauenparkplätze) [Infrastrukturprojekte]	
	Die Daten werden nach Geschlecht differenziert erhoben und ausgewertet [Studien]	
	Projekt dient explizit der Förderung von Frauen (z. B. Existenzgründungsberatung für Frauen)	
	Projekt dient explizit der Förderung von Chancengleichheit	
	Das Projekt trägt zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Frauen bei (z. B. direkt durch Einstellung von Frauen oder indirekt durch Schaffung von Rahmenbedingungen wie Kommunikations- und Dienstleistungszentren)	

Quelle: SWH (2007b)

Das **Querschnittsziel „Umwelt**“ wird in vielen Förderbereichen durch einzelne Projekte umgesetzt, wie z. B. bei Projekten im Bereich Umweltforschung (Förderbereiche 1.1 und 1.2), bei Projekten zur Weiterentwicklung der Offshore-Windenergie (Förderbereiche 1.1 – 1.4 und 2.2) oder bei Renaturierungsprojekten (Förderbereich 2.3). Zusätzlich werden konkrete Anreize (Investitionsförderung) gesetzt, um die Ressourcenproduktivität der Wirtschaft zu verbessern. Die Aufwertungsstrategie von städtischen Wirtschaftsräumen beschränkt sich auf die Revitalisierung von Brachen und/oder mindergenutzten Gewerbeflächen (Förderbereich 2.2).

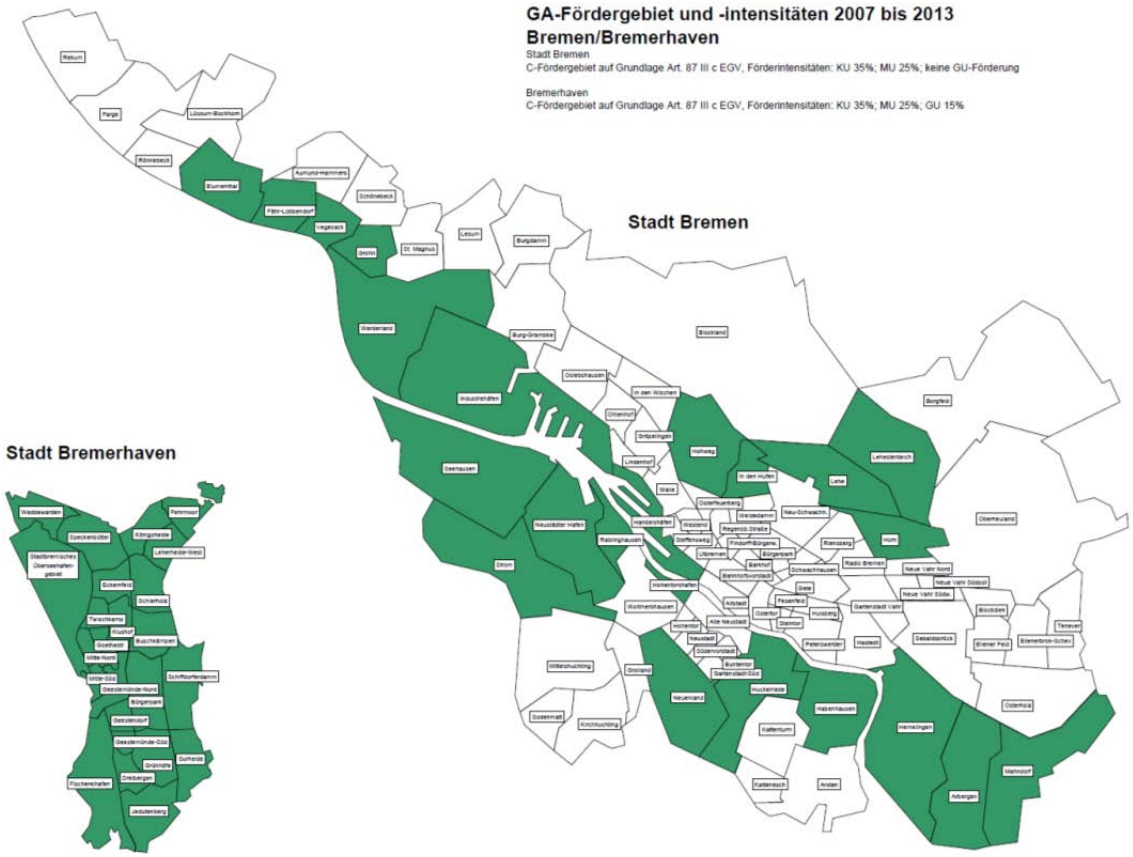
Dem Querschnittsziel „**Städtische Dimension“** wird durch das Programm an sich Rechnung getragen, da das Programmgebiet ausschließlich städtische Bereiche umfasst.

Bei der Auswahl an Projekten müssen deren Wirkungen in Bezug auf die Querschnittsziele „Umwelt“ und „Gleichstellung“ anhand von Checklisten überprüft werden (vgl. Abb. 3).

Einbindung der GRW

Die aktuelle C-Fördergebietskulisse[10] der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) weist für das Land Bremen 214.000 Einwohner auf, was das gesamte Stadtgebiet von Bremerhaven (115.000 Ew.) und drei stadtbremische Gebiete (99.000 Ew.) umfasst (vgl. Abb. 4). Das GRW-Fördergebiet erreicht mit 205,02 km^2 (419,23) einen Flächenanteil von 48,90 % der Landesfläche.

Abb. 4: GRW–Fördergebiet im Land Bremen 2007–2013



Quelle: SWH (2011a), Anhang 7

Das Land Bremen erhielt zwischen 2000 und 2008 rd. 90,60 Mio. € an GRW-Mitteln (bewilligt). Seit 2009 erhält Bremen aus der GRW eine Verpflichtigungsermächtigung in Höhe von jährlich 1,79 Mio. € (Deutscher Bundestag 2009). Im Rahmen des sog. Konjunkturpakets I konnte das Land aus dem aufgestockten GRW zwischen 2009 und 2011 auf Sonderprogrammmittel des Bundes in Höhe von zusätzlich 2,14 Mio. € zurückgreifen, die vom Land kofinanziert werden mussten. Die Mittel aus dem Sonderprogramm sind in beiden Städten in wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen geflossen (u. a. Überseestadt).

Das Land Bremen beabsichtigt, die Mittel der GRW überwiegend für die gewerbliche Investitionsförderung einzusetzen. Ziel der Förderung ist neben der Neuschaffung bzw. Sicherung von wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur sowie die Stärkung und Weiterentwicklung von KMU. Mit dem Landes-

[10] Den C-Fördergebietsstatus auf Grundlage des EU-Beihilferechts (Artikel 87.3c EG-Vertrag) erhalten die nach Ranking strukturschwächsten Arbeitsmarktregionen, die nicht A-Fördergebiet sind. Darunter fallen in den alten Ländern u. a. strukturschwache ländliche Regionen ebenso wie altindustrielle Regionen im Strukturwandel (Land Bremen), siehe Dt. Bundestag (2009): Koordinationsrahmen der GRW v. 08.09.2009.

investitionsförderprogramm LIP (SHW 2011a) steht dabei ein Instrument zur Verfügung, das – in Teilen durch den EFRE kofinanziert – mit Mitteln des Landes, der GRW sowie der BAB Investitionsdarlehen und Investitionszuschüsse u. a. zur Schaffung von Frauenarbeits- und Ausbildungsplätzen anbietet.

Auswirkung Earmarking

Im EFRE-Programm des Landes Bremen werden v. a. diejenigen Politikfelder unterstützt und Maßnahmen initiiert, die in besonderem Maße geeignet erscheinen, die Lissabon-Strategie zu stützen. Bei der ersten Prioritätsachse erscheint dies angesichts der Fokussierung der Mittel auf Förderbereiche und Projekte in Forschung, Wissen und Innovation völlig unproblematisch. In der zweiten Prioritätsachse versucht man einen Beitrag zur Erfüllung der Vorgabe durch eine „kreative" Lösung zu erreichen, indem zentrale Räume und Standorte von Innovation (z. B. Technologiepark Bremen, Überseestadt, maritime FuE-Dienstleistungszone Bremerhaven) als innovative Wirtschaftsräume definiert werden.

Insgesamt entfallen mindestens 80 % der EFRE-Mittel auf Ausgabenkategorien (vorrangige Themen und Codes), die zur Erreichung der Ziele gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (Lissabon-Ziele) ausgerichtet sind.[11]

3.3.5 Vergleich mit der Förderperiode 2000–2006 (Ziel 2)

In der Förderperiode 2000–2006 hat das Land Bremen im Rahmen des Ziel-2-Programms „*Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen*" Zuwendungen seitens der europäischen Strukturfonds erhalten. Unterschiede zum aktuellen EFRE-Programm lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

- Die zur Verfügung gestellte EFRE-Fördersumme fiel im Zeitraum 2000–2006 mit 117,96 Mio. € etwas niedriger aus als die aktuelle Summe in Höhe von 142,01 Mio. € (vgl. Tab. 1). Allerdings haben sich in der neuen Förderperiode die Zielsetzungen und Themen des strategischen Rahmens, die beteiligten Ressorts sowie die Fördergebietskulisse deutlich erweitert.
- Zusätzliche EFRE- und ESF-Mittel kamen dem Land Bremen bis 2006 durch die Umsetzung separater Gemeinschaftsinitiativen zugute: URBAN II[12] wurde im Stadtteil Lehe in Bremerhaven mit einer Zuwendung in Höhe von ca. zehn Mio. € durchgeführt. Weitere Projekte wurden in den Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III und EQUAL (ESF) umgesetzt. Ein Teil der Gemeinschaftsinitiativen ist in der aktuellen Förderperiode in die EFRE-Mainstreamförderung übernommen worden.

Die gewährte Fördersumme beschränkte sich bis 2006 auf eine kleinere Gebietskulisse. Die Ziel-2-Unterstützung umfasste einen Anteil von 51 % der Bevölkerung (345.000 Ew.) und 61 % der Fläche des Landes. Bremerhaven wurde traditionell ganz in die Fördergebietskulisse aufgenommen und konnte so im Vergleich zur aktuellen Förderperiode überproportional von den Fördermitteln (Anteil ca. 50 %) profitieren. Demgegenüber waren in Bremen Stadt nur Teilbereiche in die Gebietskulisse eingebunden (vgl. Abb. 5). Dies führte zu Umsetzungsschwierigkeiten, da Projektpartner wie z. B. die Universi-

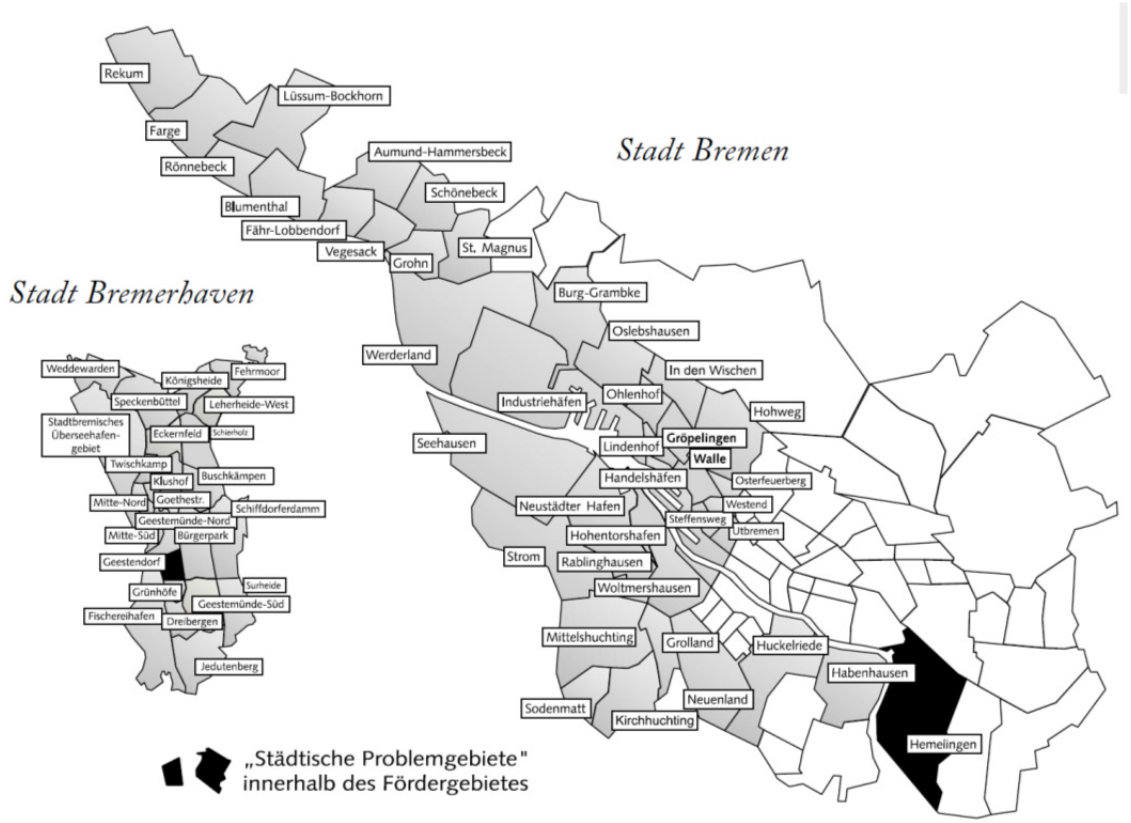
[11] Berichtung des Anhangs IV der VO 1083/2006 vom 01.09.2006.

[12] URBAN II ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur dauerhaften Entwicklung städtischer Problembereiche in der Europäischen Union für den Zeitraum 2000–2006. Das URBAN II-Programm der Seestadt Bremerhaven umfasst insgesamt 20,18 Mio. €.

tät in der Fördergebietskulisse nicht vertreten waren. Der räumliche Ansatz verhinderte Partnerschaften von Betrieben in und außerhalb der Gebietskulisse. **Mit der Ausweisung der gesamten Landesfläche in das RWB-Ziel ergeben sich mehr Freiräume zur inhaltlichen und räumlichen Gestaltung der Strukturpolitik**.

- In der Förderperiode 2000–2006 gab es in Bremen sog. Reservelisten von EFRE-kompatiblen Projekten. Eine potenzielle EFRE-Förderfähigkeit aller Projekte wird auch in der aktuellen Förderperiode erwartet. Allerdings ist dieses „Switchen" von Projekten auf EU-Förderung angesichts der höheren Anforderungen nicht mehr direkt möglich.
- Mithilfe der Ziel-2- und Ziel-3-Programme und -Fördermittel konnte eine intensive programmübergreifende Verzahnung der regionalen Wirtschaftsstruktur- und Arbeitsmarktpolitik mit Mitteln des EFRE und des ESF gewährleistet werden.

Abb. 5: Fördergebietskulisse EFRE-Programm 2000–2006 im Land Bremen

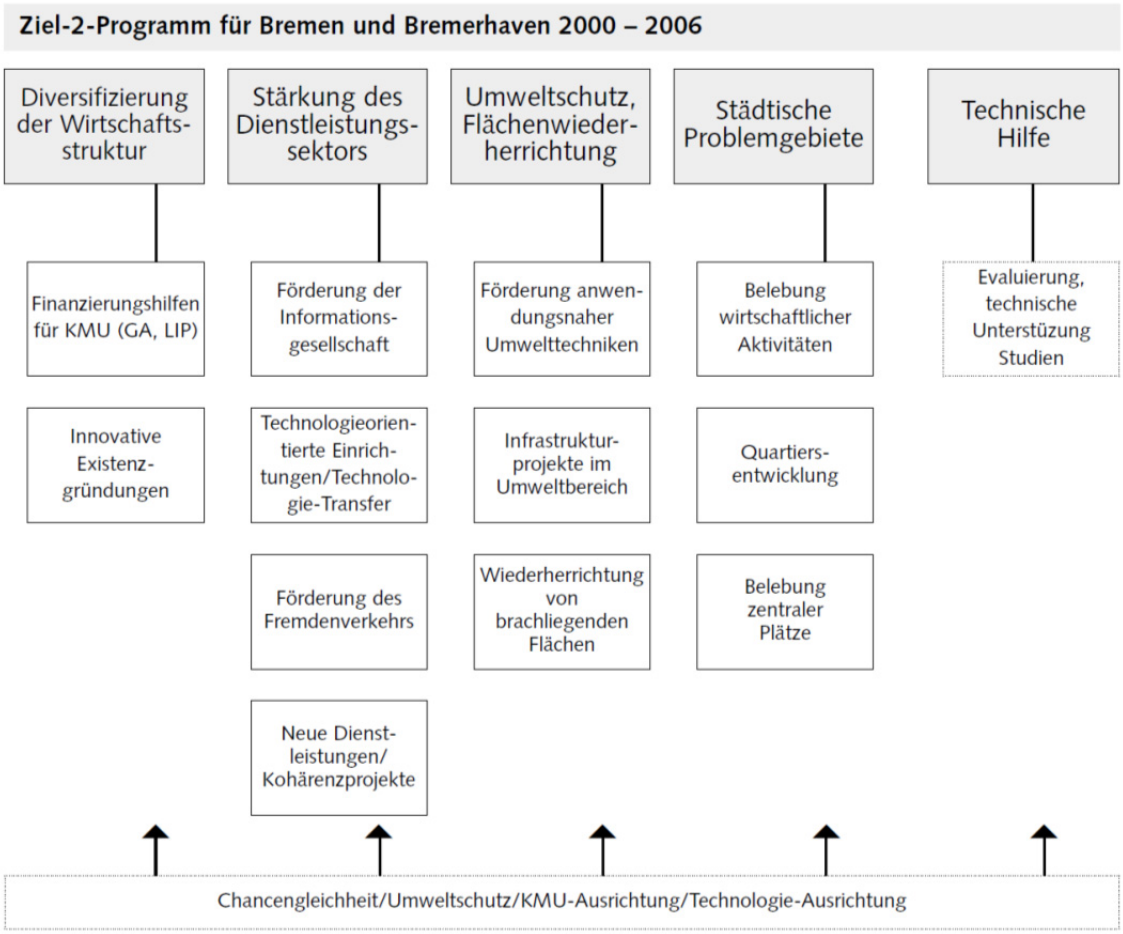


Quelle: SWH (2004a: 11)

Das „Einheitliche Programmplanungsdokument" (EPPD) für das EFRE-Programm 2000–2006 wurde durch das Wirtschaftsressort in Abstimmung mit dem Sozial- und Bauressort geschrieben (SWH 2004a). Unter dem übergeordneten Ziel „*Förderung der Wirtschaftskraft, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Beschäftigung in der Region*" wurden vier Schwerpunkte verfolgt. Diesen Schwerpunkten waren insgesamt zwölf Maßnahmen zugeordnet, innerhalb derer die Förderung von Landesprogrammen oder Projekten erfolgen sollte. Abbildung 6 zeigt deutlich auf, dass im Vergleich zur aktuellen Förderperiode die Zielsetzungen und Maßnahmenbereiche weitaus differenzierter dargestellt wurden: Vier Schwerpunkte versus zwei Prioritätsachsen sowie zwölf spezifische Ziel- und Förderbereiche denen aktuell nur noch sieben Förderbereiche gegenüberstehen Darüber hinaus verzichtete das Wirtschaftsressort im aktuellen EFRE-

Programm auf eine differenzierte Darstellung der Mittelaufteilung auf die einzelnen Förderbereiche, um flexibel auf Bedarfe reagieren zu können.

Abb. 6: Zielstruktur des Ziel-2-Programms Bremen 2000–2006



Quelle: SWH (2004b: 27)

Anhand des Vergleichs der Ziel- und Förderbereiche und der Mittelausstattung zeigt sich deutlich eine Neuorientierung der europäischen und bremischen Strukturpolitik. Mit knapp 8,5 Mio. € war der Bereich der Stadtentwicklung (Schwerpunkt 4: Städtische Problemgebiete) sehr gering ausgestattet und nur auf wenige Gebiete begrenzt (vgl. Abb. 5, Tab. 5). Hinzu kommen noch Mittel aus dem Schwerpunkt 3 (Wiederherrichtung von brachliegenden Flächen) mit einem Fördervolumen von 21,2 Mio. €. In der neuen Förderperiode stehen hingegen in der zweiten Prioritätsachse „Wettbewerbsfähige Stadtstrukturen“ 45,0 Mio. € zur Verfügung.

Eine zentrale Veränderung und erhebliche Neuausrichtung ergibt sich aus der Einbindung der Forschungs- und Innovationsthematik in das EFRE-Programm. Forschungs- und technologieorientierte Projekte werden aktuell in einem weitaus höheren Maße gefördert. Standen bis 2006 im Schwerpunkt 2 für technologieorientierte Projekte, Transfers und neue Dienstleistungen knapp 30 Mio. € zur Verfügung, so sind im EFRE-Programm 2007–2013 für das vorrangige Thema FTE (Maßnahmencodes 01-09) fast 90 Mio. € vorgesehen. Bis 2004 hatte Bremen im Rahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) erhebliche Landesmittel in dieses Politikfeld investiert.

Tab. 5: Finanztabelle des EFRE-Programms (EPPD) Bremen 2000–2006

Schwerpunkte	Gemeinschafts-beteiligung	nationale öffent-liche Mittel	nationale pri-vate Mittel	Mittel insge-samt
Schwerpunkt 1: Diversifizie-rung der Wirtschaftsstruktur	9.814.051	9.814.051	102.913.984	122.542.086
Schwerpunkt 2: Stärkung des Dienstleistungssektors	64.228.988	64.228.988	15.453.825	143.911.801
Schwerpunkt 3: Umweltschutz, Flächenwiederherrichtung	33.043.931	33.043.931	10.223.250	76.311.112
Schwerpunkt 4: Städtische Problemgebiete	8.487.828	8.487.828		16.975.656
Technische Hilfe	2.387.202	2.387.202		4.774.404
Insgesamt	**117.962.000**	**117.962.000**	**128.591.059**	**364.515.059**

Quelle: SWH (2004a: 187)

3.3.6 Stand der Umsetzung des aktuellen EFRE-Programms

Mittelabfluss (Stand 23.02.2010)

Das Land Bremen hat bereits nach drei Jahren Laufzeit des EFRE-Programms fast 70 % aller EFRE-Mittel vergeben.[13] Anfang 2010 beliefen sich die verpflichteten EFRE-Mittel für Projekte und Vorhaben auf 98,04 Mio. €. Auszahlungen der Verwaltungsbehörde an die Begünstigten wurden in Höhe von knapp 38 Mio. € (26,7 %) geleistet (vgl. Tab. 6).

Einen finanziellen Schwerpunkt bilden die Vorhaben in der ersten Prioritätsachse. Mit 72,07 Mio. € sind hier bereits mehr als drei Viertel aller EFRE-Mittel gebunden, während in der zweiten Achse „nur“ die Hälfte der Mittel bis Anfang 2010 bewilligt war.

Die vergleichsweise hohe Mittelbindung im Land Bremen lässt sich vor allem aus der thematischen Kontinuität zum ausgelaufenen Investitionssonderprogramm weiterhin mit der Durchführung zahlreicher Folgeprojekte in den Bereichen FuE-Infrastruktur, Restrukturierung von Hafen- und Industriebrachen sowie Konversionsflächen und Ergänzung der touristischen Infrastruktur. Sie ist aber auch eine unmittelbare Folge der Haushaltsnotlage und der damit einhergegangenen deutlichen Reduzierung der Investitionsmittel.

Tab. 6: Umsetzungsstand bei den EFRE-Mitteln im Land Bremen (23.02.2010)

	EFRE-Mittel 2007-2013	Bewilligte EFRE-Mittel bis zum 23.02.2010		Ausgaben der Verwaltungs-behörde zum 31.12.2009	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Prioritätsachse 1	94.800.000	72.076.195	76,0	27.524.510	29,0
Prioritätsachse 2	45.000.000	23.759.892	52,8	10.140.292	22,5
Technische Hilfe	2.206.631	2.206.631	100,0	312.215	14,1
Programm insges.	**142.006.631**	**98.042.718**	**69,0**	**37.977.017**	**26,7**

Quellen: SWH (2010a, b und c)

[13] Bis Ende 2010 stieg der Anteil der bereits verpflichteten Mittel auf 75,3 % (= 106,85 Mio. €). Der Anteil an gebundenen Mitteln erreichte in der 1. Prioritätsachse 83,3 % und in der 2. Achse 57,0 % (SWH 2010: 5 f.).

Thematische Schwerpunkte und Förderbereiche

Die bisherige Projektförderung und -bewilligung konzentriert sich im Wesentlichen auf den Ziel- und Förderbereich 1.2 „*Wissens- und Technologietransfer*“. Rund ein Drittel des gesamten Bewilligungsvolumens (33,5 Mio. €) floss bislang in zehn Vorhaben, die den Aufbau einer neue Forschungs- und Infrastruktur beinhalten (vgl. Tab. 7). Insbesondere Bremerhaven kann überproportional von den EFRE-Mitteln für Vorhaben wie die Gründung von verschiedenen Instituten profitieren.

Tab. 7: Mittelabfluss nach Prioritätsachsen Ziel- und Förderbereichen

	Bewilligte Mittel in € 23.02.2010			**Indikator Anzahl der Vorhaben**	
	Bremen	Bremer-haven	Insges.*	Summe z. 31.12.09	Zielwert
Prioritätsachse 1	**41,12**	**20,38**	**61,50**	**203**	**--**
FB 1.1 Innovative Technologien	12,09	2,17	14,26	64	400 – 500
FB 1.2 Wissens- und Technologietransfer	20,64	12,83	33,47	10	50 – 70
FB 1.3 Betriebliche Leistungs- und Anpassungs-fähigkeit	1,14	0,38	1,52	60	1.000 – 1.200
FB 1.4 Betriebliche Investitionsförderung	7,26	4,99	12,25	69	120 – 150
Prioritätsachse 2	**15,56**	**7,42**	**22,98**	**23**	**--**
FB 2.1 Stadtteilzentren- und Quartiersentwicklung	3,05	1,14	4,19	5	25 – 30
FB 2.2 Entwicklung v. städt. Wirtschaftsräumen	10,61	5,98	16,59	6	10
FB 2.3 Profilierung der beiden Städte	1,90	0,30	2,20	12	30 – 50
Insgesamt	**56,68**	**27,80**	**84,48**	**--**	**--**

* ohne Projekte, die ihre Wirkung auf das gesamte Land Bremen entfalten (Stand 31.12.09 = 13,55 Mio. €)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach schriftl. Mitteilungen des SWH (2010a, b und c)

Mit weitem Abstand folgen die Förderbereiche 1.1, 1.4 und 2.2. Mit knapp 16.6 Mio. € nehmen die sechs Vorhaben des Förderbereichs 2.2 „*Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen mit besonderen Potentialen*“ den zweiten Rang bei der Mittelbewilligung ein. Auch hier dominieren größere Vorhaben wie die Entwicklung der Überseestadt in Bremen Stadt sowie die Schwerlastertüchtigung Labradorpier in Bremerhaven.

Ein noch differenzierteres Bild erhält man, wenn die Mittelbewilligung nach den **Vorrangigen Themen und Maßnahmencodes** gegliedert wird. Einen finanziellen Schwerpunkt bildet das Thema „*Forschung und technologische Entwicklung (FTE*)“ der Codes 01–09. Demnach waren bis Mitte 2009[14] mit knapp 67 Mio. € bereits drei Viertel der Gelder gebunden. Interessanterweise sind einige Maßnahmen wie „*FTE-Infrastrukturen*“ (Code 02) und „*Sonstige Unternehmensinvestitionen*“ (Code 08) mit einer Programmlaufzeit von bereits 2,5 Jahren stark überzeichnet. Dies gilt auch für den Bereich „*Energie*“ (Codes 33–43), bei dem der Bereich Windkraft (Code 13) mit den bewilligten 5,83 Mio. € deutlich über den Ansatz von 3,10 Mio. € liegt. Demgegenüber sind in anderen vorrangigen Themen wie „*Informationsgesellschaft*“, „*Fremdenverkehr*“ oder „*Kultur*“ bis Mitte 2009 keine oder nur sehr geringe Mittel für Projekte bewilligt worden. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten integrierte Projekte zur „*Wieder-*

[14] Prognos AG SWH (2010: 22). Aktuellere Zahlen konnte der SWH leider nicht zur Verfügung stellen.

belebung städtischer und ländlicher Gebiete“ (Code 61), die mit 13,75 Mio. € knapp die Hälfte der angesetzten Mittel bewilligt hatten.

Tab. 8: Indikativer EFRE-Finanzmittelansatz für die Förderperiode 2007–2013 und Umsetzungsstand zum 30.06.2009

Code	Vorrangige Themen	Finanz-planung 2007-2013	Stand Umsetzung 30.06.09
01-09	**Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes**	**89,70**	**66,95**
01	FTE-Tätigkeiten in Forschungszentren	3,00	5,45
02	FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren	15,80	25,07
03	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMU sowie zwischen diesen und anderen Akteuren	18,50	10,47
04	FTE-Förderung, insbesondere in KMU	7,90	6,26
05	Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse	9,20	0
06	Unterstützung von KMU zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsverfahren	2,00	2,30
07	Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation	6,30	0
08	Sonstige Unternehmensinvestitionen	15,00	17,40
09	Andere Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	12,00	0
	Informationsgesellschaft	**5,500**	**0**
13	Dienste und Anwendungen für die Bürger	1,50	0
14	Dienste und Anwendungen für KMU	3,00	0
15	Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zur IKT und deren effiziente Nutzung	1,00	0
33-43	**Energie**	**4,10**	**5,83**
39	Erneuerbare Energien: Wind	3,10	5,83
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	1,00	0
44-54	**Umweltschutz und Risikoverhütung**	**3,70**	**0,58**
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	2,00	0
50	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	1,00	0
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (inkl. Natura 2000)	0,70	0,58
55-57	**Fremdenverkehr**	**4,30**	**0,65**
56	Schutz und Aufwertung des natürlichen Erbes	1,80	0,12
57	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	2,50	0,53
58-61	**Kultur**	**5,50**	**0**
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	2,50	0
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	3,00	0
61	**Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete**	**27,00**	**13,75**
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städt. und ländlicher Gebiete	27,00	13,75
62-64	***Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer***	***0,00***	***0,70***

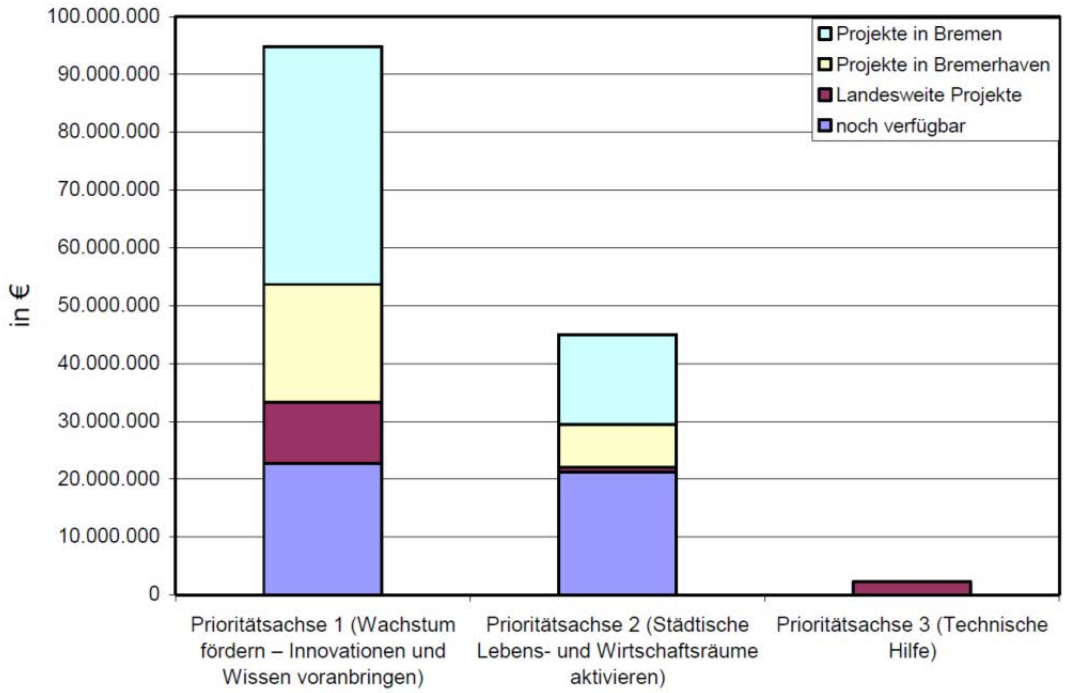
62	*Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen; Förderung von Unternehmergeist und Innovation*	*0,00*	*0,70*
65-70	***Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit***	***0,00***	***1,61***
68	*Unterstützung von Selbständigkeit und Unternehmensgründungen*	*0,00*	*1,20*
69	*Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung, zur Erhöhung der dauerh. Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben*	*0,00*	*0,41*
81	***Stärkung der institutionellen Kapazität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene***	***0,00***	***1,89***
81	*Mechanismen zur Verbesserung der Konzeption von Politiken und Programmen, Begleitung und Evaluierung auf nat., reg. und lokaler Ebene*	*0,00*	*1,89*
85-86	**Technische Hilfe**	**2,21**	**2,21**
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	1,00	1,00
86	Evaluierung und Studien; Information und Kommunikation	1,21	1,21
	Summe	**142,01**	**94,18**

Quellen: Verändert nach SWH (2007a) und Prognos AG, SWH (2010)

Regionale Mittelverteilung

Einige Projekte sind eindeutig den Städten Bremerhaven oder Bremen zuzuordnen (vgl. Abb. 7), andere Projekte entfalten ihre Wirkung im gesamten Land (z. B. Studien, Landesinitiativen, Technische Hilfe). Diese Projekte werden daher dem Land Bremen zugeordnet. Ihr Anteil an den bereits verpflichteten Mitteln beläuft sich auf 13,8 %.

Abb. 7: Umsetzung des Bremer EFRE-Programms – regionale Zuordnung, Stand 23.02.2010



Quelle: SWH (2010a: 10)

Von den Projekten, die sich eindeutig den beiden Städten zuordnen lassen, fallen insgesamt 32,9 % der verpflichteten Mittel an die Stadt Bremerhaven und 67,1 % an die Stadt Bremen. Dieses Verhältnis ist dabei in den beiden Achsen nahezu identisch (vgl.

Tab. 7). Finanzielle Schwerpunkte (85,6 % der bewilligten Mittel) setzt Bremerhaven in der Förderung der Forschungsinfrastruktur (1.2),[15] der wirtschaftsnahen Infrastruktur (2.2) sowie der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (1.4). Die Stadt Bremen fokussiert ihre Mittel (76,5 %) auf die Förderung von „Innovativen Technologien" (FB 1.1) sowie auf die forschungs- und wirtschaftsnahe Infrastruktur (1.2 und 2.2).

Earmarking

Rund 80 % der bewilligten EFRE-Mittel (25,1 Mio. €) entfielen bis Ende 2010 auf Ausgabenkategorien, die zur Erreichung der Ziele der integrierten EU-Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung („Lissabon-Prozess") gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates beitragen (SWH 2011b).

Erste Erfahrungen und Erkenntnisse

Im Vergleich zu den anderen norddeutschen Bundesländern ist das Land Bremen mit der Umsetzung – d. h. mit der Mittelbewilligung – des EFRE-Programms erheblich fortgeschritten. Insbesondere in der ersten Prioritätsachse und hier v. a. im vorrangigen Thema FTE werden die anvisierten Projekte zügig umgesetzt. Hier dürften die langjährigen Erfahrungen des Landes mit der europäischen Strukturpolitik und der Abwicklung von Vorhaben und Maßnahmen zum Tragen kommen. Bremen spielt seine 20-jährige Routine bei der Inanspruchnahme von europäischen EFRE-Mitteln aus, auch weil bei allen geplanten Vorhaben auf eine Förderkompatibilität mit Bundes- und EU-Mitteln besonderer Wert gelegt wird. Darüber hinaus konnte bei einer Vielzahl von Projektideen und Vorhaben auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Die geringere Umsetzungsrate in der zweiten Prioritätsachse ist auf erforderliche planungsbedingte Vorlaufzeiten zurückzuführen.

Gegenüber dem indikativen Finanzplan zeichnen sich einige Veränderungen ab. Auf der einen Seite haben verschiedene Maßnahmen deutlich ihren Kostenansatz überschritten (vgl. Tab. 8). Auf der anderen Seite sind neue vorrangige Themen wie „*Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit*" (Codes 68, 69) mit Projekten und Mittelbewilligungen hinzugekommen.

Mögliche Handlungs-/Umsteuerungsbedarfe

Auf die Programmabwicklung hat sich die Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 nicht merklich ausgewirkt, sodass keine Anpassung des Programms aus diesem Grund notwendig wurde. Aufgrund des hohen Bewilligungsstandes des entsprechenden Förderbereichs besteht nach Ansicht des SWH bislang keine Notwendigkeit, das Programm zu ändern (vgl. SWH 2010c). Das Problem wird eher in einer steigenden Überfrachtung des EFRE-Programms und der Überforderung von Projekten gesehen, wenn immer neue Anforderungen seitens der EU formuliert werden wie z. B. die Einbindung in die „*Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum*".

3.3.7 Querbezüge zu anderen Politikfeldern

Das Bremer EFRE-Programm betont die Bedeutung der Kohärenz bzw. der Komplementarität zum Europäischen Sozialfonds (ESF), zum Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit" des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), zum

[15] Fraunhofer-Centers für Windenergie und Meerestechnik (CWMT), Institut für Marine Ressourcen (IMARE), Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrum (BRIG), Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik (IWES).

Europäischen Fischereifonds (EFF) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Sowohl das EFRE-Programm als auch das ESF-Programm sollen einen Beitrag zur Realisierung der Lissabon-Strategie leisten. Dabei setzt das ESF-Programm grundsätzlich personenbezogene Förderinstrumente ein, während bei der Umsetzung des EFRE-Programms unternehmerische und infrastrukturelle Aspekte im Vordergrund der Förderung stehen. Das ESF-Programm für Bremen beinhaltet zwei Leitziele:

- Unterstützung des Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstums im Strukturwandel unter Berücksichtigung des demographischen Wandels
- Verstärkung der sozialen Integration durch Förderung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Die beiden Leitziele sollen durch vier strategische Ziele konkretisiert werden:

- Zukunftsbranchen stärken, um das Arbeitsangebot für Frauen und Männer zu erhöhen
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken
- Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- Innovationen in Arbeitsförderungsinstrumenten entwickeln

Abb. 8: Prioritätsachsen und Handlungsfelder des ESF-Bremen 2007–2013

Konzentration der ESF-Strategie des Landes Bremen auf ESF-Prioritätsachsen und Handlungsfelder in Deutschland				
ESF-Prioritätsachsen und Handlungsfelder				**ESF-Mittel**
Transnationale Maßnahmen	**Prioritätsachse A: Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen**			22%
	Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten	Förderung des Unternehmergeistes		
	Prioritätsachse B: Verbesserung des Humankapitals			42%
	Erhöhung der Chancen der nachwachsenden Generationen	Weiterbildung	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	
	Prioritätsachse C: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen			32%
	Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung	Soziale Eingliederung		
Technische Hilfe				**4%**
ESF-Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“				**89 Mio. Euro**

Quelle: SAFGJS (2007: 74)

Strategische Gemeinsamkeiten mit dem EFRE-Programm existieren punktuell hinsichtlich der ersten zwei spezifischen Ziele sowie der Prioritätsachsen A und B (vgl. Abb. 8). So unterstützt das erste strategische Ziel „*Zukunftsbranchen stärken* (…)" die Leitthemen der bremischen Innovationsstrategie und deren Weiterentwicklung im EFRE-Programm (vgl. Kap. 3.3.3). Gleichzeitig werden die Prioritätsachsen des bremischen EFRE-Programms durch aus dem ESF geförderte Qualifizierungsmaßnahmen flankiert, indem beispielsweise Investitionen aus dem EFRE mit Qualifizierungen aus dem ESF verknüpft werden. Insbesondere sind flankierende Förderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie von Dienstleistungs- und Kompetenzzentren vorgesehen. Damit soll eine komplementäre Wirkung des ESF zur strategischen Ausrichtung des EFRE-Programms erreicht werden.

Die Koordinierung zwischen dem ESF- und dem EFRE-Programm wird im Land Bremen über die gegenseitige Beteiligung an den Begleitausschüssen und über die ressortübergreifende Steuerungsgruppe „Aus- und Weiterbildung" sichergestellt.

Instrumente

Für die Arbeitsmarktpolitik des Landes und ihre Verknüpfung mit der Strukturfondsförderung ist v. a. das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) von großer strategischer Bedeutung. Für arbeitsmarktpolitische Vorhaben und deren Umsetzung sind im BAP bis 2015 insgesamt 109,3 Mio. € geplant, davon entfallen 85 % auf ESF-Mittel.

Unter den 100 Mio. €, die für den Förderzeitraum bis 2015 im BAP für die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Vorhaben geplant sind, entfallen 85 % auf ESF-Mittel.

Umsetzungsstand

Dem Land Bremen stehen aus den ESF zwischen 2007 und 2013 Mittel in Höhe von 89,05 Mio. € zur Verfügung (siehe Tab. 9). Davon waren bis Mai 2009 bereits 47 % gebunden und 13 % ausbezahlt. Nach dem derzeitigen Bewilligungsstand wurden in der **Prioritätsachse C** – „*Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung*" – schon 70 % der für die gesamte Förderperiode verfügbaren ESF-Mittel bewilligt.

Tab. 9: Finanzierungsplan des ESF-Programms Bremen 2007–2013

	Gemeinschafts-beteiligung	Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel	Finanzmittel gesamt	Beteiligungs-satz
Prioritätsachse A	19.929.000	6.548.100	1.992.900	28.470.000	70,0 %
Prioritätsachse B	37.101.000	19.190.172	7.676.069	63.967.24	58,0 %
Prioritätsachse C	28.464.742	41.906.426	8.697.560	79.068.728	36,0 %
Technische Hilfe	3.560.000	3.560.000	0	7.120.000	50,0 %
OP ESF gesamt	**89.054.742**	**71.204.698**	**18.366.529**	**178.625.969**	**49,9 %**

Quelle: SAFGJS (2007: 107)

Ländliche Entwicklungspolitik

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) hat für den Stadtstaat Bremen eine relativ geringe Bedeutung. Im Gegensatz zu Hamburg wird kein eigenes ELER-Programm erstellt. Das zuständige bremische Wirt-

schaftsressort hat unter dem Titel „*PROFIL 2007–2013“* mit dem Flächenland Niedersachsen[16] ein gemeinsames Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsens und Bremens verabschiedet (vgl. Kap. 4.1). Dies ist sinnvoll, da ein eigenes Programm in Bremen mit vergleichsweise wenigen potenziellen Teilnehmern bzw. geringer Mittelverausgabung einen verhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand bei der Programmabwicklung verursachen würde. Insofern wird das Bremer Programm gemeinsam mit dem Niedersachsen-Programm verwaltet.

Von den insgesamt zur Verfügung stehenden Fördermitteln in Höhe von 975 Mio. € (davon 690 Mio. € im RWB-Gebiet) wird das Land Bremen mit ca. 15 Mio. € partizipieren. ELER wird in den ländlicheren Randregionen Bremens eingesetzt, in denen bislang kein Einsatz von EFRE-Mitteln erfolgte bzw. vorgesehen ist. Das Land Bremen engagiert sich in den Bereichen Investitionsförderung (u. a. Förderung von Innovationen hinsichtlich der Erstellung neuer Produkte, Verfahren oder Technologien) und Verbesserung der Umwelt (u. a. Flächenprämien für FFH-Gebiete) sowie schwerpunktmäßig im Bereich Infrastruktur (u. a. Küstenschutz auf Basis des Generalplans Küstenschutz für Niedersachsen und Bremen). Eine Umsetzung des Leader-Schwerpunkts ist für Bremen nicht vorgesehen.

Stadt- und Landesentwicklungspolitik

Fragen der Stadt- und Landesentwicklungspolitik sind originärer Bestandteil des Bremer EFRE-Programms, das für die beiden Städte Bremen und Bremerhaven erstellt wurde. Insbesondere in der zweiten Prioritätsachse „Städtische Wirtschafts- und Lebensräume aktivieren“ werden zentrale Elemente einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik umgesetzt (vgl. Kap. 3.3.4). Zentrale Vorhaben in den Bereichen Stadtteilzentren und Quartiersentwicklung (Förderbereich 2.1) sowie die Entwicklung von verschiedenen Standorten (Überseestadt, Medienquartier) werden über das EFRE (2.2) gefördert. Das zuständige Ressort SUBVE war an der Erstellung des EFRE-Programms beteiligt.

Umweltpolitik

Der Bereich Umwelt- und Energie(-wirtschaft) ist in beiden Prioritätsachsen des EFRE-Programms verankert. Das hierfür zuständige SUBVE hat im Förderbereich 2.3. „Profilierung der Städte Bremen und Bremerhaven“ das Konzept „Lebensader Weser“ entwickelt. Dort befinden sich Einzelprojekte wie „Integrierter Bewirtschaftungsplan Weserästuar und Unterweser“ oder „Renaturierung des Weserufers“ in der Umsetzung, die mit Mitteln aus dem Abwasserabgabeaufkommen kofinanziert werden.

Darüber hinaus werden in der ersten Prioritätsachse (u. a. Förderbereich 1.1) zahlreiche umweltspezifische Programme und Maßnahmen mit EFRE-Mitteln kofinanziert. Hierzu gehören u. a. Projekte zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU), zur Förderung rationeller Energienutzung (REN), das Förderprogramm Angewandte Umweltforschung (AUF) oder die „initiative umwelt unternehmen“.

Besonders herauszustellen sind die Förderaktivitäten im Bereich erneuerbarer Energien und hier vorrangig in der Förderung der Windenergie. Beispiele hierfür sind u. a die Förderung des neuen Fraunhofer-Instituts für Windenergie und Energiesystemtech-

[16] Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML); heute: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung.

nik (IWES), oder die Förderung der Schwerlastertüchtigung des Gewerbegebietes Luneort (Ansiedlungskonzept Offshore-Windenergie).

3.3.8 Vorgehensweise in der Begleitforschung, Evaluation

Im Auftrag des SWH hat die Prognos AG 2009 eine thematische Evaluation des bremischen EFRE-Programms durchgeführt. Im Fokus der Untersuchung stand die „*Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013*“ (Prognos AG, SWH 2010). Die Analyse erfolgte anhand thematischer Fallstudien, um Erfolgsfaktoren der bremischen EFRE-Kompetenzfeldförderung zu identifizieren. Folgende Kompetenzfelder wurden im Rahmen der Fallstudien betrachtet:

- Innovative Materialien, insb. Luft- und Raumfahrt
- Umwelt- und Energiewirtschaft, insb. Windenergie
- Blaue Biotechnologie im Rahmen des Kompetenzfeldes Maritime Wirtschaft

Die Studie kommt zum Schluss, dass EFRE für die Entwicklung der Kompetenzfelder eine zentrale Impuls- und Finanzierungsfunktion übernimmt. Von Vorteil ist, dass im – Gegensatz zur sonstigen Förderpraxis des Landes Bremen – im EFRE im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung noch eine Zuschussförderung möglich ist.

Kritikpunkte und Anpassungserfordernissen machen sich aus Sicht der interviewten Akteure aus den drei Kompetenzfeldern an folgenden Punkten fest:

- Die Einsetzung der Mittel sollte verstärkt nach Zielen erfolgen und weniger die Ansprüche einzelner Ressorts bedienen.
- Eine stärkere Abstimmung zwischen Projekten aus den beiden Prioritätsachsen könnte die Wirksamkeit der Förderung erhöhen.
- Möglichkeiten der FuE-Projektförderung ist den Unternehmen und Forschungseinrichtungen häufig nicht präsent.
- Die mit der EFRE-Förderung einhergehenden Antragsverfahren und Berichtspflichten beinhalten zu große bürokratische Anforderungen.

Die wesentlichen Erfolgsfaktoren der bremischen Innovations- und Kompetenzfeldstrategie haben die Evaluatoren anhand einer Übersicht zusammengestellt.

Abb. 9: Erfolgsfaktoren der bremischen EFRE-Kompetenzfeldstrategie

Erfolgsfaktoren der bremischen EFRE-Kompetenzfeldstrategie
Integrierter Politikansatz zur Formulierung einer ressortübergreifend abgestimmten Strategie
Klare Fokussierung auf zwei sich unterstützende Prioritätsachsen
Sukzessive, aufbauende Förderung zum Zeitpunkt des Bedarfs
Mehrjähriger Programmplanungsansatz für eine strategische und langfristige Perspektive
Flexibel und passgenau auf die regionalen Bedarfe ausrichtbares Förderangebot
Strukturpolitisches Instrument zur Stärkung der endogenen Entwicklungspotentiale und des Wachstums
Förderung der Grundlage für eine überregionale Zusammenarbeit
Vorreiterrolle zur Entwicklung eines nachhaltigen (Offshore-Windenergie-) Clusters
Aufbau von Kapazitäten im Transfersystem (als Entwicklungskatalysator)
Einbindung eines breiten Spektrums an Akteuren
Enge Einbindung der Akteure durch räumliche Nähe
Aktivierung durch Planungssicherheit und Vertrauen hinsichtlich der Umsetzung der Strategie
Anschubfunktion zur (Weiter-)Entwicklung der Kompetenzfelder
Ausrichtung auf den Aufbau und die Weiterentwicklung von Forschungsinstituten
Ausrichtung auf KMU und ihre Partizipation am Innovationsprozess
Finanzierungsbeitrag zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Quelle: Prognos AG, SWH (2010: 98)

Zusammenfassung/Fazit

Das Land Bremen profitiert seit Ende der achtziger Jahre von den strukturpolitischen Maßnahmen der EU. Die erheblichen strukturellen Umbrüche in der Bremer Wirtschaft (u. a. Stahl- und Werftindustrie) sind bis heute in ihren krisenhaften Folgen für die Wirtschafts- und Finanzkraft, den Arbeitsmarkt sowie für die Quartiers-, Stadt- und Regionalentwicklung im Land Bremen deutlich spürbar. Vor diesem Hintergrund waren große Teile des Landes Bremen bereits in der Vergangenheit in die Gebietskulisse der europäischen Strukturpolitik eingeordnet.

Dem Land Bremen stehen in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 aus den europäischen Strukturfonds rd. 231,1 Mio. € zur Verfügung, davon 142 Mio. € aus dem EFRE.

Das Land Bremen hat in den letzten Jahren eine Neujustierung seiner regionalen Struktur- und Wirtschaftspolitik in die Wege geleitet, was die strategische Grundlegung, die Instrumente und die Aufbau- und Ablauforganisation in der Wirtschaftsförderung betrifft.

Im EFRE-Programm findet diese Neuorientierung Ausdruck in einer starken Fokussierung auf die Unterstützung eines Wissens- und Technologietransfers in der Region und einer Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Wirtschaftsstruktur und Unternehmen. Knapp 71 % der Gesamtmittel in einer Höhe von 321,7 Mio. € (inkl. Kofinanzierung) fließen in Maßnahmen der ersten Prioritätsachse „Wissen und Innovation voranbringen“. EFRE setzt insbesondere bei den Innovations- und Kompetenzfeldern Umwelt- und Energiewirtschaft, insb. Windenergie sowie Maritime Wirtschaft seine Schwer-

punkte. Die zweite Prioritätsachse „Städtische Wirtschaft,- und Lebensräume aktivieren“ konzentriert sich auf die Erschließung innerstädtischer Verdichtungs- und Attraktivierungspotenziale sowie auf die Verbesserung der Lebensqualität in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (2000–2006) haben sich die Zielsetzungen und Themen des strategischen Rahmens, die beteiligten Ressorts sowie die Fördergebietskulisse deutlich erweitert. Eine zentrale Veränderung und erhebliche Neuausrichtung ergibt sich aus der Einbindung der Forschungs- und Innovationsthematik in das EFRE-Programm. Das Land Bremen hat bereits nach drei Jahren Laufzeit des Programms fast 70 % aller EFRE-Mittel vergeben. Einen finanziellen Schwerpunkt bilden die Vorhaben in der ersten Prioritätsachse. Mit 72,07 Mio. € sind hier bereits mehr als drei Viertel aller EFRE-Mittel gebunden, während in der zweiten Achse „nur“ die Hälfte der Mittel bis Ende 2009 bewilligt war.

Das Land Bremen hat nach knapp vier Jahren Laufzeit des EFRE-Programms (Ende 2010) rd. drei Viertel aller EFRE-Mittel vergeben. Einen finanziellen Schwerpunkt bilden die Vorhaben in der ersten Prioritätsachse. Mit knapp 79 Mio. € sind hier bereits 83,3 % aller EFRE-Mittel gebunden, während in der zweiten Achse „nur“ etwas mehr die Hälfte der Mittel bis Ende 2010 bewilligt war.

Die vergleichsweise hohe Mittelbindung im Land Bremen lässt sich vor allem aus der thematischen Kontinuität und Weiterentwicklung in den Bereichen FuE-Infrastruktur, Restrukturierung von Hafen- und Industriebrachen sowie Konversionsflächen und Ergänzung der touristischen Infrastruktur herleiten. Zusätzlich kann Bremen auf seine langjährigen Erfahren und erworbenen Kompetenzen in der Nutzung der EU-Mittel zurückgreifen.

Guido Sempell

3.4 Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in Hamburg

Erstmals erhält die Freie und Hansestadt Hamburg in der Förderperiode 2007–2013 Mittel in allen Zielen der EU-Strukturpolitik (mit Ausnahme des Ziels 1). In der vorausgegangenen Förderperiode standen in Hamburg lediglich Mittel des ESF und – sehr begrenzt – Mittel aus dem EFRE-Ziel 2 zur Verfügung, wobei letztere auf Investitionsvorhaben im Stadtteil St. Pauli konzentriert waren. Im Rahmen transnationaler und europaweiter Projekte konnte Hamburg auch vom Programm INTERREG als Teil der EFRE-Förderung (Ziel 3) profitieren.

3.4.1 Abriss der Organisation der EU-Strukturpolitik

Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts

Der Freien und Hansestadt Hamburg stehen im Programmzeitraum 2007–2013 EU-Strukturfondsmittel (wobei der ELER-Fonds regulär nicht Bestandteil oder Instrument der EU-Strukturpolitik ist) in einer Gesamthöhe von rund 153 Mio. € zur Verfügung. Diese verteilen sich wie folgt auf die entsprechenden EU-Programme:

- EFRE 35,27 Mio. €
- ESF 91,15 Mio. €
- ELER 26,73 Mio. €

Eine strukturelle Bündelung der wichtigsten mit EU-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme ist in Hamburg – im Vergleich zu den anderen norddeutschen Bundesländern– nicht explizit erfolgt. Die Koordination aller EU-Strukturfondsmittel (mit Ausnahme von Ziel 3 des EFRE [Europäische territoriale Zusammenarbeit/INTERREG]) erfolgt durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Ein umfassender Informationsaustausch zu Maßnahmen und Projekten zwischen den Programmen wird dadurch sichergestellt, dass regelhaft Vertreter der jeweiligen Programme in die Begleitausschüsse der anderen Programme eingeladen werden.

Organisation der Abwicklung

Im Operationellen Programm für die Interventionen der Gemeinschaft unter Beteiligung des EFRE, des ESF und des ELER in Hamburg ist seit 2009 als zuständige Verwaltungsbehörde die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) benannt – konkreter: das Amt für Strukturpolitik, Arbeitsmarkt, Agrarwirtschaft (Amt A). Bis 2009 waren innerhalb der BWA unterschiedliche Ämter für die Ausgestaltung und Abwicklung der EU-Strukturpolitik verantwortlich. Innerhalb des Amtes A sind die Abteilungen AW Wirtschafts- und Strukturpolitik für die Ausgestaltung des EFRE-Programms, AL Agrarwirtschaft für ELER sowie AP Arbeitsmarktpolitik für das Hamburger ESF-Programm zuständig. Die Zuständigkeit für Ziel 3 (Europäische territoriale Zusammenarbeit) der EU-Strukturpolitik ressortiert im Amt für Landes- und Landschaftsplanung (Amt LP) der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde sind in der BWA (Amt Zentralverwaltung, Z) und der Finanzbehörde angesiedelt, aber jeweils organisatorisch unabhängig voneinander und nicht weisungsabhängig. Für die Projekte der Prioritätsachse 2 des EFRE-Programms ist das Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung in der Behör-

de für Stadtentwicklung und Umwelt zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde und als solche fachlich verantwortlich.

Hinsichtlich Beratung, Antragsverfahren, Auswahl und Abwicklung unterscheiden sich die Programme der EU-Strukturpolitik z. T. deutlich. Dies ist u. a. auf die sehr unterschiedliche Erfahrung mit der EU-Strukturpolitik zurückzuführen, da Hamburg in der laufenden Förderperiode – anders als beim ESF – erstmals nennenswert vom EFRE-Ziel 2 profitiert und sich die Strukturen z. T. erst festigen mussten.

3.4.2 Aufstellungsphase des Operationellen Programms EFRE (Ziel 2) 2007-2013

Das EFRE-Programm zum Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" (Ziel 2, Operationelles Programm) 2007–2013 ist von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit ab Mitte 2006 erarbeitet, der EU-Kommission vorgelegt und von dieser am 10. Dezember 2007 genehmigt worden.

Vorarbeiten und Entstehung der inhaltlichen Programmschwerpunkte

Im Jahr 2006 begann die intensive Vorlaufphase zur Vorbereitung der Programmerstellung für die Förderperiode 2007–2013. Der erste Schritt war eine Analyse der aktuellen Strukturentwicklung der Stadt und ihres Wirtschaftsraumes. Mit dieser Aufgabe betraute die Behörde für Wirtschaft und Arbeit die Prognos AG. Diese erarbeitete in enger Zusammenarbeit mit der BWA und weiteren Behörden (u. a. mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) und der Senatskanzlei bis Ende 2006 die sozioökonomische Studie und eine SWOT-Analyse. Nach diesen Ergebnissen – dem festgestellten Förderbedarf und den identifizierten spezifischen Förderchancen – wurde das Programm ausgerichtet.

Ab September 2006 wurden in mehreren behördenübergreifenden Workshops unter der Moderation der BWA und der von ihr beauftragten Prognos AG die inhaltlichen Eckpunkte der zukünftigen Förderstrategie 2007–2013 erörtert. Eine Fragebogenaktion zu gewünschten Inhalten des Programms bildete die Grundlage für einen ersten Programmentwurf, der am 13. Dezember 2006 vorgelegt und anschließend schriftlich abgestimmt wurde. In diesen Abstimmungsprozess wurden auch die Wirtschafts- und Sozialpartner einbezogen. Aufgrund der geringen Dimension des Programms unterblieb eine öffentliche Veranstaltung, die aus Sicht der BWA ggf. zu hohe Erwartungen in das Fördervolumen hätte wecken können.

Der Gedanke einer stärkeren, Ländergrenzen übergreifenden Integration der Programme der EU-Strukturförderung, etwa i. S. der Idee einer Metropolregion Hamburg, wurde von allen Ländern zurückhaltend verfolgt.

Der Prozess zur Programmerstellung wurde vom Ex-ante-Evaluator, der Rambøll Management GmbH, begleitet und evaluiert und beinhaltete auch die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung, in der die Auswirkungen des Operationellen Programms auf die Umwelt bewertet wurden.

Die inhaltliche Fokussierung und der räumliche Bezug des Operationellen Programms auf das gesamte Hamburger Stadtgebiet wurden durchweg positiv eingeschätzt.

3.4.3 Struktur und Ausstattung des Operationellen Programms EFRE (Ziel 2) 2007–2013

3.4.3.1 Grundstrategie, Ziele und Handlungsschwerpunkte

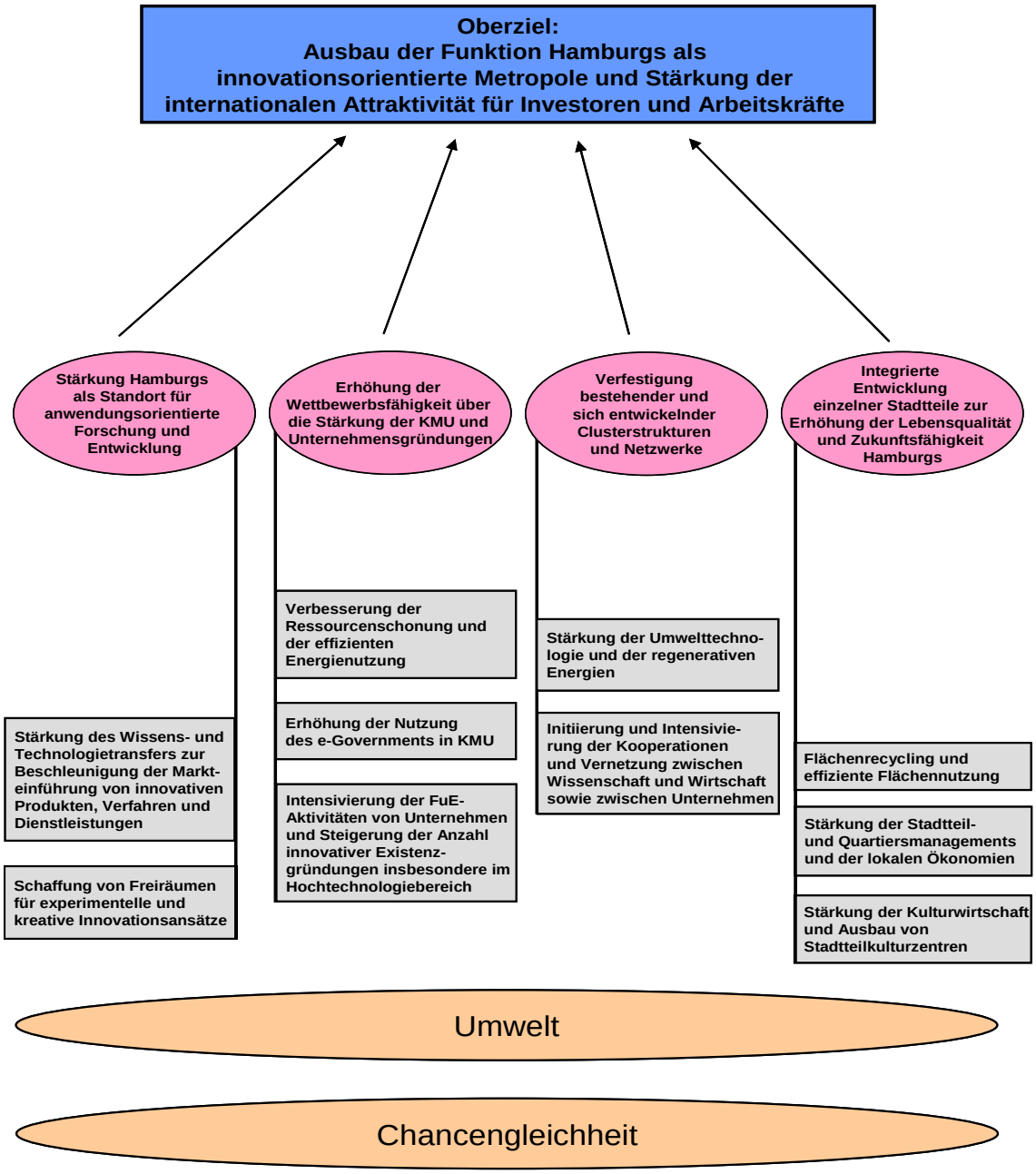
Übergeordnetes Ziel des Operationellen Programms EFRE ist der „Ausbau der Funktion Hamburgs als innovationsorientierte Metropole und Stärkung der internationalen Attraktivität für Investoren und Arbeitskräfte“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2007: 50). Den Hintergrund dieser Ausrichtung des Programms bilden der ganz überwiegend städtisch-metropolitane Charakter der Stadt einerseits sowie die Erwartung der EU an Hamburgs besonderen innovations- und wissensorientierten Beitrag zur Entwicklung Europas andererseits.

Unterhalb dieses Oberziels werden laut OP vier Strategieziele (SZ) verfolgt:

- [SZ 1]: „Stärkung Hamburgs als Standort für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung über die Verbesserung der Wissensverwertung und des Wissenstransfers“
- [SZ 2]: „Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Hamburgischen Wirtschaft über die Stärkung der FuE-Potentiale der KMU und innovative Unternehmensgründungen“
- [SZ 3]: „Verfestigung bestehender und sich entwickelnder Clusterstrukturen und Netzwerke als Motoren einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“
- [SZ 4]: „Integrierte Entwicklung einzelner Stadtteile und Quartiere zur Erhöhung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit Hamburgs“

Aus diesen strategischen Zielen, ergänzt um die Querschnittsziele „Umwelt“ und „Chancengleichheit“, wurden in der Hamburger EFRE-Programmstrategie weitere spezifische Ziele abgeleitet, die die folgende Übersicht verdeutlicht. Diese spezifischen Ziele haben sich aus der SWOT-Analyse ergeben und korrespondieren mit dem dort identifizierten Förderbedarf bzw. den Förderchancen.

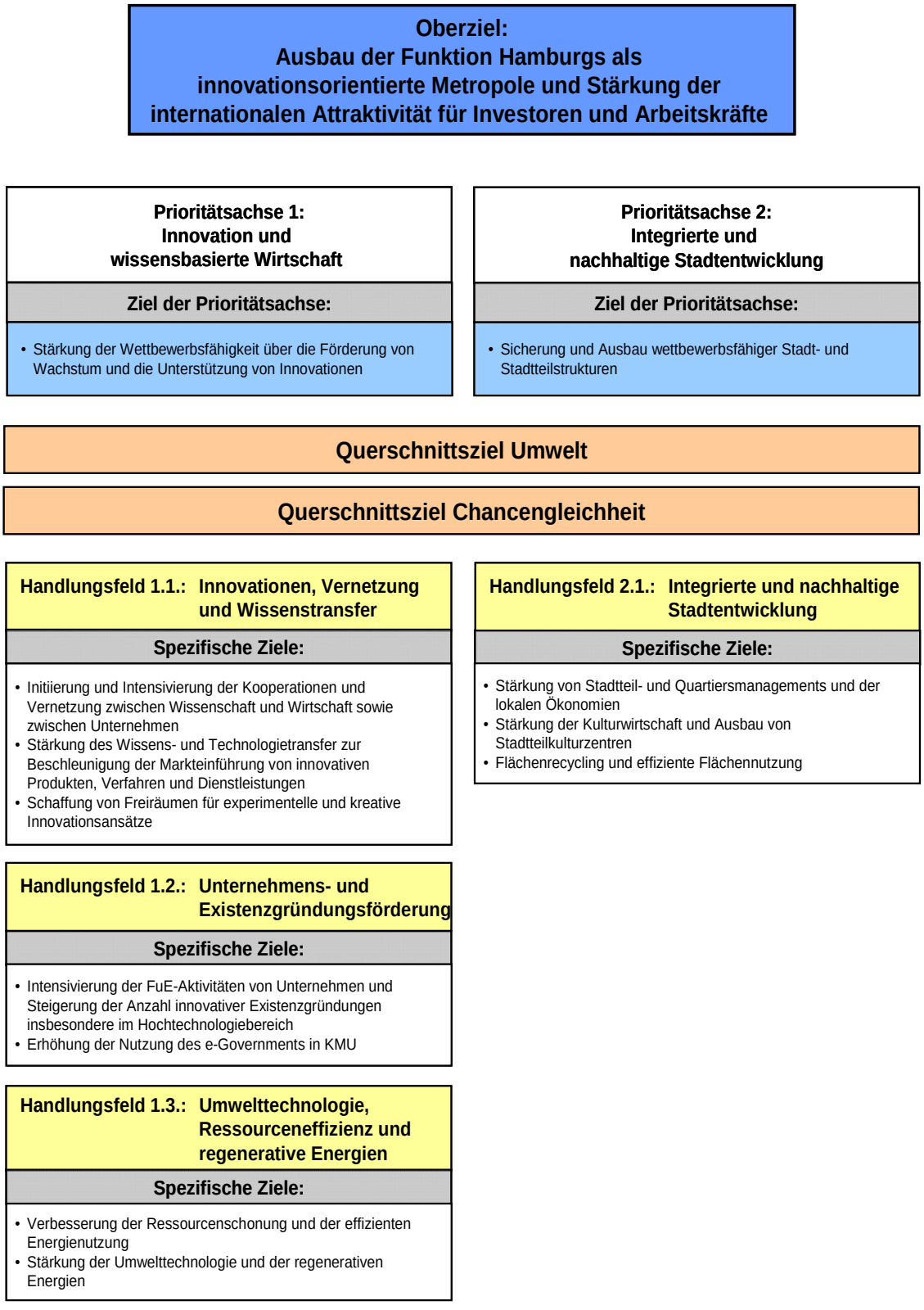
Abb. 1: EFRE-Programmstrategie



Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg (2007: 51)

Das Zielsystem wurde in eine Programmstruktur übertragen, die aus zwei inhaltlichen Prioritätsachsen mit mehreren Handlungsfeldern besteht. Die Handlungsfelder korrespondieren wiederum mit bestimmten Programmzielen.

Abb. 2: EFRE-Programmstruktur und Prioritätsachsen



Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg (2007: 52)

Mit diesen Prioritätsachsen (Prioritätsachse 3 umfasst die Programmumsetzung/technische Hilfe) werden nachstehende Ziele verfolgt:

Prioritätsachse 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft beinhaltet als Ziel die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit über die Förderung von Wachstum und die Unterstützung von Innovationen und ist inhaltlich fast vollständig auf die Lissabon-Strategie ausgerichtet. Außerdem werden die ersten drei Strategieziele der hamburgischen Entwicklungsstrategie über diese Achse verfolgt. Der Weg der hamburgischen Unternehmen in die Wissensökonomie wird hierbei ebenso gefördert wie die Verfestigung der Cluster und Netzwerke als neue Institutionen und die Stärkung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung im privaten wie im öffentlichen Bereich. Die Prioritätsachse gliedert sich in drei Handlungsfelder, mittels derer die Förderung innerhalb der Prioritätsachse ihre Wirkung entfalten soll.

Das inhaltlich umfangreichste und für die systematische Generierung von Innovationen relevanteste ist Handlungsfeld 1.1 „Innovationen, Vernetzung und Wissenstransfer“. Es setzt v.a. am Innovationssystem an, für das zahlreiche Förderbedarfe aus der SWOT-Analyse abgeleitet werden konnten und das zur Erreichung der Ziele von Lissabon eine wichtige Voraussetzung ist.

Handlungsfeld 1.2 „Unternehmens- und Existenzgründungsförderung“ greift den Förderbedarf insbesondere im Hochtechnologiebereich auf und verfolgt die folgenden Ziele: Intensivierung der FuE-Aktivitäten von Unternehmen und Steigerung der Anzahl innovativer Existenzgründungen insbesondere im Hochtechnologiebereich, sowie Erhöhung der Nutzung des e-Governments in KMU. Die Beseitigung von Finanzierungsengpässen steht dabei im Vordergrund.

Handlungsfeld 1.3 „Umwelttechnologie, Ressourceneffizienz, erneuerbare Energien“ wiederum fokussiert auf die mit der Göteborg-Strategie verfolgte Stärkung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und die Initiierung einer sog. „ökologischen Revolution“. Hierbei ist der identifizierte Förderbedarf des Faktors „Umwelt und Energie“ wichtig und die ökologischen Aspekte der anderen Wachstumsfaktoren werden aufgegriffen.

Prioritätsachse 2 widmet sich der für Hamburg und seine Stadtteile besonders wichtigen Förderung wirtschaftlicher Potenziale, Funktionen sowie lokaler Ökonomien auf Quartiersebene. Ziel der Prioritätsachse ist die **Sicherung und der Ausbau zukunfts- und wettbewerbsfähiger Stadt- und Stadtteilstrukturen**. Strategisch korrespondiert die Prioritätsachse 2 mit SZ 4, dessen Gegenstand die integrierte Entwicklung einzelner Stadtteile und Quartiere zur Erhöhung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit Hamburgs ist.

Die Stadtentwicklung besitzt mit einer eigenen Prioritätsachse demnach eine besondere Rolle innerhalb des hamburgischen EFRE-Programms. Vor dem Hintergrund des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ und der damit verfolgten Ziele bietet die integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung geeignete Ansatzpunkte für Interventionen, die positive Effekte auf die Entwicklung der Stadt Hamburg zeigen werden. Wie in der Programmstruktur in Kapitel 3.3 bereits dargestellt, ist die Prioritätsachse 2, anders als die erste Prioritätsachse, nicht näher untergliedert. Sie besteht aus dem gleichlautenden einzigen Handlungsfeld „Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung“ und beinhaltet – auf der Basis von partizipativen, integrierten und nachhaltigen Strategien – Maßnahmen, die auf die Unternehmens- und Branchenstruktur der zu fördernden Stadtteile und Quartiere sowie auf das dortige Wohn- und Arbeitsumfeld in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht wirken.

Ein unmittelbarer Bezug besteht zum 2009 aufgelegten „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE), in dem alle Aktivitäten zur Stadterneuerung in Hamburg gebündelt werden. Projekte und Maßnahmen im Rahmen von EFRE-Ziel 2 müssen sich danach zwingend in die Strategien zur Stadtteilentwicklung einordnen und regelmäßig den Bezug zu den lokalen Ökonomien herstellen.

Innerhalb der Prioritätsachse 2 werden folgende spezifische Ziele verfolgt:

- Flächenrecycling und effiziente Flächennutzung
- Stärkung von Stadtteil- und Quartiersmanagements und von lokalen Ökonomien
- Stärkung der Kulturwirtschaft und Ausbau von Stadtteilkulturzentren

Die **Querschnittsziele** „Chancengleichheit“ und „Umwelt“ werden im Auswahl- und Entscheidungsverfahren berücksichtigt. Umweltaspekten trägt auch vor allem Prioritätsachse 2 umfassend Rechnung.

Berücksichtigung des „Earmarking“

Das „Earmarking“ liegt mit insgesamt ca. 28,20 Mio. € bei rd. 80% aller EFRE-Mittel Hamburgs. Hierbei entfällt mit ca. 25,17 Mio. € das Gros der für die Lissabon-Strategie eingesetzten EFRE-Mittel auf die Prioritätsachse 1, die somit die „Lissabon-Achse“ des Programms darstellt. Prioritätsachse 2 trägt aufgrund ihres Fokus’ auf der Stadtteilentwicklung mit ca. 3,03 Mio. € zur Lissabon-Strategie bei. Je nach Projekten kann der Lissabon-Anteil auch höher oder niedriger ausfallen. In den jährlichen Durchführungsberichten wird über die verausgabten Mittel nach Kategorien berichtet, um im Rahmen der Projektauswahl ggf. einen größeren Wert auf dezidiert Lissabon-konforme Projekte zu legen. Zugleich trägt das Hamburger EFRE-Programm aber auch den Forderungen nach einer Berücksichtigung der „städtischen Dimension“ Rechnung.

3.4.3.2 Instrumente und Mittelausstattung des Hamburger EFRE-Programms

Mittelausstattung:

Im Operationellen Programm sind EFRE-Mittel in Höhe von rd. 35,27 Mio. € veranschlagt.

Tab. 1: Mittelausstattung des EFRE-Programms

	Gesamtes OP	**Prioritätsachsen**		
		1	**2**	**3**
Gesamtmittel EFRE (in T€)	35.269	25.600	8.400	1.268
Anteil Finanzmittel am Programm (in%)	100,00	72,58	23,82	3,60

Quelle: Eigene Darstellung

Der Schwerpunkt liegt mit rund 73% eindeutig auf der Prioritätsachse 1, während auf die Prioritätsachse 2 lediglich 24% entfallen. Die bei Erstellung des Operationellen Programms geplante Verteilung der Mittel auf der Basis der Codes stellt die folgende Tabelle 2 dar.

Tab. 2: Mittelausstattung des EFRE-Programms nach Ausgabenkategorien

Code	Ausgabenkategorien	Gesamtbetrag EFRE-Mittel je Ausgabenkategorie (in 1.000 EUR)	Gesamtsamtanteil an EFRE-Mitteln (in %)
	Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Unternehmergeist	**25.780**	**73,10**
1	FTE-Tätigkeiten in den Forschungszentren und in den Universitäten	1.120	3,18
2	FTE-Infrastrukturen (einschließlich Geräte- und Instrumentenausstattung sowie Hochgeschwindigkeits-Datennetze zwischen Forschungseinrichtungen) und Kompetenzzentren für spezifische Technologien	3.253	9,22
3	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetzwerke zwischen KMU sowie zwischen Unternehmen und Universitäten und allen sonstigen Arten von tertiären Bildungseinrichtungen, Regionalbehörden, Forschungszentren und wissenschaftlich-technologischen Clustern (Wissenschafts- und Technologieparks, Technologiezentren usw.)	2.408	6,83
4	Förderung der FTE-Tätigkeit, insbesondere in KMU (einschließlich des Zugangs zu FTE-Diensten in den Forschungszentren)	1.626	4,61
5	Dienstleistungen für Unternehmen und Unternehmensgruppen	1.231	3,49
6	Unterstützung für KMU im Hinblick auf die Förderung von Plänen zur nachhaltigen Produktion (Einführung von effizienten Umweltmanagementsystemen und Einführung und Nutzung von Technologien zur Verschmutzungsverhütung, Integration von umweltschonenden Technologien in den Unternehmen)	695	1,97
7	Investitionen zur Förderung von Forschung und Innovation in den Unternehmen (Verbreitung neuer Technologien, innovative Technologien, Gründung von neuen, aus Hochschulen, FTE-Zentren und bestehenden Unternehmen hervorgegangenen Unternehmen usw.)	9.093	25,78
8	Sonstige Investitionen in Unternehmen	2.402	6,81
9	Sonstige Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	3.952	11,21
	Informationsgesellschaft	**404**	**1,15**
11	Informations- und Kommunikationstechnologien (Zugang, Sicherheit, Interoperabilität, Risikoverhütung, Forschung, Innovation, e-Content usw.)	144	0,41
13	Dienste und Anwendungen für den Bürger (e-Gesundheit, e-Government, e-Learning, e-Eingliederung, usw.)	72	0,20

14	Dienste und Anwendungen für KMU (elektronischer Geschäftsverkehr, Aus-/Weiterbildung, Vernetzung usw.)	188	0,53
	Verkehr	**150**	**0,43**
23	Straßen auf regionaler und lokaler Ebene	150	0,43
	Energie	**1.614**	**4,58**
39	Erneuerbare Energien: Windkraft	135	0,38
40	Erneuerbare Energien: Sonnenenergie	135	0,38
41	Erneuerbare Energien: Biomasse	135	0,38
42	Erneuerbare Energien: Wasserkraft, Erdwärme usw., z.B. Wasserstofftechnologie	956	2,71
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiekontrolle	253	0,72
	Umwelt und Risikovorbeugung	**1.278**	**3,62**
44	Bewirtschaftung von Hausmüll und Industrieabfällen	15	0,04
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	21	0,06
49	Anpassung an den Klimawandel und Milderung seiner Auswirkungen	392	1,11
50	Sanierung von belasteten Industriegeländen und Flächen (innovativ)	300	0,85
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (einschließlich Natura 2000)	150	0,43
52	Förderung eines sauberen städtischen Nahverkehrs	400	1,13
	Tourismus/ Fremdenverkehr	**62**	**0,18**
57	Sonstige Beihilfen zur Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	62	0,18
	Kultur	**1.652**	**4,68**
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	1.020	2,89
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	354	1,00
60	Sonstige Beihilfen zur Verbesserung der kulturellen Dienstleistungen	278	0,79
	Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	**3.060**	**8,68**
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	3.060	8,68
	Prioritätsachse 3: Technische Hilfe	**1.269**	**3,60**
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	635	1,80
86	Evaluierung, Studien, Konferenzen, Publizität	634	1,80
Summe		**35.269**	**100,00**

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg (2007: 77-80)

Räumliche Schwerpunkte

Während in der Förderperiode 2000–2006 die Ziel-2-Interventionen in Höhe von 6,4 Mio. € nur im Stadtteil St. Pauli (ca. 20.000 Einwohner) eingesetzt wurden, profitiert im Zeitraum 2007–2013 das gesamte Stadtgebiet von der EFRE-Förderung. Eine stärkere räumliche Fokussierung auf das stadtentwicklungspolitische Schwerpunktgebiet des

„Sprungs über die Elbe“ war im Zuge der Programmplanung umfassend diskutiert worden, wurde aber schließlich nicht weiterverfolgt, um auch andere Stadtteile von der Förderung profitieren zu lassen. Von der Möglichkeit des Mitteleinsatzes etwa für europäische Kooperationen wurde im EFRE-Ziel-2-Programm kein Gebrauch gemacht.

3.4.3.3 Instrumente des EFRE-Programms

In 2009 hat Hamburg seine Bemühungen zur Umsetzung des Operationellen Programms EFRE Hamburg 2007–2013 intensiviert und eine Reihe von organisatorischen, verfahrenstechnischen und prozessoptimierenden Maßnahmen ergriffen bzw. umgesetzt.

- Mit dem **Pro-Ideenfonds** konnte 2009 ein zentrales Vorhaben in der Prioritätsachse 1 des EFRE-Programms bewilligt werden. Um technologisch innovative Existenzgründungen in der Vorgründungsphase in Hamburg zu unterstützen, wurde am 28.02.2009 im Rahmen des Hamburger Gründertages dieser Fonds offiziell gestartet. Ziel war es, etwa sieben Vorhaben pro Jahr zu fördern. Bis zum 31.12.2010 gingen 179 qualifizierte Anfragen beim Projektträger, der MAZ level one GmbH, ein. 86 Anträge wurden abschließend beurteilt und 41 davon gefördert. Der „Pro-Ideenfonds“ (seit 2008) zielt darauf ab, „ … in zukunftsträchtigen Technologiefeldern die markt- und produktbezogene Entwicklung von Geschäftsideen zu fördern,…“. „Der Fonds dient dazu, innovative, technologieorientierte Ideen und Ergebnisse im Hinblick auf eine Umsetzung in marktfähige Produkte zu prüfen. Er ist somit fokussiert auf vorwettbewerbliche Projekte im Pre-Seed-Bereich“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2009: 1). Er war ursprünglich mit einer Summe von 954.000 € ausgestattet, wurde aber aufgrund der positiven Resonanz Ende 2009 im Volumen verdoppelt. Die zur Verfügung gestellten Mittel setzen sich zu gleichen Teilen aus EU-Mitteln und Hamburger Haushaltsmitteln zusammen und ermöglichen eine personenbezogene Förderung bis zu 100%. Bis zum Jahresende 2010 wurden für 41 Projekte im Rahmen des „Pro-Ideenfonds“ rd. 983.442 € (EFRE-Anteil) bewilligt und hiervon 512.244 € ausgezahlt. Bislang gingen aus den geförderten Projekten fünfzehn Unternehmensgründungen hervor.
- In 2010 wurden drei weitere Vorhaben der Prioritätsachse 1 genehmigt, die in den Bereichen der Nanotechnologie, der erneuerbaren Energien und der Kreativwirtschaft zu einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes beitragen werden.
- Die „Richtlinie zur **Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Hamburger Forschungseinrichtungen, von Innovationen in KMU sowie von Netzwerken und Clustern**“ (FEI-Richtlinie, in Kraft getreten am 15.01.2010) fördert Forschungseinrichtungen sowie KMU in Höhe von 25 bis zu 80%. Fördergegenstand sind FuE-Vorhaben von Forschungseinrichtungen, Prozess- und Betriebsinnovationen im Dienstleistungssektor, Innovationsberatungsdienste sowie Koordinierungsstellen von Netzwerken und Clustern.
- Die Hamburger „**FuE-Richtlinie** zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Hamburger Unternehmen“ zielt auf die Förderung von Vorhaben der industriellen Forschung und der experimentellen Entwicklung von Unternehmen ab. Eine Förderung in Form von Zuwendungen und zinsgünstigen Darlehen reicht von 25 bis 80%. Die aktuelle Version der Richtlinie trat am 19.03.2010 in Kraft.
- Die „Fördergrundsätze für Prioritätsachse 2: **Integrierte und nachhaltige Stadtteilentwicklung**“ wurden am 27.11.2009 vorgelegt. Die Förderrichtlinie deckt alle Inhalte der Prioritätsachse 2 des EFRE-Programms ab, insbesondere Aktionen, die sich auf die Quartiersentwicklung beziehen. Die bis zu 50%ige Projektförderung ist eng mit

den Hamburger Strategien zur Stadtentwicklung und vor allem dem „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE) verknüpft. Die Kompatibilität mit diesen Programmen ist Förderbedingung. Der überwiegende Teil der Mittel in Prioritätsachse 2 soll für Projekte im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) 2013 verwendet werden. Inhaltlich befasst sich die IBA in großem Umfang mit Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Stadtteils Wilhelmsburg. Zwei Vorhaben in dieser Prioritätsachse wurden in 2010 bewilligt und vier weitere Vorhaben identifiziert, die für eine EFRE-Förderung infrage kommen können. Diese Vorhaben sind zurzeit in der fachlichen Prüfung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

3.4.4 Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten

Die Freie und Hansestadt Hamburg betrachtet ihre EU-Strukturprogramme als eigenständige, aber durchaus aufeinander bezogene Förderprogramme, die der wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und räumlichen Entwicklung der Stadt dienen. Als eine der verbindenden Klammern kann die ausgesprochene Innovationsorientierung der Programme angesehen werden. Eine Zusammenführung der Programme unter ein gemeinsames Dach wie etwa in Schleswig-Holstein wurde nicht angestrebt.

3.4.4.1 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Dem Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ dienen in Hamburg insbesondere das ESF- und das EFRE-Programm mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen. In Hamburg hat der ESF bereits eine lange Tradition und eine erkennbar höhere Mittelausstattung. In der Förderperiode 2000–2006 standen 133 Mio. € EU-Mittel für diesen Bereich zur Verfügung und konnte zu 98 % gebunden werden. In der Förderperiode 2007–2013 stehen im ESF-Programm rund 91 Mio. € EU-Mittel zur Verfügung.

Tab. 3: Mittelausstattung des ESF-Programms

Prioritätsachse	Inhalt	Mittelausstattung Mio €	Anteil am Gesamtprogramm in %
A	Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen	22,8	25,0
B	Verbesserung des Humankapitals	31,9	35,0
C	Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen	27,3	30,0
D	Transnationale Maßnahmen	5,4	6,0
E	Technische Hilfe	3,6	4,0
Summe		91,15	100,0

Quelle: Eigene Darstellung

Der ESF in Hamburg konzentriert sich auf drei Prioritätsachsen:

- Prioritätsachse A: Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen
- Prioritätsachse B: Verbesserung des Humankapitals
- Prioritätsachse C: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen

Als weitere Prioritätsachsen gelten transnationale Maßnahmen (D), die insbesondere die in Hamburg vertretenen Clusterbereiche auch international stärken sollen, sowie die technische Hilfe (Prioritätsachse E).

Aus den Prioritätsachsen werden spezifische Ziele sowie konkrete Aktionen/Maßnahmen abgeleitet.

Generell grenzen sich die Interventionen im Rahmen von ESF und EFRE dadurch ab, dass sich EFRE auf Unterstützung von Unternehmen/Gründungen und Infrastruktur (Sachkapital) bezieht, ESF dagegen ausgerichtet ist auf personengebundene Qualifizierung und Beratung.

Beide Strukturfonds werden getrennt voneinander durchgeführt, doch widersprechen sich die jeweiligen Programmplanungen nicht.

Das Hamburger ESF-Programm weist Schnittstellen zu dem des EFRE auf. Diese bestehen in der „Förderung von Netzwerken und Kooperationen zwischen Betrieben und von Betrieben mit Forschungseinrichtungen“ sowie „Förderung der Selbständigkeit und der Gründung von Betrieben“. Generell grenzen sich die Interventionen von ESF und EFRE dadurch ab, dass sich EFRE auf Unterstützung von Unternehmen/Gründungen und Infrastruktur (Sachkapital) bezieht, ESF dagegen ausgerichtet ist auf personengebundene Qualifizierung und Beratung sowohl der Beschäftigten als auch der Unternehmer. Sofern das EFRE-Programm gleichfalls Beratungsleistungen vorsieht, beschränken sich diese auf die innovativen Inhalte des Betriebszwecks.

3.4.4.2 Beitrag zur Landes- und Stadtentwicklungspolitik

Die Stadtentwicklung respektive Landesplanung ist in Hamburg Aufgabe der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Diese Behörde war von vornherein unmittelbar in die Programmgestaltung einbezogen, sodass insbesondere die Belange der Stadt- und Stadtteilentwicklung Berücksichtigung gefunden haben. Im Begleitausschuss ist die Behörde vertreten. In der Prioritätsachse 2 sind die Fachreferate der Behörde in das Förderverfahren eingebunden, wie z. B. für Projekte im Bereich des „Sprungs über die Elbe“ oder die Quartiersentwicklung. Die EFRE-Verwaltungsbehörde entscheidet in enger Abstimmung mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt über eingereichte Projekte.

Neben der Förderentscheidung über eine Reihe von durch Behörden beantragte Projekte aus den Bereichen Umwelt, Flächenrecycling, Kultur und Stadtteilentwicklung werden seit 2009 die Projekte im Wege von Wettbewerbsverfahren aus den Bereichen Stadtteil- und Quartiersentwicklung generiert.

Über die enge Einbindung der Projekte der Prioritätsachse 2 des EFRE-Programms in das Hamburger Stadterneuerungsprogramm RISE ist eine enge Verknüpfung zur Stadtentwicklung gegeben.

3.4.4.3 Politik für den ländlichen Raum

Das ELER-Programm Hamburg trägt den Titel „Stadt-Land-Fluss“ und bündelt die Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum. Finanziert wird dies mit Mitteln des ELER, der GAK und des Landes. Bereits zu Beginn der Programmplanung wurden die ländlichen Räume Hamburgs eindeutig definiert und umfassen die agrarischen Kulturlandschaften Altes Land, Vier- und Marschlande beiderseits der Elbe sowie eine Reihe von Feldmarken am Stadtrand, die noch über nennenswerte agrarische Strukturen verfügen (ca. 28 % des Stadtgebietes). Anfang 2008 hat sich im Rahmen des Programms Stadt-Land-Fluss eine lokale Arbeitsgruppe (LAG) gegründet, die – dem LEADER-Konzept folgend – die integrierte Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum Hamburgs umsetzt (Regionalmanagement seit September 2008) und Projekte entwickelt.

Die drei Schwerpunkte des Hamburger Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind:

- „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation“
- „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung“
- „Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“
- Als vierter Schwerpunkt gilt der LEADER-Ansatz.

Diese Schwerpunkte sind in ein übergreifendes Rahmenziel eingebettet: „Steigerung von Image und Identität“. Maßnahmen zur Umsetzung der Oberziele sollen immer auch zur Umsetzung des Rahmenziels beitragen.

Das Oberziel 1 greift die für die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg folgende besonders relevante Themen auf: Verfügbarkeit von Flächen, Investitionen in Produktionsanlagen, Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette und Investitionen in „Köpfe“. Mit rund 44 % der Fördermittel wird hier der Schwerpunkt im Bereich der Entwicklung einer urbanen Landwirtschaft gesetzt.

Das Oberziel 2 (25 % der Mittel) zielt auf die Verbesserung der Umweltqualität im ländlichen Bereich ab (u. a. Bewirtschaftung der Natura-2000-Flächen). Zusätzlich werden über den Programmplan Voraussetzungen zur Verbesserung der Biodiversität in der Metropole geschaffen und es wird der Versuch unternommen, eine größere Akzeptanz bei den Landwirten für Agrarumweltmaßnahmen zu erreichen.

Mit einem Anteil von insgesamt rund 30 % der gesamten Programmmittel für die Oberziele 3 und 4 (LEADER-Ansatz) werden deutlich neue Schwerpunkte in der hamburgischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gesetzt, nämlich im Bereich des Rahmenziels „Image und Identität“ sowie auch in der Berufsbildung. Mit den Maßnahmen beider Schwerpunkte kann in besonderer Weise Einfluss auf die Gestaltung der Stadt-Land-Beziehungen in einem Verdichtungsraum genommen werden.

3.4.4.4 Umwelt- und Naturschutzpolitik

Die für Umwelt- und Naturschutz zuständige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ist–neben der Prioritätsachse 2 und Handlungsfeld 1.3 „Umwelttechnologie, Ressourceneffizienz, erneuerbare Energien“ – über das Querschnittsziel „Umwelt“ und ein-

zelne Fördermaßnahmen (z.B. Altlastensanierung und Flächenrecycling, Förderung einer innovativen, nachhaltigen Nutzung von Natura-2000-Gebieten, Klimaschutz) in das EFRE-Programm sowie die Ausgestaltung des Schwerpunktes 2 des ELER-Programms eingebunden.

3.4.5 Vergleich mit der Programmplanungsperiode 2000–2006

Im Vergleich zur Programmplanungsperiode 2000–2006 ist zunächst zu bemerken, dass Hamburg erstmals von allen EU-Strukturprogrammen in vollem Umfang profitiert, aber auch entsprechende Verwaltungsstrukturen aufbauen musste. Die insgesamt an EU-Strukturfördermitteln zur Verfügung stehende Summe hat sich gegenüber 2000–2006 dennoch nur leicht erhöht, da die ESF-Mittel deutlich geringer ausfielen.

Im Bereich des EFRE-Programms ist erstmals das gesamte Stadtgebiet Förderkulisse, sodass Hamburg nur im Bereich ELER räumliche Schwerpunkte (die ländlichen Räume Hamburgs) setzt.

3.4.6 Stand der Umsetzung

Tab. 4: Stand der Umsetzung des EFRE-Programms (Stichtag 31.12.2010)

Prioritätsachsen/ Handlungsfelder	EFRE Mittel-dotierung 2007–2013	Projekte bis Ende 2009	Bewilligte EFRE-Mittel bis Ende 2010	Ausgezahlte EFRE-Mittel bis Ende 2010
	in €	Anzahl	in €	in €
Prioritätsachse 1:	25.600.000	45	2.600.766,58	939.027,94
Handlungsfeld 1.1		2	797.008,36	0
Handlungsfeld 1.2		41	983.441,99	512.244,50
Handlungsfeld 1.3		2	974.244,59	426.783,44
Prioritätsachse 2:	8.400.000	2	4.555.464,19	0
Prioritätsachse 3: Technische Hilfe	1.268.791	-	327.816,94	262.472,17
Gesamt:	35.268.791	47	7.637.976,07	1.201.500,11

Quelle: Eigene Darstellung

Erste Erfahrungen und Erkenntnisse zu Umsetzungsschwierigkeiten

Die Erfahrungen mit dem ESF-Programm sind sehr positiv, sowohl was die Programmaufstellung betrifft als auch im Hinblick auf die Qualität der Anträge in den Wettbewerbsverfahren sowie den Abfluss der Mittel. Vergleichbares gilt für das ELER-Programm.

Nach Startschwierigkeiten, die auf die größere Komplexität des EFRE in Hamburg – im Vergleich zur Förderperiode 2000–2006 – zurückzuführen sind und organisatorische Anpassungsmaßnahmen erforderlich machten, hat auch das EFRE-Programm „Fahrt aufgenommen“. In Prioritätsachse 2 (Stadtteilentwicklung) hat sich gezeigt, dass umweltbezogene und städtebaulich geprägte Projekte längere Planungsvorläufe benötigen.

Guido Nischwitz / Alexander Skubowius

3.5 Zusammenfassende Analyse zur Ausgestaltung und Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in den norddeutschen Bundesländern

3.5.1 Zur Bedeutung der EU-Strukturpolitik in den norddeutschen Bundesländern

Ende der achtziger Jahre erfuhr die europäische Struktur- und Regionalpolitik eine Aufwertung zu einem eigenständigen Politikbereich. Im Zuge dieses Prozesses wurde 1988 eine tief greifende Reform der Strukturpolitik und ihrer Instrumente beschlossen. Sie wurden auf das Ausgleichsziel ausgerichtet, auf die Stärkung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts der Gemeinschaft und den Abbau regionaler Disparitäten. Die wesentlichen Grundprinzipien der damaligen Reform haben auch in der aktuellen Programmplanungsperiode (2007–2013) weitgehend ihre Gültigkeit behalten. Dies sind die Grundsätze „Konzentration", „Zusätzlichkeit" und „Partnerschaft" sowie eine strategisch ausgerichtete mehrjährige „Programmplanung". Gleichzeitig wurden für die bis heute eingesetzten Strukturfonds EFRE und ESF eigene Verordnungen verabschiedet und den verschiedenen Zielen der Strukturpolitik zugeordnet.

Seit der Umsetzung der Reform in der ersten Programmplanungsperiode (1989–1993) profitieren die norddeutschen Bundesländer in einem sehr unterschiedlichen Umfang von dem förderpolitischen Instrumentarium der EU. Aus den Karten zu den bisherigen Fördergebietskulissen (vgl. Abb. 1) lässt sich entnehmen, dass in Norddeutschland im Zeitablauf die beihilfefähigen Gebiete je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand der Länder und der sich verändernden Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik variieren. Große Teile der Flächenländer fielen bis Ende 1999 unter das Ziel 5b „*Förderung der Entwicklung und Strukturanpassung ländlicher Gebiete*"[1], das später mit einem reduzierten Flächenumfang in die Ziel-2-Gebietskulisse (2000–2006) integriert wurde. Demgegenüber konnte der Stadtstaat Bremen angesichts der erheblichen strukturellen Umbrüche als einziges norddeutsches Bundesland seit 1989 durchgehend und in einem erheblichen Umfang von den Strukturinterventionen im Rahmen des Ziels 2[2] profitieren.[3] In Hamburg beschränkte sich hingegen der Einsatz von EFRE-Mitteln (Ziel 2) auf die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in einem Stadtteil (2000–2006).

Neben der Ausrichtung auf Ziele mit einem räumlichen Bezug (Ziel 1 und 2; 5b bis 1999) wurden auch flächendeckend horizontale Ziele verfolgt und umgesetzt. Mit dem Ziel 3 sollten u. a. die „*Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme*" (2000–2006) unterstützt werden.[4] Die entsprechenden Mittel aus dem zuständigen ESF wurden in allen norddeutschen Bundesländern flächendeckend in Anspruch genommen. Ein besonderer finanzieller Schwerpunkt lag dabei auf den beiden Stadtstaaten.[5]

---

[1] Ziel 5b; Strukturfonds: EFRE, ESF, EAGFL-A (1989–1999).

[2] Ziel 2; „*Umwandlung von Regionen bzw. Teilen von Regionen, die vom industriellen Niedergang betroffen sind*" (1989–1999); „*Unterstützung bei der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen*" (2000–2006); Strukturfonds: EFRE und ESF.

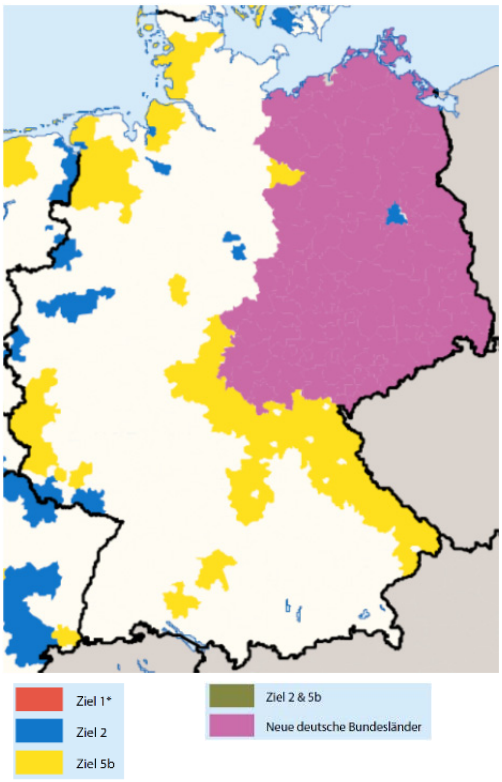
[3] In Niedersachsen waren seit 1989 die Gebiete Emden, Peine und Salzgitter durchgehend Ziel-2-Gebiete.

[4] Ziel 3; Strukturfonds: ESF (1989–2006).

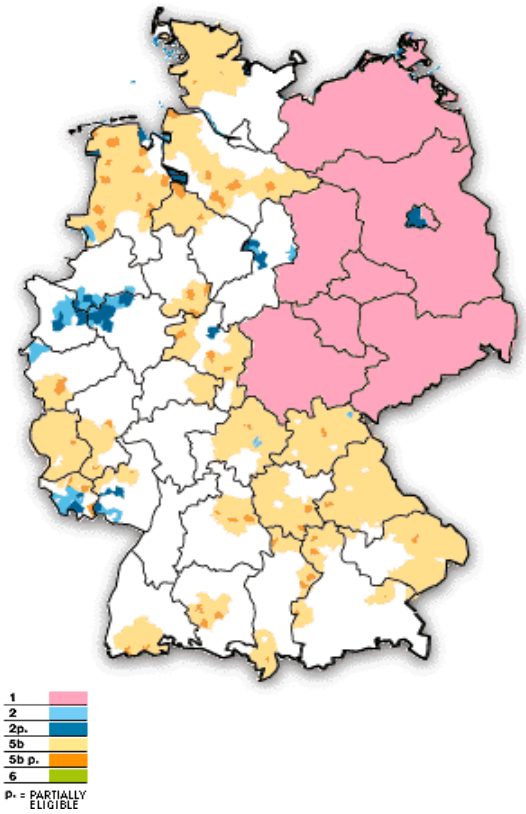
[5] In der Programmplanungsperiode 2000–2006 standen den norddeutschen Bundesländern zusammen knapp 900 Mio. € an ESF-Mitteln zur Verfügung. Davon entfielen auf Bremen ca. 140 Mio. und auf Hamburg 133 Mio. €. Bezogen auf die Einwohnerzahl waren dies in Bremen 210 €, in Hamburg 76 €, in Schleswig-Holstein 60 € und in Niedersachsen 57 € pro Kopf.

Abb. 1: Fördergebietskulissen der EU-Strukturfonds seit 1989 in Deutschland

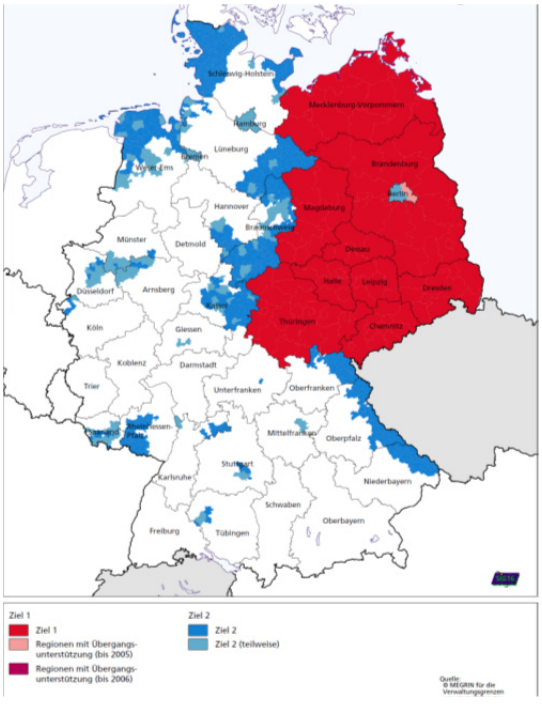
Programmplanungszeitraum 1989–1993



Programmplanungszeitraum 1994–1999



Programmplanungszeitraum 2000–2006



Programmplanungszeitraum 2007–2013

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach EU-Kommission

Mit Beginn der aktuellen Programmplanungsperiode (2007–2013) hat die EU ihre Strukturpolitik inhaltlich, räumlich und finanziell neu ausgerichtet:

- enge strategische und inhaltliche Ausrichtung an der überarbeiteten Lissabon-Strategie mit ihrem Wachstums-, Wettbewerbs- und Beschäftigungsziel, die eine strikte Zweckbindung („Earmarking“) der Fördermittel beinhaltet;
- strategische Ausrichtung der Strukturpolitik im politischen Mehrebenensystem und die Einführung einer dreistufigen Programmplanung;
- Anspruch an eine flächendeckende Gültigkeit und Wirksamkeit der Strukturpolitik, die auch strukturstarke Regionen und Städte einbezieht; der Fokus richtet sich weiterhin auf die Unterstützung der ärmsten Mitgliedsländer und Regionen;
- Neudefinition von drei Zielen, die einen gebietsbezogenen Ansatz verfolgen: „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ);
- Konzentration auf drei Instrumente: EFRE, ESF und der Kohäsionsfonds;
- „Mainstreaming“ der bisherigen Gemeinschaftsinitiativen (u. a. URBAN und INTERREG).[6]

Von besonderer Relevanz ist neben der Verzahnung von Ausgleichs- und Wachstumszielen die neue flächendeckende Gültigkeit des RWB-Ziels und eine Entflechtung der verbliebenen Strukturfonds EFRE und ESF. Dies erschwert eine Kombination beider Fonds in den Operationellen Programmen und Projekten.[7] Die neu formierten Fonds für den ländlichen Raum (ELER) und für die Fischerei (EFF) wurden aus der Strukturpolitik in die Verantwortung der GD Landwirtschaft übertragen. Die Folge ist eine noch stärkere Differenzierung in der Programmatik und Anwendung der verschiedenen Fonds auf Landes- und regionaler Ebene.

In den norddeutschen Bundesländern hat diese Neuorientierung unterschiedliche Auswirkungen. Aufgrund der unionsweiten Gültigkeit des RWB-Ziels können die Bundesländer erstmals ein Operationelles Programm (OP) zur Umsetzung des EFRE für ihr gesamtes Gebiet aufstellen und umsetzen. Gleichzeitig sind neben der Erweiterung der beihilfefähigen Gebiete die Fördertatbestände ausgeweitet und die verwaltungstechnischen Anforderungen erhöht worden.

Für Hamburg ergibt sich eine neue Situation, da das Land zum ersten Mal einer EFRE-Gebietskulisse unterliegt, wenn auch mit einem vergleichsweise bescheidenen finanziellen Rahmen (vgl. Tab. 1). Insgesamt betrachtet haben sich die zur Verfügung gestellten Strukturfondsmittel für die vier norddeutschen Bundesländer im Vergleich zur vorherigen Programmplanungsperiode beim EFRE um knapp 65% erhöht und beim ESF um 20% reduziert.[8] Ein erheblicher Anteil des EFRE-Zuwachses geht auf Niedersachsen und auf die Einordnung der Region Lüneburg in das Konvergenzziel (Phasing-out-Status) zurück.

[6] Die früheren Gemeinschaftsinitiativen wurden in die drei neuen Ziele aufgenommen: z. B. wurde INTERREG in das „ETZ“ integriert.

[7] Zwar wurden im neuen RWB-Ziel die früheren Ziele 2 und 3 zusammengelegt, die Strukturfonds und die entsprechenden OPs wurden allerdings inhaltlich stärker voneinander getrennt.

[8] EFRE: z. B. in Schleswig-Holstein von knapp 222 Mio. € (2000–2006) auf 374 Mio. € (2007–2013).

ESF: z. B. in Hamburg von 135 Mio. € (2000–2006) auf rd. 91 Mio. € (2007–2013).

Die Tabelle 1 verdeutlicht die aktuelle Verteilung der EU-Strukturmittel in Norddeutschland und ihren Anteil in Deutschland.

Tab. 1: Verteilung der EU-Strukturmittel (2007–2013) in den norddeutschen Bundesländern nach Fonds

	EU-Strukturfonds		EU-Fonds Ländl. Raum & Fischwirtschaft		EU-Fonds Mittel
	EFRE & ESF	*dav. EFRE*	ELER	EFF	gesamt
	in EUR				
Niedersachsen	1.674	*1.227*	965	25	2.664
Schleswig Holstein	474	*374*	302	16	792
Bremen	231	*142*	10	11	252
Hamburg	126	*35*	27	1	154
Norddeutschland gesamt	2.505	*1.778*	1.304	53	3.862
Deutschland	25.488	*17.897*	9.080	156	34.724
Anteil Norddeutschland in %	9,8	*9,9*	14,4	34,0	11,1

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach OPs der Bundesländer

Fazit

In Norddeutschland gibt es in beiden Flächenländern und in Bremen eine langjährige Erfahrung und Tradition in der Nutzung von europäischen Strukturmitteln. Vor dem Hintergrund der Größe der Bundesländer (Fläche, Bevölkerung) und der beobachtbaren strukturellen Umbrüche und Anpassungsprozesse scheint vor allem das Land Bremen von den Strukturinterventionen der EU zu profitieren, aber auch in gewisser Weise in seinem regionalpolitischen Handlungsspielraum hiervon abhängig zu sein.

3.5.2 Organisation der Regional- und Strukturpolitik

Die Regional- und Strukturpolitik der norddeutschen Bundesländer wird in einem hohen Maße von der Rahmensetzung der EU und dem Fördervolumen beeinflusst. Mit der Strukturpolitik und der EU-Beihilfenkontrolle (Wettbewerbsrecht) nimmt die Kommission auf die Ausrichtung und Finanzausstattung einen immer stärkeren und direkteren Einfluss.

Auch die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist bei stetig sinkenden Interventionsmitteln inhaltlich und finanziell stark mit der EU-Strukturpolitik und ihren Instrumenten wie dem EFRE verzahnt.[9] Angesichts der sich abzeichnenden Kürzungen der GRW-Fördermittel für die einzelbetriebliche Investitionsförderung hat Niedersachsen Anfang 2011 eine umfassende Neujustierung der GRW-/EFRE-Förderung vollzogen und setzt nun stärker als bisher auf innovative Vorhaben. Darüber hinaus werden allerdings auch weiterhin Mittel für Infrastruktur- und Tourismusprojekte eingesetzt.

Federführende Ressorts zur Organisation und Abwicklung der Regional- und Strukturpolitik und damit zur Erstellung und Umsetzung der EFRE-Programme (OP) sind die jeweiligen Landeswirtschaftsressorts:

- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW)
- Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, SH (MWV)
- Der Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH), Bremen
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Hamburg, (Amt A)

Die landesspezifischen Ressortzuschnitte weisen differenzierte fachliche Zuständigkeiten auf. Dies hat Auswirkungen auf den Aufwand, der zur Koordination und Verwaltung des Strukturfonds erforderlich ist. In Hamburg werden die zentralen Fonds EFRE, ESF und ELER in einer Behörde (BWA) bzw. einem Amt bearbeitet. In Niedersachsen übernimmt das MW die Federführung für die vier OPs für EFRE und ESF (Konvergenz- und RWB-Gebiet). Dabei hat das MW sich mit sechs weiteren Ressorts abzustimmen.

Einen eigenen Weg beschreitet das Land Schleswig-Holstein. Es hat zum einen seine vier wichtigsten mit EU-Mitteln finanzierte Politik- und Förderbereiche unter dem Dach des „Zukunftsprogramms SH“ gebündelt (siehe Abb. 1 in Kap. 3.1.1). Zum anderen fasst es in den einzelnen Politikbereichen wie der „Wirtschafts-/Regionalpolitik“ programmatische Ansätze und Fördermittel aus EU, Bund und Land zusammen, die im „*Zukunftsprogramm Wirtschaft*“ (ZPW) auf gemeinsame Umsetzungsstrukturen im Rahmen des zuständigen MWV zurückgreifen können (vgl. Kap. 3.1.1). Auch das Land Bremen versucht den Einsatz der verfügbaren EFRE-Mittel über strategisch ausgerichtete strukturpolitische Konzepte und Programme zu koordinieren (u. a. „*Strukturkonzept Land Bremen* 2015“; „*Innovationsprogramm 2020*“) (vgl. Kap. 3.3.2). Eine Besonderheit ergibt sich durch die Zusammensetzung des Stadtstaats aus zwei Städten. Die Belange von Bremerhaven werden gesondert, u. a. auch in einem eigenen Fachreferat, im SWH behandelt.

Organisation der Abwicklung

Bei der Umsetzung der Operationellen Programme werden die eingerichteten EFRE-Verwaltungsbehörden in den Wirtschaftsressorts durch zwischengeschaltete Stellen unterstützt. Sie sind für die Entgegennahme und Bearbeitung von Projektanträgen, für die Auswahl und Bewilligung, Betreuung und Beratung sowie für die Abwicklung und Überwachung der geförderten Vorhaben verantwortlich.

[9] Die GRW-Förderung ist dabei in ihrem Instrumentarium auf ausgewählte und strukturschwache Gebiete der einzelnen Länder begrenzt (in Norddeutschland seit Anfang 2011 nur noch C- und D-Fördergebiete). Für das Land Hamburg ist keine GRW-Fördergebietskulisse ausgewiesen. Vor allem in Niedersachsen leistet die GRW einen entscheidenden Beitrag zur Kofinanzierung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen des EFRE (rund 320 Mio. € im Zeitraum 2007–2013).

Die einzelnen Bundesländer haben hierfür sehr unterschiedliche Unterstützungsstrukturen aufgebaut. So ist in Niedersachsen die Niedersächsische Investitions- und Förderbank (NBank) die zentrale Antrag annehmende und bewilligende Stelle. In Schleswig-Holstein sind hingegen mit Blick auf eine Differenzierung in regionale, betriebliche und investive Projekte verschiedene Stellen zuständig.

Mit der Auswahl und Abwicklung in den Bereichen der betrieblichen Investitions- und Unternehmensförderung werden in der Regel Investitions- und Förderbanken (BAB, NBank, IB) sowie Wirtschaftsförderungseinrichtungen (WfB, WTSH) betraut. Bei regionalen, städtischen und umweltbezogenen sowie FuE-Projekten sind insbesondere die Fachreferate der zuständigen Fachressorts (u. a. SUBVE, BSU, MWV) zuständig. Angesichts differenzierter fachspezifischer Zuständigkeiten werden in Niedersachsen rd. 44% und in Bremen 34% des Finanzvolumens außerhalb des Wirtschaftsressorts gesteuert bzw. verwaltet. Eine Besonderheit bietet Schleswig-Holstein: Zur Umsetzung des ZPW wurde das Land in vier Förderregionen mit eigenen Geschäftsstellen und Regionalbeiräten eingeteilt. Sie leisten Aufgaben in der Projektberatung und -bewertung sowie in der Öffentlichkeitsarbeit.

Die norddeutschen Bundesländer haben bei der Auswahl der zu fördernden Projekte auf die Anwendung eines reinen Wettbewerbsverfahrens verzichtet, wie es zum Beispiel im benachbarten NRW praktiziert wird. Allerdings hat Niedersachsen mit Beginn der neuen Programmplanungsperiode durchgehend Scoring-Verfahren bei der Projektauswahl eingeführt. Die anderen Bundesländer nutzen bislang zur Projektauswahl Checklisten mit Auswahlkriterien für die einzelnen Förderbereiche, u. a. um den Beitrag zur Erfüllung der spezifischen und der querschnittsorientierten Ziele ermitteln zu können.[10]

Fazit

Die einzelnen Bundesländer gehen in der Organisation und Abwicklung ihrer Regionalpolitik unterschiedliche Wege. Deutliche Reformen, was die Neujustierung in der Ausrichtung, die verwendeten Instrumente und die Ablauforganisation betrifft, sind insbesondere in Bremen und in Schleswig-Holstein zu beobachten (siehe auch Kap. 3.3.2; 3.1.1). Sie setzen u. a auf eine strategisch orientierte Verzahnung der verschiedenen strukturpolitischen Ansätze und Fördermittel. Im Land Hamburg macht sich hingegen die mangelnde Erfahrung im Handling der europäischen Fonds wie EFRE und ELER bemerkbar, was zu gewissen Anlaufschwierigkeiten in der Organisation und Abwicklung geführt hat. Niedersachsen setzt auf eine stärker zentralisierte Projektabwicklung und hat mit dem Scoring-Verfahren in Norddeutschland erfolgreich ein neues Instrument im Auswahlverfahren etabliert. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit den „Regionalisierten Teilbudgets“ knapp ein Zehntel der Mittel „vor Ort“ verwaltet werden.

3.5.3 EFRE-Programmerstellung – die Operationellen Programme

Die Erstellung der einzelnen Operationellen Programme zur Durchführung des EFRE wurde zum Teil schon in 2005 vorbereitet (SH) und erfolgte im Jahr 2006 unter der Federführung der jeweiligen Wirtschaftsressorts der Länder. Eine wesentliche Grundlage bildet die Analyse der sozioökonomischen Ausgangslage, die Aufbereitung der bisheri-

[10] In Schleswig-Holstein steht in 2011 nach den Ergebnissen der Zwischenevaluation eine Überprüfung der Durchführungsmodalitäten an, die auch die Einführung von wettbewerblichen Verfahren mit Scoring-Kriterien beinhaltet (vgl. Kap. 3.1.7).

gen Erfahrungen in der Umsetzung des EFRE und darauf aufbauend die Formulierung von Zielen und Förderbedarfen. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern wurden in Bremen die sozioökonomische und die SWOT-Analyse durch die eigenen Fachressorts durchgeführt. Die anderen Bundesländer setzten hier bereits auf die Unterstützung und Kompetenz von Consultern.[11] Die Bearbeitung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Ex-ante-Evaluierung des EFRE-Programms wurde von allen norddeutschen Ländern nach „außen" vergeben.[12]

Das federführende Wirtschaftsressort und die begleitenden Consulter organisierten – zumeist auf der Fachebene – einen mehr oder weniger intensiven Aushandlungs- und Abstimmungsprozess mit den thematisch betroffenen Nachbarressorts und Fachreferaten. Während die Schnittstellen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie zur ländlichen Entwicklungspolitik infolge der veränderten Rahmensetzungen geringer bzw. schwieriger geworden sind, hat insbesondere die Innovations- und Forschungspolitik und damit das Bildungs-/Wissenschaftsressort an Bedeutung gewonnen. Weiterhin sind die Bau- und Umweltressorts durch einzelne Förderbereiche und das Querschnittsziel „Nachhaltigkeit" aktiv eingebunden.

In beiden Stadtstaaten hat sich das Wirtschaftsressort (SWH, BWA) in einem kurzen, iterativen Abstimmungsprozess (Fachgespräche, Workshops) mit der Stadtentwicklungs- und Umweltbehörde (SUBVE, BSU) sowie dem Bildungsressort auf die Grundzüge des OPs verständigt. In Bremen und Hamburg wurde bei der Programmerstellung bewusst auf eine gesonderte Öffentlichkeitsarbeit oder aktive Beteiligung von Bürgern oder Fachöffentlichkeit verzichtet. Die behördenintern abgesteckten Ziele und Handlungsrahmen sollten nicht durch unrealistische Erwartungen oder „Projektwünsche" gefährdet werden. Dem Grundprinzip der Partnerschaft in den Strukturfonds[13] versuchte man mit der Einbindung von Wirtschafts- und Sozialpartnern in der abschließenden Phase der Programmabstimmung Rechnung zu tragen (siehe Kap. 4.2).

Im Vergleich zu den Stadtstaaten haben die beiden Flächenländer – was die Abstimmung der Ressorts und die Einbindung der Stakeholder betrifft – bedeutend mehr Aktivitäten entfaltet. Dabei ist besonders Schleswig-Holstein hervorzuheben. Von Beginn an (Herbst 2005) wurden die zuständigen Landesressorts und Fachreferate, die Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der lokalen und regionalen Ebene in den Erarbeitungsprozess im Rahmen von Gesprächen, Veranstaltungen und Workshops eingebunden. In Niedersachsen wurden gleichfalls die Kommunen in einem Arbeitskreis und die Regionen durch Regionalkonferenzen beteiligt. So sind beispielsweise bei der Formulierung der Förderbereiche „*Touristische Infrastrukturen*" und bei den „*Regionalisierten Teilbudgets*" (vgl. Kap. 3.2.2) Vertreter der Kommunen und der Wirtschaftsförderung maßgeblich beteiligt gewesen. Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den Flächenländern bei der Einbindung und Abstimmung mit der Landesentwicklungspolitik und der Politik für den ländlichen Raum. In Niedersachsen findet bis heute kaum eine Abstimmung mit diesen im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) verankerten Politikbereichen statt.

[11] Die sozioökonomische und die SWOT-Analyse wurden vorrangig von der Prognos AG bearbeitet (SH, HH). In Niedersachsen wurden die sozioökonomische und die SWOT-Analyse vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung erstellt.

[12] Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein beauftragten die Rambøll Management GmbH mit der Betreuung der SUP und der Ex-ante-Evaluation. In Niedersachsen war MR mbH der Hauptauftragnehmer.

[13] Art. 11 „Partnerschaft" der VO 1083/2006 „Allgemeine Bestimmungen der EU-Strukturfonds".

Eine Abstimmung der verschiedenen EFRE-Programme über die Ländergrenzen hinweg, u. a. mit Blick auf die Initiierung von gemeinsamen Projekten in den beiden länderübergreifenden Metropolregionen, wurde nicht verfolgt bzw. war nicht erfolgreich.

Fazit

Bei der Programmerstellung übernehmen erwartungsgemäß die zuständigen Wirtschaftsressorts die Federführung. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch in der Wahrnehmung des Partnerschaftsprinzips, das auf die Einbindung von Nachbarressorts, von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie von NGOs abzielt. Es sind die Stadtstaaten, die eine breite gesellschaftspolitische Strategiediskussion vermeiden. Während im Stadtstaat Bremen in allen Phasen die Programmerstellung stark vom Wirtschaftsressort dominiert wurde, gab es in Schleswig-Holstein für betroffene Akteursgruppen ein Angebot an verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten, die auch genutzt wurden.

3.5.4 Strategien, Ziele, Handlungsschwerpunkte der EFRE-Programme

Strategische Grundlage

Die im Jahr 2006 erstellten und bis Mitte 2007 von der EU-Kommission notifizierten Operationellen Programme[14] mussten dem Prioritätenwechsel der EU-Strukturpolitik hin zu Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Innovation Rechnung tragen. Innerhalb dieser strategischen Rahmensetzung wurden auf der Grundlage der Aufbereitung der sozioökonomischen Ausgangslage, der SWOT-Analyse und mit den Erkenntnissen der bisherigen Ziel-2-Förderung eigene landesspezifische Förderstrategien erarbeitet. Im Vordergrund stand die Definition eines differenzierten Zielsystems, das in eine umsetzungsfähige Programmstruktur mit Prioritätsachsen und Förderbereichen sowie ersten Instrumenten und Förderprogrammen übersetzt wurde.

Darüber hinaus haben insbesondere Bremen und Schleswig-Holstein ihr OP in einen eigenen strategischen Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik eingebettet (vgl. Kap. 3.3.1; 3.3.2). In Bremen sind hier die regionale Innovationsstrategie („*Innovationsprogramm 2020"*) und die Strukturkonzepte für das Land und Bremerhaven zu nennen (vgl. Kap. 3.3.2). In Schleswig Holstein ist das OP in das „*Zukunftsprogramm Wirtschaft*" (ZPW) integriert (vgl. Kap. 3.1.3.1). In Hamburg werden die Ziele und Förderbereiche der Stadtentwicklung mit den formulierten Leitbildern der Metropole verknüpft (vgl. Kap. 3.4.4).[15]

Zielsetzungen und Zielsystem

Bei der Formulierung der EFRE-Programme und ihrer Ziele ist insbesondere in den Flächenländern die Frage nach ihrer Ausrichtung auf Ausgleichs- und/oder Wachstumsziele thematisiert worden. Mit Blick auf die neuen strukturpolitischen Prioritäten, die thematische Konzentration auf Wissen und Innovation sowie auf die Earmarking-Kriterien wurde für das flächendeckende RWB-Ziel eine Benachteiligung der strukturschwächeren Räume befürchtet.

[14] Eine Ausnahme bildet das EFRE-OP des Landes Hamburg, das erst im Dezember 2007 von der Kommission genehmigt wurde.

[15] Leitbilder „*Metropole Hamburg – Wachsende Stadt*" (2003) und „*Leitbild Hamburg – Wachsen mit Weitsicht*" (2010); „*Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung*" (RISE; 2009).

Eine Lösung bot sich mit einem an Wachstums- und Ausgleichszielen gleichermaßen orientierten OP an. Die Flächenländer operieren daher im Vergleich zu den Stadtstaaten mit einem sehr viel breiter angelegten Ziel- und Programmkatalog. Tabelle 2 zeigt die Zusammensetzung der Zielsysteme in Norddeutschland.

Für beide Flächenländer lassen sich Übereinstimmungen in der Formulierung der Zielsetzungen konstatieren, auch wenn sie z. T. unterschiedlich betitelt und gruppiert sind. Im Mittelpunkt der Flächenländer-Programme stehen folgende vier strategische Ziele:

- Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit
- Förderung von Wissensentwicklung und Innovation
- Unterstützung der wirtschaftsnahen Infrastruktur
- Stärkung der Städte

In Schleswig-Holstein werden zusätzlich die Förderung (regionaler) Cluster- und Kooperationsstrukturen sowie die Erschließung von Potenzialen der Tourismus- und Kulturwirtschaft als zentrale Ziele definiert.

Tab. 2: Das Zielsystem der norddeutschen EFRE-Programme 2007–2013

	Oberziel	Ziele (absolut)	
		strategisch	spezifisch
Niedersachsen	Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum	4	11
Schleswig-Holstein	Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	6	19
Bremen	Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und daraus resultierende zukunftsfähige Arbeitsplätze	2	7
Hamburg	Ausbau der Funktion Hamburgs als innovationsorientierte Metropole und Stärkung der internationalen Attraktivität für Investoren und Arbeitskräfte	4	10

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach den OPs der nordwestdeutschen Länder (vgl. Kap. 3.1-3.4)

Die beiden Stadtstaaten haben ein vergleichsweise schlankes und flexibles Zielsystem definiert. Im Fokus steht zum einen die Unterstützung eines Wissens- und Technologietransfers, u. a. zur Stärkung der unternehmerischen Anpassungsfähigkeit, und zum anderen eine Sicherung und Stärkung wettbewerbsfähiger Stadtstrukturen. Bremen und Hamburg haben ihr Zielsystem sehr deutlich auf die Bereiche Wissen und Innovation ausgerichtet.

Handlungsschwerpunkte – die Programmstruktur

Zur Operationalisierung der EFRE-Programme ist das Zielsystem in eine Programmstruktur mit Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkten und Förderbereichen bzw. Handlungsfeldern übertragen worden. In Niedersachsen hat man das Zielsystem entsprechend den strategischen Ansätzen unverändert in die Programmstruktur überführt. Demgegenüber wurde in Schleswig-Holstein eine eigene Programmstruktur mit vier prägnanten Prioritätsachsen und entsprechenden Handlungsfeldern definiert, denen die verschiedenen Ziele zugeordnet sind.

Tab. 3: Die Programmstruktur der norddeutschen EFRE-Programme 2007–2013

	Oberziel	Prioritäten/ Schwerpunkte	Förderbereiche /Handlungsfelder
Niedersachsen	Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum	4	11
Schleswig-Holstein	Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	4	12
Bremen	Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und daraus resultierend zukunftsfähige Arbeitsplätze	2	7
Hamburg	Ausbau der Funktion Hamburgs als innovationsorientierte Metropole und Stärkung der internationalen Attraktivität für Investoren und Arbeitskräfte	2	10

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach den OPs der nordwestdeutschen Länder (vgl. Kap. 3.1-3.4)

Trotz ähnlicher Zielsysteme und darauf aufbauender Schwerpunktsetzungen kann man für die Flächenländer eine unterschiedliche Gewichtung in der Umsetzung ihrer EFRE-Programme feststellen. Anhand der Anteile an der finanziellen Ausstattung lassen sich deutliche Unterschiede in der landesspezifischen Schwerpunktsetzung erkennen (vgl. Tab. 4). In Schleswig-Holstein nehmen Maßnahmen zur Innovationsförderung (Wissenstransfer, Netzwerke, wirtschaftsnahe Forschungsinfrastruktur) sowie zur betrieblichen Investitionsförderung einen hohen Stellenwert ein. In Niedersachsen (Konvergenz und RWB) dominieren hingegen eher klassische strukturpolitische Maßnahmen (Infrastrukturen, einzelbetriebliche Förderung). Dabei lassen sich für Niedersachsen durchaus auch Unterschiede zwischen dem RWB- und dem Konvergenzgebiet aufzeigen.

Tab. 4: Anteil der finanziellen Ausstattung der EFRE-Schwerpunkte in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (in %)

Prioritätsachse / Schwerpunkt	Niedersachsen		Schleswig-Holstein
	gesamt	RWB	
Spezifische, wirtschaftsnahe Infrastrukturen	29,2	*25,5*	10,4
Betriebliche Wettbewerbsfähigkeit	25.5	*31,3*	31,3
Wissen und Innovation	23,5	*24,4*	38,0
Regionale Potenziale / Umwelt und Stadt	18,6	*15,7*	17,0

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach den OPs von Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. Kap. 3.1, 3.2)

Die beiden Stadtstaaten heben sich deutlich bezüglich der Programmstruktur von den Flächenländern ab. Bremen und Hamburg konzentrieren sich auf wenige Prioritätsachsen und Förderbereiche, um in der Umsetzung möglichst flexibel zu sein. Dabei werden die inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkte im Wesentlichen auf den Bereich „Innovation und Wissen“ gelegt, in den jeweils mehr als zwei Drittel der EFRE-Mittel fließen (vgl. Tab. 5). Darunter fallen – wenn auch begrenzt – Maßnahmen zur betrieblichen Investitionsförderung.

Unterstrichen wird diese strukturpolitische Neuausrichtung (insbesondere in Bremen) durch den Anteil der EFRE-Mittel nach den vorrangigen Themen bzw. Ausgabenkategorien. Für den Bereich „*Forschung und technologische Entwicklung* (FTE)“ (Maßnahmencodes 01-09) sind in Bremen 63% und in Hamburg 73% der verfügbaren Finanzmittel vorgesehen.

Tab. 5: Anteil der finanziellen Ausstattung der EFRE-Schwerpunkte in Bremen und Hamburg (in %)

Prioritätsachsen	Bremen	Hamburg
Innovationen und Wissen	66,7	72,6
Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung	31,7	23,8

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach den OPs von Bremen und Hamburg (vgl. Kap. 3.3, 3.4)

Räumliche/regionale Schwerpunkte

Die norddeutschen Bundesländer haben auf räumliche bzw. regionale Schwerpunktsetzungen in ihrer EFRE-Ziel- und Programmgestaltung weitgehend verzichtet. Dennoch gibt es gewisse Besonderheiten.

Niedersachsen unterliegt mit der Einordnung der Region Lüneburg als Konvergenzgebiet zwei unterschiedlichen strukturpolitischen Zielen mit entsprechenden Programmen und Finanzmitteln, die eine „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ erschweren. Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal ist die Einführung von regionalisierten Fördermitteln (sog. Regionalisierte Teilbudgets). Sie werden von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Trägerorganisation umgesetzt.

Schleswig-Holstein hat zwar keine differenzierte Fördergebietskulisse ausgewiesen, das Land aber in vier Förderregionen mit eigenen Geschäftsstellen eingeteilt. Für diese Regionen werden auch bewilligte Fördermittel separat ausgewiesen.

In den Stadtstaaten sind im Rahmen der zweiten Prioritätsachse durchaus stadtteil-, quartiers- oder wirtschaftsraumbezogene Handlungsfelder definiert worden (z.B. die Überseestadt in Bremen). Darüber hinaus kann Bremen aufgrund der administrativen Aufgliederung in zwei Städte mit einer weiteren Besonderheit aufwarten. Dies gilt es bei der Programmaufstellung und -umsetzung immer angemessen zu berücksichtigen. Demnach gibt es Forderungen seitens der Stadt Bremerhaven und entsprechende Zusagen des Landes, bestimmte Anteile an den Interventionsmitteln zu erhalten. Eine regionale Zuordnung der EFRE-Mittel weist die EFRE-Verwaltungsbehörde regelmäßig aus.

Fazit

Die norddeutschen Bundesländer haben die Neuorientierung der EU-Strukturpolitik auf eine sehr unterschiedliche Weise aufgegriffen und umgesetzt. Die Flächenländer haben sich bemüht, den Anforderungen an Ausgleichs- und Wachstumsziele gleichermaßen gerecht zu werden. Die vergleichsweise breite Strukturierung des Zielsystems und der Handlungsschwerpunkte im OP ist den Befürchtungen geschuldet, die strukturschwächeren Regionen könnten durch die Einbeziehung der starken Zentren an Aufmerksamkeit und Finanzmitteln verlieren. Dabei setzt Niedersachsen am stärksten auf eher klassische strukturpolitischen Prioritäten und Maßnahmen. Eine deutliche Neujustierung mit Blick auf die Bereiche Wissen, Innovation und Forschung sind für Schleswig-Holstein und vorrangig für Bremen zu konstatieren. Beide Bundesländer haben gleichzeitig den EFRE und das OP in eine grundlegende Reform ihrer Struktur- und Regionalpolitik eingebettet. Es sind – angesichts ihrer spezifischen Ausgangslage – die Stadtstaaten, die mit einer schlanken und flexiblen Ziel- und Programmstruktur verstärkt der EU-Strategie für Wachstum, Wettbewerb und Innovation Rechnung tragen.

3.5.5 Mittelausstattung der Operationellen Programme und aktueller Bewilligungsstand

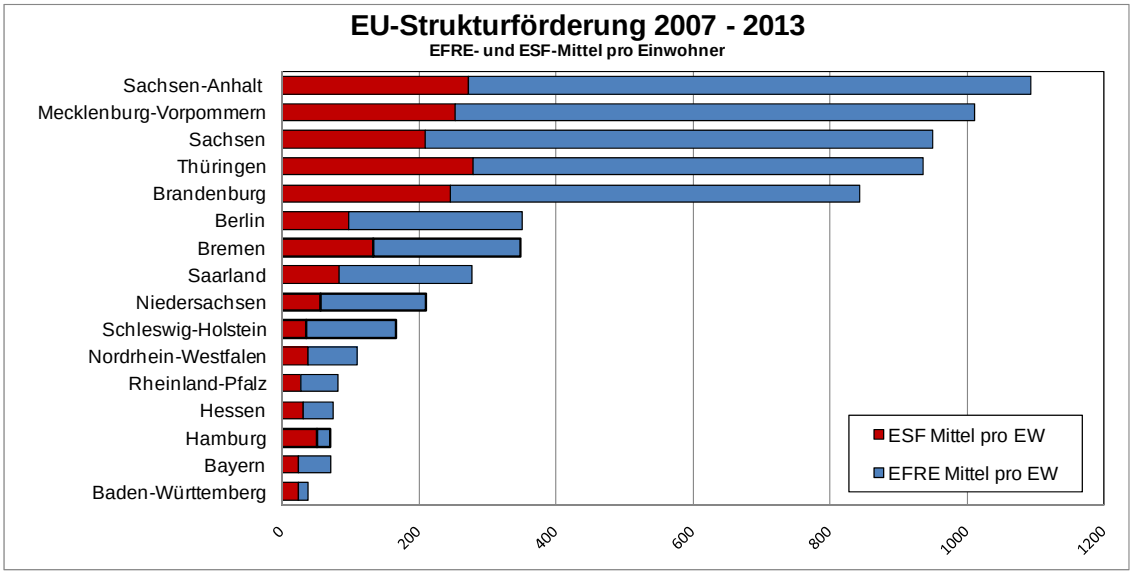
Nach der Skizzierung der strategischen Ausrichtung der EFRE-Programme in den vier norddeutschen Bundesländern werden die entsprechenden Ziele und Handlungsschwerpunkte verglichen und bewertet. Abschließend wird die Mittelausstattung für die aktuelle Förderperiode 2007–2013, die geplante Mittelaufteilung nach Schwerpunktthemen sowie der aktuelle Umsetzungsstand der EFRE-Programme herausgearbeitet und untersucht.

EFRE-/ESF-Mittelausstattung für die aktuelle Förderperiode 2007–2013

Gemessen an der finanziellen Ausstattung der EFRE- und ESF-Programme für Deutschland insgesamt, entfällt auf die norddeutschen Bundesländer etwa ein Zehntel aller Strukturfondsmittel (vgl. Tab. 1). Innerhalb der vier norddeutschen Länder überwiegt Niedersachsens Anteil mit rund 1,6 Mrd. € deutlich und bindet zwei Drittel aller Strukturfondsmittel. Damit erhält Niedersachsen rund dreimal so viel EFRE- und ESF-Mittel wie Schleswig-Holstein. EFRE und ESF haben dabei einen unterschiedlich großen Anteil. So spielt der ESF – gemessen an den EFRE- bzw. ESF-Gesamtmitteln – vor allem in Hamburg und Bremen eine deutlich größere Rolle.

Aufgrund der größeren Aussagekraft wird zur Bewertung der bundesweiten Verteilung der EFRE- bzw. ESF-Mittel der Mitteleinsatz je Einwohner herangezogen (Abb. 2). Besonders deutlich ist die im Vergleich zu den norddeutschen Bundesländern immer noch sehr intensive Förderung in Ostdeutschland. Erst mit vergleichsweise großem Abstand folgen die westdeutschen Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie das Saarland. Unter den westdeutschen Flächenländern weisen Niedersachsen und Schleswig-Holstein die mit Abstand höchsten EFRE- und ESF-Mittel je Einwohner auf. Auffallend ist vor allem, dass Niedersachsen in dieser Förderperiode pro Kopf fast doppelt so viele EU-Strukturfondsmittel einsetzen wird wie das Land Nordrhein-Westfalen.

Abb. 2: EFRE- und ESF-Mittelansatz 2007–2013 nach Bundesländern je Einwohner



Quelle: BMWi, eigene Berechnungen

Die strategischen Ansatzpunkte und die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Handlungsfelder und Maßnahmen erschweren grundsätzlich einen Vergleich der Mittelansätze zwischen den einzelnen Bundesländern. Dazu wurden die teilweise sehr heterogenen Bereiche inhaltlichen Schwerpunkten zugeordnet, die auf den von der EU-Kommission vorgegebenen 86 Themencodes[16] basieren:

- Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes (01-15, ohne Code 8): Hierzu zählen einerseits FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren, Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen Unternehmen und Hochschulen, Forschungszentren, Wissenschafts- und Technologieparks sowie Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation (insbesondere in KMU), andererseits die Förderung der Informationsgesellschaft einschließlich entsprechender IuK-Infrastrukturen (z. B. Breitbandnetze).
- Sonstige Unternehmensinvestitionen (Code 08): insbesondere einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der GRW-Förderung.
- Verkehrsinfrastrukturen (Code 16-32): u. a. Straßen- und Schienenverkehr, Häfen.

[16] Vgl. EFRE-VO und Operationelle Programme.

- Energie, Umwelt, Risikovorbeugung (Code 33-54): u.a. transeuropäische Energienetze, erneuerbare Energien, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz.
- Tourismus/Fremdenverkehr, Kultur (Code 55-60).
- Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete und Verbesserung sozialer Infrastrukturen (Code 61 und 75).
- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer einschließlich der Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung und Nachhaltigkeit sowie Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und zur Förderung des Humankapitals (Code 62-80 ohne 61,75).

Innerhalb von Norddeutschland nimmt entsprechend der Lissabon-Strategie die Förderung von Innovationen und technologischer Entwicklung einen besonderen Stellenwert ein (Tab. 6, Abb. 3). Vor allem Bremen und Hamburg sind in hohem Maße auf diesen Schwerpunkt ausgerichtet. In den beiden Flächenländern spielt neben der Innovationsförderung die betriebliche Investitionsförderung eine wichtige Rolle. Hierunter fallen sowohl die Fördertatbestände im Rahmen der einzelbetrieblichen GRW-Förderung als auch spezifische KMU-Förderprogramme und Fondslösungen. Darüber hinaus dominieren in Niedersachsen und Schleswig-Holstein auch eher klassische strukturpolitische Maßnahmen wie Verkehrsinfrastrukturen (v.a. im niedersächsischen Konvergenzgebiet), Tourismus und Kultur sowie bauliche Infrastrukturen für Aus- und Weiterbildungszentren. Besondere Schwerpunkte bilden in allen Bundesländern die Themenfelder „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sowie „Energie, Umwelt und Risikovorbeugung“.

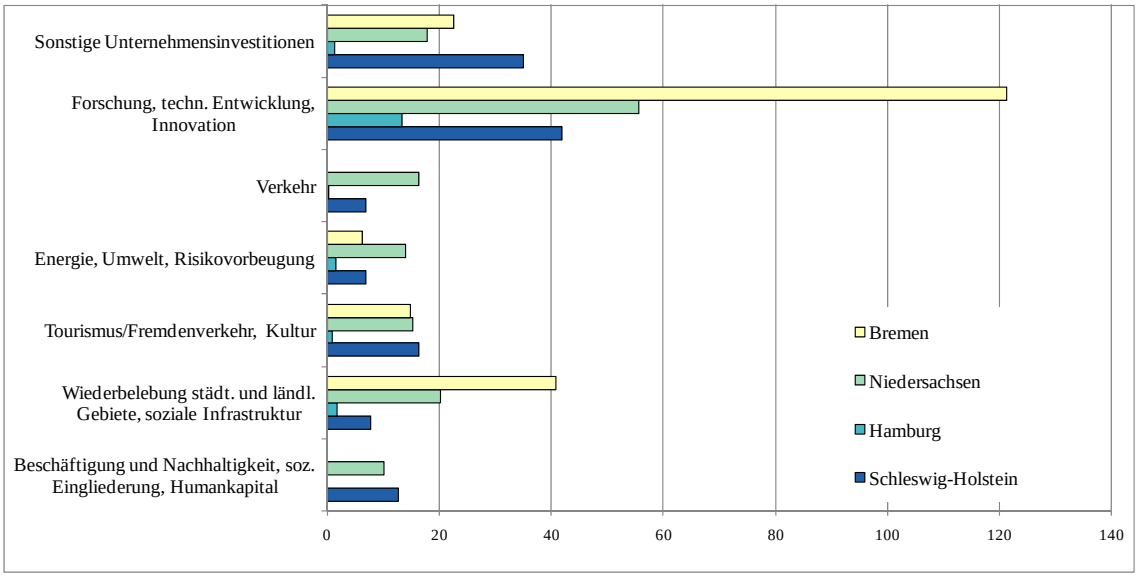
Tab. 6: EFRE-Mittelansatz 2007–2013 nach Bundesländern und Schwerpunktthemen (Anteile in % an insgesamt)

	NDS	SH	HB	HH	Norddeutschland
Forschung, techn. Entwicklung, Innovation, Informationsgesellschaft	37,2	32,7	58,9	69,9	38,6
Sonstige Unternehmensinvestitionen	12,0	27,3	11,0	7,1	15,0
Verkehr	11,0	5,5	0,0	0,4	8,7
Energie, Umwelt, Risikovorbeugung	9,4	5,5	3,0	8,5	8,1
Tourismus / Fremdenverkehr, Kultur	10,2	12,8	7,2	5,0	10,4
Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete, soziale Infrastruktur	13,5	6,1	19,8	9,0	12,3
Beschäftigung und Nachhaltigkeit, soz. Eingliederung, Humankapital	6,8	10,0	0,0	0,0	6,8
Gesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Quellen: Operationelle Programme für den EFRE in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg; eigene Berechnungen des NIW

Gemessen an den EFRE-Mittelansätzen je Einwohner zeigt sich für die vier norddeutschen Länder ein noch differenzierteres Bild (Abb. 3): Während Bremen aufgrund seiner anhaltenden strukturellen Schwäche in der aktuellen Förderperiode rd. 200 € EFRE-Mittel je Einwohner zur Verfügung stehen (vor allem in den Schwerpunkten „Innovation“ und „Nachhaltige Stadtentwicklung“), sind es in Niedersachsen knapp 150 € je Einwohner und in Schleswig-Holstein etwa 130 € je Einwohner. Hamburg kann demgegenüber – als „Wachstumsmotor des Nordens“ – (vgl. Kap. 2.3) nur mit EFRE-Mitteln in Höhe von 20 € je Einwohner planen.

Abb. 3: EFRE-Mittelansatz 2007–2013 nach Bundesländern und Schwerpunktthemen je Einwohner, Angaben in € je Einwohner



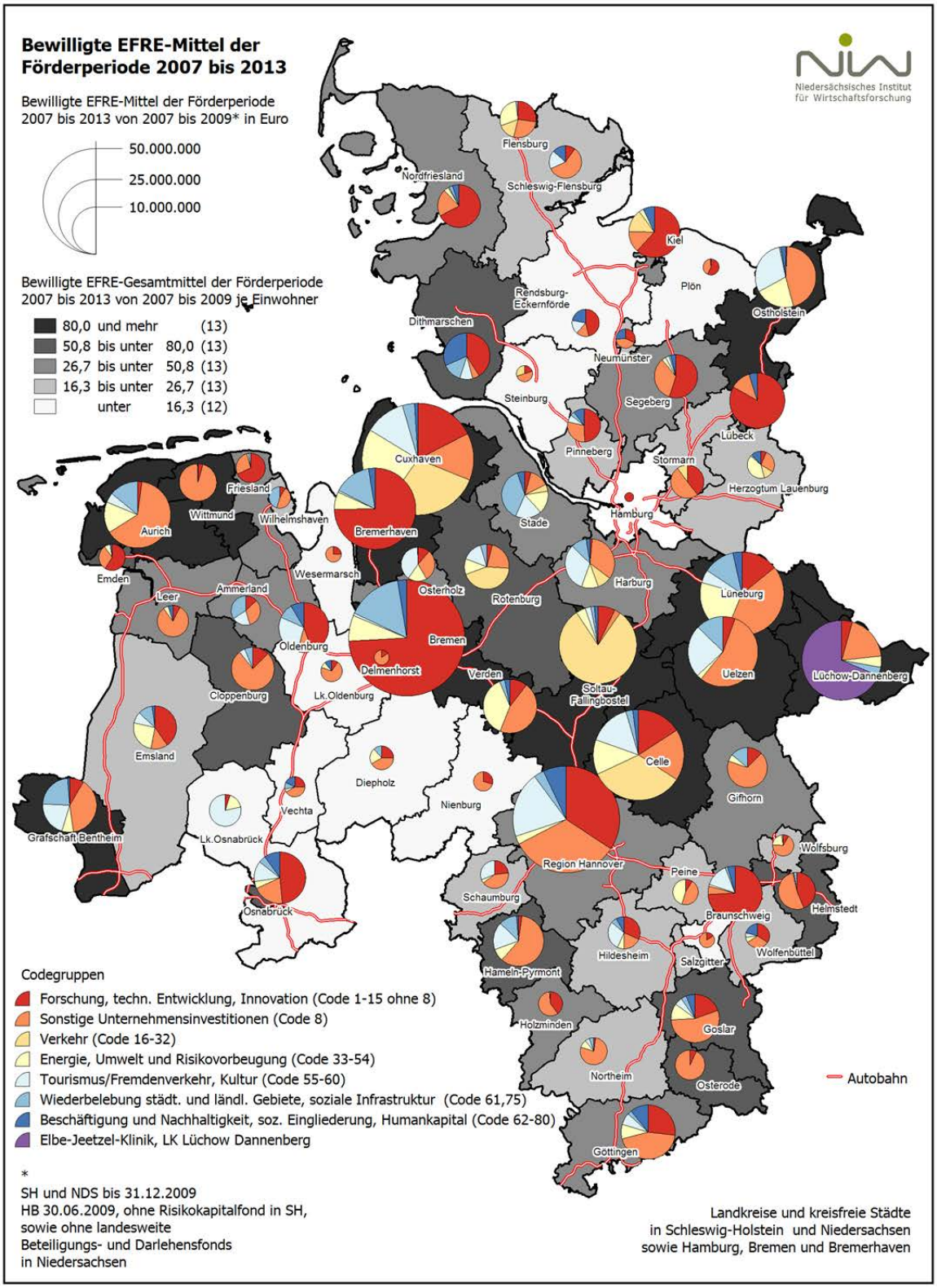
Quellen: Operationelle Programme für den EFRE in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg; eigene Berechnungen des NIW

Umsetzungsstand der EU-Strukturpolitik in Norddeutschland

Zur Verdeutlichung des Umsetzungsstandes der EFRE-Strukturfondsförderung in den norddeutschen Bundesländern können die bislang gebundenen Mittel bzw. die Projektbewilligungen herangezogen werden (Abb. 4). Für die Jahre 2007–2009 zeigen sich insgesamt noch vergleichsweise große Unterschiede im Mittelabfluss:

- Die höchste Förderintensität (bewilligte Fördermittel je Einwohner) wird erwartungsgemäß im niedersächsischen Konvergenzgebiet (ehem. Regierungsbezirk Lüneburg) erreicht, da hier deutlich höhere Förderquoten als im RWB-Gebiet zulässig sind.
- Darüber hinaus zeigt sich aber auch, dass bis auf das wirtschaftlich starke Hamburg (vgl. Kap. 2.3) auch alle größeren Städte bzw. Verdichtungsräume in hohem Maße von der Strukturfondsförderung profitieren. Dies gilt neben Bremen und Bremerhaven vor allem für die Region Hannover sowie die Großstädte Kiel, Lübeck, Osnabrück und Oldenburg, die bislang kein EFRE-Fördergebiet waren.
- Weitere räumliche Schwerpunkte hinsichtlich des Mittelabflusses sind derzeit auch der ostfriesische Küstenraum und Teile Südniedersachsens. Vergleichsweise gering sind die Fördermittelbindungen bislang im mittleren Niedersachsen sowie in Teilen Schleswig-Holsteins.

Abb. 4: Umsetzungsstand der EU-Strukturpolitik in Norddeutschland



Quellen: Senator für Wirtschaft und Häfen (Bremen), Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Schleswig-Holstein), Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Hamburg) und Strukturfondsmanager des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Niedersachsen); eigene Berechnungen des NIW

Insgesamt ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bewilligungen nach knapp der Hälfte der Förderperiode (Ende 2009) noch sehr unterschiedliche Stände aufweisen.[17] Während in Bremen schon mehr als zwei Drittel aller Fördermittel gebunden sind, hat Hamburg – bei einem deutlich kleineren Gesamtvolumen – bislang nur sehr wenige Projekte gestartet. Bis auf Hamburg liegen allerdings alle norddeutschen Bundesländer hinsichtlich der Mittelvergabe im Plan (vgl. auch Halbzeitevaluierungen und jährliche Durchführungsberichte). Neben den unterschiedlichen Bewilligungsständen in den einzelnen Bundesländern gibt es noch weitere Gründe, die eine abschließende Bewertung des Umsetzungsstandes zum jetzigen Zeitpunkt erschweren:

- So sind bspw. einige der Richtlinien bzw. Instrumente erst verzögert in Kraft getreten, teilweise bedingt durch intensive Ressort-Abstimmungsprozesse zu Beginn der Förderperiode.
- Die Umsetzung komplexer Programme ist für alle beteiligten Akteure teilweise mit einem deutlich erhöhten Vorbereitungsaufwand hinsichtlich der Antragsstellung oder der Projektplanung verbunden, sodass erfahrungsgemäß ein späterer Projektbeginn einzuplanen ist. Dies gilt bspw. für Cluster- und Netzwerkprojekte, Fonds, aber auch für viele Infrastruktur- und Stadtentwicklungsprojekte.
- Demgegenüber hat in einigen der klassischen Förderbereiche eine schnellere bzw. vorgezogene Umsetzung stattgefunden. Dies gilt vor allem für die einzelbetriebliche GRW-/EFRE-Förderung in Niedersachsen, bei der es in den Jahren 2008 und 2009 – nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung durch das Konjunkturpaket II und einer temporären Absenkung des privaten Kofinanzierungsanteils – zu einem massiven Anstieg der Antragstätigkeit gekommen ist.
- Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es in einigen Förderbereichen de facto eine „Vorfestlegung“ auf bestimmte (Groß-)Projekte gibt (z. B. Infrastrukturvorhaben, Tourismus), deren Bewilligung noch aussteht, aber fest eingeplant ist.

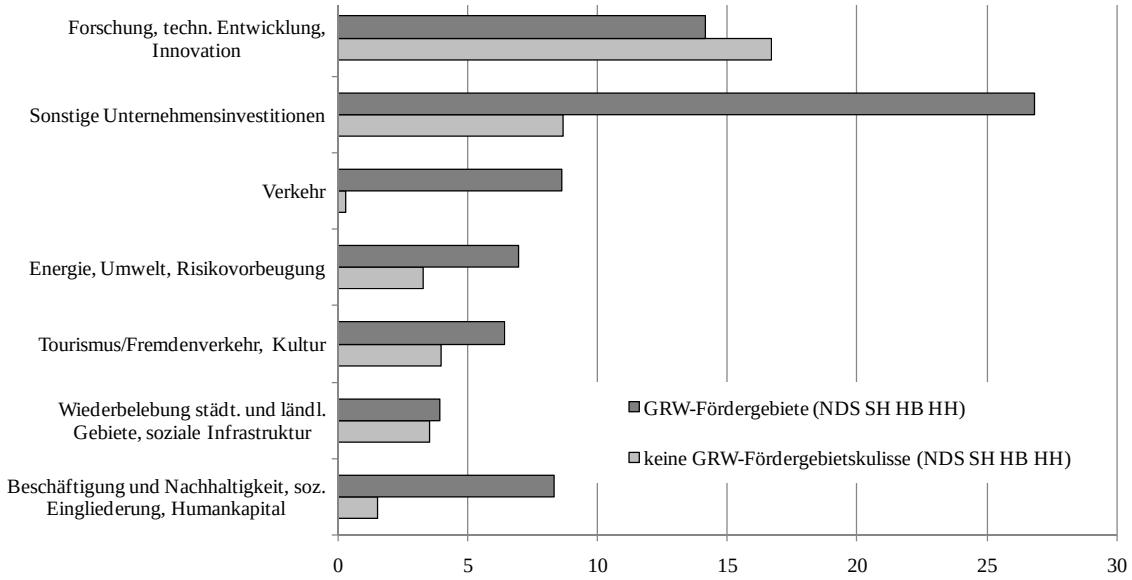
Der aktuelle Umsetzungsstand zeigt auch, dass die von der EU-Kommission vorgegebenen Mindestkriterien hinsichtlich der Einhaltung der Lissabon-Ziele erreicht werden. In allen norddeutschen Bundesländern liegt die Bewilligung „Earmarking-fähiger“ Projekte derzeit im Soll. Aufgrund der starken Programmausrichtung des Bremer OP auf Innovationsmaßnahmen entsprechen fast alle bislang durchgeführten Projekte den Lissabon-Kriterien. Auch Schleswig-Holstein hat bereits deutlich mehr „Earmarking-fähige“ Projekte umgesetzt als erwartet. Ein weiterer, bereits im Vorfeld der Strukturfondsförderperiode häufig diskutierter Aspekt sind die möglichen Auswirkungen einer stärkeren Lissabon-Ausrichtung der EFRE-Förderung für eher strukturschwächere Räume, vor allem aufgrund der flächendeckenden Einbeziehung starker Zentren.

Eine Auswertung der Bewilligungsstände anhand der GRW-Fördergebiete – als bundesseinheitliche Raumabgrenzung für Regionen mit besonderer Strukturschwäche (vgl. Deutscher Bundestag, 2009) – verdeutlicht, dass in der aktuellen Förderperiode nach wie vor ausgleichorientierte Ziele mitverfolgt werden (Abb. 5). In allen Schwerpunktthemenfeldern werden in den GRW-Fördergebieten mehr EFRE-Mittel je Einwohner verausgabt als in Nicht-Förderregionen, vor allem in der einzelbetrieblichen Investiti-

[17] Die herangezogenen Daten basieren auf Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen (Bremen), des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Schleswig-Holstein), der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Hamburg) und des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Niedersachsen). Der Strukturfondsmanager Niedersachsen wird im Rahmen der EFRE-Begleitforschung von Steria Mummert Consulting betrieben.

onsförderung. Nur im Bereich „Forschung, Technologie, Innovation“ fließen aufgrund des höheren Anteils an Städten mit Universitäten und Fachhochschulen, technologieintensiveren Unternehmen sowie Einrichtungen, die als Trägersitz von Branchennetzwerken und Clusterinitiativen fungieren, in höherem Maße EFRE-Mittel als in Nichtfördergebiete.

Abb. 5: Bewilligte EFRE-Mittel 2007–2009 je Einwohner nach GRW-Förderregionen und -Nichtförderregionen



Quelle: Senator für Wirtschaft und Häfen (Bremen), Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Schleswig-Holstein), Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Hamburg) und Strukturfondsmanager des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Niedersachsen); eigene Berechnungen des NIW

Fazit – Aktuelle Umsetzung der EFRE-Strukturpolitik 2007–2013

Eine Bewertung der derzeitigen Umsetzung muss einerseits die sehr unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen der Operationellen Programme in den vier Bundesländern und die teilweise stark voneinander abweichenden Mittelausstattungen für die einzelnen Maßnahmen berücksichtigen. Andererseits müssen auch die spezifischen Gründe für verzögerte Umsetzungsstände und damit verbundene regionale Unterschiede im Mittelabfluss erfasst werden. Vor diesem Hintergrund lassen sich Umsetzungsschwierigkeiten bzw. deutlich verzögerte Mittelabflüsse bislang nur punktuell nachweisen. Dies gilt z. B. für das EFRE-Programm in der Stadt Hamburg, aber auch für den „Innovations-Inkubator“ Lüneburg als zentralem „Innovationsförderprojekt“ im niedersächsischen Konvergenzgebiet.

Insgesamt zeigt sich auch, dass die vergleichsweise breite Ausrichtung der Förderprogramme in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowohl ausgleichs- als auch wachstumsorientierten Zielen Rechnung trägt. Sie setzen gleichermaßen auf eher „klassische“ strukturpolitische Instrumente als auch auf die Förderbereiche „Forschung, Technologie, Innovation“.

Im Rahmen der aktuellen Umsetzung ist die Förderintensität in strukturschwächeren Regionen (bspw. GRW-Förderregionen) insgesamt nicht geringer als in großstädtischen Zentren bzw. in Nichtförderregionen. Dies gilt zumindest für weite Teile der EFRE-Maßnahmen. Allerdings sind gerade ländliche Räume bei Maßnahmen der Innovationsförderung hinsichtlich der Fördermittelakquise je Einwohner deutlich schwächer vertre-

ten als Verdichtungsräume und Stadtregionen. Hier besteht zumindest im Ansatz die Gefahr, dass die eher ländlich-peripher strukturierten Regionen von unternehmerischen Anpassungsprozessen im Hinblick auf technologische Entwicklungen weiter abgekoppelt werden. Hieraus könnten sich wichtige Umsteuerungsbedarfe in der zukünftigen Ausrichtung der Förderprogramme ergeben.

3.5.6 Gesamtfazit der Queranalyse

Die EU hat mit der Programmplanungsperiode 2007–2013 deutlich ihre Rahmensetzung und Programmatik in der Strukturpolitik verändert. Durch die Aufstockung der Mittel gegenüber der letzten Förderperiode, die Einbettung von weiteren Fördertatbeständen und die flächendeckende Einsatzmöglichkeit der Strukturfonds erhöht sich der regionalpolitische Gestaltungsspielraum in den vier norddeutschen Bundesländern. Allerdings ergeben sich auch wachsende administrative und inhaltliche Anforderungen, bspw. hinsichtlich der Projektauswahl.

Von besonderer Relevanz ist die strikte Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie und die damit korrespondierende Einführung des „Earmarking“. Diese supranationalen Vorgaben verändern die Gewichtung in den regionalpolitischen Zielsetzungen und thematischen Schwerpunkten der Bundesländer. Um die „Earmarking“-Vorgaben der EU-Kommission einzulösen, haben die norddeutschen Bundesländer – und hier insbesondere die beiden Stadtstaaten – ihre Programme maßgeblich auf den Bereich „Wissen und Innovation“ ausgerichtet. Allerdings setzen die Flächenländer nach wie vor auf eher klassische Förderinstrumente, die vor allem im niedersächsischen Konvergenzgebiet einen wesentlichen Beitrag zum bislang dominierenden Ausgleichsziel leisten. Ob und in welcher Weise diese regional- und strukturpolitische Neuausrichtung erfolgreich und zielführend ist, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bewerten.

Generell lassen sich nach der Hälfte der Programmlaufzeit für die norddeutschen Bundesländer folgende zusammenfassende Aussagen treffen:

- Angesichts der differenzierten regionalwirtschaftlichen Ausgangslage hat die EU-Strukturpolitik in den einzelnen Bundesländern einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Während das Land Bremen und sein Wirtschaftsressort in einem hohen Maße von den vergleichsweise hoch dotierten Zuwendungen der EU-Strukturfonds angewiesen sind, ist der Stellenwert des EFRE in Hamburg eher gering.
- Bislang ist keine länderübergreifende Abstimmung der Struktur- und Regionalpolitik vorgenommen worden. Ggf. könnte hier eine stärkere Koordinierung der Maßnahmen zu einem effizienteren Einsatz der Fördermittel beitragen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der intensiven wirtschaftsräumlichen Verflechtungen innerhalb der Metropolregionen Hamburg und Bremen.
- In den Flächenländern gibt es derzeit keine Verzahnung der regionalen Wirtschaftspolitik mit der im Agrarbereich verankerten „Ländlichen Entwicklungspolitik“. Es ist zu prüfen, ob sich dadurch zusätzliche Chancen für eine effektive Förderung von besonders struktur- und entwicklungsschwachen Regionen ergeben können.
- Das von der EU-Kommission geforderte Partnerschaftsprinzip zwischen Landes- und regionale Ebene hat bislang nur in Ansätzen zur Ausbildung neuer Governance-Formen geführt. Während im Rahmen der Aufstellungsphase zumindest in den Flächenländern ein breiterer Beteiligungsprozess umgesetzt worden ist, erfolgt die weitere Beteiligung von regionalen Akteuren sowie weiteren Wirtschafts- und Sozialpartnern i. d. R. nur über die jeweiligen Landesbegleitausschüsse. Eine deutliche

Öffnung der Strukturpolitik bzw. der Strukturfonds hinsichtlich einer Beteiligung regionaler Akteure stellen dagegen die niedersächsischen „Regionalisierten Teilbudgets“ dar.

- Aufgrund der flächendeckenden Förderung in den RWB-Gebieten, der generellen Erhöhung der EFRE-Mittel sowie der Neuausrichtung der Strukturpolitik u. a. auf den Schwerpunkt „Wissen und Innovation“ können nun erstmals auch die großen Zentren in hohem Maße Fördermittel binden. Derzeit lässt sich zwar keine offenkundige „Benachteiligung“ (Unterrepräsentierung) der strukturschwächeren sowie der ländlichen Räume insgesamt hinsichtlich des Mittelabflusses beobachten, allerdings binden wachstumsstarke Regionen sowie große Zentren im Rahmen einer vorrangig an Qualitätskriterien orientierten Vergabe von Fördermitteln vor allem bei originären Innovationsförderinstrumenten sowie in den Bereichen „Forschung und Technologie“ deutlich mehr Mittel als ländlich-periphere Gebiete.

4 Grundfragen der Weiterentwicklung der Regionalpolitik in Norddeutschland unter den Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik

Guido Nischwitz

4.1 Politik für die Entwicklung ländlicher Räume in den nordwestdeutschen Bundesländern

Im Vergleich zur Entwicklung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik seit Ende der achtziger Jahre (vgl. Kap. 3.5.1) entfaltet sich in der EU eine eigenständige „Politik für die ländlichen Räume“ nur sehr langsam und mit vielen Restriktionen. Seit Ende der neunziger Jahre wird dieser Politikbereich als „zweite Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) schrittweise ausgebaut.[1] Neben der EU-Struktur- und Regionalpolitik kommt inzwischen auch der „Politik für die ländlichen Räume“ bei der Unterstützung von strukturschwachen, ländlichen Regionen eine wachsende Bedeutung zu. Insbesondere die norddeutschen Flächenländer können hiervon profitieren.

4.1.1 Ländliche Räume

Mit der verstärkten gesellschaftspolitischen Aufmerksamkeit für Metropolregionen und der Neuorientierung raumwirksamer Politikfelder, wie der Struktur- und Regionalpolitik, rücken auch die ländlichen Räume wieder in den Fokus von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. Zusätzlich lässt sich als Folge der europäischen Osterweiterung in der EU eine gewisse „Renaissance“ ländlicher Räume konstatieren. Große Teile der neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten werden als ländlich eingeordnet, wobei hier vielfach noch klassische Strukturmerkmale ländlicher Räume vorherrschen.[2] In diesem Kontext lassen sich seit einigen Jahren auf verschiedenen politischen Ebenen Bestrebungen beobachten, dem Thema „Ländliche Räume“ wieder mehr Beachtung zu schenken.

Im Zuge dieser Aufwertung bestimmt immer wieder die Frage nach einer Definition von ländlichen Räumen die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion. Aufgrund ihrer wachsenden Heterogenität erscheint allerdings eine einheitliche Definition und Abgrenzung weder sinnvoll noch konsensfähig. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen (u. a. Bevölkerungsdichte, Siedlungsstruktur, Lage im Raum, Wirtschaftsstruktur) und Funktionen sowie differenzierter Entwicklungspfade und -potenziale entziehen sich die ländlichen Gebiete einer einheitlichen Charakterisierung. Von daher lässt sich auch die verbreitete Typisierung der Raumstruktur nach Zentrenerreichbarkeit, Zentralitätsmerkmalen und Bevölkerungsdichte nur als eine erste Annäherung an die Vielfältigkeit ländlicher Räume verstehen.

Diese Vielfältigkeit lässt sich auch für Norddeutschland nachvollziehen. So reicht in den norddeutschen Flächenländern die Spannbreite ländlicher Räume von prosperieren-

[1] Die erste Säule beinhaltet die Markt- und Preispolitik für den Landwirtschaftsbereich.

[2] Hierzu gehören ein hoher Beschäftigungsgrad in der Landwirtschaft, ein vergleichsweise hoher Beitrag der Landwirtschaft zur regionalen Wirtschaftsleistung sowie eine relativ geringe Bevölkerungsdichte und ein hoher Anteil des Freiraums.

den Regionen im Westen Niedersachsens (Emsland und Oldenburger Münsterland) und im Norden des Hamburger Umlands und Schleswig-Holsteins (Region Schleswig-Flensburg) bis zu strukturschwachen und eher peripher gelegenen ländlichen Räumen. Hierzu zählen u. a. das Wendland, die niedersächsische Küstenregion oder der Harz sowie Teile der Region Südost in Schleswig-Holstein (Kreis Ostholstein).

Diese Regionen unterliegen einer Gemengelage aus wirtschaftlichen und demographischen Schrumpfungsprozessen. Dabei lassen sich sowohl im groß- als auch im kleinräumigen Maßstab ein Nebeneinander an Schrumpfungs-, Wachstums- und Stagnationsprozessen beobachten.

4.1.2 Zentrale Herausforderungen und Handlungsfelder

Die wesentlichen Herausforderungen für die ländlichen Räume und für die Raumentwicklungspolitiken sind bekannt. Die EU-Kommission (2008) hat vor dem Hintergrund eines Reflexionsprozesses über die Zukunft der europäischen Struktur- und Regionalpolitik nach 2013 in ihrem Arbeitspapier „REGIONEN 2020“ vier zentrale Herausforderungen für die EU-Regionen benannt:

- Globalisierung: Übergang zu einer wissens- und dienstleistungsorientierten Wirtschaft
- Demographischer Wandel: Veränderung der Alters- und Beschäftigtenstruktur
- Klimawandel: ökologische und soziale Auswirkungen
- Energie: Energiesicherung, -versorgung und -effizienz

Neben diesem Wandel übergreifender Rahmenbedingungen sind es v. a. die heterogenen regionsspezifischen Ausgangslagen, Entwicklungspfade und -potenziale, die die Akteure in den Regionen und die regionale Entwicklungspolitik vor besondere Herausforderungen stellen. Insbesondere strukturschwache und vergleichsweise peripher gelegene ländliche Regionen sehen sich zunehmend mit einem mehrdimensionalen und selbst verstärkenden Wandlungs- bzw. Schrumpfungsprozess konfrontiert (vgl. Nischwitz 2007, 2011a + b; Nischwitz, Mose 2009).

Die besonderen Herausforderungen und Problemlagen von strukturschwachen ländlichen Räumen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wirtschaftliche Strukturschwäche: d. h. geringe regionalwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt/Einwohner;
- Monostrukturierte Wirtschaft und Unternehmenslandschaft: u. a. Konzentration auf die Bereiche Tourismus, Land- und Ernährungswirtschaft; hinzu kommen in einigen Regionen Probleme einer alt- oder deindustrialisierten Wirtschaft („lock-in“);
- Angespannter Arbeitsmarkt (hohe Arbeitslosigkeit) und geringer Qualifizierungsgrad der Beschäftigten;
- Geringe Innovationsfähigkeit: geringe FuE-Intensität und Anzahl an FuE-Beschäftigten mit der Folge eines eingeschränkten Wissens- und Technologietransfers;
- Unklares regionales Profil und Image (Stigma „Verlierer-Region“);
- Eingeschränkte regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit;

- Geringer Mobilisierungsgrad relevanter Akteure, eingeschränkte Bereitschaft und Fähigkeit zu kooperativem Handeln im regionalen Kontext;
- Unterdurchschnittlicher Wohlstand, geringe Kaufkraft und geringes privates Haushaltseinkommen;
- Ausgeprägte Finanzkapitalschwäche der Kommunen und Unternehmen;
- Angespannte Tragfähigkeit der Infrastruktur (u. a. in den Bereichen Nahversorgung, Ver- und Entsorgung sowie Verkehr);
- Ökonomische und politische Abhängigkeit: u. a. geringe Ausstattung mit Entscheidungs- und Kontrollfunktionen in Verwaltung und Wirtschaft.

Unter den Überschriften „Wirtschaft und Arbeit", „Tragfähigkeit der Infrastruktur" oder „Bildung und Qualifizierung" lassen sich die eher klassischen Problem- und Handlungsfelder zusammenfassen. Sie unterliegen einer starken gesellschaftspolitischen Aufmerksamkeit und stehen damit auch im Fokus der Struktur-, Regional- und Arbeitsmarktpolitik.

Weniger Beachtung finden hingegen Fragen nach der regionalen Strategie-, Selbstregulierungs- und Handlungsfähigkeit („institutional" und „organizational capacity") sowie nach dem regionalen Profil und der regionalen Identität. Diese erscheinen mindestens genauso relevant – wenn nicht sogar entscheidender – für einen erfolgreichen regionalen Anpassungs- und Entwicklungsprozess. Damit stellt sich die Frage: Ist man vor Ort in der Lage, den Veränderungsprozessen und Herausforderungen adäquat zu begegnen, die regional- und entwicklungspolitischen Anreize und Impulse aufzugreifen und in strategisch orientierte eigenverantwortliche Entwicklungsprozesse zu übersetzen?

Zwischenfazit

Die strukturschwachen, ländlichen Regionen sind mit mehrdimensionalen Schwächungs- bzw. Schrumpfungsprozessen konfrontiert, die alle wesentlichen Wirtschafts- und Lebensbereiche umfassen. Aus diesen zirkulär-kumulativen Schrumpfungsprozessen resultiert ein besonderer entwicklungspolitischer Handlungsbedarf.

Mit diesem Handlungsbedarf werden sowohl die betroffenen Akteure auf der lokal-regionalen Ebene als auch die rahmensetzenden Institutionen auf den verschiedenen politischen Ebenen (Land, Bund, EU) konfrontiert.

Die Akteure vor Ort stehen vor der Aufgabe, im Rahmen einer eigenverantwortlich betriebenen Entwicklungspolitik ihre regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit sowie ihre Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, sowohl nach innen als auch nach außen, zu sichern oder wiederherzustellen. Sie haben damit die Verantwortung, sich als eine nachhaltige und resiliente Region zu positionieren (siehe Nischwitz, Mose 2009; Lukesch et al. 2010). Dies bezieht auch die neuen Herausforderungen ein, wie die Sicherung der Energieversorgung und die Anpassung an den Klimawandel, aber auch den Schutz der Biodiversität und der Kulturlandschaft.

Dabei sind die strukturschwachen, ländlichen Regionen auf eine politisch-rechtliche Rahmensetzung angewiesen, die die Heterogenität der Ausgangslagen und Entwicklungspfade sowie veränderte Unterstützungsbedarfe (z. B. im Bereich der regionalen Strategiefähigkeit) berücksichtigt.

4.1.3 Politische Rahmensetzung – regionale/ländliche Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe im politischen Mehrebenensystem

Im politischen Mehrebenensystem existiert ein breites Spektrum an raumrelevanten und -wirksamen Fachpolitiken, um Entwicklungsaktivitäten auf der regionalen Ebene und in ländlichen Räumen zu initiieren und zu unterstützen. Hierzu gehören folgende zentrale Politikbereiche:

- Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik
- Agrarpolitik / Politik für die Entwicklung ländlicher Räume
- Bildungs- und Forschungspolitik
- Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
- Umweltpolitik
- Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik

Hinzu kommen in Deutschland noch Finanzierungsprogramme und -instrumente der KfW-Bankengruppe, u. a. zur Förderung der kommunalen Infrastruktur und von Investitionen der KMU.

Die differenzierte vertikale und horizontale Einbettung der Fachpolitiken zieht eine fast unübersichtliche Vielfalt an spezifischen Leitbildern, Zielsetzungen und Strategien sowie an Programmen, Instrumenten und Maßnahmen nach sich. Dabei gibt es zwischen EU, Bund und Ländern in Abhängigkeit vom jeweiligen Politikbereich deutliche Unterscheidungen, was die politisch-rechtliche Regelungskompetenz und die zur Verfügung gestellte Finanzausstattung betrifft. Von daher mag es nicht verwundern, dass es an einem kohärenten und strategisch ausgerichteten Rahmen für eine regionale und ländliche Entwicklungspolitik sowie an abgestimmten Programmen und Maßnahmen für strukturschwache Räume mangelt.

Generell lässt sich konstatieren: Die verschiedenen Politikfelder unterliegen auf allen Ebenen seit einigen Jahren einer kritischen Überprüfung und Neuorientierung. Begleitet von einem Wandel im staatlichen Steuerungsverständnis und Handeln werden in zentralen raumwirksamen Fachpolitiken Wachstums- und Wettbewerbsziele im Verhältnis zu den lange Zeit vorherrschenden Ausgleichszielen und dem Gleichwertigkeitsprinzip zunehmend neu justiert und aufgewertet. Am deutlichsten ist dies in der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zu beobachten. Andere Politikfelder, wie die Raumordnung, ziehen nach und bauen verstärkt Wachstums- und Wettbewerbselemente in ihre Leitbilder und Handlungsstrategien ein (vgl. BMVBS 2006).

Neben dieser Neuausrichtung einzelner Politikfelder stellt sich die Frage nach einer Koordination oder sogar nach einem integrativen Ansatz, der eine eigenständige Perspektive auf ländliche Regionen beinhaltet.

Auf Bundes- und auf Landesebene hat es in den vergangenen Jahren Initiativen gegeben, die ressortspezifischen Politik- und Handlungsansätze für die ländlichen Räume zu koordinieren. In Niedersachsen wurde 2003 ein Interministerieller Arbeitskreis (IMAK) „Landesentwicklung und ländliche Räume“ eingerichtet. Dieser ist dann aber Anfang 2008 aufgelöst worden, ohne erkennbare Erfolge oder Fortschritte bei der Abstimmung der wesentlichen Politikfelder vorweisen zu können. Die Schwierigkeiten lagen in erster Linie in den unterschiedlichen Förderphilosophien der federführenden Ressorts und Fachpolitiken (Ministerium für Landesentwicklung vs. Wirtschaftsressort), dem Fest-

halten am Konsensprinzip und an ressortspezifischen Entscheidungsprozessen sowie in der fehlenden Priorisierung bei der Ressourcenbereitstellung (vgl. ARL 2009). Auf der Bundesebene ist die 2008 eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Ländliche Räume“ bislang nicht über eine Zusammenstellung sektorspezifischer Politikansätze (Handlungskonzept 2009) einer ländlichen Entwicklungspolitik hinausgekommen.[3]

So fehlt weiterhin eine kohärente, strategische Vision für eine nachhaltige und integrierte Entwicklungspolitik für ländliche Räume, wie sie die OECD in ihrem Prüfbericht für Deutschland eingefordert hat (vgl. OECD 2007).

4.1.4 Ländliche Entwicklungspolitik – Politik für ländliche Räume

Die Entfaltung einer eigenständigen Politik für die ländlichen Räume ist in Europa erst seit einem Jahrzehnt zu beobachten. Der formulierte Anspruch an die ländliche Entwicklungspolitik ist hoch: Sie soll eine horizontale und vertikale Querschnittsaufgabe im politischen Mehrebenensystem ausüben sowie einem integrierten und nachhaltigen Entwicklungsansatz folgen. In erster Linie fühlen sich allerdings die Agrarressorts auf den unterschiedlichen politischen Ebenen – in Abgrenzung zu den Wirtschaftsressorts – als legitime Anwälte der ländlichen Räume. Von daher ist dieser junge Politikbereich noch sehr stark in der sektoral orientierten Agrarpolitik von EU, Bund und Ländern verankert.

Die Politik für die ländlichen Räume stützt sich auch in den norddeutschen Ländern vorrangig auf die inhaltliche und finanzielle Rahmensetzung der EU. Parallel zur regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik gibt es auch eine strategisch ausgerichtete dreistufige Programmplanung (vgl. Kap. 1) sowie eine Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe („Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, GAK), die den EU-Rahmen flankiert.

EU – ELER

In der aktuellen EU-Programmplanungsperiode (2007–2013) erhält Norddeutschland aus der sog. „zweiten Säule“ der GAP, dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER), Fördermittel in einer Höhe von rd. 1,304 Mrd. €.[4] Davon entfallen fast drei Viertel auf das Land Niedersachsen. Zusammen mit weiteren nationalen Mitteln (öffentlich und privat) stehen den norddeutschen Bundesländern rd. 3,16 Mrd. € zur Verfügung (vgl. Tab. 1).

Von den 3,86 Mrd. €, die Norddeutschland aus den vier EU-Förderfonds enthält (vgl. Tab. 1 in Kap. 3.5.1), entfällt immerhin rd. ein Drittel auf ELER. Hinzu kommen im gleichen Zeitraum rd. 1,05 Mrd. € an GAK-Mitteln, die der Bund bereitstellt.

Die EU-Kommission ist zu Beginn der aktuellen Programmplanungsperiode mit dem Ziel angetreten, die Entwicklung ländlicher Räume – in Anlehnung an die Strukturpolitik – in einen einheitlichen Strategie-, Finanzierungs- und Programmplanungsrahmen einzubetten.[5] Hierfür hat sie verschiedene Ansätze (EAGFL, Gemeinschaftsinitiative

[3] Im September 2010 hat die Bundesregierung einen Aktionsplan zur Entwicklung ländlicher Räume angekündigt, der die künftige Arbeit des IMAG bündeln soll. BLG 2010: 19; http://www.blg-berlin.de/RZ-BLG-2010.pdf (18.0112).

[4] Die ELER-Mittel wurden 2009 seitens der EU infolge der Neuausrichtung der Agrarpolitik und weiterer Maßnahmen aufgestockt.

[5] EU-Kommission: Strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums (2009); Förderfonds ELER (2009); Ländliche Entwicklungsprogramme seitens der Mitgliedsländer bzw. in Deutschland der einzelnen Bundesländer.

LEADER),[6] die bis 2006 in der EU-Strukturpolitik oder in der GAP verankert waren, unter der Federführung der Generaldirektion Agrarpolitik verknüpft.

Tab. 1: Verteilung der ELER-Mittel (2007–2013) und des GAK in den norddeutschen Bundesländern

	ELER		GAK	
	EU-Mittel	Mittelansatz gesamt*	Bundesmittel	Mittelansatz gesamt**
Niedersachsen	965	2.234	685	1.080
Schleswig-Holstein	302	849	268	412
Bremen	10	n. b.	37	53
Hamburg	27	73	64	94
Norddeutschland gesamt	**1.304**	**3.156**	**1.054**	**1.411**
Deutschland	9.080	17.900	4.660	6.628
Anteil Norddeutschl. in %	14,4	17,6	22,6	21,3

* inkl. nationaler öffentlicher und privater Mittel
** inkl. Landesmittel

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach den Entwicklungsprogrammen der norddeutschen Bundesländer, BLE/DVS 2010

ELER und seine Operationalisierung in den landesspezifischen Entwicklungsprogrammen[7] (vergleichbar mit den OPs in der Strukturpolitik) weisen vier Schwerpunkte und Zielkomplexe auf:

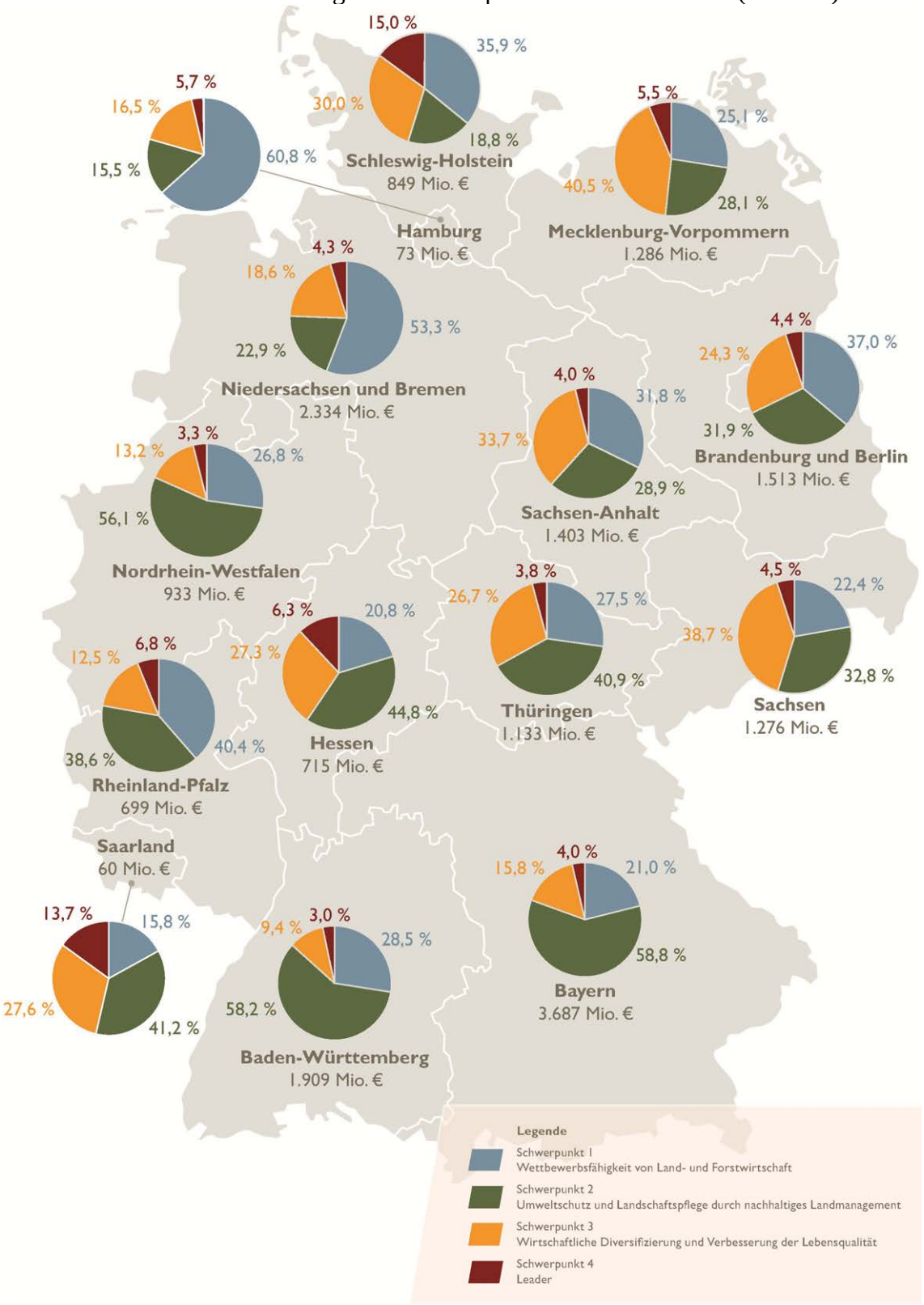
- Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Umweltschutz und Landschaftspflege
- Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft
- Leader

Sie verknüpfen dabei primär sektorale Komponenten (einzelbetriebliche Förderung / Umstrukturierung der Landwirtschaft, Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen) mit einem gebietsbezogenen Ansatz (sozioökonomische Entwicklung ländlicher Gebiete, Schutzgebiete) sowie mit einem integrierten regionalen Entwicklungsansatz (lokal-regionale Entwicklungsstrategien, Leader). Infolge der Neuausrichtung der GAP nach dem Gesundheitscheck („health check“) und des europäischen Konjunkturprogramms wurden seit 2009 weitere Herausforderungen und Fördermöglichkeiten (u. a. erneuerbare Energien, Klimawandel, Wasserwirtschaft) in die strategischen Leitlinien und die einzelnen Programme aufgenommen.

[6] Den „Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) und Garantie (EAGFL-G) (2000–2006) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER (1989–2006).

[7] Niedersachsen/Bremen: Ländliches Entwicklungsprogramm PROFIL für Niedersachsen und Bremen (Stand 11/2009); Schleswig-Holstein: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (Stand 11/2009); Hamburg: Stadt Land Fluss – Hamburger Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand 11/2009).

Abb. 1: ELER – Mittelverteilung nach Schwerpunkten in Deutschland (11/2009)



Quelle: BLE/DVS (2009)

Zwischen den einzelnen Bundesländern lassen sich bezüglich der Schwerpunktsetzung in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen deutliche Unterschiede aufzeigen (vgl. Abb. 1). So setzt Niedersachsen in seinem Programm PROFIL den Fokus auf

sektorale, agrarbezogene Maßnahmen, die vorrangig den landwirtschaftlichen Betrieben zugutekommen. Der Anteil der Finanzmittel, die für den ersten Schwerpunkt „Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ vorgesehen sind, liegt bezogen auf die EU-Fördermittel bei 40%. Bezieht man auch die nationalen Kofinanzierungsmittel im PROFIL ein, ergibt sich sogar ein Anteil von über 53%. Demgegenüber fließen im schleswig-holsteinischen „Zukunftsprogramm Ländlicher Raum“ (ZPLR) knapp 45% der gesamten Mittel in den gebietsbezogenen und den Leader-Ansatz (Schwerpunkte 3 und 4).

Insgesamt betrachtet sind die Maßnahmen (Schwerpunkt 3 und Leader), die einen regionalen, integrierten und nachhaltigen Entwicklungsansatz – insbesondere für strukturschwache ländliche Räume – beinhalten, in Niedersachsen mit einem Gesamtanteil von 22,3% finanziell vergleichsweise unterrepräsentiert.[8]

Leader-Ansatz

Die EU bezweckt mit der Übernahme des Leader-Ansatzes in die Regelförderung des ELER („Mainstreaming“), die Unterstützung einer eigenständigen und nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen auf eine breitere Basis zu stellen.

Der Leader-Ansatz (*„Liaison entre actions de développement rural“)* für eine nachhaltige und integrierte regionale/ländliche Entwicklung wurde in der EU zwischen 1991 und 2006 durch die Gemeinschaftsinitiativen LEADER, LEADER II und LEADER+ erprobt und umgesetzt. Mit der in die europäische Strukturpolitik eingebundenen Gemeinschaftsinitiative wurden neue regionale Handlungs- und Steuerungsansätze modellhaft entwickelt und einem Praxistest unterzogen.

Es sind die folgenden Leader-Prinzipien, die als wesentliche Grundsteine für eine integrierte und nachhaltige ländliche Entwicklungspolitik gelten (vgl. EU-KOM 2006; OIR 2004):

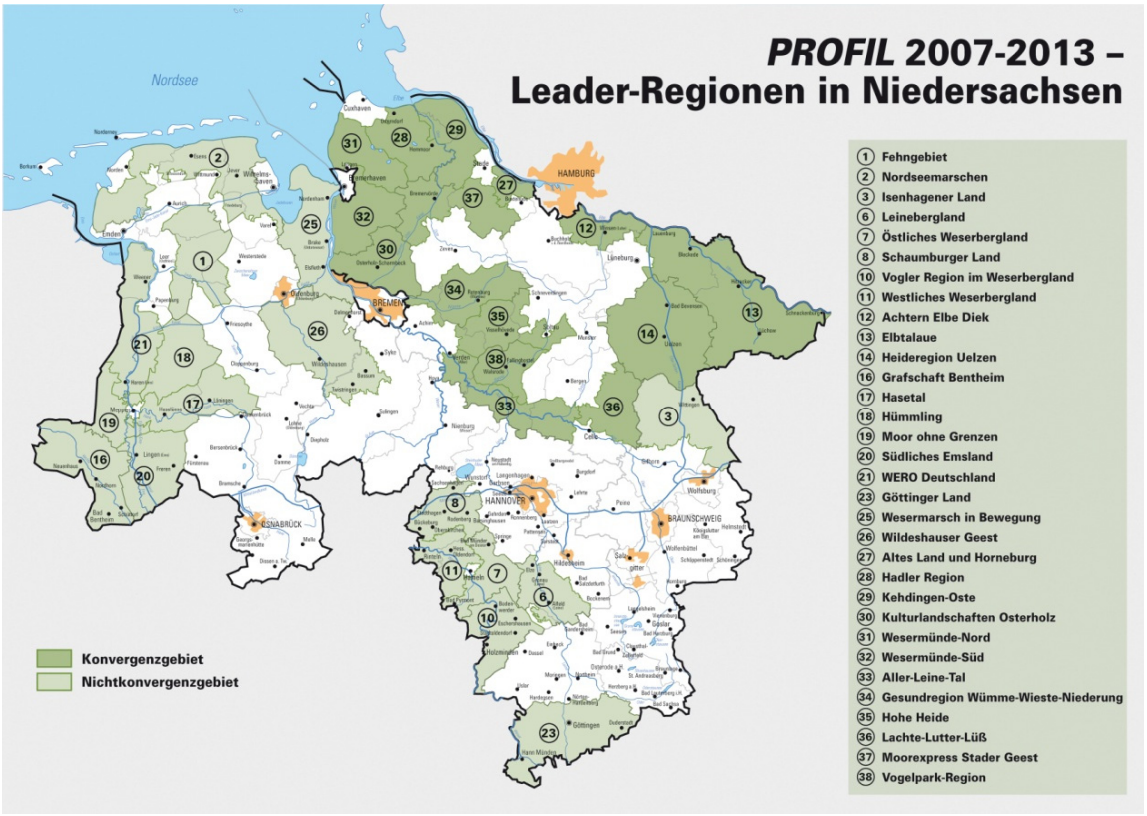
- Territoriale regionale Entwicklungsstrategien
- Integrierter und multisektoraler Ansatz
- Bottom-up-Konzept
- Lokal-regionale öffentlich-private Partnerschaften
- Innovation
- Kooperation
- Netzwerkbildung und Vernetzung

Die Stärke von Leader liegt somit weniger in einer wirtschaftlichen Wachstums- und Wettbewerbsorientierung, sondern in der Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale sowie der Förderung einer regionalen Strategie- und Handlungsfähigkeit.

In Niedersachsen wurden 2007 im Rahmen eines Wettbewerbs 32 Regionen für die Leader-Förderung ausgewählt (siehe Abb. 2). Sie werden bis 2013/2014 zur Umsetzung ihrer Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) mit jeweils zwei Mio. € gefördert. Damit hat sich die Anzahl der Förderregionen gegenüber der vorherigen Programmplanungsperiode (2000–2006) fast verdoppelt.

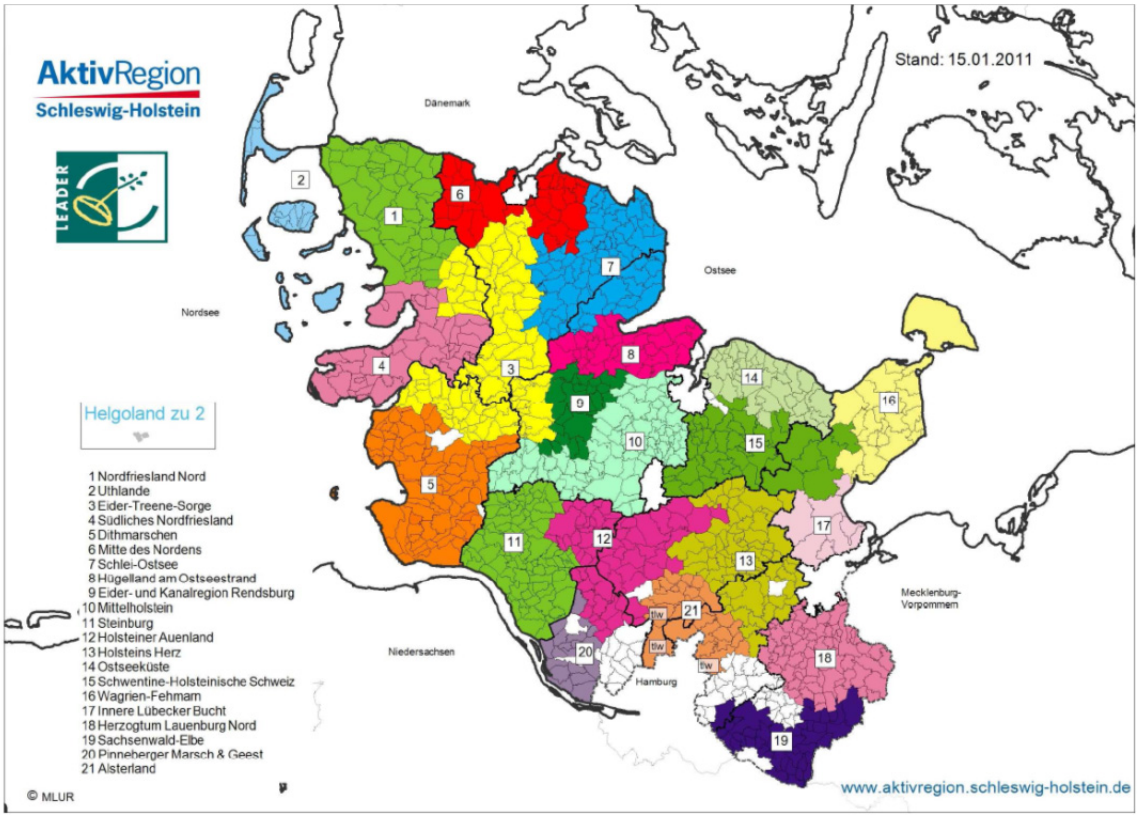
[8] Schwerpunkt 3: mit 21% (18,6%) und Leader-Schwerpunkt 4 mit rd. 7% (4,3%) der ELER-Mittel (in Klammern Anteil an allen öffentlichen Ausgaben).

Abb. 2: Leader-Regionen in Niedersachsen (2007–2013)



Quelle: ML (2010): schriftliche Mitteilung v. 17.11.2010

Abb. 3: AktivRegionen in Schleswig-Holstein (2007–2013)



Quelle: MLUR SH (2011)

In Schleswig-Holstein hat man den europäischen Leader- und den nationalen ILE-Ansatz der GAK zu einer gemeinsamen Förderinitiative „AktivRegion“ verknüpft. Aus Abb. 3 wird ersichtlich, dass die 21 ausgewählten AktivRegionen für Schleswig-Holstein fast flächendeckend Integrierte Entwicklungsstrategien (IES) erarbeitet haben, die bis 2013/2014 umgesetzt werden. Gegenüber der LEADER+-Förderung (2000–2006) mit sechs Regionen konnte sich so die Anzahl der Leader- bzw. AktivRegionen mehr als verdreifachen.

Für die Umsetzung von Projekten steht jeder AktivRegion jährlich ein Grundbudget von 250.000 bis 300.000 € an EU-Mitteln zur Verfügung. Zusätzliche Fördermittel werden jährlich für „Leuchtturmprojekte“ bereitgestellt, die sich einem landesweiten Wettbewerb stellen müssen (vgl. MLUR SH 2011).

Von den Stadtstaaten kann Hamburg erstmalig ein Leader-Vorhaben umsetzen, während Bremen auf die Ausweisung einer Leader-Region verzichtet hat.

Im Zuge des „Mainstreamings“ von Leader mehren sich auch in Norddeutschland die Stimmen, die neben der geringen Mittelausstattung vor allem den hohen bürokratischen Aufwand und die Anbindung an bestehende sektororientierte Förderprogramme bemängeln. Hierdurch haben die besonderen Merkmale des bisherigen Leader-Ansatzes deutlich an Kontur verloren, wie beispielsweise die Umsetzung von kreativen und innovativen Ideen und Projekten, die in kein bestehendes Förderraster passen. Der vielfach beschworene Anspruch an die Integrationsleistung von Leader stößt schnell an seine Grenzen.

Gemeinschaftsaufgabe GAK

Mit der Gemeinschaftsaufgabe GAK steht den Bundesländern noch ein zusätzliches Instrument zur Verfügung, um ländliche Entwicklungspolitik in Abstimmung mit dem ELER zu betreiben. Im Rahmenplan der GAK sind im Jahr 2010 noch einmal die Konditionen im Förderbereich „Verbesserung der ländlichen Strukturen“ erweitert worden.[9] Gefördert werden u. a. integrierte ländliche Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, Strukturmaßnahmen (ILE-A) und die Breitbandversorgung (ILE-B). Mit 57,4 Mio. € wurden 2010 knapp 25% aller Mittel (229 Mio. € in 2010) für ILE und wasserwirtschaftliche Maßnahmen verausgabt.

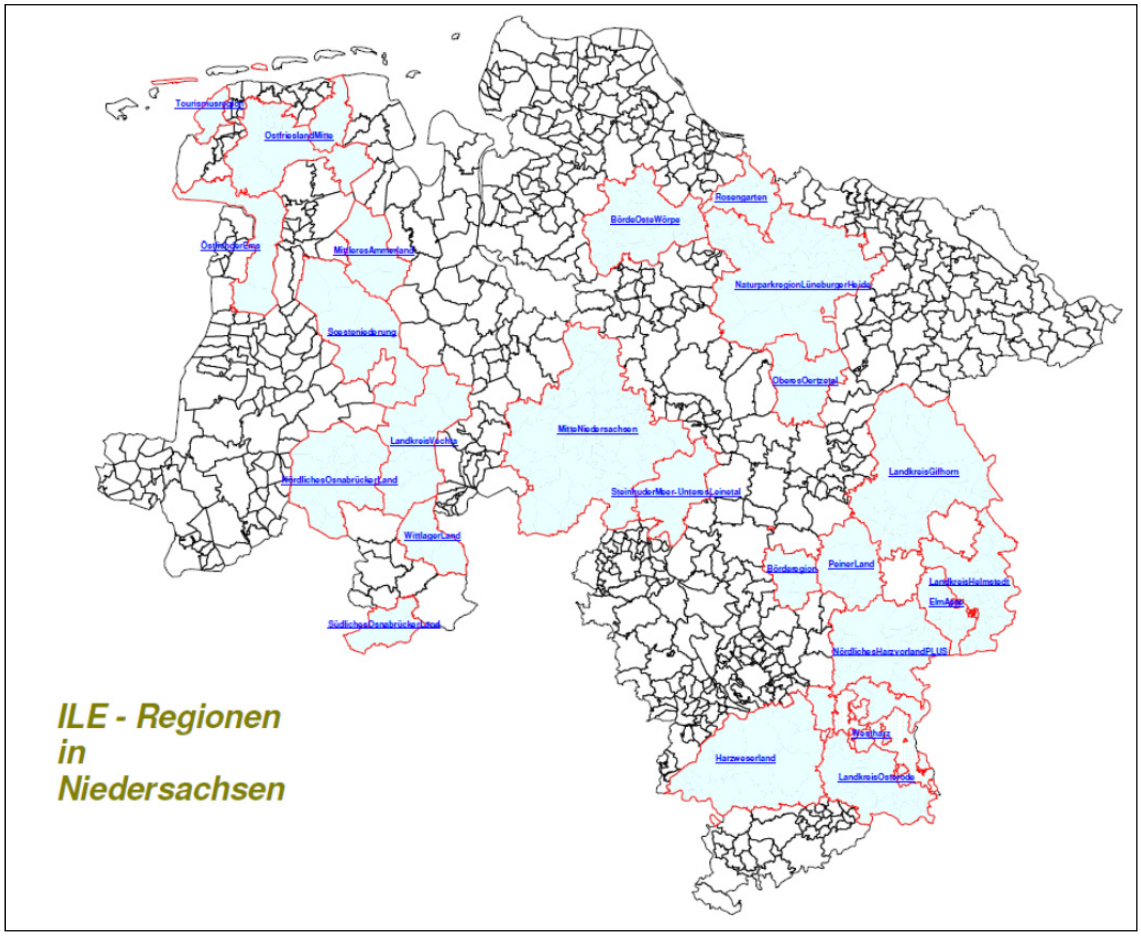
Ein Teil der Mittel fließt in die Konzeptentwicklung und -umsetzung sowie in das Regionalmanagement von ILE- und Leader-Regionen. Niedersachsen hat zusätzlich zu Leader 24 ILE-Regionen (siehe Abb. 4) mit einem Regionalmanagement ausgewiesen. Legt man die niedersächsische Leader- und ILE-Karte übereinander, so lassen sich auch für Niedersachsen fast flächendeckend regionale Entwicklungsprozesse und Managementstrukturen für die ländlichen Räume erkennen. Dabei gilt es zu beachten, dass der ILE-Ansatz sich in etlichen Punkten von den Leader-Prinzipien unterscheidet:

- Vergleichsweise kleinräumiger Ansatz (Kooperation von Gemeinden; Begrenzung auf Orte unter 10.000 Einwohner).
- Konzeptentwicklung (ILEK) ist nicht zwingend mit einem Regionalmanagement und Umsetzungsaktivitäten verknüpft. Es wird kein Grundbudget zur Projektumsetzung bereitgestellt.
- Starke „Agrarlastigkeit“ – Fokussierung auf agrarstrukturelle und landwirtschaftsnahe Themen.

[9] BMELV (2010): GAK- Rahmenplan 2010–2013.

- Geringere Beteiligungsmöglichkeit der Bürger: Es gibt keine Verpflichtung zur Etablierung eines Entscheidungsgremiums (LAG), bei der die Sozial- und Wirtschaftspartner mindestens einen Anteil von 50 % halten.

Abb. 4: ILE-Regionen in Niedersachsen (2010)



Quelle: ML (2010): schriftliche Mitteilung v. 17.11.2010

Perspektive

Die EU-Kommission hat Mitte November 2010 nach der Präsentation des fünften Kohäsionsberichts (EU-KOM 2010a) auch ihre Vorstellungen für die kommende Ausrichtung der GAP ab 2014 veröffentlicht (EU-KOM 2010b). Sie folgt dabei dem Votum der nationalen (und Länder-)Agrarressorts, die „zweite Säule" innerhalb der GAP zu erhalten. Folgende Ziele stehen mit Blick auf die EU-2020-Strategie im Vordergrund:

- Ziel 1: Rentable Nahrungsmittelerzeugung
- Ziel 2: Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen
- Ziel 3: Ausgewogene räumliche Entwicklung

Die zweite Säule und somit die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums soll ihren Schwerpunkt verstärkt auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie Klimawandel und Umwelt legen. Insgesamt betrachtet zeichnet sich zum aktuellen Zeitpunkt allerdings kaum eine tiefgreifende Veränderung u. a. im Sinne einer Emanzipation der ländlichen Entwicklungspolitik von der Agrarpolitik ab.

Von besonderem Interesse ist der Vorschlag, die Kohärenz zwischen den EU-Politiken durch einen gemeinsamen strategischen Rahmen der verschiedenen europäischen Fonds (EFRE, ESF, ELER, EFF) zu gewährleisten.

Zwischenfazit

Insbesondere in Niedersachsen macht sich die hohe „Agrarlastigkeit" der zweiten Säule und der ländlichen Entwicklungspolitik bemerkbar. Die Landesregierung setzt ihren Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Bereich, der vorrangig durch einzelbetriebliche Maßnahmen gefördert wird. Die Belange von strukturschwachen und ländlichen Regionen werden hierdurch nur sehr eingeschränkt berücksichtigt. Die „überschaubare" Mittelausstattung und die begrenzte Komplementarität und Kohärenz mit benachbarten Politikbereichen und ihren Entwicklungsansätzen erschweren zusätzlich eine wirksame Umsetzung. Demgegenüber hat Schleswig-Holstein seine Politik für die ländlichen Räume als eine Säule in das Zukunftsprogramm des Landes eingebracht (vgl. Kap. 3.1). Sowohl vertikal als auch horizontal sollen die verschiedenen Politik- und Förderansätze miteinander verzahnt werden.

4.1.5 Anforderungen an eine Neuausrichtung der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik und ein Ausblick

Eine generelle Neuausrichtung des politisch-rechtlichen Rahmens für eine regionale/ländliche Entwicklungspolitik erscheint im Mehrebenensystem erforderlich. Die Forderungen nach einem grundlegenden Politikwechsel sind allerdings nicht neu. Ganz im Gegenteil, sie werden seit mehr als 20 Jahren intensiv diskutiert. Der Einfluss der Bundesländer sollte in einem solchen Reformprozess nicht unterschätzt werden. So kann Niedersachsen auf vielfältige Erfahrungen mit regionalen Kooperationen, der Durchführung von Modellvorhaben[10] sowie mit der Regionalisierung und Koordination raumwirksamer Politikfelder zurückgreifen. Schleswig-Holstein bietet mit der strategischen Einbindung der ländlichen Entwicklungspolitik in das Zukunftsprogramm und mit der Etablierung von AktivRegionen neue Impulse. Was fehlt ist die Zusammenführung und eine kritische Aufbereitung der vorliegenden Erfahrungen und Erkenntnisse.

Eine tiefgreifende Reform der regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik, die den skizzierten Herausforderungen Rechnung trägt, sollte an folgenden Punkten ansetzen (vgl. Nischwitz, Mose 2009):

1. Einbettung einer regionalen/ländlichen Entwicklungspolitik in einen konsistenten strategischen und programmatischen Rahmen

Eine strategische Ausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik im politischen Mehrebenensystem ist die Voraussetzung für eine grundlegende Neuausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik:

- Verständigung auf ein neues Regulierungs- und Steuerungsverständnis des „Ermöglichens" und „In-die-Lage-Versetzens", um eine angepasste und eigenständige regionale Entwicklung zu betreiben

[10] Z. b. Modellvorhaben des IMAK: Entwicklungspartnerschaften Land–Region in ländlich strukturierten Regionen mit besonderem Handlungsbedarf: Nordostniedersachsen und Südniedersachsen (2004–2008).

Modellvorhaben „Initiative Zukunft Harz" (2010–2012): Erarbeitung und Umsetzung einer Strategie zur Regionalentwicklung.

- Inhaltliche Neuausrichtung: u. a. Präzisierung und Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsprinzips; Offenheit für eine differenzierte Ausrichtung und Unterstützung regionaler Entwicklungspfade
- Realistische Politikintegration: eine behutsame Umsetzung von Maßnahmen zur Einlösung des komplexen Integrationsanspruchs

2. Reform und Weiterentwicklung eines eigenen Instrumentenkastens

Gefordert ist eine grundlegende Überarbeitung der Instrumente. Es gilt regions- und problemspezifisch flexibel „Top-down-Instrumente" mit „Bottom-up-Ansätzen" zu verknüpfen. Dies beinhaltet sowohl eine grundsätzliche Reformierung der Förderfonds der EU (EFRE, ESF, ELER) und der „alten" Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben als auch die Schaffung neuer Schwerpunkt- oder Strukturprogramme zugunsten strukturschwacher ländlicher Regionen.

3. Stärkung der regionalen Handlungsebene – Regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit

Insbesondere strukturschwache Regionen benötigen einen begleitenden entwicklungspolitischen Rahmen, der initiierend, aktivierend und unterstützend wirkt:

- Angebote zur Qualifizierung, Kompetenzentwicklung und Beratung
- Förderung und Unterstützung beim Aufbau neuer institutioneller und organisatorischer Strukturen
- Stärkung der regionalen Finanzsituation
- Unterstützung neuer Finanzierungsmodelle

4. Kopplung von staatlichen Unterstützungsleistungen an inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen

Die öffentliche Hand muss durch Anreize sowie durch inhaltliche und organisatorische Anforderungen eine belastbare Qualität der regionalen Entwicklungsprozesse und Projekte sicherstellen. Dies geschieht u. a. durch eine Definition von Zielvorgaben, Erfolgskriterien und Handlungskorridoren (Leitplanken).

5. Gewährleistung von Chancengleichheit im regionalen Wettbewerb um öffentliche Unterstützungsleistungen / Fördermittel

Auch strukturschwache ländliche Regionen haben sich einem Wettbewerb um innovative Ideen und Konzepte zu stellen. Die Programme müssen dabei den differenzierten Ausgangslagen, Erfahrungen und dem Know-how der Regionen Rechnung tragen.

Ausblick

Aus der laufenden Debatte um die Weiterentwicklung der europäischen Struktur- und Agrarpolitik sowie aus den Positionierungen von Bund und Ländern erscheint ein Politikwechsel zugunsten eines neuen und innovativen Entwicklungsansatzes für ländliche und strukturschwache Räume eher unrealistisch.

Angesichts der deutlich absehbaren Verringerung des finanziellen Unterstützungsniveaus, der wachsenden Herausforderungen und zunehmenden räumlichen Disparitäten wird über kurz oder lang der Reformbedarf sowohl in der EU als auch in Norddeutschland steigen. Es stellt sich nur die Frage, wann und wie man sich diesem unausweichlichen Anpassungsdruck aktiv stellt.

Alexander Skubowius

4.2 Einführung regionalisierter Instrumente im Rahmen der EU-Strukturpolitik am Beispiel der Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen [1]

4.2.1 Einleitung

Das Land Niedersachsen hat in seinen beiden Operationellen Programmen (OP) für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen der aktuellen EU-Förderperiode 2007–2013 ein sog. Regionalisiertes Teilbudget (RTB) eingeführt. Gegenüber der letzten Förderperiode beschreitet das Land Niedersachsen in der EFRE-Förderung damit Neuland. Rund ein Zehntel der niedersächsischen EFRE-Mittel (rund 130 Mio. €) wird den Kommunen vor Ort im Rahmen eigener Budgets zur Verfügung gestellt. Damit ergeben sich für die Landkreise und kreisfreien Städte deutlich größere Handlungsspielräume als bisher, insbesondere zur Unterstützung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU).

Diese Neustrukturierung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen im Vergleich zur bisherigen Umsetzung der EFRE-OP umfasst einerseits die Verpflichtung zur kommunalen Kofinanzierung der EFRE-RTB, wodurch der Landeshaushalt entlastet werden konnte. Andererseits ist mit den RTB die Verlagerung weitreichender Kompetenzen hinsichtlich der Auswahl und Abwicklung von Projekten auf die kommunale Ebene verbunden, die zu einem höheren Maß an Selbstbestimmung im Hinblick auf die Verwendung von EFRE-Mitteln führt.

Die Weitergabe von zusätzlichen Entscheidungsbefugnissen an die Regionen (und damit auch Übertragung zusätzlicher Verantwortung) und die Möglichkeiten der Umsetzung der RTBs haben sowohl aufseiten des Landes als auch aufseiten der Landkreise bzw. kreisfreien Städte zu hohen, aber durchaus unterschiedlichen Erwartungen geführt.

Im Folgenden werden zunächst in groben Umrissen die niedersächsische RTB-Konstruktion und der aktuelle Stand der Umsetzung skizziert. Zentrale Fragestellungen sind in diesem Zusammenhang, inwiefern sich die Erwartungen des Landes und der Kommunen hinsichtlich der konkreten Umsetzung des Förderinstrumentes erfüllt haben und ob die Landkreise und kreisfreien Städte ihre Gestaltungsmöglichkeiten wahrgenommen haben. Im Fokus stehen insbesondere die von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten aufgelegten KMU-Förderprogramme, die rund 80 % der eingesetzten Fördermittel der RTB ausmachen. Sie werden hinsichtlich ihrer Zielgruppenausrichtung und -erreichung sowie ihrer Arbeitsplatz- und Investitionswirkungen untersucht. Abschließend erfolgt eine kurze Bewertung, welchen Beitrag die Landkreisprogramme zu den regionalen Zielen der Landkreise, aber auch zu den landespolitischen Zielen im Rahmen der EFRE-Strukturfondsförderung leisten.

Grundlage der Analyse sind aktuelle Förderdaten, Gespräche mit Vertretern aus den Regionen und dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie eine schriftliche Befragung der Endbegünstigten und aller kreisfreien Städte und Landkreise.[2]

---

[1] Der Beitrag basiert weitgehend auf einer Veröffentlichung der Zeitschrift „Neues Archiv in Niedersachsen“ (1/2011).

[2] Der vorliegende Artikel basiert auf Analysen einer im Rahmen vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in Auftrag gegebenen Studie zu den RTB (vgl. Steria Mummert Consulting et. Al. 2009: Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets im Rahmen der EFRE-/ESF-Strukturfondsevaluierung)

4.2.2 Ausgestaltung der Regionalisierten Teilbudgets und strategische Mittelaufteilung

Im Rahmen der niedersächsischen RTB-Förderung werden bis zum Ende der Strukturfondsperiode voraussichtlich 131 Mio. € EFRE-Mittel verausgabt. Dabei erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte im Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ [3] – unabhängig von territorialer oder demographischer Größe – 2,5 Mio. € für die gesamte Förderperiode, die um weitere 2,5 Mio. € mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden. Im „Konvergenzgebiet“ (ehemaliger Regierungsbezirk Lüneburg) beträgt die EFRE-Förderung 3,75 Mio. € je Landkreis bei einer kommunalen Kofinanzierungsquote von nur 25%. Allen Landkreisen und kreisfreien Städten steht so ein Gesamtbudget von 5 Mio. € zur Verfügung.[4]

Das Konzept der flächendeckenden linearen Mittelverteilung, d.h. allen Kreisen die gleiche Fördersumme unabhängig von Wirtschaftsstruktur und Bevölkerungszahl zu gewähren, führt zwar dazu, dass die kleineren und schwächeren Landkreise insgesamt begünstigt werden, hat aber keine systematischen regionalen Ausgleichseffekte zur Folge. Gemessen an den absoluten Beträgen werden somit Regionen mit sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen hinsichtlich ihrer demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie ihrer Branchenstruktur gleichermaßen gefördert.

Die Intention seitens des Landes war allerdings weniger die Schaffung eines ausgleichsorientierten Förderinstrumentes, sondern vielmehr die Erschließung neuer unternehmerischer Zielgruppen, die bislang noch keine einzelbetriebliche Förderung erhalten haben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung der RTB-Förderung zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Darüber hinaus hatte das Land in der Initiierungsphase der RTB durchaus die Intention, regionale bzw. landkreisübergreifende Strategien und Kooperationsprojekte zu fördern und die Mittel an mehrere Gebietskörperschaften zu binden. Diese Vorschläge wurden von weiten Teilen der Landkreise und kreisfreien Städten abgelehnt bzw. als politisch nicht umsetzbar eingeschätzt.

Landkreise und kreisfreie Städte können als Zuweisungsempfänger ihre EFRE-Mittel – unter Einhaltung der „Rahmenregelung des Landes Niedersachsen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung“ – frei nutzen.[5] Im Vorfeld der Förderung sind dazu intensive Abstimmungsprozesse mit den Regionen hinsichtlich der Auswahl förderfähiger Maßnahmenarten, Förderkriterien sowie Modalitäten für Begleitung, Evaluierung und finanzielle Kontrolle erfolgt. Entscheidend war dabei immer, dass die kommunalen Richtlinien den Maßgaben des EU-Beihilferechts entsprechen, d.h. die Fördermaßnahmen nicht zu einer Wettbewerbsverfälschung führen.[6] Die Budgets werden über die Investitions- und För-

sowie auf Ergebnissen der EFRE-Halbzeitbewertung des Landes Niedersachsen 2007–2013 (Steria Mummert Consulting et. al 2010: 356-374). Wertvolle Anregungen stammen auch von Herrn Prof. Dr. Dietrich Fürst, Hannover.

[3] Das EU-Fördergebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) umfasst die ehemaligen Regierungsbezirke Hannover, Braunschweig und Weser-Ems.

[4] Ausnahmen sind die Region Hannover sowie Stadt und Landkreis Göttingen, die jeweils 5 Mio. € EFRE-Zuschüsse erhalten bzw. über 10 Mio. € Gesamtbudget verfügen.

[5] EU-rechtliche Grundlage der RTBs ist die Nutzung der Möglichkeit sog. „Globalzuschüsse“ nach Art. 41 ff. der VO (EG) 1083/2006. Globalzuschüsse sind Teil des Operationellen Programms, werden aber einer anderen Trägerorganisation, in diesem Fall den Landkreisen und kreisfreien Städten, übertragen.

[6] Dies wird immer dann angenommen, wenn die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO) oder die „De-minimis-Regelung“ greifen (Subvention darf die Förderung einer bestimmten Summe und einen bestimmten Prozentsatz des geförderten Finanzvolumens nicht überschreiten).

derbank des Landes Niedersachsen (NBank) abgewickelt,[7] allerdings tragen die Landkreise und kreisfreien Städte eine wesentliche Last des Verwaltungsaufwandes, da sie allein die Fördermittelberatung, die Prüfung der eingehenden Anträge und die Kontrolle der Mittelverwendung übernehmen. Darüber hinaus müssen die Landkreise ein intelligentes Finanzmanagement einsetzen, um einen möglichst gleichmäßigen Mittelabfluss über einen Zeitraum von sieben Jahren zu gewährleisten.

Gemäß der Landesrahmenrichtlinie für die RTB sind drei Themenschwerpunkte vorgesehen:

- Schwerpunkt 1: Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von KMU
- Schwerpunkt 2: Entwicklung der Innovationskapazitäten und gesellschaftlichen Wissenspotenziale
- Schwerpunkt 3: Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum

Innerhalb des Schwerpunktes 1 werden die sog. „KMU-Landkreisprogramme“ umgesetzt, wobei die Rahmenregelung des Landes zwei mögliche Zuwendungszwecke vorsieht:

- **Arbeitsplatzschaffende und -sichernde Investitionen:**

Entsprechend den o. g. beihilferechtlichen Regelungen der EU können materielle und immaterielle Investitionsvorhaben gefördert werden, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und in hohem Maße bestehende Arbeitsplätze sichern. Dazu zählen bspw. die Errichtung einer zuvor nicht vorhandenen Betriebsstätte, die Erweiterung einer Betriebsstätte und die Verlagerung einer Betriebsstätte innerhalb eines Landkreises.

Im Gegensatz zu anderen Fördersystemen, wie der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur (GRW), umfasst die RTB-Förderung neben Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes vor allem auch klein- und mittelbetriebliche Unternehmen des Handwerks und des Einzelhandels sowie weiterer, u. a. auch personenbezogener oder haushaltsorientierter Dienstleistungen.

- **Nicht-investive, investitionsvorbereitende Maßnahmen:**

Zur Ergänzung der investiven Fördertatbestände sind auch *nicht-investive und investitionsvorbereitende Maßnahmen* vorgesehen. Sie richten sich an die speziellen Bedarfe kleiner und mittelständischer Unternehmen und sollen spätere Investitionsvorhaben unterstützen. Hierzu zählen neben der Außenwirtschaftsberatung und Beratungsdiensten zur Vorbereitung der Lancierung eines neuen Produkts oder eines bestehenden Produkts auf einem neuen Markt vor allem auch die Unterstützung von Gründern und die Förderung einer höheren Messebeteiligung von Unternehmen.[8] Im Rahmen der Schwerpunkte 2 und 3 orientiert sich das Land an der Struktur der beiden EFRE-OP und sieht für die RTB-Förderung acht Maßnahmen in den Bereichen Innovationsförderung, Clusterentwicklung, Technologietransfer und Infrastrukturen vor, die über entsprechende (Landes-)Richtlinien umgesetzt werden.

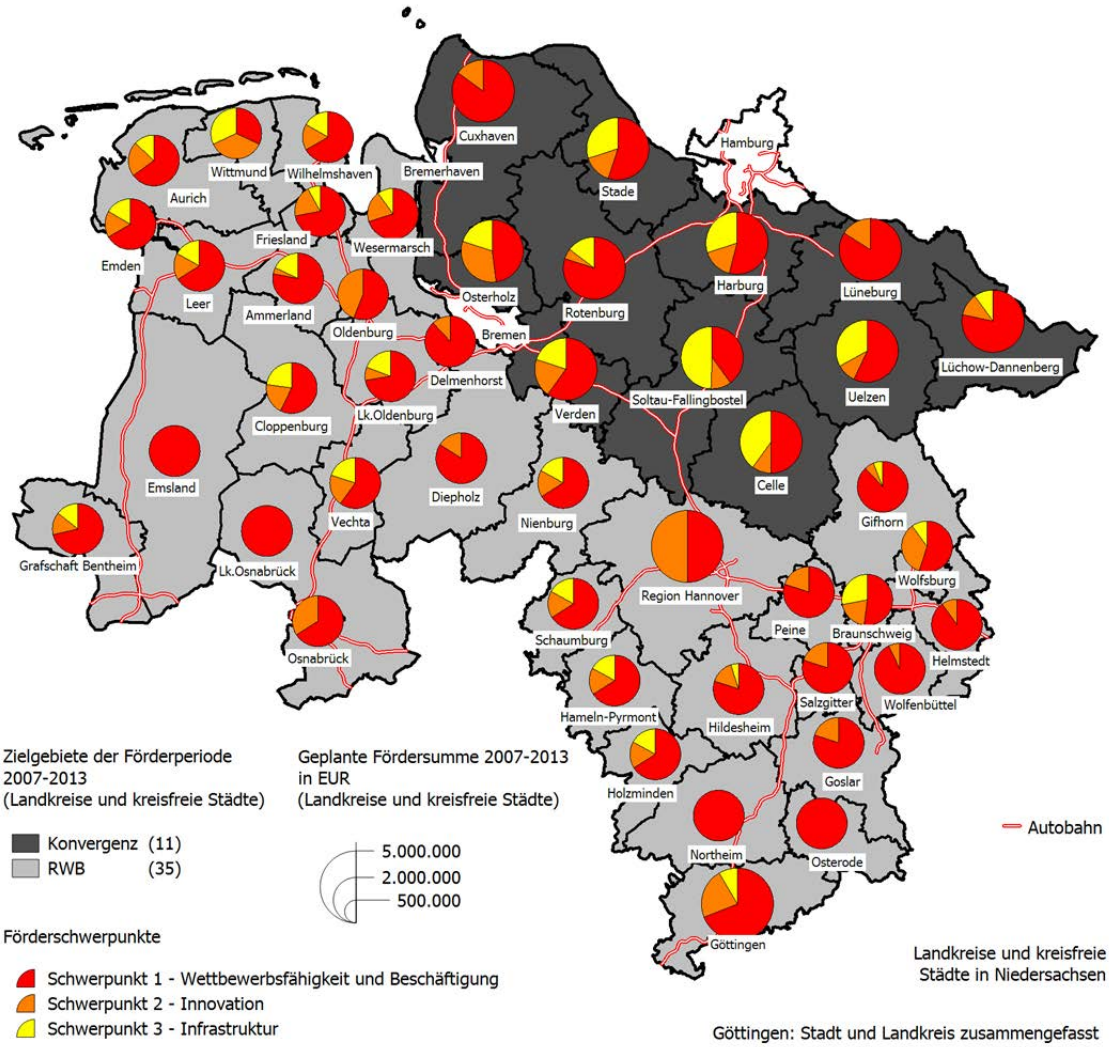
[7] In einem Erlass an die NBank wird sichergestellt, dass einerseits die Zuweisungen von Haushaltsmitteln an die kommunalen Träger der Maßnahme erfolgen (Abschnitt 1) und andererseits die Rahmenregelungen (Abschnitt 2) in allen Gebietskörperschaften in eigene kommunale Förderrichtlinien umgesetzt werden.

[8] Für diesen Förderbereich können die Landkreise und kreisfreien Städte allerdings nur bis zu maximal 25 % ihrer kommunalen KMU-Programme einsetzen.

Die Aufteilung ihrer RTB-Fördermittel auf die drei Schwerpunkte können die Landkreise nach eigener Entscheidung vornehmen, allerdings mit vorheriger Information des Wirtschaftsministeriums und anschließender Genehmigung durch die NBank. Darüber hinaus hat das Land im Vorfeld empfohlen, zwei Drittel der RTB-Fördermittel für den Schwerpunkt 1 und ein Drittel für die Schwerpunkte 2 und 3 zu verwenden.

Während die Landkreise und kreisfreien Städte bei den Förderbereichen der Schwerpunkte 2 und 3 weitgehend an die Landesvorgaben gebunden sind,[9] ermöglichen die offenen Rahmenregelungen für die „KMU-Landkreisprogramme“ einen vergleichsweise großen Spielraum zur Umsetzung eigener Vorstellungen im Hinblick auf bestimmte Zielgruppen und Fördervoraussetzungen. Dies soll dazu beitragen, die Fördertatbestände und -kriterien dem regionalen Unternehmensbestand und den strategischen Zielen der kreisfreien Städte und Landkreise anzupassen. So können die kommunalen Träger bspw. die Mindest- und Höchstförderbeträge innerhalb der genannten beihilferechtlichen Höchstgrenzen selbst festsetzen.

Abb. 1: Planzahlen der RTB-Förderung in den Schwerpunkten 1 bis 3 nach Zielgebieten



Quelle: Steria Mummert Consulting, Prognos, NIW 2009, Sonderuntersuchung der Regionalisierten Teilbudgets

[9] Derzeit wird die Innovationsrichtlinie des Landes angepasst, um im Rahmen der RTB auf die spezifischen Förderbedarfe vor allem ländlich strukturierter Regionen mit einem geringen Besatz an technologieorientierten Unternehmen einzugehen.

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben sowohl die ihnen eingeräumten Möglichkeiten zur eigenen Gestaltung der „KMU-Landkreisprogramme“ genutzt [10] als auch eine teilweise sehr unterschiedliche Aufteilung der Mittel auf die drei Schwerpunkte getroffen (Abb. 1): Während einige Landkreise die RTB-Förderung ausschließlich für die einzelbetriebliche Förderung im Rahmen des Schwerpunktes 1 einplanen, setzen andere kreisfreie Städte oder Landkreise 50% der Mittel zur Förderung von Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 (Innovation und Technologietransfer) und 3 (Infrastruktur).

Entsprechend der unterschiedlichen Bewertung der Wirtschaftsförderer hinsichtlich des regionalen Förderbedarfes wird auch innerhalb der Schwerpunkte die Wahl der einzelnen Themenfelder weiter differenziert. Vor allem für die Maßnahme „Beratung für Wissens- und Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ sehen die regionalen Akteure einen vergleichsweise hohen Mittelbedarf (ca. 10% der Gesamtmittel), während in anderen Richtlinien wie dem „Niedersächsischen Innovationsprogramm“ kaum Fördermittel programmiert wurden.

4.2.3 Umsetzungsstand der RTB in Niedersachsen

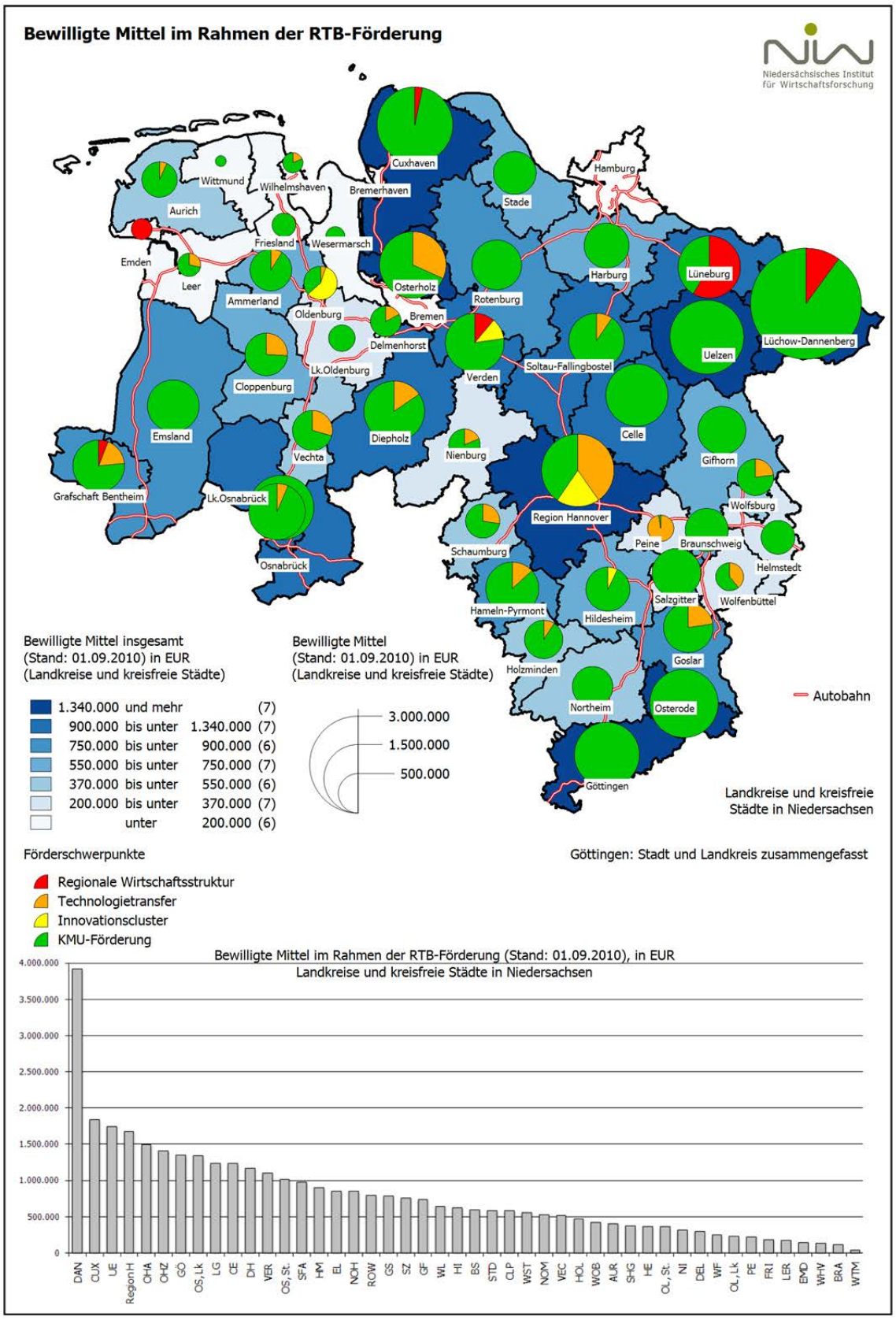
Der größte Teil der Mittelbewilligungen erfolgt bislang vor allem im Rahmen der KMU-Landkreisprogramme[11] (Schwerpunkt 1). Mit rund 85% der gesamten bewilligten RTB-Mittel ist der Umsetzungsstand der KMU-Landkreisprogramme, gemessen an der im Jahr 2007 geplanten Mittelaufteilung, überdurchschnittlich (Abb. 2). Innerhalb der KMU-Programme konzentrieren sich die etwa 2.500 Vorhaben mit einem Gesamtfördervolumen von 57 Mio. € (EFRE-Mittel und kommunale Kofinanzierung) auf die Unterstützung von arbeitsplatzschaffenden und -sichernden Investitionen (Stand: Juni 2010). Für nicht-investive Förderzwecke sind bislang nur rund 1,5% der KMU-Fördermittel bewilligt worden. Sie weisen mit durchschnittlich nur 4.000 € deutlich geringere Finanzmittel je Förderfall auf als die investiven Vorhaben (durchschnittliche Fördersumme von ca. 26.000 € je Betrieb). Insbesondere aufgrund des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes werden nicht-investive Maßnahmen nur von wenigen Landkreisen und kreisfreien Städte in substanziellem Maße eingesetzt (vgl. auch im Folgenden Steria Mummert Consulting, Prognos, NIW, genderbüro 2010: 361f.).

Die 39 bewilligten Projekte des Schwerpunktes 2 entsprechen etwa 15% der bislang bewilligten RTB-Mittel (Stand September 2010). Hiervon entfallen 25 Projekte auf das Programm „Technologietransfer in Gebietskörperschaften“ (5,7 Mio. € EFRE und Kofinanzierungsmittel), acht weitere Clusterprojekte („Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, 4,6 Mio. €) sowie sechs Maßnahmen auf das Programm „Innovationscluster/-netzwerke“ (1,3 Mio. €). Für einzelbetriebliche FuE-/Innovationsprojekte wurden bislang noch keine Fördermittel bewilligt.

[10] Teilweise sind dazu auch eigene regionale RTB-Konzepte entworfen worden, die eine Einpassung der RTB-Mittel in eine breite Wirtschaftsförderungsstrategie gewährleisten sollen.

[11] Die hohe Quote der einzelbetrieblichen Förderung im Rahmen der RTB-Umsetzung spiegelt auch die Neigung der Landkreise und kreisfreien Städte wider, möglichst viele RTB-Mittel über „ihre“ Wirtschaftsförderungseinrichtungen umzusetzen. Diese bevorzugen die einzelbetriebliche Förderung aufgrund schnellerer Umsetzungserfolge und höherer Sichtbarkeit der Fördermaßnahmen sowie aufgrund der größeren (erwarteten) Arbeitsplatzwirkungen der Maßnahme.

Abb. 2: Bewilligte Mittel im Rahmen der RTB-Förderung (Stand September 2010)



Quelle: Steria Mummert Consulting, Prognos, NIW 2009, Sonderuntersuchung der Regionalisierten Teilbudgets (Aktualisierung des NIW: Stand: September 2010)

Wenngleich es regional (noch) deutliche Unterschiede hinsichtlich der bislang realisierten Bewilligungen gibt, die nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Startzeitpunkte der KMU-Förderung zurückzuführen sind, entspricht die Umsetzung des RTB-Förderprogramms in den Schwerpunkten 1 und 2 weitgehend den Erwartungen. Bei den Infrastruktur-Programmen des Schwerpunktes 3 laufen die Bewilligungen dagegen eher schleppend an. Insbesondere aufgrund der zu geringen Mittelausstattung sehen die meisten Landkreise und kreisfreien Städte für die bislang geöffneten Richtlinien des Schwerpunktes 3 wenig geeignete Umsetzungsmöglichkeiten. Vor allem die finanzielle Dimension von größeren Infrastrukturprojekten (hochwertige wirtschaftsnahe Infrastrukturen, IuK-Breitbandinfrastruktur), die restriktiven Kofinanzierungsvorgaben und die Hürden einer interkommunalen Zusammenarbeit sowie das späte Inkrafttreten der „Breitband-Förderrichtlinie“ verhinderten aus Sicht der Landkreise bislang eine zügigere Umsetzung der eingeplanten Mittel.

Um einen schnelleren Mittelabfluss auch im Schwerpunkt 3 zu erreichen, haben einige Landkreise die „Öffnung“ weiterer EFRE-Programme vorgeschlagen. Dies gilt insbesondere für die Tourismusinfrastrukturförderung. Aus Sicht der Landkreise und kreisfreien Städte wird auch die Entscheidungshoheit des Landes hinsichtlich der Projektbewilligung bei Maßnahmen der Schwerpunkte 2 und 3 kritisch gesehen, wenngleich den Landkreisen und kreisfreien Städten ein „qualifiziertes Vorschlagsrecht“ eingeräumt wird.

4.2.4 Ausrichtung und Umsetzung der KMU–Landkreisprogramme

Innerhalb der RTB-Förderung bildet die einzelbetriebliche Investitionsförderung den Schwerpunkt der Förderung (s. o.) und der bisherigen Bewilligungen. Nicht zuletzt bieten gerade die KMU-Landkreisprogramme wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung einer regionalen Wirtschaftsförderungsstrategie. Im Folgenden werden daher die konkrete Ausgestaltung der Landkreisprogramme, die Zielgruppen- und Branchenausrichtung sowie die Arbeitsplatzwirkungen der Förderung kurz bewertet.

Erschließung neuer Zielgruppen im Rahmen der KMU-Landkreisförderung

Sowohl vonseiten des Landes als auch der Landkreise und kreisfreien Städte soll die RTB-Förderung auf die spezifischen regionalen Besonderheiten des Unternehmensbestandes „vor Ort“ eingehen. Daher ist es erklärtes Ziel der regionalen Wirtschaftsförderungsakteure, einerseits durch umfangreiche Beratungsangebote, andererseits auch durch die Ausweitung der Zielgruppen ein möglichst breites Spektrum der Betriebe zu fördern. Dazu haben die Kommunen unterschiedliche Strategien der Unternehmensförderung konzipiert und Schwerpunkte bei den Zielgruppen (z. B. Existenzgründung, Kleinstunternehmen) gesetzt. Eine Analyse aller Landkreisrichtlinien zeigt deutlich die besondere Ausrichtung auf kleine Unternehmen (unter 50 Mitarbeiter) und Kleinstunternehmen (unter 10 Mitarbeiter).

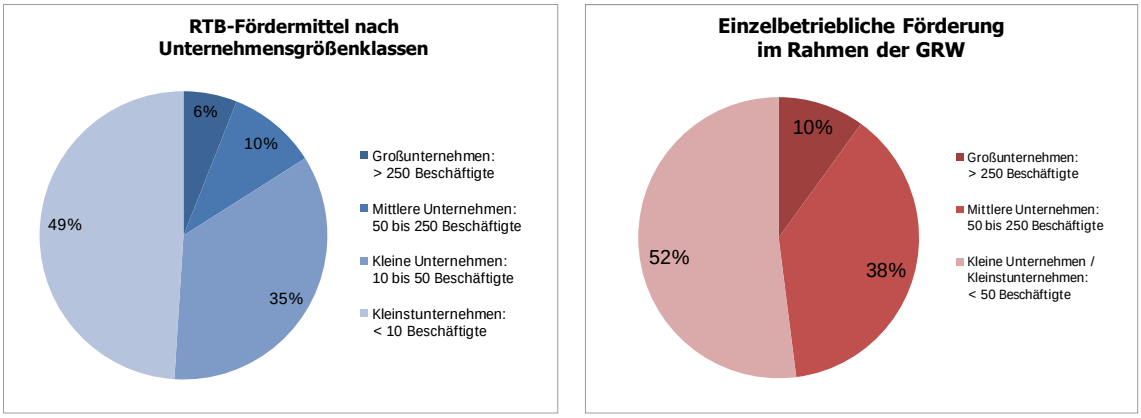
Es kann davon ausgegangen werden, dass die genaue Kenntnis der Unternehmen vor Ort zu einer intensiven Vor-Ort-Betreuung der „Kunden“ beiträgt und darüber hinaus die Möglichkeit der besseren Verknüpfung mit anderen Aufgabenbereichen der Wirtschaftsförderung bietet („Türöffnerfunktion“). Als positiv zu bewerten ist auch, dass die regionalen Wirtschaftsförderer ihre Möglichkeiten genutzt haben, gerade auch solche Unternehmen zu sensibilisieren, die bisher keine Kenntnis über mögliche Unterstützungsmöglichkeiten hatten bzw. noch nie Subventionen erhalten haben. Bisher haben 75 % der über die RTB geförderten Unternehmen erstmals eine staatliche Förderung in

Anspruch genommen (vgl. Unternehmensbefragung im Rahmen der Sonderuntersuchung RTB, 2009).

Betriebsgrößenstrukturen der geförderten Betriebe

Die aktuellen Bewilligungsstände zeigen deutlich, dass in hohem Maße KMU gefördert werden (etwa 94%). Davon sind nochmals knapp neun von zehn Unternehmen kleinen und Kleinstunternehmen zuzuordnen (Abb. 3). Unternehmen zwischen 50 und 250 Mitarbeitern binden ca. 10% der bewilligten Mittel. Insgesamt versuchen die Landkreise, durch die Deckelung der Höchstförderbeträge zu verhindern, dass Großinvestitionen zu viele Mittel auf sich ziehen. Die RTB-Förderung ist damit in deutlich höherem Maße auf kleine Unternehmen (unter 50 Mitarbeiter) und vor allem auch Kleinstunternehmen ausgerichtet als die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der GRW

Abb. 3: Bewilligte Fördermittel nach Unternehmensgrößenklassen



Quelle: Steria Mummert Consulting, Prognos, NIW 2009, Sonderuntersuchung der Regionalisierten Teilbudgets; Steria Mummert Consulting, Prognos, NIW, genderbüro 2010, Halbzeitbewertung des EFRE.

Förderarten

Die verfügbaren Fördermittel werden bislang vor allem für die Verbesserung des Kapitalstocks in Klein- und Kleinstunternehmen eingesetzt (84% der zum Umsetzungsstand bewilligten Mittel). Darüber hinaus überwiegt die Erweiterung vorhandener Betriebsstätten vor Neuerrichtungen und Verlagerungen.

Branchenstruktur

Zielgruppe der KMU-Förderung im Rahmen der RTB ist i.d.R. explizit das gesamte Spektrum an Wirtschaftszweigen. Im Gegensatz zur GRW-Förderung rücken damit vor allem das Baugewerbe/Handwerk, der Handel in seiner Breite sowie weitere Dienstleistungsbereiche wie das Verkehrsgewerbe in den Fokus. Nur wenige Landkreise und kreisfreien Städte haben in der Ausgestaltung ihrer Richtlinien Branchen von der Förderung ausgeschlossen. Gemessen am bisherigen Bewilligungsstand sind vor allem der Handel, das Bau- und das Gastgewerbe im Vergleich zur niedersächsischen Beschäftigtenstruktur überrepräsentiert. Auch Branchen, die in hohem Maße von Selbstständigen geprägt werden (personenbezogene, haushaltsorientierte Dienstleistungen, Ärzte, Architekten etc.), werden von der Förderung erfasst.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit diese in erster Linie auf den lokalen Markt ausgerichteten Betriebe nicht auch zu einem Verdrängungseffekt beitragen können. Im

Vergleich mit der GRW-Förderung steht das Förderkriterium des überregionalen Absatzmarktes bei der RTB-Förderung nicht im Vordergrund.

4.2.5 Arbeitsplatz- und Investitionswirkungen der KMU-Landkreisprogramme

Ein zentraler Aspekt der Bewertung der KMU-Landkreisprogramme sind die mit der Förderung verbundenen Arbeitsplatz- und Investitionseffekte (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2010: 361 ff.):

Arbeitsplatzeffekte

Zum Stichtag 31.12.2009 sind in den geförderten niedersächsischen Betrieben 4.400 Arbeitsplätze geschaffen und 17.700 Arbeits- und Ausbildungsplätze gesichert worden. Damit liegt der Fördermitteleinsatz (EFRE-Mittel + Kofinanzierung) mit ca. 9.500 € pro zu schaffendem neuem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz deutlich niedriger als bei der einzelbetrieblichen Förderung im Rahmen der GRW.[12] Der geringere Mitteleinsatz spiegelt allerdings die unterschiedlichen Zielgruppen der Förderung wider. Während bei der GRW-Förderung eher mittelständische, kapitalintensive Industriearbeitsplätze im Vordergrund stehen, die i. d. R. einen höheren Investitionsbedarf nach sich ziehen, können bei den eher kleinbetrieblich strukturierten Dienstleistungsunternehmen der RTB-Förderung bereits mit deutlich geringeren Mitteln entsprechende Arbeitsplatzwirkungen erzielt werden. Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Anteil der durch die Förderung gesicherten Arbeitsplätze besonders hoch. Bei den neu geschaffenen Arbeitsplätzen entfalten sich – entsprechend den bewilligten Mitteln (s. o.) – überdurchschnittliche Arbeitsplatzwirkungen wiederum im Handel sowie im Bau- und Gastgewerbe.

Investitionseffekte

Neben der Schaffung und Sicherung neuer Arbeitsplätze zielt die strategische Ausrichtung der Förderprogramme vor allem auch auf die Förderung investiver Maßnahmen. Durch die 57 Mio. € EFRE-Mittel inklusive kommunaler Kofinanzierung konnten bislang private Investitionen in Höhe von 549 Mio. € ausgelöst werden (Stand: 31.12.2009). Dies entspricht im niedersächsischen Durchschnitt einem „Hebel“ von fast 10 € privater Kofinanzierung je eingesetztem Euro öffentlicher Fördermittel.

Allerdings sind bzgl. der Arbeitsplatz- und Investitionseffekte teilweise deutliche regionale Unterschiede zu berücksichtigen. Sie resultieren im Wesentlichen aus den stark divergierenden strategischen Förderansätzen bzw. der konkreten Ausgestaltung der Förderkriterien.[13] So reichen bspw. die Relationen der eingesetzten Fördermitteln je geschaffenem Arbeitsplatz von 4.000 € bis zu 33.000 € – je nach Ausrichtung der geförderten Projekte auf kapitalintensive Investitionsvorhaben von Industrieunternehmen oder auf eher kleinere Dienstleistungsbetriebe.

Mit einer durchschnittlichen Förderquote von nur 8,7 % (gemessen an der Gesamtinvestitionssumme der Unternehmen) stellt sich darüber hinaus auch die Frage des Beitrags der Förderung zur Umsetzung der Investition und Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes vor dem Hintergrund möglicher Mitnahmeeffekte. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sehr geringe Förderquoten die Gefahr von Mitnahmeeffekten bergen, d. h. dass die Investition in gleicher Weise auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre.

[12] Hier liegen die Förderkosten bei ca. 22.000 € je neu zu schaffendem Arbeitsplatz.

[13] Bspw. reichen in den 47 kommunalen Förderrichtlinien die Mindestfördersummen von 500 € bis 70.000 € je Förderfall und die maximalen Fördersummen von 15.000 € bis 250.000 € je Förderfall.

Eine Sonderauswertung der geförderten Vorhaben im Rahmen der Halbzeitbewertung der EFRE-Programme zeigt, dass in rund 6% der Förderfälle die öffentliche Kofinanzierung weniger als 5%, in einigen Fällen sogar weniger als 2,5%, beträgt (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2010: 363.) Insbesondere in diesen Fällen ist durchaus mit Mitnahmeeffekten zu rechnen.

Gerechtfertigt wären geringe Förderquoten nur dann, wenn sie die Investitionsprojekte über die „Rentabilitätsschwelle“ heben und damit eine regional- und strukturpolitische Lenkungswirkung erzielen. Kritisch ist die Förderung auch hinsichtlich des hohen Anteils lokal ausgerichteter Betriebe zu bewerten. Unter Berücksichtigung der Annahmen der Export-Basis-Theorie tragen vor allem Fördervorhaben, die im Wesentlichen auf überregionale Absatzmärkte ausgerichtet sind, zur Steigerung zusätzlicher Einkommen bei. Die Förderung von lokal und regional ausgerichteten Betrieben kann dagegen eher einen Verdrängungswettbewerb auslösen.

4.2.6 Einsatz der KMU-Förderprogramme – Bewertung aus landespolitischer und landkreisspezifischer Sicht

Als weitgehend neues Förderinstrument haben die RTB in Niedersachsen sowohl bei den Programmverantwortlichen des Landes als auch bei den regionalen Akteuren unterschiedliche Erwartungen geweckt.

Strategisches Ziel der einzelbetrieblichen Unternehmensförderung im Rahmen der niedersächsischen EFRE-OP ist die Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung, insbesondere in KMU. Dabei sollen Engpässe bei Unternehmen mit dem Ziel beseitigt werden, insbesondere das Innovationspotenzial der niedersächsischen Wirtschaft insgesamt zu erhöhen. Folglich steht aus landespolitischer Sicht bei der Unternehmensförderung die Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund ist der hohe Anteil an geförderten Betrieben, die einseitig auf lokale und regionale Absatzmärkte ausgerichtet sind, kritisch zu bewerten. Im Gegensatz zur einzelbetrieblichen GRW-Förderung führen die Branchenstruktur (Handel, Handwerksbetriebe, haushaltsorientierte Dienstleistungen) und der hohe Anteil an Kleinstbetrieben dazu, dass die RTB-geförderten Betriebe nur unterdurchschnittlich in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind und eine geringe Wissens- und Technologieneigung aufweisen. Die vom Land Niedersachsen formulierten Ziele und Anforderungen bzgl. der Innovationsförderung „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Innovationsgrades“ werden mit den KMU-Förderprogrammen nur in geringerem Maße erreicht.

Demgegenüber erweist sich die RTB-Förderung, gemessen an den Arbeitsplatzzielen, durchaus als wirksam. Regional- und strukturpolitische Wirkungen der KMU-Landkreisprogramme sind somit eher aufgrund der flächendeckenden Unterstützung der Schaffung und der Sicherung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung des Kapitalstocks investierender Unternehmen zu erwarten (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2010: 365).

Allerdings muss berücksichtigt werden, dass es einigen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten durchaus gelungen ist, das RTB-Instrument auch zur Förderung besonders innovativer Vorhaben einzusetzen. Dies wird u. a. auch durch eine sehr hohe Ablehnungsquote von Projekten verdeutlicht, die diese Anforderungen nicht erfüllen (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2010: 365). Andererseits hat die flexible Ausgestaltung der Förderrichtlinien vor allem in eher strukturschwachen Regionen auch dazu geführt, dass sich die Auswahlkriterien an einem „niederschwelligen“ Innovationsbegriff orientieren.

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben ihrerseits die Möglichkeiten einer regional abgestimmten Ausgestaltung der Förderprogramme aufgegriffen und sich an den endogenen Entwicklungspotenzialen orientiert. Für viele Regionen bietet sich zudem (wieder) die Möglichkeit, ein einzelbetriebliches Investitionsprogramm eigenständig durchzuführen und die GRW-Förderung zu flankieren. Den Wirtschaftsförderern ist es auch gelungen, eine hohe Beratungsqualität zu gewährleisten und die Förderung bedarfsorientiert auch an Kleinstunternehmen anzupassen (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2009: Befragung der geförderten Unternehmen im Rahmen der RTB-Sonderuntersuchung). Davon zeugt nicht zuletzt der hohe Anteil bislang noch nicht geförderter Unternehmen, die jetzt im Rahmen der RTB eine Förderung erhalten.

Nicht zuletzt ist aber gerade der für die Kommunen entstandene erhöhte Verwaltungsaufwand zur Umsetzung der Förderung zu berücksichtigen. Etwa 60% der Kreise und kreisfreien Städte halten den Aufwand für Beratung, Abwicklung und Prüfung für zu hoch (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2009: Befragung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen im Rahmen der RTB-Sonderuntersuchung). Allerdings kann der Verwaltungsaufwand in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten letztlich nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Wirkungen der RTB bewertet werden.

4.2.7 Fazit

Die RTB-Förderung hat dazu beigetragen, die Eigenverantwortung der Landkreise und kreisfreien Städte in einem zentralen Förderbereich der Strukturpolitik zu stärken. Die Möglichkeiten zur flexiblen Ausgestaltung der kommunalen Förderrichtlinien wurden genutzt, um unterschiedliche Förderstrategien und Zielgruppenausrichtungen zu implementieren. Die Förderung zielt in erster Linie auf Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern ab und flankiert damit die GRW-Förderung, die eher auf mittelständische Unternehmen ausgerichtet ist. Die vergleichsweise hohen Arbeitsplatzwirkungen, die bereits erzielt werden konnten, sind allerdings insbesondere auf die geringeren Investitionsbedarfe zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bei kleineren Dienstleistungsunternehmen zurückzuführen. Aufgrund der breiten Branchenausrichtung werden Fördereffekte in fast allen Bereichen der niedersächsischen Wirtschaft erzielt, d. h. auch in lokal ausgerichteten Branchen wie dem Einzelhandel, dem Baugewerbe und haushaltsorientierten Dienstleistungen. Zu den landespolitischen Zielsetzungen im Sinne einer Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft trägt die Förderung insgesamt dadurch jedoch nur in geringerem Maße bei. Nicht zuletzt sind die regionalen Fördereffekte auch vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes im Rahmen der dezentralen Umsetzung zu bewerten.

Dietrich Fürst

4.3 Einschätzung der Governance-Arrangements in den nordwestdeutschen Bundesländern im Rahmen der EU-Strukturpolitik

4.3.1 Zum Begriff „Governance“

Mit „Governance“ wird in der Literatur gesellschaftliche Steuerung gemeint. Die Übernahme des englischen Begriffs hängt damit zusammen, dass sich in den gesellschaftlichen Steuerungsformen in den letzten 20 Jahren Veränderungen vollzogen haben, wofür der neue Begriff Ausdruck sein soll. Die Veränderungen beziehen sich (vgl. Benz, Dose 2010: 14 f.) gesamtgesellschaftlich auf die zunehmende „Denationalisierung“ (d.h. gesellschaftliche Steuerungsprobleme lassen sich immer weniger in engen nationalstaatlichen Grenzen lösen), Mehrebenenverflechtung (d.h. gesellschaftliche Problemlösungsprozesse verlangen immer häufiger das Zusammenspiel mehrerer staatlicher Ebenen) und die zunehmende Aufhebung der Trennung Staat/Gesellschaft (d.h. der Staat agiert immer mehr in enger Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen).

Auf regionaler Ebene beziehen sich die Veränderungen vor allem auf (Fürst 2010) den wachsenden Vernetzungsbedarf von arbeitsteilig fragmentierten Akteuren, auf die Mobilisierung endogener Potenziale/Selbsthilfekräfte durch Kooperation von politisch-administrativen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und auf den Abbau des Wohlfahrtsstaates zugunsten des sog. „Gewährleistungsstaates“, d.h. eines Staatskonzepts, nach dem der Staat die Rahmenbedingungen für private Entfaltung von Selbsthilfekräften schaffen muss, nicht aber selbst an Stelle der Privaten tätig wird.

Konkrete Ausprägungen von Governance werden im Folgenden mit „Governance-Arrangements“ bezeichnet.

Governance-Fragen behandeln die Koordination unterschiedlicher Handlungsträger sowie die Steuerungsqualität solcher Arrangements. Empirisch lassen sich Governance-Arrangements am besten erfassen über

- die beteiligten Akteure in ihrer Funktion als „Stakeholder“ und „Shareholder“: Stakeholder sind alle diejenigen, die direkt oder indirekt davon betroffen sind, Shareholder sind diejenigen, die an der politischen Entscheidung mitwirken;
- die Art ihrer Interessenintegration und -berücksichtigung: Wer wird wie in die Verhandlungen einbezogen, wie kann er seine Interessen durchsetzen und wie wird der Prozess der Interessenberücksichtigung kontrolliert?
- die Handlungs- und Interaktionsorientierungen, die Koordinationsprozesse ausgetragen werden: Mit „Handlungsorientierungen“ wird gemeint, ob die Akteure ihr Handeln an Eigeninteressen oder an Kollektivbelangen ausrichten; mit „Interaktionsorientierung“ bezeichnet man deren Bezug zu anderen Partnern – ist er kompetitiv oder kooperativ ausgerichtet?
- die Regelsysteme, die zur der Koordination eingeführt werden: Solche Regelsysteme können sehr differenziert sein und bestimmen dann, wer an Entscheidungen mitwirken darf, welche Rechte und Pflichten er hat, wie Konflikte geregelt werden, wie die Ergebnisse der Entscheidungen behandelt werden, wie Entscheidungen verbindlich werden;

- die Veränderungen der Governance-Arrangements im Zeitablauf: Bleiben sie informell-netzwerkartig oder verfestigen sie sich über formale Strukturen? Auch „Lebenszyklen“ von Governance-Prozessen können hier von Interesse sein, obwohl sie nur in historischen Längsschnittanalysen erfasst werden können.

Die EFRE-Verordnung vom 11. Juli 2006 sieht folgende Mindestregelungen für die „Governance“ vor:

- Modus der Interessenberücksichtigung ist die Partnerschaft: Sie bezieht sich auf die Programmaufstellung und -umsetzung sowie Begleitung der operationellen Programme. Partnerschaft bedeutet: Alle „Stakeholder“ sind einzubeziehen, also die relevanten öffentlichen Behörden auf Landes- und lokaler Ebene, die Wirtschafts- und Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, des Umweltschutzes und sonstiger Nichtregierungsorganisationen sowie Organisationen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen.
- Koordination erfolgt über eine Programmplanung: Es muss eine Form von Governance geschaffen werden, die eine längerfristige, integrierte Handlungsperspektive mit Schwerpunktsetzung, einen Prozess der Verwaltung, der Entscheidungsfindung und der Finanzierung umfasst, der zudem in mehreren Stufen organisiert ist.[1]
- Darüber hinaus werden Lernprozesse institutionalisiert, indem die Governance-Arrangements einer Output-Kontrolle (Evaluation) unterworfen werden.

Eine Mindestinstitutionalisierung für die Einbindung von Stakeholdern und Shareholdern ist zum einen der Kommunikationsplan, zum anderen der Begleitausschuss mit seiner Geschäftsordnung: Er hat die Aufgabe, die Effizienz und Qualität der Umsetzung der Operationellen Programme des EFRE zu sichern und Anregungen für Verbesserungen in der Programmabwicklung zu geben. Die Mitwirkung betrifft allerdings nicht Finanzentscheidungen, die immer auch Entscheidungen über den Landeshaushalt sind. Das ist Budgetrecht des Landtages. In welchem Maße der Begleitausschuss beteiligt wird, differiert von Land zu Land – z.B. relativ wenig in Schleswig-Holstein, relativ intensiv in Niedersachsen.

Zudem ist im laufenden Prozess der Strukturfonds-Umsetzung eine Zusammenarbeit mit der Brüsseler Kommission erforderlich: Die Kommission ist wie die Bundesressorts Wirtschaft (Nationales Rahmenprogramm) und Finanzen (bei Finanzbeanstandungen) in die Planung, Umsetzung und Prüfung der Abwicklung der Operationellen Programme einzubinden. Der Schriftverkehr mit der Kommission läuft über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik. Im Übrigen bestehen engere Arbeitskontakte zwischen den relevanten Behörden und Brüssel, um die Kommission ausreichend informiert zu halten. Das System unterliegt vielfältigen jährlichen Berichts- und Meldepflichten.

Methodisch basieren die folgenden Ausführungen auf der Auswertung relevanter Literatur, insbesondere der relevanten Regelungen zur Umsetzung der EU-Strukturfonds, und einer Experten-Befragung in Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Da der EFRE die größte Bedeutung hat, wurde der Fokus darauf gelegt.

[1] Aufgrund der ressortübergreifenden Öffnung der OPs können die Strukturentscheidungen nur auf Kabinettsebene und exekutiv gefällt werden. Der Landtag ist an der Programmaufstellung für die Strukturfonds beratend beteiligt (z. B. wurden in Niedersachsen im Laufe von 2 Jahren 6 Beratungs- bzw. Entscheidungsvorlagen dem Landtag vorgelegt).

4.3.2 Haben sich neue Governance-Arrangements herausgebildet?

Die Frage nach neuen Governance-Arrangements sollte keine falschen Assoziationen wecken. Neue Governance-Arrangements sind nicht per se vorteilhaft oder innovativ: Sie können auch dazu führen, dass sich Entscheidungsprozesse der demokratischen Kontrolle entziehen, dass es mehr korporatistische Vorentscheidungs-Formen gibt und dass sich einzelne Interessen auf Kosten anderer privilegiert durchsetzen können. Neue Governance-Arrangements müssen sich durch einen gesellschaftlichen Zusatznutzen ausweisen können: dass sie ein breiteres Interessenspektrum berücksichtigen können, dass sie mit komplexen Entscheidungsstrukturen effizienter umgehen können, dass sie Problemlösungen zulassen, die in den traditionellen Strukturen nicht möglich sind, weil Interaktionen vorschnell nur unter Verteilungsfragen gesehen und deshalb umstandslos zu Nullsummenspielen deformiert werden (Thurow 1971).

Vielmehr steht dahinter die Diskussion, ob die EU-Strukturfonds mehr sind als einfache Transferinstrumente, sondern auch Lern- und Veränderungsprozesse in der politisch-administrativen Steuerung ihrer Mitgliedstaaten auslösen. Zudem ist von Interesse, ob die Veränderungen die sich bereits anbahnenden Wandlungen im Staatsverständnis und Staatsverhalten verstärken oder abbremsen.

Die mit EU-Strukturfonds verbundenen Veränderungen im Staatsverständnis und Staatsverhalten der Mitgliedstaaten haben in der politikwissenschaftlichen Literatur bisher nur bescheidene Aufmerksamkeit erhalten. Im Wesentlichen interessierte deren Politikgestaltung auf EU-Ebene, als Prozess der sog. „multi-level governance“ (Heinelt et al. 2005; Bache 2004; Heinelt, Smith 1997). Für die Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten findet sich deutlich weniger Literatur – eher interessierte hier, wie sich die kommunale/regionale Ebene darin positionieren kann (z.B. Bourne 2003, Tömmel 1998), auch bedingt dadurch, dass die internationale Vergleichbarkeit der Prozesse als Folge unterschiedlicher institutioneller Regelungen schwierig ist (vgl. Hartke 2008; Hartke 2010 sowie die Evaluationsforschung zu den Strukturfonds).

Die Frage nach Veränderungen in den Governance-Strukturen verlangt Beurteilungskriterien. Dazu können vier Leitfragen herangezogen werden:

(1) Haben sich Art und Umfang der an der Politikformulierung und/oder -umsetzung beteiligten Stake- und Shareholder verändert?

(2) Wandelten sich Art und Form der Interessenintegration und -berücksichtigung (z.B. Verhandlungen/Verträge, Wettbewerbsverfahren, Selbstbindungen)

(3) Haben sich Handlungs- und Interaktionsorientierung verändert, d.h. gelingt es, Partikularinteressen zugunsten von Gemeinwohlbelangen zurückzudrängen und den Solidaritäts-/Kooperationsgrad zwischen den Akteuren zu erhöhen?

(4) Wurden neue Regelsysteme eingeführt, z.B. im Vollzug?

Für die praktische Beurteilung sind solche Kriterien nur erste Annäherungen. Denn erstens basieren die Veränderungen in den Governance-Strukturen auf Prozessen, auf die zahlreiche andere Einflüsse einwirken, die nicht den EU-Strukturfonds zuzurechnen sind.

Klarer sind Kausalitäten im Vergleich der ESF- und EFRE-Umsetzung in Hamburg zuzuordnen. Hamburg hat seit langem Erfahrungen mit den ESF-Mitteln, während EF-

RE-Mittel erst in der Programmperiode 2007–2013 eingesetzt werde.[2] Die ESF-Strukturen sind folglich gut ausgebildet, mit gut funktionierenden Umsetzungsverfahren und sehr guten Erfolgen in den Umsetzungsergebnissen (Rückflüsse nichtverausgabter Gelder nach Brüssel sind selten). Im Gegensatz dazu wurden die entsprechenden Strukturen für die EFRE-Mittel erst 2009 aufgebaut, wobei viele der damit verbundenen Aufgaben noch keine Routinen gefunden haben.

Zweitens ist es eine Definitionsfrage, wo man den Schnitt für einen „Qualitätssprung" festlegt, d. h. ab wann man davon ausgeht, dass sich Governance-Formen verändert haben.

Drittens kommt es auf den Bezugspunkt an, der willkürlich gewählt wird. Wählen wir das Jahr 2000 als Bezugszeitpunk, wird man für die Landesebene im Vergleich zu der Zeit vor 2000 eher zu einem verhaltenen „Ja, es hat Veränderungen gegeben" neigen, während man bezogen auf die Regionalebene ein entschiedenes „Ja" aussprechen kann.

Viertens gibt es unterschiedliche Vorstellungen davon, was als „Governance" bezeichnet werden sollte. Im Folgenden wird die oben genannte Einengung zugrunde gelegt. Danach sind beispielsweise neue Organisationsformen im Vollzug, etwa die Konzentration der Mittelabflüsse auf die (neugeschaffene) NBank in Niedersachsen, nicht als „Governance" zu bezeichnen.

Da es diese Unsicherheiten in der Beurteilung gibt und die Feststellung von „Veränderungen in den Governance-Modi" insofern eine willkürliche Entscheidung ist, ist das Folgende zunächst nur als subjektive Bewertung einzustufen, die von anderen Beobachtern möglicherweise anders getroffen werden mag. Aber sie wird durch das Urteil der Beteiligten mitgeprägt, die in Interviews ihre Einschätzung abgaben.

Landesebene

Auf Landesebene wurde zwar der Kreis der zu beteiligenden Akteure erweitert (Anhörung der Wirtschafts- und Sozialpartner in der Programmformulierungsphase), aber ohne nennenswerte Wirkung auf die Ergebnisse, zumal es die Wirtschafts- und Sozialpartner-Beteiligung bereits in der Vorperiode gab. Neue Formen der Interessenintegration und -berücksichtigung sind nicht erkennbar: Die traditionellen Verfahren (negative Koordination)[3] bestimmen weiterhin das Verwaltungshandeln. Allerdings wurden sie inhaltlich modifiziert: Die Mittelvergabe ist nicht mehr regional begrenzt (wie in der Förderperiode 2000–2006), sondern kann flächendeckend erfolgen; sie wurde stärker strategisch ausgerichtet (übergeordnete Zielfestlegung, indikatorenbewehrte Ziele). Ob sich die Handlungs- und Interaktionsorientierungen der beteiligten Akteure verändert haben, entzieht sich der Beurteilung – dafür wäre eine umfangreichere Studie erforderlich gewesen. Allenfalls könnte ein Indikator dafür, dass sich darin wenig verändert hat, daraus abgeleitet werden, dass man immer wieder Versuche von politischen Akteuren beobachtet, für ihre Projekte in zahlreichen Gesprächen am Rande des Landtags oder mit dem Minister Unterstützung zu gewinnen. Insofern ist auf Landesebene auch nicht erkennbar, dass bilaterale Lobby-Einflüsse, die sonst politische Programme des Landes beeinflussen, infolge der EFRE-Regelungen durch vorgeschaltete Governance-Filter zurück-

[2] Für die Programmperiode 2000–2006 fiel lediglich St. Pauli in die Förderkategorien.

[3] Man unterscheidet „negative" und „positive" Koordination. Die positive Koordination ist ein gemeinschaftlicher Problemlösungsprozess unter Beteiligung der Betroffenen als gleichberechtigte Partner; bei negativer Koordination reagiert jeder Betroffene auf Vorschläge und bemüht sich lediglich, die Bereiche, in denen seine Belange direkt betroffen sind, zu beeinflussen (vgl. Scharpf 1993).

gedrängt würden. Vielmehr laufen sie neben den Vernetzungsstrukturen einher wie früher üblich.

Am stärksten waren die Veränderungen hinsichtlich der Regelsysteme. Allerdings beziehen diese sich weniger auf die Interaktionen zwischen den Akteuren, sondern primär auf die Behandlung des Problemfeldes: Die konkreten Maßnahmen wurden in mittelfristige übergeordnete Ziel- und Programmstrukturen eingebunden, im Vollzug wurden strengere Auswahlkriterien bei den zu fördernden Maßnahmen angelegt (bis hin zum „Scoring-Verfahren“ in Niedersachsen) und die Evaluation der Ergebnisse erfuhr einen höheren Stellenwert.

Aber was formal neuartig klingt, wurde häufig in der Praxis durch die bestehenden Strukturen und Routinen neutralisiert. Denn eine gute Verwaltung ist immer in der Lage, neue Herausforderungen durch Routinehandeln „einzufangen“, ohne sich auf neue Verfahren einstellen zu müssen.[4] Das ist häufig auch kein Mangel, denn mitunter zeigen neue Governance-Arrangements und -Verfahren in der Praxis Schwächen, weil sie aus anderen Kontexten (z. B. Betriebswirtschaft) abgeleitet wurden, die nicht einfach auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen sind, oder weil sie rechtliche und haushaltspolitische Restriktionen nicht genügend beachtet haben. So hat sich die deutsche Verwaltung schon seit Beginn der EU-Strukturfonds Anpassungsroutinen zugelegt und die Fähigkeit entwickelt, die EU-Förderung weit zu interpretieren, d. h. auch solche Projekte in die EU-Förderung aufzunehmen, die den Regelungen nach nur schwierig darunter zu subsumieren waren („kreative Definitionsmacht der Verwaltung“).

Deshalb ist die Einschätzung für die Landesebene eher zurückhaltend. Aber immerhin lassen sich folgende Tendenzaussagen machen:

- Tendenziell haben die EU-Strukturfonds dazu beigetragen, dass die Kooperation zwischen dem Wirtschafts-, Arbeits- und Wissenschaftsressort – in Schleswig-Holstein[5] und Niedersachsen auch zum Landwirtschaftsressort – intensiver wurde,[6] in Bremen und Hamburg gilt dies auch für den Kontakt zur Stadtplanungsbehörde, hier primär auf der Referentenebene. Aber die Kontakte dienen primär dem Informationsaustausch. Wenn es gut lief, wurden die Programme intersektoral besser abgestimmt und in einigen Ländern (z. B. Bremen) ressortübergreifende Finanzierungsmodi entwickelt, um die EFRE-Mittel fristgerecht ausgeben zu können. Aber es haben sich keine neuen institutionellen Arrangements herausgebildet, die Steuerungskraft entwickelt hätten. Vielmehr wurden die EU-Regelungen in bestehende Verfahren und Routinen integriert.
- Das Partnerschaftsprinzip der Richtlinie hat sich nicht in neue Governance-Formen umsetzen lassen, auch wenn in Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Kommunikation mit der Öffentlichkeit auf Landes- und regionaler Ebene intensiviert wurde. In Niedersachsen. wurden 2005 und 2006 Gespräche mit Verbänden, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Abgeordneten u. ä. geführt sowie Regionalkonferenzen

[4] Das Bestreben der Verwaltung ist offenkundig, bestehende eingefahrene Verfahren und Routinen möglichst mit den EU-Anforderungen zu verbinden. Das ist allerdings dann begrenzt, wenn das deutsche Verwaltungsrecht mit den EU-Regelungen nicht kompatibel ist. Das gilt speziell für die Rechnungskontrolle, die von Brüssel wesentlich aufwendiger gestaltet wird als es nach deutschem Haushaltsrecht erforderlich wäre.

[5] Hier ist das Wissenschaftsressort mit dem Wirtschaftsressort vereint.

[6] Die Kooperation und Koordination findet primär auf der sog. „Arbeitsebene“ (Referatsebene) statt. Vielfach werden „Jours fixes“ organisiert, z. B. treffen sich die relevanten Referenten der unterschiedlichen beteiligten Ressorts alle 2 Monate zum Erfahrungsaustausch und zur Abstimmung von Handlungsweisen, etwa gegenüber Sparbeschlüssen, EFRE-Regelungen.

abgehalten, in Schleswig-Holstein wurden Kommunikationsverfahren mit den Regionen organisiert. In den Stadtstaaten fand dagegen eine breitere Beteiligung der Bevölkerung nicht statt, teilweise auch (z.B. in Hamburg), um bei dem vergleichsweise geringen Mittelvolumen keine zu hohen Erwartungen zu wecken. Zwar hat das Planungs- und Umsetzungsverfahren der Strukturfonds Akteure miteinander in Verbindung gebracht, die sonst eher nicht oder sehr selten miteinander kommunizieren (Sozialpartner, auch Landräte). Aber daraus entwickelt sich noch keine neue Form der Governance, weil die Steuerungskraft solcher Vernetzungen sehr gering bleibt: Man trifft sich, tauscht Informationen aus (Netzwerkbildung), koordiniert die eine oder andere Aktion, findet sich möglicherweise auch sympathisch (Sozialkapitalbildung), aber bildet kaum Strukturen aus, die politikbeeinflussend wären.

- Die Begleitausschüsse haben in der Praxis der EFRE-Umsetzung wenig Einfluss gewinnen können.
- Der Begleitausschuss hat zwar in der EFRE-Umsetzung ein begrenztes Vetorecht[7] und kann Empfehlungen geben, z.B. bei Umschichtungen im EFRE-OP. Aber im Übrigen gehen seine Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund straffer ministerialer Vorgaben und Interventionen nicht über beratende und partizipative Gremienarbeit hinaus. Das wird auch dadurch begünstigt, dass im Begleitausschuss Vertreter von Verbänden/Vereinigungen sitzen, die einerseits nur generalisierte Interessen vertreten können, die sich andererseits aber primär ihrer Organisation und weniger der Gemeinschaftsaufgabe verpflichtet fühlen. Es ist deshalb eher weniger zu erwarten, dass sie ihre Handlungsorientierung zugunsten eines landesspezifischen „Gemeinwohls“ verändern. Genauso ist es im Allgemeinen eher unwahrscheinlich, dass sich ihre Interaktionsorientierungen zugunsten stärkerer kooperativer Verhaltensweisen modifizieren.
- So haben sich in den Flächenländern in der Phase der Programmaufstellung teilweise auch die alten Verteilungsmuster durchgesetzt – nicht zuletzt unter dem Druck der regionalen politischen Verteilungsinteressen.[8]
- In den Stadtstaaten und in Schleswig-Holstein sind Änderungen von Governance-Arrangements weniger erkennbar, was auch daran liegen mag, dass die Kooperation zwischen Landesverwaltung und Kammern immer sehr eng war und auch zwischen den Ressorts personelle Netzwerke der Interaktionen bestehen. Von den Zuständigen in der Verwaltung wird vielmehr beklagt, dass die EU-Vorgaben als Folge der beihilferechtlichen Regelungen, der Earmarking-Kriterien (Lissabon-Programm), der Finanz- und Kontrollsysteme und der notifizierten Richtlinien zu einer Einengung der bislang größeren Entscheidungsspielräume in den nationalen Regelungen führten,[9] mit der Folge, dass manche Projekte heute nur noch aus GRW- oder nationalen Technologiefördermitteln unterstützt werden können.

[7] Einflussreich ist er indirekt über die EU-Kommission – weil diese die Protokolle der Begleitausschüsse bekommt, an den Sitzungen teilnimmt und erkennen kann, wann es Differenzen zwischen Verwaltung und Begleitausschuss gegeben hat, die für die Kommission Signalwirkung haben. Das gilt insbesondere, wenn die jährlichen Berichte an die Kommission mit kritischen Anmerkungen des Ausschusses versehen wurden.

[8] Es ist allerdings umstritten, ob und wie Innovationspolitik für ländliche Räume gemacht werden könnte. Seit 1978 (unter Minister Prof. Dr. E. PESTEL) bemüht sich das Niedersächsische Wirtschaftsministerium darum, aber nur mit bescheidenen Erfolgen.

[9] Diese Einschätzung wird auch von Insidern der Kommission beklagt. Sie führen einen Großteil der neueren vollzugsbezogenen Regelungsflut auf die Skandale unter der Ära SANTER (1995–1999) zurück, in deren Folge die Kommission Regelverstöße durch noch mehr Regelungen aufzufangen versuchte. Dieses Regelungsdickicht sei inzwischen so dicht geworden, dass die prozedurale Zähflüssigkeit manchen Mitgliedstaat und manchen Antragsberechtigten davon abhalte, EU-Mittel zu beantragen (Bull 2010).

- Üblicherweise dominiert im Vollzug bezüglich der Federführung für die Operationellen Strukturfondsprogramme weiterhin das Ressortprinzip. In der Programmformulierungsphase dagegen ist der transsektorale Ansatz stärker ausgeprägt: Hier werden die EU-Mittel auf die Ressorts in einem mehrstufigen Abstimmungsprozess verteilt, der schließlich im Kabinett mündet. Das EFRE-OP (Operationelles Programm) wird damit gleichsam zum Regierungsprogramm. Programmumschichtungen finden allerdings selten intersektoral statt, sondern primär innerhalb der jeweiligen Ressorts.[10] Lediglich in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg gibt es dazu Ausnahmen: Die Kreativität der Verwaltung im Umgang mit den Geldern wurde erkennbar erhöht, indem Ressorts, die ihre Gelder nicht rechtzeitig verwenden konnten, anderen Ressorts erlaubten, darauf Zugriff zu nehmen, häufig mit der Maßgabe eines späteren Ausgleichs. Neu war dort auch, dass zwischen dem Ressort, das über Geld verfügte, und jenem, das die Gelder nutzen sollte, Verträge geschlossen werden mussten – für deutsche Verwaltungsstrukturen atypisch, was bei einigen Referenten zu Irritationen führte (Welche rechtliche Bindungen gingen sie ein und welche Gestaltungsspielräume gingen ihnen dabei verloren?).
- Verteilungskonflikte haben größere Bedeutung in Flächenländern bezogen auf die regionale Verteilung der Mittel („regionaler Proporz“), aber auch dort treten sie entweder erst auf nachgelagerten Stufen auf (z. B. in den Regionen) oder sie werden technisch neutralisiert (Vorabfestlegung von Verteilungskriterien und programmbezogenen Fördermittel-Anteilen, Windhundverfahren bei zu großer Zahl der Anträge[11]). Mit schwindendem Mittelvolumen bei flächendeckender Unterfinanzierung aller investiven Teile des Gesamtprogramms nehmen die Verteilungskämpfe allerdings zu.[12]

Regionalebene

Am auffälligsten sind die Anreizstrukturen auf der Regionsebene, um zu neuen Governance-Arrangements zu kommen. Das betrifft (a) den Einbezug von Stake- und Shareholdern und (b) veränderte Formen der Interessenberücksichtigung. Dagegen sind neue Regelungssysteme (z. B. Antragsprinzip, Scoring-Verfahren in Niedersachsen) für die Governance-Arrangements eher nachrangig bedeutsam geworden, und hinsichtlich Handlungs- und Interaktionsorientierung kann lediglich vermutet werden, dass die veränderten Governance-Arrangements auch das Gemeinwohldenken und solidarisches Handeln befördert haben.

---

[10] Teilweise behindern abwicklungstechnische Hemmnisse diesen Prozess. Beispiel Niedersachsen: Die Aufteilung der Finanzmittel auf 40 Richtlinien und sechs beteiligte Ressorts verhindert größere Programmanpassungen und macht das System über 7 plus 2 Jahre starr. Erleichtert werden Anpassungen erst nach der Halbzeit, und zwar dadurch, dass sich die Finanztableaus nur noch auf Schwerpunktbereiche und nicht mehr, wie in der Vorperiode, auf Einzelmaßnahmen beziehen.

[11] Der Umgang mit einer zu großen Zahl von Anträgen gegenüber dem verfügbaren Finanzierungsvolumen erfolgt meist sehr pragmatisch: Wenn der Topf leer ist, geht nichts mehr. Ranking-/Scoring-Verfahren werden in Niedersachsen aufgrund von Vorgaben der Kommission und der Rechnungshöfe inzwischen flächendeckend über alle Teile der Programme verwendet. Das hat auch zur Folge, dass eine größere Zahl von Anträgen zu einem bestimmten Stichtag zu bewerten sind. Die Notwendigkeit einer solchen Reihung ist in der Programmperiode 2007–2013 allgemein durchgesetzt worden, obwohl die EU-Mittel großzügig verfügbar waren und der Engpass eher die Komplementärfinanzierung oder die Qualität der Anträge war, was über vorgelagerte Beurteilungsverfahren (Fachgutachter, regionale Gremien wie die schleswig-holsteinischen Regionalen Beiräte) geklärt wurde. Erfahrene Fachleute im Förderbereich stellen fest, dass weder „letters of intent“ noch Förder-Vorabzusagen des Ministers bei größeren Projekten gemacht werden könnten, insbesondere aber Schwierigkeiten bestünden, auftretende heftige Strukturprobleme bei Großinsolvenzen und anderen Problemlagen (z. B. Wirtschaftskrise 2009 und Marktimplosionen) zu lösen.

[12] Regionale Förderquoten werden von den Ländern so weit es geht vermieden, weil die Mittel sehr unterschiedlich abfließen, Projektverzögerungen auftreten und die Haushaltsführung insgesamt erschwert werden würde. Zudem sind Einzelentscheidungen unverzichtbar bei der Lösung regionaler Sonderprobleme.

Hinsichtlich der veränderten Beteiligung von Share- und Stakeholdern ist zunächst zu beobachten, dass die Regionsebene meist zwar politisch gut organisiert, aber noch wenig durchinstitutionalisiert ist. Zudem erhalten die Regionen über die EFRE-Regelungen und die notifizierten Landesregelungen zusätzliche Anreize (Partnerschaftsprinzip, integrierte Programmplanung), sich zu regionalen Kooperationen zusammenzuschließen. Insofern stoßen die Strukturfonds über die Finanz- und Kontrollstrukturen Kooperationen, Handlungsverbünde und Handlungsnetzwerke an, weil sie diese teilweise zur Voraussetzung der Förderung machen.

Insofern hat die Programmperiode 2007–2013 Änderungen in den Governance-Arrangements gebracht.

So übernahmen die Stadtquartiere in der Zeit vor dem Einsatz der Strukturfonds in Hamburg (und teilweise auch in Bremen) kaum die Funktion, den wirtschaftlichen Strukturwandel mitzugestalten, während sie jetzt stärker involviert sind. Auch in Niedersachsen ist die regionale Kooperation intensiviert worden. Allerdings operieren solche Verbünde primär projektbezogen (funktionale Formen der Governance), die mit Erledigung des Projekts oder Beendigung der Förderung häufig an Kraft verlieren oder sogar ganz auseinanderfallen. Ob die Regionalen Teilbudgets (Niedersachsen) mehr bewirken, wird inzwischen skeptisch beurteilt.

In einigen Regionen in Niedersachsen (vgl. Bröring 2009) und noch stärker in Schleswig-Holstein haben die Strukturfonds aber nicht nur funktionale Formen der Governance (d.h. projektbasierte Kooperationsformen), sondern auch territoriale Formen der Governance induziert, also regionsbezogen steuernde Kooperationsmodelle, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung einer gemeinsam definierten Region beziehen.[13] In Schleswig-Holstein sind mit den Regionalen Beiräten und ihren Geschäftsstellen förmliche Institutionen der regionalen Selbststeuerung geschaffen worden: Schon in der Programmperiode 2000–2006 wurden dafür vier Regionen abgegrenzt und das Wirtschaftsministerium unterstützte diese Dezentralisierung nachhaltig. Die Regionalen Beiräte, zwischen 20–30 Mitglieder stark, initiieren zwar nicht selbst Projekte, aber sie bewerten sie und sind mitentscheidend dafür, welche Projekte vom Land gefördert werden. Allerdings strukturiert das Land solche Prozesse über Förderprogramme, Förderrichtlinien und inhaltliche Schwerpunktsetzung vor.

Während die territorialen Organisationen in Schleswig-Holstein „top-down“ institutionalisiert wurden, haben sie sich in Niedersachsen teilweise „bottom-up“ gebildet. Letzteres ist deshalb bemerkenswert, weil territoriale Formen der Governance – durch die EU-Fonds strukturell bedingt – „von unten“ schwierig zu organisieren sind:

- EFRE-Mittel bieten keine Anreize für Kooperation, wenn ihre Verausgabung an Gebietskörperschaften, d.h. Gemeinden/Kreise, gebunden ist. Kooperation würde bedeuten, dass die der Kommune zufließenden Mittel mit anderen geteilt werden müssten (typisches Problem für die Metropolregionen). Es entstehen dann handfeste Verteilungskonflikte zwischen Kommunen, zu denen dann noch die Komplikationen des EU-Abrechnungsverfahrens für verausgabte Mittel treten. Zur Lösung von Zuordnungsproblemen (Wer haftet für die Mittelverwendung?) gibt es allerdings bei interkommunalen Projekten das Instrument der sog. „Projektpaten“.

[13] Förderregionen gibt es in Schleswig-Holstein bereits seit Mitte der 1990er Jahre. Die Landesregierung gibt einen Rahmen für die Regionsbildung vor, innerhalb dessen sich die Regionen nach regionaler Abgrenzung (Mitglieder) und Inhalten selbst organisieren können.

- Die binnenadministrative Fragmentierung der Mittelvergabe begünstigt eher funktionale Kooperationen. Denn da verschiedene Programme von unterschiedlichen Ministerial-Referaten betreut werden, zwischen ihnen auch häufig wenige sachliche Verbindungen bestehen, die eine engere Abstimmung zwischen den Referaten notwendig machten, schlagen die traditionellen sektoralen Vollzugsroutinen der Verwaltung auch auf die Regionsebene durch. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt in den haushaltsrechtlichen Zwängen, Zuwendungsrichtlinien nach Vorgaben der Finanzministerkonferenz zu erstellen. Nach vorliegenden Handreichungen und Richtlinien kann das komplexe Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren schnell zu einem 10-Monats-Unternehmen werden.
- Das fiskalische Kontrollsystem der Strukturfonds mit Notifizierung der genannten Förderrichtlinien und des Finanz- und Kontrollsystems löst eine relativ straffe Zentralisierung der Kontrolle über die Mittelvergabe aus und engt damit den Handlungsspielraum der regionalen Akteure ein.
- Die Risikovermeidungsstrategie der Landesverwaltung unterbindet eher die Experimente auf regionaler Ebene. Die Risikovermeidung resultiert aus den sog. „Finanzkorrekturen“, welche die EU-Kommission vornehmen darf, wenn sie zur Überzeugung gelangt, dass die Mittel nicht den Zielen des Operationellen Programms entsprechend verwendet wurden (Art. 100 ff. VO (EG) 1083/2006, vgl. EU-KOM 2006a).

Wenn in Niedersachsen auf regionaler Ebene solche Kooperationsformen, denen man Merkmale der „regional governance“ zuordnen könnte, entstanden sind, war meist charakteristisch, dass es erstens Führungspersönlichkeiten gab, die den Prozess anstießen und am Laufen hielten (häufig unterstützt durch eine effiziente externe Regionalmanagement-Komponente) und dass es – zweitens – gelang, ein gemeinsames Bewusstsein einer regionalen Bedrohung zu erzeugen (z. B. demographischer Wandel, globaler Wettbewerb), denn kollektives Handeln wird häufig am leichtesten durch die kollektive Abwehr von Gefahren beflügelt. Weiterhin war wichtig, dass – drittens – der Kooperationsprozess einen Eigennutzen erzeugte, z. B. Wahrnehmung der gemeinsamen Bedrohung, Erkenntnis über kollektive Handlungspotenziale, Einsicht in Komplementaritäten und Synergieeffekte, und dass sich – viertens – wirtschaftliche Akteure engagierten. Sie bringen ein Gegengewicht gegen kommunales Denken in interkommunalen Verteilungskonflikten und mobilisieren Ressourcen. Fünftens war nicht unerheblich, dass man auf eigene Erfahrungen mit Kooperationsmodellen zurückgreifen konnte, weil Regionalkonferenzen/die Erstellung Regionaler Entwicklungskonzepte in Niedersachsen eine über 20 Jahre währende Tradition hat (vgl. Bröring 2009).

Sofern sich in Niedersachsen territoriale Governance herausbildete, ist sie der Programmperiode 2007–2013 nur schlecht zuzurechnen, denn sie ist Produkt eines mehrjährigen Lernprozesses (teilweise seit Beginn der Strukturfonds 1988). In den Kommunen und in der Wirtschaftsvollzug sich über längere Zeit ein Bewusstseinswandel,[14] der dazu führte, dass die Vorteile der Kooperation klarer erkannt wurden und die früher im Vordergrund stehenden Nachteile der Kooperation (z. B. Verteilungskonflikte, Autonomieängste) niedriger gewichtet wurden.

[14] Dieser Bewusstseinswandel wurde unterstützt durch funktionierende Vorbild-Kooperationen, durch zahlreiche Foren/Tagungen und Veröffentlichungen über die Notwendigkeit und den Nutzen der Kooperation, durch den Zwang zum „Mitmachen“, weil andere Regionen, insbesondere die sog. „Metropolregionen“ Bremen und Hamburg, vorangegangen waren etc. (vgl. Bröring 2009).

Allerdings wird die Steuerungskraft regionaler Governance gegenüber staatlicher Mittelvergabe skeptisch eingeschätzt: Häufig gelingt es auf regionaler Ebene nicht, klare Prioritäten zu bestimmen (Verteilungskonflikte), insbesondere fehlt es an der erforderlichen Komplementärfinanzierung (vgl. Hartke 2010).

4.3.3 Waren die Anstöße der EU-Strukturfonds in der Programmperiode 2007–2013 innovativ?

Schwierigkeiten der Bewertung

Wie sind die Governance-Änderungen unter Aspekten der „Innovation" zu bewerten? Es ist schwierig, von Innovationen in der Governance zu sprechen, selbst wenn „Innovation" mit reduziertem Anspruchsniveau definiert wird als Änderungen in Organisationsstrukturen und Verfahren, die vorher so nicht existierten (auch wenn sie andernorts bereits eingeführt wurden). Statt fundamentaler Governance-Innovationen zeigen sich in der Praxis eher gleitende Prozesse der Veränderung, in die sich wandelnde paradigmatische Wahrnehmungen, Erfahrungen anderer Länder und veränderte Werthaltungen eingehen. So konnte die Verwaltung im Laufe der Zeit mancher EU-Vorschrift, die ursprünglich als lästig empfunden wurde, positive Seiten abgewinnen. Aber es geht sicherlich zu weit, die EU-Strukturfonds als wesentliche Lehrmeister der deutschen Verwaltungsstrukturen zu bezeichnen, zumal es schwierig ist, eine kausale Zuordnung zu treffen. Denn für den Zwang, mit anderen Akteuren intensiver zu kooperieren, können auch andere Faktoren ursächlich gewesen sein. Während der relativ langen Existenz von EFRE und EFS unterlagen die deutschen Verwaltungen vielen anderen Reformimpulsen (z. B. betriebswirtschaftliche Umorientierung über „new public management", Verwaltungsreformen mit einschneidenden Organisationsänderungen, Sparprogramme mit innovativen Anpassungsprozessen der Verwaltung), einschließlich paradigmatischer Änderungen im Bewusstsein der leitenden Akteure.[15]

Eher wahrscheinlich ist, dass die EU-Strukturfonds die bestehenden Prozesse zum gesellschaftlichen Staatsverständnis und zum Verhältnis des Staates zu Kommunen, zur Wirtschaft sowie zur Zivilgesellschaft verstärken. Generell ist ein sich intensivierender Prozess in Richtung „kooperativer Staat" (Ritter 1979) zu beobachten: Der Staat ist nicht mehr der hierarchisch handelnde Hoheitsstaat, sondern Partner in Prozessen gesellschaftlicher Problembearbeitung, in die er immer stärker die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft als gleichberechtigte Partner einbezieht. Die Grenzen zur Nicht-Staatlichkeit werden fließender, weil es immer mehr neue Governance-Arrangements gibt, in denen nicht-staatliche Akteure und staatliche Akteure gemeinsam Entscheidungen vorbereiten oder ausführen (z. B. Public-private-Partnerships). Hierarchien werden abgebaut oder durch netzwerkartige Kooperationsformen überlagert. Die Diskussion zu Governance hat hierzu hinreichend Material zusammengetragen (vgl. Benz; Dose 2010).

Dennoch schlagen die traditionellen Strukturen immer wieder durch. Das gilt vielleicht stärker für die Landesebene, auch wenn die formale Koordination hier zwischen den Programmverantwortlichen stark zugenommen hat, etwa, wenn Bremen oder Schleswig-Holstein ihre Operationellen Programme in ein besonderes Strategie-Konzept eingebunden haben:

[15] In den letzten 20 Jahren haben das neoliberale Denken, die intensivere Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsformen („new public management") sowie Anstöße, die aus Modellvorhaben des Bundes (teilweise auch der Länder) hervorgingen, einen solchen Bewusstseinswandel induziert.

- Schleswig-Holstein mit dem übergeordneten „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ und dem die regional- und strukturpolitischen Fördermittel von EU, Bund und Land zusammenfassenden „Zukunftsprogramm Wirtschaft“,
- Bremen mit dem übergeordneten „Strukturkonzept Land Bremen 2015“ und dem integrierenden Programm „InnoVision 2010“ oder
- die niedersächsischen Programme, die den Charakter von Landesentwicklungsprogrammen haben.

Aber wie oben schon gesagt, werden die Programmlinien zwar übersektoral aufgestellt, im Rahmen der Budgetverantwortlichkeit aber im Wesentlichen sektoral abgewickelt. Das ist aufgrund der Landes- und Haushaltsverfassung systembedingt und in der Folge auch „behördenrational“. Zum einen werden die Behörden politisch daran gemessen, welche Budgets sie bewegen können, welche Steuerungsmacht damit verbunden ist, wie effizient sie ihre zugewiesenen Mittel umsetzen können und welche „Produkte“ sie als Ergebnis vorweisen können. Zum anderen erzeugen die EU-Abrechnungsmodi eine stärkere Ressortverantwortlichkeit für die Mittelverwendung. Intersektorale Programmgemeinschaften erfordern demgegenüber einen Finanzausgleich zwischen Ressorts, eine gemeinsame Verantwortlichkeit für die Ergebnisse sowie Autonomieverluste in der Mittelverwendung und schaffen folglich nur schwache sektorale politische Vorteile. Diese sektorale Budgetbindung behindert auch gemeinsame Programme über gebietskörperschaftliche Grenzen hinaus, z. B. in Metropolregionen, denn diese Projekte binden in der Nachbarregion Gelder, die das zuständige Ressort lieber für eigene Belange nutzen würde. Solche sektoral-institutionellen Kosten-Nutzen-Kalküle sind in den für den EFRE zuständigen koordinierenden Wirtschaftsressorts stärker ausgebildet als in anderen Ressorts.

So ist eine länderübergreifende Finanzierung zwischen Hamburg und Niedersachsen in der sog. Metropolregion Hamburg (in der laufenden und der vorgelaufenen Fondsperiode) systematisch unmöglich gewesen, u. a. durch das systemsprengende Ziel-1-Gebiet Lüneburg, das EU-rechtlich keinerlei Mischprogrammierung mit Ziel-2-Regionen in Hamburg zugelassen hat. Ähnliche Erfahrungen machte die Metropolregion Nordwest (Bremen-Oldenburg).

Diese – bezogen auf Governance-Strukturen – skeptische Aussage ist nicht zu verwechseln mit der Diskussion, ob die EU-Strukturfonds die inhaltlichen Prioritäten in der Förderpolitik der Länder verändert haben. Da der Prioritätenwechsel keine neuen Governance-Arrangements voraussetzt, kann er innerhalb bestehender Governance-Strukturen erfolgen. In der Tat haben alle vier Länder, vor allem die Stadtstaaten, die Mittelverwendung programmatisch deutlich in Richtung „Innovationsförderung“ (Forschung, technische Entwicklung, Innovation) verschoben – auch wenn in der Vollzugspraxis über die einzelbetriebliche Förderung teilweise auch traditionelle Förderlinien weiterverfolgt wurden.

Synergieeffekte durch Koordination von Strukturfonds-Mitteln werden eher auf regionaler und in erster Linie auf kommunaler Ebene erzeugt, indem dort verschiedene Programmlinien zusammengeführt werden. Unterhalb der Landesebene wurde zwar – insbesondere im Ziel-2-Gebiet – eine Reihe von neuen Netzwerken über Verbundprojekte sowie Cluster-Projekte organisiert. Beobachter glauben jedoch,

- dass es sich primär um EFRE-bezogene Zweckgemeinschaften handelt die nach Auslaufen der Mittel wahrscheinlich wieder auseinanderbrechen,

- dass EFRE-Mittel strukturell stärker projekt- (als gemeinschafts-)bezogen ausgerichtet sind – zumindest legt das ein Vergleich mit der Umsetzung der ELER-Mittel (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) nahe, die sich primär auf regionale Kooperationsprojekte beziehen.

Aber man sollte dabei Lernprozesse mit entsprechenden Paradigmenwechseln nicht unterschätzen: Wenn neue Handlungsstrukturen erst einmal geschaffen wurden und die Beteiligten sie als nützlich erkannten, werden sie weniger leicht wieder abgeschafft werden. So ist auch nicht zu unterschätzen, dass über den Begleitausschuss auch Potenziale für neue Netzwerke zwischen staatlichem und nicht-staatlichem Bereich geschaffen wurden.

Lernprozesse sind vor allem mit den obligatorischen Evaluationen verbunden, die üblicherweise durch externe Gutachter durchgeführt werden. Sie zwingen die Verwaltungen, ihre Programme und teilweise sogar ihre Verfahren zu überdenken.

Aber auch hier ist eine gewisse Skepsis angebracht. Erstens sind die Lernprozesse kaum zu messen und schwierig in ihren Kausalitäten auf die Strukturfonds zuzuordnen. Zweitens konzentrieren sich die aus den Evaluationen folgenden Korrekturen primär auf die Programminhalte, Förderinstrumente und -prioritäten (Geldverteilung), kaum auf die Verfahren oder institutionellen Arrangements. Die mit Verfahren/Organisationen verbundenen Transaktionskosten werden von Verwaltungen meist als relativ hoch eingeschätzt. Allerdings ist die Verwaltung bereit, Verfahren effizienter zu machen und zu straffen.[16]

Lernprozesse in der Verwaltung

Auch wenn immer wieder festgestellt wird, dass Verwaltungen die Tendenz haben, externe Anforderungen mit ihren Routinen „einzufangen“, sind Lernprozesse offensichtlich. Sie beziehen sich weniger auf die Governance-Arrangements als auf die Verfahren zur Programmierung und Abwicklung von Fördermitteln, was allerdings nur im weiteren Sinne dem Begriff „Governance“ zuzuordnen ist (vgl. Benz, Dose 2010). Dabei ist zwischen der Landes- und der Regionalebene zu differenzieren.

Landesebene

Die Programmplanungs-Fähigkeiten der Politik und des gesamten Verwaltungsapparats, auch in den zwischengeschalteten Stellen und der Umsetzungsverwaltung, haben sich ganz erheblich verbessert.[17] Weitere Governance-relevante Lerneffekte aus dem Umgang mit Strukturfonds-Mitteln liegen u. a. darin (vgl. auch Gruber 2009; Gruber et al. 2010 für Österreich),

- dass über die mehrjährige Programmplanung Fördermaßnahmen in längeren Zeiträumen und mit besserer Querkoordination zu anderen Ressorts als Steuerungsmodus größere Bedeutung gewinnen;
- dass die obligatorischen Evaluationen und Controlling-Verfahren Lernprozesse zur Verbesserung von Arbeitsabläufen und Kooperationen anstoßen. Noch scheint allerdings die Wirkung von Controlling auf Verwaltungsstrukturen und -abläufe sehr

[16] Verwaltungshandeln ist dem Primat politischer Entscheidungen unterworfen. Diese werden im Flächenland wiederum stark von Kommunalpolitikern und insbesondere von den direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen beeinflusst.

[17] Beispiel Niedersachsen: Ein Operationelles Programm des EFRE ist ein Milliardenunternehmen mit einer Planungs-, Durchführungs- und Kontrollgesamtdauer von fast 2 Jahrzehnten.

gering zu sein – primär führen deren Ergebnisse dazu, dass konkrete Projekte korrigiert (oder ganz aufgegeben werden, wenn sie sich als zu problematisch erwiesen haben) oder dass Mittel umgeschichtet werden. Zudem kommt es zu vielfältigen Richtlinienanpassungen im Zuge der 7+2-jährigen Programmabwicklung;

- dass die enger kooperierenden Ressorts mehr Verständnis für die Aufgabenfelder des jeweils anderen, aber auch mehr Interesse für Aktivitäten der EU-Kommission entwickeln;
- dass persönliche Bekanntschaften während der Projektabwicklung Interaktionsprozesse in der Zukunft erleichtern können („niedrigere Transaktionskosten“);
- dass über die induzierten Netzwerke gemeinsame Interessenlagen und Kooperationsmöglichkeiten entdeckt werden, die ohne diese Netzwerke nicht erkannt worden wären, aber für zukünftige Kooperationen wichtig werden;
- dass Kooperationen, die allen Beteiligten Nutzen bringen, häufig auch nach der Förderperiode weiterbetrieben werden, weil Lernprozesse aufgetreten sind;
- dass die intensivierte Öffentlichkeitsarbeit[18] den Legitimationsdruck auf die öffentliche Verwaltung erhöht, die Gelder „sinnvoll“ zu verwenden und der Öffentlichkeit darüber Rechenschaft abzulegen;
- dass Verbundprojekte, Netzwerke oder Clusterkonzepte stärker als bisher gefördert werden. Das gilt insbesondere für Programmteile wie die Hochschulverbundförderung;
- dass generell die Qualität der eingereichten Projektanträge aufgrund der verbesserten Prüfverfahren inhaltlich wie formal verbessert wurde.

Wesentlich ist auch, dass sich die Kommunikation zwischen Landesressorts und Kommunen verbesserte. So intensivierten die Landräte ihre Kontakte zu den relevanten Referenten auf Landesebene und die Referenten im Wirtschaftsressort gewinnen mehr und intensivere Kenntnisse der Umsetzungsprobleme „vor Ort“. In Niedersachsen hat das Wirtschaftsressort engere Kommunikationswege zu den Kreisen/Wirtschaftsförderern organisiert. In Schleswig-Holstein hat das Wirtschaftsministerium zudem regelmäßige „Jours fixes“ mit den Geschäftsstellen der vier „Regionalen Beiräte“ eingerichtet, um Probleme frühzeitig zu besprechen, Öffentlichkeitsarbeit wirksamer zu gestalten und den Mitteldurchfluss beschleunigen zu können.

Für solche Prozesse gilt aber das bereits oben Gesagte: Es ist schwierig, darin eine Zäsur festzulegen, ab wann die bestehenden Strukturen und Verfahren in eine neue Qualität der Governance-Arrangements umgeschlagen sind.

Regionalebene

Auf regionaler Ebene entsprechen die Lernprozesse denen der Landesebene. Hinzu kommen aber Lernerfolge eigener Art:

- es werden häufiger strategische Konzepte zugrunde gelegt und auch über die Richtlinien abgefordert, die über den einzelnen Projektantrag hinausweisen und längerfristige, intersektoral-integrierende kreisgrenzenüberschreitende Perspektiven erkennen lassen;

[18] Alle Länder unterhalten eine umfangreiche und informationsintensive Website zum EFRE-Programm und dessen Umsetzung im jeweiligen Bundesland.

- die regionalen Strategien nutzen auch gezielt die Mitwirkung der sog. Stakeholder zur Verbesserung der Antragsqualität und zur wirksameren Ausschöpfung „endogener Potenziale“;
- es ist eine deutliche Hinwendung zu erkennen von ausgleichsorientierten Maßnahmen zu potenzialorientierten Strategien. Die Regionalmonitoring-Ergebnisse zeigen, dass sich die Teilräume weiter auseinanderentwickeln;
- vielfach wurden (bestehende) regionale Institutionen mit Regionalmanagementfunktionen gestärkt, die dann faktisch wie Regionale Entwicklungsagenturen wirken;
- solche Institutionen operieren zunehmend auch als Bindeglieder zwischen regionaler und Landesebene;
- neue Formen der „regional governance“ in Flächenländern verbinden sich mit Cluster-Strategien, Hochschulverbundprojekten u.ä.[19]

Nicht alle innovativen Impulse des Landes verwandeln sich in innovative Ergebnisse auf Regionsebene. Allerdings sind sicherlich die niedersächsischen „Regionalen Teilbudgets“ (RTBs) als innovativ zu bezeichnen, auch wenn sie im Steuerungsergebnis in der Praxis die Erwartungen noch nicht erfüllen konnten. Sie werden auf Kreisebene unter Innovationsaspekten nicht genügend selektiv eingesetzt, d.h., sie haben kaum innovationsorientierte Auswahlstrukturen entwickelt, sind in ihrer administrativen Umsetzung wenig kosteneffektiv (aufwendige administrative Regelungen), haben eher traditionelle Subventionsprozesse ausgelöst (betriebliche Förderung) und haben nur geringe Anstoßwirkung erzeugt (Mitnahmeeffekte).

Im Gegensatz zur Brüsseler Intention (Partnerschaftsprinzip, integrierte regionale Programme als Basis der Förderung) hat sich die praktische Relevanz von Regionalen Entwicklungskonzepten (REKs) vorerst nur schwach eingestellt. Zwar können REKs für die Regionen sinnvoll sein, weil ihnen damit klarere Vorstellungen an die Hand gegeben werden, in welche Richtung sie ihre Prioritäten der Antragstellung setzen wollen. Das gilt insbesondere dann, wenn auf regionaler Ebene Synergieeffekte durch Kombination verschiedener Programmlinien verschiedener Ministerien erzeugt werden sollen. Aber in der Praxis finden sich REKs selten, und selbst wo sie zu finden sind, haben sie selten Einfluss auf die Prioritätenbildung der zu beantragenden Projekte. Die Idee der REKs wird in der Praxis zudem dadurch entwertet, dass zum einen die Förderung der Projekte nicht vom Vorliegen eines REK abhängig gemacht wird, und zum anderen, dass die Anträge von potenten „zuwendungsfähigen“ Projektträgern eingereicht werden müssen, die auch für die finanzielle Abwicklung Verantwortung übernehmen. Dennoch gibt es immer wieder Bestrebungen, über Regionalmanagement und REKs das strategische Handeln der Regionen zu verbessern und die sich bietenden Chancen der Regionalentwicklung wirksamer zu nutzen – was im ELER-Programm deutlich besser gelungen ist.[20] So macht Schleswig-Holstein davon Gebrauch, weil man die Selbststeuerungskräfte der Regionen gezielt fördern will.[21]

[19] Großprojekte, wie der Innovations-Inkubator der Universität Lüneburg werden mit allen ihren Problemen die Ausnahme bleiben.

[20] Das sog. PROFIL-Programm, das im Rahmen des ELER-Fonds aufgelegt wurde, verteilt die Mittel auf der Grundlage regionaler REKs. Insgesamt stehen 815 Mio. € zur Verfügung, davon 339 Mio. € zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft, 205 Mio. € zur Verbesserung von Umwelt und Landschaft sowie 195 Mio. € für Lebensqualität und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

[21] Beispiel Fehmarn-Belt-Querung: In Reaktion darauf haben sich die betroffenen schleswig-holsteinischen Kreise koordiniert, ein (von externen Gutachtern vorbereitetes) REK aufgelegt, und das Wirtschaftsministerium unterstützt den Prozess mit einem Regionalmanagement.

Andere Länder wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen stehen den REK-Prozessen eher skeptisch gegenüber. Der Solidarisierungsanreiz und der auf die beteiligten Akteure rückwirkende Handlungsimpuls werden als zu schwach empfunden, weil die Interessen und Problemlagen der Einzelnen in zu großer Distanz dazu stehen: REKs sind vergleichsweise abstrakte Handlungsleitlinien, die aber nicht unmittelbar zum Handeln motivieren (Hartke 2010). Man gibt dann lieber den regionalen Cluster-Prozessen Vorrang, weil darin klarer definiert werden kann, welchen Beitrag der einzelne Akteur zum gemeinsamen Projekt leisten kann, was von ihm erwartet wird und wo sein spezifischer Nutzen liegt. Allerdings ist das Management von Cluster-Prozessen auch wesentlich aufwendiger, weil die einzelnen beteiligten Akteure direkt involviert werden müssen. Auch Strategien der „nachhaltigen Regionalentwicklung“ operieren vermehrt mit clusterähnlichen Ansätzen.

Hans-Ulrich Jung / Guido Nischwitz / Alexander Skubowius

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die EU-Strukturpolitik nach 2013

5.1 Kernfragen und Ergebnisse der Untersuchung für Nordwestdeutschland

Wo steht Nordwestdeutschland im Standortwettbewerb mit welchen Stärken und Schwächen?

Die Analyse der Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Nordwestdeutschland insgesamt zeigt deutliche Stärken und Entwicklungspotenziale, aber auch Schwächen und Defizite der Wirtschaftskraft und wirtschaftlichen Dynamik auf. Die vor allem im Vergleich zu den süddeutschen Ländern beträchtlichen Struktur- und Entwicklungsprobleme sind u. a.

- eine vor allem in den Flächenländern niedrigere Arbeitsproduktivität,
- partielle Entwicklungsschwächen der Dienstleistungen,
- eine geringere Bedeutung von wissensintensiven Wirtschaftszweigen und ein insgesamt schwächerer Einsatz an hochqualifizierten Kräften, v. a. auch mit technischen Qualifikationen,
- im Bereich von Bildung, Wissenschaft und Forschung ein Rückstand bei der Zahl der Studierenden sowie bei den Lehr- und Forschungspersonal der Hochschulen,
- (nach wie vor) überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme,
- eine geringere Erwerbsbeteiligung und ein zurückbleibendes Niveau des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte sowie ein höherer Anteil Hilfebedürftiger als Ausdruck sozialer Probleme,
- unterdurchschnittliche Steuereinnahmen der kommunalen Haushalte mit niedrigeren Gewerbesteuereinnahmen als Indiz für eine schwächere Ertragskraft der Unternehmen sowie mit geringeren Einnahmen aus der Einkommensteuer.

Nordwestdeutschland ist geprägt durch sehr große innerregionale Disparitäten und weist eine große Spannbreite von wachstumsstarken bis zu -schwachen Regionen auf, die sowohl bei den ländlichen Räumen als auch den großstädtischen Regionen deutlich größer ist als beispielsweise in Süddeutschland.

- Unter den großstädtischen Räume stehen besonders entwicklungsstarke wie Hamburg und Oldenburg solchen mit partiellen Entwicklungsschwächen wie Hannover, Bremen, Braunschweig, Osnabrück, Kiel und Lübeck und entwicklungsschwachen wie Hildesheim und Göttingen gegenüber.
- Ausgesprochen dynamische ländliche Räume finden sich im westlichen Niedersachsen und im Umfeld der Verdichtungsräume Hamburg, Bremen und Hannover.
- Besondere Problemräume mit mehrdimensionalen Strukturproblemen und langfristig wirksamen und vergleichsweise stabilen Trends regionalwirtschaftlicher Abwärtsspiralen finden sich in Teilen des norddeutschen Küstenraums an Nord- und Ostsee, des mittleren und nordöstlichen Niedersachsens sowie vor allem des südlichen Niedersachsens im Weserbergland und im Harz.

Der enge Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum zeigt deutlich, dass eine Überwindung von demographischen Entwicklungsschwächen nur über eine Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums und die Generierung von zukunftsorientierten Beschäftigungsmöglichkeiten verwirklicht werden kann. Die Zielsetzung, einerseits den Rückstand zu den wachstumsstarken Ländern aufzuholen und andererseits die in Nordwestdeutschland besonders ausgeprägten regionalen Unterschiede abzubauen, stellt die regionale Entwicklungspolitik in Nordwestdeutschland vor besondere Herausforderungen.

- Zum einen ist ein Aufholen der entwicklungsschwachen Regionen nur über eine Verbesserung der Standortbedingungen (u. a. durch Infrastrukturinvestitionen) sowie vor allem über Investitionen im Unternehmenssektor möglich. Hier geht es darum, den tatsächlichen Bedarf für Infrastrukturinvestitionen nachzuweisen und auch bei der Förderung von Investitionen auf einen Beitrag zur Modernisierung und Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu achten. Von einer unselektiven Förderung kann langfristig kein Beitrag zum Abbau der regionalen Disparitäten erwartet werden.
- Zum anderen ist eine dauerhafte Stärkung von Beschäftigung und Einkommen im Sinne der Lissabon-Strategie der EU und ein Aufholen gegenüber den wachstumsstarken süddeutschen Ländern nur durch eine konsequente Ausrichtung auf den innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel möglich. Damit rücken die Aspekte in den Vordergrund, die Norddeutschland im Qualitätswettbewerb der Regionen voranbringen: die Förderung von Bildung und Qualifikation, die Stärkung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie besonders die Intensivierung von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen in den Unternehmen. Hier stehen die wirtschaftlichen Kompetenzbereiche der norddeutschen Wirtschaft im Fokus und die wirtschaftlichen Zentren spielen in ihrer Arbeitsteilung mit den umliegenden Regionen naturgemäß eine größere Rolle.

Bedeutsame wirtschaftliche Entwicklungspotenziale in Nordwestdeutschland liegen u. a. in den folgenden branchenübergreifenden Wertschöpfungsketten und Kompetenzbereichen:

- in der Mobilitätswirtschaft, die in besonderer Weise auf den Straßenfahrzeugbau und den Luftfahrzeugbau, aber auch auf die vor- und nachgelagerten Dienstleistungen einschließlich der Forschungsaktivitäten ausgerichtet ist,
- in der Ernährungswirtschaft als Wertschöpfungskette von der landwirtschaftlichen Produktion über die Verarbeitung von Lebensmitteln mit den entsprechenden vor- und nachgelagerten Dienstleistungen und einschließlich der einschlägigen Forschungsbereiche sowie der Investitionsgüterherstellung für Landwirtschaft und Ernährungsindustrie,
- in der Wertschöpfungskette der Gesundheitswirtschaft und des Tourismus,
- in der Energiewirtschaft und Klimaschutzwirtschaft sowie
- in der Maritimen Wirtschaft (teilweise unter Beteiligung der obigen Felder).

Welche Möglichkeiten eröffnet die aktuelle EU-Strukturpolitik 2007– 2013, die identifizierten Schwächen abzubauen und die Entwicklungspotenziale zu entwickeln?

Die Neuorientierung der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode 2007–2013 hat die räumlichen Begrenzungen vorangegangener Perioden weitgehend aufgehoben und ein inhaltlich breites Spektrum an Fördermöglichkeiten eröffnet. Die einzelnen Bundesländer haben die Neuorientierung in sehr unterschiedlicher Weise umgesetzt. Die Flächenländer versuchen, dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel durch den Einsatz unterschiedlicher Instrumente gerecht zu werden.

- Im Vordergrund stehen zum einen mit eindeutig ausgleichsorientierter Zielsetzung die Instrumente der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, die in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf der Grundlage der anspruchsvollen Selektionskriterien und Fördervoraussetzungen zur Verfügung stehen. Außerhalb der in der GRW definierten Förderregionen kann die einzelbetriebliche Investitionsförderung nur auf der Basis der „De-minimis-Regel“ für KMU eingesetzt werden. In den (nur in Niedersachsen vorhandenen) Regionalisierten Teilbudgets steht die einzelbetriebliche Investitionsförderung stark im Vordergrund. Ergänzt werden diese klassischen Instrumente der Investitionsförderung durch innovative Instrumente zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung, wie beispielsweise Beteiligungsfonds. Der Einsatz der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeigt insgesamt eine breite räumliche Streuung, allerdings mit einer größeren Bedeutung in strukturschwächeren ländlichen Räumen.
- An zweiter Stelle stehen die Instrumente der Innovationsförderung. Das Spektrum reicht hier von der Förderung (wissensintensiver) branchenübergreifender Wertschöpfungsketten (Cluster) über die Innovationsförderung auf einzelbetrieblicher Ebene und die Förderung von Verbundprojekten zwischen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen bis hin zur Unterstützung von technologie- und innovationsorientierten Beratungsdienstleistungen für KMU. Bis auf letztere konzentrieren sich die Zielgruppen stärker in den großstädtischen sowie in den industrialisierten ländlichen Räumen.
- Ein dritter Schwerpunkt bezieht sich auf die Förderung von Infrastrukturen, wobei auch hier ein breites Spektrum von Verkehrsinfrastrukturen (Häfen, Logistikwirtschaft, in Niedersachsen auch Straßen und Eisenbahnen) bis hin zu Tourismusinfrastrukturen reicht. Begünstigt werden sehr unterschiedliche Regionen, z. B. Küstenstandorte und -regionen, abgelegene ländliche Tourismusregionen, aber auch großstädtische Räume.
- Die Instrumente zur Förderung der Stadtentwicklung zielen zwar in besonderer Weise auf die großstädtischen Zentren, in Niedersachsen profitieren aber auch die Mittelzentren in den ländlichen Räumen.
- Die aus Mitteln des EFRE geförderten Projekte zur Verbesserung von Ausbildungs-, Qualifizierungs- und sonstigen sozialen Infrastrukturen finden sich sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen.
- Ein letztes Instrumentenbündel zielt auf die Stärkung von Umwelt, Energieeffizienz und Nachhaltigkeit.

Das breite Förderspektrum ermöglicht den Ländern grundsätzlich einen zielgerichteten, an den Chancen und Risiken ausgerichteten Einsatz von Instrumenten, um den sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sowie Stärken und Schwächen der Regionen

Rechnung zu tragen. Diese Spielräume sind durchaus in unterschiedlicher Weise genutzt worden.

In den Stadtstaaten stehen neben der Stadtentwicklung in starkem Maße Instrumente der Innovationsförderung im Vordergrund. In Bremen ist eine starke Fokussierung auf die Unterstützung des Wissens- und Technologietransfers sowie eine Stärkung des innovationsorientierten Strukturwandels festzustellen. Für Hamburg ist zu berücksichtigen, dass die insgesamt eingesetzten Mittel vergleichsweise gering sind. Das Flächenland Niedersachsen weist den breitesten Einsatz an Förderinstrumenten auf.

Die Einführung regionalisierter Instrumente im Rahmen der EU-Strukturpolitik, etwa in Form der Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen, in denen EU-Fördermittel mit kommunalen Ressourcen kombiniert werden, hat einerseits dazu beigetragen, die Eigenverantwortung der Landkreise und kreisfreien Städte in einem zentralen Förderbereich der Strukturpolitik zu stärken. Die Möglichkeiten zur flexiblen Ausgestaltung der kommunalen Förderrichtlinien wurden genutzt, um unterschiedliche Förderstrategien und Zielgruppenausrichtungen zu implementieren. Andererseits hat die Öffnung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung für Klein- und Kleinstbetriebe zwar das Zielgruppenspektrum erweitert, aber auch die Gefahren der Begünstigung eines lokalen Verdrängungswettwerbes erheblich erhöht. Nicht zuletzt sind die regionalen Förderefekte auch vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes im Rahmen der dezentralen Umsetzung zu bewerten.

Die Empfängerländer sind im Rahmen der Neuorientierung der EU-Strukturpolitik 2007–2013 verpflichtet worden, einen verbindlichen Teil der Strukturfondsmittel für Ziele der Lissabon-Strategie zu verwenden, wobei die exakte Zuordnung von Einzelprojekten zu den Kriterien des „Earmarking“ nicht unproblematisch ist. Trotzdem lässt sich sagen, dass in den großstädtischen Räumen der Anteil der „Earmarking-Projekte“ deutlich höher ist als in den ländlichen Räumen. In den Flächenländern wiederum ist der Anteil der „Earmarking-Projekte“ in Schleswig-Holstein höher als in Niedersachsen mit einer breiteren Ausrichtung der Instrumente.

Die ländlichen Räume sind aber trotzdem hinsichtlich der Fördermittel insgesamt nicht benachteiligt. Die Förderintensität ist vor allem auch in strukturschwächeren Regionen (wie z. B. GRW-Förderregionen) nicht geringer als in großstädtischen Zentren (und Nicht-Fördergebieten der GRW).

Gibt es Unterschiede in den strukturpolitischen Strategien und Anstrengungen zwischen der Konvergenzregion Lüneburg und den übrigen Gebieten Niedersachsens, die zum Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gehören?

Die Ausweisung des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg als Konvergenzgebiet hatte im Vergleich zum RWB-Gebiet eine deutliche Aufstockung der Mittel sowie höhere Fördersätze zur Folge. Das Operationelle Programm des EFRE ist im Konvergenzgebiet in höherem Maße auf Basisinfrastrukturen ausgerichtet. Besondere Schwerpunkte im Konvergenzgebiet Lüneburg sind daher u. a. wirtschaftsnahe Infrastrukturen, Straßen- und Verkehrsinfrastrukturen sowie der Bau von Gesundheitseinrichtungen. Insgesamt sind die zentralen Förderschwerpunkte, Strategien und spezifischen Ziele des EFRE-OP im Konvergenzgebiet jedoch deckungsgleich mit denen des RWB-Gebietes, da eine in sich geschlossene niedersächsische EFRE-Strukturpolitik bei allen beteiligten Akteuren klar im Vordergrund stand.

Wie haben die nordwestdeutschen Länder in der aktuellen Förderperiode die größeren Möglichkeiten gegenüber früheren Förderperioden genutzt?

Die konsequente Anwendung des Partnerschaftsprinzips hat sich bei der Programmerstellung (in den Flächenländern) als unschätzbarer Vorteil erwiesen. Die flächendeckenden Fördermöglichkeiten haben gegenüber der vorigen Förderperiode viele neue Regionen mit ihren Handlungserfordernissen und Entwicklungspotenzialen ins Spiel gebracht. Die konsequente Erarbeitung einer SWOT-Analyse und einer Ex-ante-Bewertung sowie die Durchführung von Regionalkonferenzen im Vorfeld der Programmerstellung haben beispielsweise in Niedersachsen wertvolle Grundlagen für die Programmierung geliefert. In Schleswig-Holstein haben die Regionalbeiräte in den Förderregionen des Landes zwar gegenüber der früheren Förderperiode an Bedeutung verloren, sie konnten aber weiterhin durch Empfehlungen den Auswahlprozess beeinflussen.

In der Programmbegleitung spielen die Begleitausschüsse, in denen neben der Verwaltungsbehörde und den Programmverantwortlichen die gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sind, eine wichtige Rolle. Die positiven Erfahrungen der intensiveren Einbeziehung der regionalen Akteure könnten beim Abbau von Umsetzungshemmnissen in komplexen Programmstrukturen hilfreich sein.

Die Begleitforschung ist in den norddeutschen Ländern mit unterschiedlicher Intensität aufgenommen worden. Für Flächenländer ist die Ausrichtung in Niedersachsen mit einer ausgeprägten laufenden Begleitung der Programmumsetzung und zahlreichen Sonderuntersuchungen vorbildlich. Von besonderer Bedeutung sind dabei auch die Informations- und Kommunikationsinstrumente zur Diskussion der Erfahrungen und Ergebnisse mit den beteiligten Zielgruppen (z.B. in jährlichen EFRE- oder ESF-Messen). Die Etablierung von Netzwerken kann als eine gute „Vorbereitung“ für die zukünftige Förderperiode gelten, insbesondere wenn anspruchsvollere Programme und Projektstrukturen umgesetzt werden (müssen).

In der Projektauswahl und -bewertung setzt sich die Anwendung von Scoring-Verfahren zunehmend durch. Dies verbessert nicht nur die Transparenz der Entscheidungen, auch die Antragsteller können sich zielgerichteter vorbereiten und ggf. nicht eingelöste Anforderungen nacharbeiten. Besonders konsequent werden Scoringverfahren in Niedersachsen die durch die NBank, die Förderbank des Landes Niedersachsen, eingesetzt. Bei Innovationsprojekten werden zusätzlich Gutachten des Innovationszentrums Niedersachsen eingeholt.

Gibt es vor dem Hintergrund der EU-Strukturförderung stärkere Möglichkeiten der Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg und werden sie genutzt?

Trotz der Herausforderungen, die nicht an den Ländergrenzen haltmachen, norddeutschlandweiter Schwerpunktbranchen und Wertschöpfungsketten sowie enger wirtschaftsräumlicher Verflechtungen in den beiden Metropolregionen Hamburg und Bremen gibt es kaum länderübergreifende Abstimmungen und keine gemeinsamen Projekte im Rahmen der EU-Strukturförderung.

Die Diskussion dieses Befundes im projektbegleitenden Workshop mit den Projektverantwortlichen aus den beteiligten Ländern hat ergeben, dass der enorme Zeitdruck bei der Erstellung der Operationellen Programme, die konsequent bilateralen Aushandlungsprozesse zwischen der Kommission und den Ländern und sicherlich auch der Wettbewerb zwischen den Ländern keinen Spielraum für länderübergreifende Abstim-

mungen gelassen haben. Die Möglichkeiten wären aus Sicht der Teilnehmer des Workshops auch angesichts der strikten Vorgaben der EU-Administration nicht gegeben gewesen, wie die bestehenden Restriktionen für übergreifende Projekte z. B. zwischen dem Konvergenz- und dem RWB-Gebiet in Niedersachsen zeigen. Ansatzpunkte für länderübergreifende Interventionen wurden aber durchaus gesehen, vor allem natürlich zwischen den Stadtstaaten und den jeweiligen Flächenländern.

5.2 Perspektiven der EU-Strukturförderung nach 2014

Auf die kommende Programmplanungsperiode 2014-2020 bereitet sich die EU-Kommission bereits seit einigen Jahren vor. Inzwischen liegen verschiedene Dokumente zu den Zielen der Gemeinschaft, einer umfassenden Entwicklungsstrategie (Nachfolge Lissabon-Strategie) sowie zur Weiterentwicklung der verschiedenen Politikfelder und des Haushalts vor.

Den aktuellen Sachstand (Stand Ende September 2011) zur Debatte über die zukünftige Kohäsions- und Strukturpolitik vermitteln folgende Kommissionsdokumente:

- Studien zur Zukunft der Kohäsionspolitik, u. a. sog. Barca-Report (EU-KOM 2009)
- Strategie Europa 2020 (EU-KOM 2010a, v. 03.03.2010)[1]
- Fünfter Kohäsionsbericht (EU-KOM 2010b, v. 10.11.2010)
- Ergebnisse zur Öffentlichen Konsultation des fünften Kohäsionsberichts (12.11.10–31.01.11) (EU-KOM 2011a, v. 13.05.2011)
- Vorschlag zum mehrjährigen Finanzrahmen/Haushalt der EU (EU-KOM 2011b und 2011c, v. 29.06.11) Entschließung des Europäischen Parlaments zum 5. Kohäsionsbericht und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013 (EP 2011, v. 05.07.2011)

Gesetzesvorschläge der EU zur Kohäsionspolitik 2014–2020 (Verordnungsentwürfe Strukturfonds) wurden Anfang Oktober 2011 veröffentlicht.[2] Sie sind von der Kommission am 06.10.2011 angenommen und veröffentlicht worden.[3]

Die EU-Kommission spricht in ihren Publikationen von einer grundlegenden Veränderung, der die Kohäsionspolitik unterzogen werden soll:

> *„In Zeiten knapper öffentlicher Gelder und steigenden Bedarfs an wachstumsfördernden Investitionen schlägt die Kommission vor, die Kohäsionspolitik tief greifend zu verändern“* (EU-KOM 2011b: 12).

Bei der Verwirklichung der neuen „Strategie Europa 2020“ soll die Kohäsions- und Strukturpolitik wie schon in der aktuellen Förderperiode im Hinblick auf die Lissabon-Strategie eine Schlüsselrolle übernehmen. Angestrebt wird eine systematische und enge Verknüpfung mit den wachstumsorientierten Prioritäten, den Zielen und Leitinitiativen der „Strategie Europa 2020“. Die Kohäsions- und Strukturpolitik soll noch stärker als bislang auf die strategischen Entwicklungs- und Wachstumsziele der EU ausgerichtet und dieser verpflichtet werden.

[1] Der Europäische Rat hat die wichtigsten Aspekte der „Strategie Europa 2020“ für Beschäftigung und Wachstum am 25. und 26.03.2010 genehmigt.

[2] http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_de.cfm.

[3] Pressemittelung und Veröffentlichung der EU-Kommission am 06.10.2011 unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm (23.01.12).

In der neuen Strategie hat sich die EU auf drei sich gegenseitig verstärkende Prioritäten verständigt:

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialem und territorialem Zusammenhalt

Zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele von „Europa 2020" wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, die in jedem Land in nationale Ziele umgesetzt werden: Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung.

Zur Förderung der Umsetzung der Strategie wurden sieben Leitinitiativen aufgestellt, die für die EU und die Mitgliedstaaten bindend sein sollen: u. a. Innovationsunion; Ressourcenschonendes Europa; Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung; Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Mit den Vorschlägen der Kommission zum zukünftigen finanziellen Rahmen (Juni 2011) konkretisiert sich auch die zukünftige Ausgestaltung der für die regionale Strukturpolitik und die ländliche Entwicklung relevanten Politikbereiche „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" sowie „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung" (EU-KOM 2011b und c). Für beide Bereiche soll eine sehr viel stärkere Ausrichtung auf die o. g. Ziele der „Strategie Europa 2020" gewährleistet werden. Auch weiterhin sollen die Mittel des Kohäsionsfonds vorrangig den Regionen und Mitgliedstaaten mit einem Entwicklungsrückstand zugutekommen.

Ende September 2011 lassen sich die vorliegenden Dokumente und Vorschläge zur weiteren Ausrichtung der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik ab 2014 wie folgt zusammenfassen:

- Gemeinsamer strategischer Rahmen und integrierte Programmplanung

Die Kommission möchte einen gemeinsamen strategischen Rahmen für alle Strukturfonds entwickeln, der sich auch auf die Fonds für den ländlichen Raum (ELER) und die Fischerei (EFF) erstreckt.

Zur Durchführung auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Bundesländer sollen die Operationellen Programme (OP) der Länder beibehalten werden. Allerdings sollen sie künftig als „Multifondsprogramme" agieren, die ggf. unter Führung eines Fonds (z. B. des EFRE) alle Interventionen weiterer Fonds koordinieren.

- Partnerschaftsprinzip und Governance

Die EU strebt eine auf den gemeinsamen strategischen Rahmen basierende Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft mit den Mitgliedsländer und Bundesländern an. Ein Partnerschaftsabkommen soll eine integrierte Entwicklungsstrategie enthalten, die u. a. Ziele, Finanzmittel, Einsatz der Strukturfonds und nationale Programme umfasst.

Auf der lokal-regionalen Ebene sollen die Akteure (Sozial- und Wirtschaftspartner, Zivilgesellschaft) stärker an der Durchführung der Kohäsionspolitik beteiligt werden. Dabei sind auch lokale/regionale Entwicklungskonzepte zu stärken.

- Räumliche Kategorien

Alle Regionen und Mitgliedstaaten bleiben wie schon in der aktuellen Förderperiode förderfähig. Zusätzlich zu den Konvergenz- und Wettbewerbsregionen (vormals RWB) wird eine neue Kategorie der Übergangsregionen (vormals Phasing-in und -out) eingeführt. Die Einordnung und Unterstützung bemisst sich weiterhin am wirtschaftlichen Entwicklungsstand (gemessen am Pro-Kopf-BIP).[4]

- Finanzielle Ausstattung

Für ihre verschiedenen Instrumente der Kohäsionspolitik will die EU insgesamt rd. 376 Mrd. € (2007–2013: 347 Mrd. €) bereitstellen. Davon sind 53,1 Mrd. € (43,56 Mrd. €) für die Wettbewerbsregionen vorgesehen (14,1%, vorher 12,6%). Der ESF wird mindestens 25% der Kohäsionsmittel (84 Mrd. €) ausmachen (2007–2013: 75 Mrd. €).

- Inhaltliche Ausrichtung, Handlungsschwerpunkte

Wettbewerbs- und Übergangsgebiete müssen ihre EU-Mittel und nationale Kofinanzierung auf wenige Prioritäten konzentrieren. Das heißt, EFRE-Mittel müssen primär für Energieeffizienz und erneuerbare Energien (Anteil mindestens 20%) sowie zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und Innovation eingesetzt werden.

- Innovative Finanzinstrumente

Bei der Bereitstellung von Finanzhilfen soll die herkömmliche und bislang vorherrschende zuschussbasierte Finanzierung zugunsten neuer Finanzierungsinstrumente (u. a. Risikokapitalfonds, örtliche Entwicklungsfonds) zurückgefahren werden.

Trotz der Beibehaltung grundlegender Prinzipien und der bestehenden Fonds lässt sich aus den vorliegenden Dokumenten und Vorschlägen der Kommission die Absicht erkennen, eine deutliche Neuorientierung der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik ab 2014 herbeizuführen. Jenseits der immer wieder aufflammenden Diskussion um eine Reduktion von Finanzmitteln dürfte die sich abzeichnende neue strategische und inhaltliche Ausrichtung, Organisation und Umsetzung in vielen Bundesländern zu einem erheblichen Anpassungsdruck in der eigenen regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik führen.

Die im Herbst 2011 erwarteten Verordnungsvorschläge der Kommission werden die bislang vorliegenden Ideen präzisieren und die Basis für eine ausführliche Debatte (2011–2013) auf der europäischen (Rat, EP), Bundes- und Länderebene legen.

5.3 Konsequenzen und Empfehlungen für die kommende Förderperiode

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse stellt sich die Frage, wie die nordwestdeutschen Länder auf die sich in Grundzügen abzeichnende Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik vorbereitet sind bzw. welche weiteren Schritte zu gehen sind. Außerdem ist die Frage zu beantworten, inwieweit diese Neuorientierung die Lösung der spezifischen nordwestdeutschen Entwicklungsprobleme begünstigt bzw.

[4] Förderfähig sind Regionen der Ebene 2 der gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten der Statistik (NUTS-Ebene 2).

Konvergenzregion: Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP mit weniger als 75% des EU27-Durchschnitts.

Übergangsregion: 75–90% des EU27-Durchschnitts Pro-Kopf-BIP (darunter dürften in Deutschland die Region Lüneburg und die ostdeutschen Bundesländer fallen).

Wettbewerbsregion: mit einem BIP von über 90% des EU-Durchschnitts (z. B. Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein).

welche (erfolgreichen) Ansätze nicht mehr zum verfügbaren Instrumentarium gehören dürften.

Die derzeitige EU-Förderung für den Zeitraum bis 2013 wird dazu beitragen, die strukturellen Nachteile und regionalen Entwicklungsprobleme in Nordwestdeutschland ein weiteres Stück abzufedern und nachhaltige Wirtschaftsstrukturen zu stärken. Trotz dieser Erfolge wird auch für die Periode nach 2014 erheblicher Handlungsbedarf bleiben, die regionale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken und nachhaltige Beschäftigung zu schaffen. Die Struktur- und Regionalpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern wird auch in Zukunft in einem hohen Maße auf die Rahmensetzungen und finanziellen Mitteln der EU angewiesen sein.

In der Weiterentwicklung ihrer Struktur- und Regionalpolitik können die Bundesländer durchaus auf eigene Stärken und Potenziale zurückgreifen:

- Das Land Bremen (wie auch Hamburg) hat konsequent seine Strukturpolitik auf die Förderung von Wissenstransfer und Innovation ausrichtet und seine Schwerpunkte u. a. in den Bereich der erneuerbaren Energien und der maritimen Wirtschaft gelegt. Dabei setzt der Stadtstaat auf eine strategisch orientierte Verzahnung verschiedener strukturpolitischer Ansätze und Förderprogramme. Mit der Neujustierung der regionalen Wirtschaftspolitik erfolgte u. a. in der betrieblichen Investitionsförderung (außerhalb der Drittmittelfinanzierung) die Umstellung von Zuschuss- auf Darlehensförderung. Mit Blick auf die neuen Kernziele der EU wie Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie sowie die geforderte Konzentration auf wenige Prioritäten scheint Bremen gut aufgestellt (gilt auch für Hamburg).
- Schleswig-Holstein und auch Niedersachsen können – im Gegensatz zu den Stadtstaaten – auf weitreichende Erfahrungen in der Beteiligung von verschiedenen Akteursgruppen bei der Strategiebildung und Programmumsetzung zurückgreifen (Niedersachsen: RTB und SH: Förderregionen mit Geschäftsstellen). Für die von der EU anvisierte Stärkung von Governance und lokal-regionalen Akteursgruppen bieten sich gute Voraussetzungen.
- Schleswig-Holstein hat die wesentlichen mit EU-Mitteln finanzierten Politik- und Förderbereiche sowie die entsprechenden Fonds (EFRE, ESF, ELER, EFF) unter einem strategischen Dach gebündelt. Dieser Ansatz kann für den von der EU vorgeschlagenen gemeinsamen strategischen Rahmen für alle Strukturfonds und Multifondsprogramme eine gute Grundlage bieten.
- Niedersachsen hat als einziges nordwestdeutsches Bundesland bei der EFRE-Projektauswahl ein umfassendes Scoring-Verfahren genutzt.
- Beide Flächenländer versuchen den Wachstums- und Ausgleichszielen der europäischen Rahmensetzung (Kohäsions- und Strukturpolitik sowie Lissabon-Strategie) gleichermaßen Rechnung zu tragen. Dieser sensible Balanceakt der Politik, sowohl strukturschwächere als auch wachstumsstärkere Regionen effizient zu unterstützen, wird in der kommenden Programmplanungsperiode an Brisanz gewinnen. Bei der Anpassung an die absehbare Begrenzung von klassischen strukturpolitischen Instrumenten und an die Einschränkung von Förderbereichen kommen die bisherigen Erfahrungen beider Flächenländer zum Tragen.

Begrenzung und Veränderung des verfügbaren Instrumentariums – eine Bewertung

Der Einsatz von einzelbetrieblicher Investitionsförderung wird zukünftig voraussichtlich nur noch für KMU möglich sein. Die heute für die Investitionsförderung in strukturschwachen Räumen bedeutsame Kofinanzierung der GRW aus EFRE-Mitteln käme unter diesen Umständen nicht mehr infrage. Die für die GRW nachgewiesenen beträchtlichen Beschäftigungswirkungen der Investitionsförderung würden dann allerdings auch nicht mehr realisiert werden können.

Für die einzelbetriebliche Förderung der KMU ist eine Einschränkung der Ziele auf Klimaschutz, Energie- und Ressourcenschonung sowie Innovationen denkbar. Die strikte Anwendung dieser Kriterien ist allerdings gegenüber der unselektiven Förderung als Fortschritt zu sehen. So lässt sich ein höherer Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zum innovationsorientierten Strukturwandel initiieren.

Von der angestrebten Ablösung der Zuschussförderung durch revolvierende Finanzinstrumente, wie die Vergabe von zinsverbilligten Darlehen oder auch Beteiligungen, dürften unterschiedliche Wirkungen ausgehen. So ist der Subventionswert in der Regel deutlich geringer, was die regionalwirtschaftlichen Wirkungen einschränkt. Dem steht der unbestreitbare Vorteil des Mittelrückflusses an den Subventionsgeber nach dem Auslaufen der Intervention gegenüber. Hinsichtlich der Mitnahmeeffekte, also der öffentlichen Förderung von Investitionen, die auch ohne die Förderung getätigt worden wären, wird davon ausgegangen, dass sie bei revolvierenden Instrumenten tendenziell geringer sind als bei einmaligen Zuschüssen.[5]

Sollte zukünftig weiterhin die Kofinanzierung der Investitionsförderung möglich sein, ist noch mehr als bisher sicherzustellen, dass eine nachhaltige Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gewährleistet werden kann.[6]

Besonders in der Kritik stehen die (unselektiven) Förderungsmöglichkeiten jeglicher Investitionen in einigen kommunalen Förderprogrammen im Rahmen der regionalisierten Teilbudgets. Auch bei der KMU-Förderung sollten zumindest Selektionskriterien des überregionalen Absatzes angewandt werden, weil ansonsten die Gefahren der lokalen Wettbewerbsverzerrung und eines Nullsummenspiels hinsichtlich der Arbeitsplatzwirkungen zu groß sind. Darüber hinaus sind weitere qualitative Selektionskriterien hinsichtlich Innovationen und Qualifikationen angeraten, weil ansonsten keine nachhaltige Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erwartet werden kann.

Angesicht der wachsenden Bedeutung von Wissens- und Innovationsorientierung der Wirtschaft als Wettbewerbsfaktor sollte die Innovationsförderung zukünftig in allen Regionen noch höhere Priorität erlangen. Die Inanspruchnahme von Maßnahmen der Innovationsförderung in ländlichen Räumen ist zwar schwächer, angesichts der Technologieorientierung der Wirtschaftsstruktur sowie der räumlichen Konzentration von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen auf die Zentren aber noch vergleichsweise günstig. Trotzdem sind die Möglichkeiten einer noch stärkeren Ausrichtung des innovationsspezifischen Förderinstrumentariums auf die wirtschaftsstrukturellen Besonderheiten ländlicher Räume vor allem hinsichtlich der Zukunftsthemen Energie und Klimaschutz/-wandel intensiv zu prüfen.

---

[5] Leßmann, Schwirtz (2008).

[6] In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen von GRW in Niedersachsen werden derzeit bereits vier Aspekte der Innovationsorientierung in die Projektbewertung (Scoring) einbezogen: Innovationsgehalt der Produkte und Dienstleistungen, Prozessinnovationen, Markterschließung sowie Forschung und Entwicklung.

Wirtschaftsnahe Infrastruktur oder Verkehrsinfrastrukturen haben sich in der Vergangenheit durchaus als Engpassfaktoren herausgestellt, sodass auf sie zukünftig nicht verzichtet werden sollte. In einzelnen Fällen wie bei der maritimen Wirtschaft kann die Infrastruktur sogar den Charakter von echten „bottlenecks" für Wachstumsprozesse haben. Da wirtschaftsnahe Infrastruktur immer im Hinblick auf eine zu erwartende Nachfrage entwickelt wird, muss eine valide Ableitung der Bedarfe aus den regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. im Rahmen von regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzepten) Grundvoraussetzung für eine Förderung sein. Die vollständige Herausnahme aus dem Förderkatalog der EU-Strukturförderung würde vor allem auch die Entwicklungspolitik für ländliche Räume schwächen. Ob entsprechende substitutive Förderinstrumente der Länder zur Verfügung gestellt werden können, ist angesichts deren Finanzsituation zu bezweifeln.

Zentrale Herausforderungen für die nordwestdeutschen Bundesländer – Bewertung und Handlungsempfehlung

Die in den Leitinitiativen der „Strategie Europa 2020" zusammengefassten Handlungsbereiche Innovationen, Bildung, Digitale Gesellschaft, Klima, Energie und Mobilität, Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Beschäftigung und Qualifikation sowie Bekämpfung der Armut stellen auch für viele norddeutsche Regionen zentrale Herausforderungen dar. Eine Ausrichtung der EU-Förderung auf die Kernziele von „Europa 2020" stellt somit kein unüberwindliches Hindernis für die norddeutsche Regionalpolitik dar – im Gegenteil, viele Bereiche werden auch heute schon abgedeckt.

Angesichts der besonderen Handlungserfordernisse in den struktur- und entwicklungsschwachen Regionen des Landes sollten aber auch andere, als zentral erkannte Entwicklungshemmnisse abgebaut bzw. Entwicklungspotenziale gefördert werden können. Insofern ist bei der EU für die Beibehaltung der Gestaltungsspielräume zu werben.

Als Schlussfolgerung aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt wird zudem unter dem Stichwort „Stärkung der Partnerschaft" ein Governance-System gefordert, *„das die Akteure des Wandels in den Mitgliedstaaten einbezieht und die europäische, nationale, regionale und lokale Verwaltungsebene miteinander verknüpft"* [7]. Dazu soll *„die Rolle lokaler Entwicklungskonzepte … gestärkt werden, … durch die Unterstützung von aktiver Integration, die Förderung sozialer Innovation, die Entwicklung von Innovationsstrategien und die Erstellung von Konzepten für die Erneuerung benachteiligter Gebiete"*[8]. Diese sollen eng mit den Maßnahmen der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums koordiniert werden.

Hinsichtlich territorialer Formen der Governance liegen in Schleswig-Holstein flächendeckend Erfahrungen mit regionsbezogen steuernden Kooperationsmodellen vor. Auch einige Regionen in Niedersachsen haben in den letzten Jahren entsprechende Kooperationsstrukturen aufgebaut.

Die Förderung von neuen Governance-Formen durch die stärkere Einbettung in regionale Entwicklungsstrategien, Entwicklungskonzepte und -programme oder die Etablierung von regionalen Entwicklungsagenturen ist aber insgesamt bislang in Norddeutschland noch schwach entwickelt. Wenn diese Vorgabe der EU für eine effiziente Förderung in der kommenden Förderperiode umgesetzt werden muss, sind insbesondere in

[7] EU-KOM (2010: 9).
[8] Ebenda S. 9.

Niedersachsen erhebliche weitere Schritte notwendig, wobei man durchaus von den schleswig-holsteinischen Erfahrungen profitieren könnte.

Die Abwärtsspiralen in den besonders strukturschwachen ländlichen und städtischen Räumen mit mehrdimensionalen Problemsituationen können nur durch eine integrierte, an den grundlegenden Entwicklungshemmnissen ausgerichtete Förderung und einen konzentrierten Mitteleinsatz durchbrochen werden. Die Strategien und Instrumente der ländlichen Räume, die auf der „zweiten Säule" der Gemeinsamen Agrarpolitik basieren, müssen dazu eng mit denen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik (EFRE und ESF) verzahnt werden. Von diesen Zielen und Ansätzen sind die nordwestdeutschen Flächenländer noch weit entfernt. In Niedersachsen geht es darüber hinaus auch darum, die zweite Säule der ländlichen Entwicklungspolitik von ihrer „Agrarlastigkeit" zu befreien und in Richtung integrierter regionaler und lokaler Entwicklungsstrategien zu öffnen und zu erweitern. Wenn im Rahmen einer eigenverantwortlich betriebenen Entwicklungspolitik v. a. die ländlichen Räume ihre Strategie- und Handlungsfähigkeit sowie ihre Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sichern oder wiederherstellen sollen, sind noch erhebliche Schritte zu gehen. Auf der Landesebene geht es dabei um eine enge Verzahnung vor allem der Strategien der Wirtschafts- und Landwirtschaftsressorts, aber auch der landespolitischen Felder Arbeitsmarkt, Bildung, Wissenschaft und Umwelt. Für die regionale Ebene geht es vor allem um eine Stärkung ihrer Handlungsebene, um eine Koppelung von staatlichen Unterstützungsleistungen an inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen sowie um eine Gewährleistung von Chancengleichheit im regionalen Wettbewerb um Fördermittel.

Das bisher weitgehende Fehlen einer länderübergreifenden Abstimmung der Struktur- und Regionalpolitik kann zwar mit den komplexen Verfahren der Programmaufstellung und strikten Regeln der Umsetzung erklärt werden. Angesichts der Gemeinsamkeiten bei den norddeutschen Stärken und Schwächen und der grenzüberschreitenden Verflechtungen in den beiden Metropolregionen Bremen und Hamburg wird eine stärker ländergrenzenübergreifende Koordinierung der Maßnahmen vorgeschlagen, die dann auch zu einem effizienteren Einsatz der Fördermittel beitragen dürfte.

Insbesondere bei der Vorbereitung auf die kommende Förderperiode sollten die nordwestdeutschen Bundesländer eng zusammenarbeiten und die wertvollen Erfahrungen, die sie durch die unterschiedlichen Schwerpunktbildungen und Umsetzungsprozesse in der aktuellen Förderperiode gemacht haben, austauschen und gegenseitig nutzbar machen. Dies betrifft u. a. die Zukunftsfelder der Etablierung revolvierender Finanzinstrumente, die Zusammenbindung multisektoraler Förderinstrumente, die Regionalisierung und Etablierung von Begleit- und Umsetzungsstrukturen sowie die Umsetzung eines konsequenten Scoring zur Verbesserung der Projektqualitäten. Vor diesem Hintergrund werden regelmäßige Konsultationen der norddeutschen Programmverantwortlichen vorgeschlagen. Ein Zeitfenster („windows of opportunity") zu einem länderübergreifenden Abstimmungs- und Kooperationsprozess öffnet sich 2012, wenn die am 06.10.2011 veröffentlichten Gesetzesvorschläge der EU diskutiert werden und die Bundesländer beginnen, sich auf ihre eigene Programmerstellung vorzubereiten.

Literatur

Kapitel 1

Armstrong, H. W. (1995): Convergence among Regions of the European Union, 1950-1990. In: Papers in Regional Science 74 (2), 143-152.

Boldrien, M.; Canova, F. (2001): Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. In: Economic Policy 16 (32), 207-253.

Bradley, J.; Untiedt, G. (2009): Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 using the CSHM: Aggregate impacts and inter-country comparisons. Final Report 11/2009.

Bröcker, J. (1988): Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion. In: Fischer, B.; Straubhaar, T. (Hrsg.): Ökonomische Konvergenz und Praxis. = HWWA Studien 41. Baden-Baden, 105-135.

Bröcker, J. (2002): Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 60 (3-4), 185-194.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005 – Kernaussagen.

http://www.bbr.bund.de/raumordnung/download/ROB2005_Kernaussagen.ppt (04.05.06).

Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ab 2009. Drucksache 16/13950, 08.09.2009.

ESRI; GEFRA (2002): An examination of the ex-post macroeconomic impact of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions. Final Report, December 20th. Dublin.

EU-KOM (2004): Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Im Dienste der Regionen. Luxemburg.

EU-KOM (2006): Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.): Regionen und Städte im Zeichen von Wachstum und Beschäftigung. Die Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik für 2007-2013 im Überblick. = Inforegio, Informationsblatt 2006.

EU-KOM (2007): Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Wachsende Regionen, wachsendes Europa – Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.

EU-KOM (2010): Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): In Europas Zukunft investieren – Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg.

Fürst, D.; Klemmer, P.; Zimmermann, K. (1976): Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen, Düsseldorf 1976.

Hagen, T.; Mohl, P. (2008): Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches. = ZEW Discussion Paper No. 08-086.

Hagen, T.; Mohl, P. (2009): Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy – A Survey. = ZEW Discussion Paper No. 09-052.

Lammers, K. (2007): Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (4), 288-300.

Lammers, K. (2010): Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option? – Zur Diskussion gestellt. In: IFO-Schnelldienst 14/2010, 3-19.

Martin, P. (1999): Are European regional policies delivering? In: EIB Papers (4) 2, 10-23.

Niebuhr, A.; Schlitte, F. (2004): Convergence, Trade and Factor Mobility in the European Union – Implications for Enlargement and Regional Policy. In: Intereconomics 39 (3), 167-176.

Paas, T.; Schlitte, F. (2006): Regional Income Inequality and Convergence Processes in the EU-25. = HWWA Discussion Paper 355.

Pflüger, M.; Südekum, J. (2005): Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für Regionalpolitik. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 74 (1), 26-46.

Sinn, H.-W. (2010): Rescuing Europe. In: CESifo Forum 11 (Special Issue).

Varga, J.; in 't Veld, J. (2009): A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. = Economic Papers 387.

Varga, J.; in 't Veld, J. (2011): A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. In: Economic Modelling 28 (1-2), 647-663.

Kapitel 2

Gehrke, B.; Rammer, Ch.; Frietsch, R.; Neuhäusler. P.; Leidmann, M. (2010): Listen wissens- und technologieintensiver Güter und Wirtschaftszweige. Zwischenbericht zu den NIW/ISI/ZEW-Listen 2010/2011. = Studien zum deutschen Innovationssystem 19-2010. Hannover, Karlsruhe, Mannheim 2010.

NIW (2010): Regionalbericht Norddeutschland. Hannover.

Kapitel 3.1

Landesregierung Schleswig-Holstein (o. J.): Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013.

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2009): Durchführungsbericht 2009 – Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE.

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2009): Informationen zum Zukunftsprogramm Wirtschaft von A wie Antrag bis Z wie Zuwendung. Kiel, 5.

Prognos AG (2011): Evaluierung des Operationellen Programms EFRE Schleswig- Holstein 2007-2013 bzw. des Zukunftsprogramms Wirtschaft.

Kapitel 3.2

Buß, H. J.; Franzke, S. (2011): Innovationspolitik in Niedersachsen. In: Neues Archiv für Niedersachsen (1).

EU-KOM (Europäische Kommission, GD Regionalpolitik) (2006): „Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Bewertung während des Programmplanungszeitraums, Arbeitsdokument 5“ vom Oktober 2006.

KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2006): Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds vom 11. Juli 2006 [VO (EG) 1083/2006].

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007): Operationelle Programme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Förderperiode 2007 bis 2013. Hannover.

NIW; Prognos AG (2009): Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen. Hannover.

SMC (SteriaMummertConsulting); Prognos AG; NIW; genderbüro (2010): Halbzeitevaluierung der Interventionen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013. Hannover.

Kapitel 3.3

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Deutscher Bundestag (2009): Koordinationsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ab 2009“. Berlin.

Prognos AG; SWH (2010): Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen. Bremen.

Rambøll Management (2006): Ex-ante Evaluierung des EFRE-Programms des Landes Bremen 2007-2013. Hamburg.

Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SAFGJS) (2007): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds im Land Bremen. Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Förderperiode: 2007-2013. Bremen.

Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH) (2003a): InnoVision 2010. Bremen.

SWH (2003b): Strukturentwicklungskonzept Bremerhaven 2020. Bremen.

SWH (2004a): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Ziel-2-Förderung 2000-2006 im Land Bremen. Bremen.

SWH (2004b): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Ziel-2-Förderung 2000-2006 im Land Bremen. Kurzfassung. Bremen.

SWH (2007a): Operationelles Programm. EFRE Bremen 2007-2013. Investition in Bremens Zukunft. Bremen.

SWH (2007b): Projektauswahlverfahren zur Umsetzung von Projekten mit dem EFRE-Programm Bremen 2007-2013. EFRE-Verwaltungsbehörde. Bremen.

SWH (2008): Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.

SWH (2010a): EFRE-News Bremen 9, 1. Quartal 2010. Bremen.
http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/EFRE-News-Bremen_10.pdf (05. Juni 2010).

SWH (2010b): EFRE-Programm Bremen 2007-2013. Jahresbericht für das Jahr 2009. Bremen.

SWH (2010c): Schriftliche Mitteilung der EFRE-Verwaltungsbehörde v. 10.08.2010. Bremen.

SWH (2010d): Masterplan Industrie Bremen. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.

SWH (2010e): Innovationsprogramm 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.

SWH (2010f): EFRE-News Bremen 12, 4. Quartal 2010. Bremen.
http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/EFRE-News-Bremen_12.pdf (10. Februar 2011).

SWH (2011a): LIP 2011 – Förderung nach dem Landesinvestitionsförderprogramm. Bremen.

SWH (2011b): EFRE-Programm Bremen 2007-2013. Jahresbericht für das Jahr 2010. Bremen.

Kapitel 3.4

Freie und Hansestadt Hamburg (2007): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (EFRE) in der Förderperiode 2007-2013. Hamburg, 50.

Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Förderrichtlinien zum Pro-Ideenfonds der Freien und Hansestadt Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg (2010a): Fördergrundsätze für die Prioritätsachse 2: Integrierte und nachhaltige Stadtteilentwicklung im Rahmen des EFRE in Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg (2010b): Hamburger FuE-Förderrichtlinie von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Hamburger Unternehmen.

Freie und Hansestadt Hamburg (2010c): Richtlinie von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Hamburger Forschungseinrichtungen, von Innovationen in KMU sowie von Netzwerken und Clustern.

Kapitel 4.1

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden. = Arbeitsmaterial der ARL 347. Hannover.

BWA HH – Behörde für Wirtschaft und Arbeit – Freie und Hansestadt Hamburg (2010): Stadt Land Fluss. Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013. Hamburg.

BLE; DVS – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2010): Zukunft auf dem Land gestalten. Bonn.

BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (2010): Aspekte zukunftsorientierter Landentwicklung. In: Landentwicklung aktuell (2010).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010-2013 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009-2025). Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. Berlin.

Deutscher Bundestag (2009): Koordinationsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ab 2009“. Berlin.

EU-KOM (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), ABl. L 55/20; in der Fassung v. 19.01.2009 (2009/61/EG)

EU-KOM (2008): REGIONEN 2020. Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen. Brüssel.

EU-KOM (2009a): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), ABl. L 55/20; in der Fassung v. 19.01.2009 (2009/61/EG).

EU-KOM (2009b): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277/1; in der Fassung vom 25.Mai 2009, Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates, ABl. L 144/3.

EU-KOM (2010a): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg.

EU-KOM (2010b): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen [KOM (2010) 672/5]. Brüssel.

Lukesch, R.; Payer, H.; Winkler-Rieder, W. (2010): Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen. = Studien der ÖAR Regionalberatung. Wien.

ML NI – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007-2013; i. d. F vom 15. November 2009. Hannover.

ML NI (2009b): Förderwegweiser PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007-2013, Hannover.

MLUR SH – Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum. Kiel.

MLUR SH (2011): Leader: AktivRegion Schleswig-Holstein. Kiel.

Nischwitz, G. (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung – NIW (Hrsg.): Regionale Entwicklungspolitik zwischen Zentrenorientierung und Ausgleich. Hannover, 97-131.

Nischwitz, G. (2011a): Strukturpolitik und Ländliche Entwicklungspolitik in Niedersachsen. In: Neues Archiv für Niedersachsen (1), 142-159.

Nischwitz, G. (2011b): Was leisten die regionalen Entwicklungspolitiken für die ländlichen Räume? In: Lange, J.; Brandt, A.; (Hrsg.): Die Zukunft der regionalen Strukturpolitik. = Loccumer Protokoll 71/10. Rehburg-Loccum, 17-41.

Nischwitz, G.; Mose, I. (2009): Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume. = E-Paper der ARL 7. Hannover.

OECD (Hrsg.) (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume: Deutschland. Paris.

OIR – Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen. Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.

Kapitel 4.3

Steria Mummert Consulting; Prognos AG; NIW; genderbüro (2010): EFRE-Halbzeitbewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds im Land Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013. Durchgeführt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.

Steria Mummert Consulting, Prognos AG, NIW, genderbüro (2009): Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets im Rahmen der ESF- und EFRE-Begleitforschung in Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013. Durchgeführt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.

Kapitel 4.3

Bache, I. (2004): Multi-level governance and European Union regional policy. In: Bache, I.; Flinders, M. (Hrsg.): Multi-level governance. Oxford, 78-165.

Benz, A.; Dose, N. (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden, 13-36.

Bourne, A. (2003): The impact of European integration on regional power. In: Journal of Common Market Studies 41 (4), 597-620.

Bröring, H. (2009): Die Emsachse als Ansatz für eine moderne Gouvernance-Struktur im ländlichen Raum. In: Neues Archiv für Niedersachsen (1), 86-97.

Bull, H. (2010): Kafka à la sauce bruxelloise? Observations d'un practicien disabuse. In: Revue française d'administration publique (133), 99-104.

Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden, 49-68.

Gruber, M. (2009): Strukturfondsförderung in Österreich – eine Zwischen-Bilanz; im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK. Graz.

Gruber, M.; Pech, S.; Zumbusch, K. (2010): From a Greenhorn to an Anticipatory Precursor. Austria's miscellaneous experiences with 15 years of ERDF funding. St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (unveröffentlichtes Manuskript).

Hartke, S. (2008): Die Förderinstrumente des EFRE im Vergleich Deutschland – Österreich. Das Beispiel Niedersachsen 2007-2013. = Seminarbericht der Gesellschaft für Regionalforschung, Winterseminar Matrei.

Hartke, S. (2010): Grenzen regionaler Globalbudgets – Regionale Umsetzungsansprüche vs. Staatliche Wirtschaftsförderung und Landesentwicklungspolitik (unveröffentlichtes Manuskript). = Seminarbericht der Gesellschaft für Regionalforschung, Winterseminar Matrei (in Vorber.).

Heinelt, H.; Lang, J.; Kopp-Malek, T.; Reissert, B. (2005): Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess. Baden-Baden.

Heinelt, H.; Smith, R. (Hrsg.) (1997): Policy Networks and European Structural Funds: A Comparison between European Union Member States (Perspectives on Europe). London.

EU-KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2006a): Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds vom 11.Juli 2006 (VO (EG) 1083/2006).

EU-KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2006b): Verordnung der Kommission zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 8. Dezember 2006 (VO (EG) 1828/2006).

Ritter, E. H. (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104 (3), 389-413.

Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier A. (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. = Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen, 57-83.

Thurow, L. C. (1971): The Zero-Sum Society. Distribution and the Possibilities for Economic Change. New York.

Tömmel, I. (1998): Transformation of governance: The European Commission's strategy for creating a „Europe of the regions". In: Regional and Federal Studies 8 (2), 52-80.

Kapitel 5

EU-KOM, DG Regio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca.

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

EU-KOM (2010): Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik. Mitteilung der Europäische Kommission v. 9.10.2010 [KOM (2010) 642 endgültig]. Brüssel, 9.

EU-KOM (2010a): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission [KOM (2010) 2020 endgültig]. Brüssel.

EU-KOM (2010b): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_de.pdf.

EU-KOM (2010c): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Kurzfassung. Luxemburg.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_summary_de.pdf.

EU-KOM (2011a): Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zu den Schlussfolgerungen des fünften Berichts zu wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt. Arbeitsdokument der Kommission [SEC (2011) 590 final].

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_summary_de.pdf.

EU Kommission (2011b): Ein Haushalt für „Europa 2020“ – Teil I: Mitteilung der Kommission [KOM (2011) 500 endgültig]. Brüssel.

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_de.pdf.

EU-KOM (2011c): Ein Haushalt für „Europa 2020“ – Teil II: Politikbereiche im Überblick. Mitteilung der Kommission [KOM(2011) 500 endgültig]. Brüssel.

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_de.pdf.

Europäisches Parlament (2011): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu dem Fünften Kohäsionsbericht der Kommission und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%20TA%20P7-TA-2011-0316%200%20DOC%20XML%20V0//DE&language=DE.

Leßmann, Ch.; Schirwitz, B. (2008): Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik. In: ifo Dresden berichtet (2/2008).

Kurzfassungen

Ausgestaltung der EU-Strukturförderung der Förderperiode 2007–2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern

Zusammenfassung

Die sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, Strukturen und Entwicklungstrends von Bevölkerung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den nordwestdeutschen Küstenländern (Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen) erfordern eine differenzierte Ausrichtung der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik, insbesondere im Rahmen der EU-Strukturpolitik. Gleichwohl gibt es übergreifende und gemeinsame Herausforderungen und Interessen des nordwestdeutschen Raumes, die für ein in Grundzügen abgestimmtes Vorgehen sprechen. Vor diesem Hintergrund hat die ARL-Arbeitsgruppe „EU-Strukturpolitik in den norddeutschen Ländern“ der LAG Nordwest in einer vergleichenden Analyse die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik (u. a. Zielsetzung, Strategie, Maßnahmen, Instrumente, Umsetzungsstand) herausgearbeitet und Empfehlungen für die nächste Programmplanungsperiode formuliert.

Schwerpunkt der Untersuchung ist die EFRE-Förderung der EU. Es werden aber auch die Verzahnungen zu weiteren regionalpolitisch relevanten Politikfeldern und Förderinstrumenten thematisiert. Hierzu gehören u. a. die ESF-Förderung und der ELER sowie das klassische Instrumentarium der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Die Analyse der spezifischen Programm- und Umsetzungsstrukturen in den einzelnen nordwestdeutschen Küstenländern sowie das Aufzeigen möglicher Handlungsansätze soll parallel zur laufenden Strukturfonds-Förderperiode als Grundlage für die Diskussion zur Weiterführung der strukturpolitischen Rahmensetzung der EU nach 2013 dienen und die besonderen Interessen der nordwestdeutschen Küstenländer herausarbeiten.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, Antworten auf folgende zentrale Fragestellungen zu geben:

- Wo steht Nordwestdeutschland im Standortwettbewerb mit welchen Stärken und Schwächen?
- Welche Möglichkeiten eröffnet die aktuelle EU-Strukturpolitik 2007–2013, die identifizierten Schwächen abzubauen und die Entwicklungspotenziale zu fördern?
- Gibt es Unterschiede in den strukturpolitischen Strategien und Anstrengungen zwischen der Konvergenzregion Lüneburg und den übrigen Gebieten Niedersachsens, die zum Zielgebiet „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gehören?
- Wie haben die nordwestdeutschen Länder in der aktuellen Förderperiode die größeren Möglichkeiten gegenüber früheren Förderperioden genutzt?
- Gibt es vor dem Hintergrund der EU-Strukturförderung stärkere Möglichkeiten der Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg und werden sie genutzt?

Das erste Kapitel des vorliegenden Bandes befasst sich mit einer grundlegenden Einordnung der EU-Strukturpolitik in den Rahmen des gesamten regionalpolitischen Instrumentariums in Deutschland. Neben dem institutionellen Rahmen für die Strukturpolitik in Nordwestdeutschland werden die Beziehungen zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel aus theoretischer Sicht und auf der Grundlage empirischer Befunde diskutiert. Durch die Vorgaben der EU-Strukturpolitik haben sich für die nordwestdeutschen Bundesländer in der Förderperiode 2007–2013 die Möglichkeiten erhöht, eine stärker wachstumsorientierte Strukturpolitik zu verfolgen. Neuere theoretische und empirische Befunde lassen vermuten, dass es einen Zielkonflikt zwischen regionalem Ausgleich und gesamtwirtschaftlicher Effizienz gibt. Die Politik muss daher nun stärker abwägen, in welchem Ausmaß die beiden Ziele verfolgt werden sollen. Generell kommt es darauf an, die Möglichkeiten der EU-Strukturpolitik effizient zu nutzen. Die Politik muss dort Wachstumsprozesse unterstützen, wo positive Externalitäten und Spillovers erzeugt werden. Dabei darf sie die Agglomerationen und Metropolen nicht diskriminieren. Bei den Instrumenten kommt es darauf an, nur solche Projekte zu unterstützen, die das Produktionspotenzial dauerhaft erhöhen und in der Lage sind, endogene Wachstumsprozesse auszulösen. Eine Nutzung der EU-Strukturpolitik in diesem Sinne stellt einen wichtigen Parameter für eine erfolgreiche Standortpolitik Nordwestdeutschlands dar.

Das zweite Kapitel liefert für die Bereiche Raumstruktur und Standortbedingungen, demographischer Wandel, Wirtschaft und wirtschaftlicher Wandel, Bildung und Qualifizierung, Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Lage sowie kommunale Finanzen Grundzüge einer Stärken-Schwächen-Analyse für Nordwestdeutschland. Die Analyse zeigt deutliche Stärken und Entwicklungspotenziale, aber auch Schwächen und Defizite der Wirtschaftskraft und wirtschaftlichen Dynamik auf. Die vor allem im Vergleich zu den süddeutschen Ländern beträchtliche Struktur- und Entwicklungsprobleme sind u. a.

- eine vor allem in den Flächenländern niedrigere Arbeitsproduktivität,
- partielle Entwicklungsschwächen der Dienstleistungen,
- eine geringere Bedeutung von wissensintensiven Wirtschaftszweigen und ein insgesamt schwächerer Einsatz an hochqualifizierten Kräften, v. a. auch mit technischen Qualifikationen,
- im Bereich von Bildung, Wissenschaft und Forschung ein Rückstand bei der Zahl der Studierenden sowie bei dem Lehr- und Forschungspersonal der Hochschulen,
- (nach wie vor) überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme,
- eine geringere Erwerbsbeteiligung und ein zurückbleibendes Niveau des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte sowie ein höherer Anteil Hilfebedürftiger als Ausdruck sozialer Probleme,
- unterdurchschnittliche Steuereinnahmen der kommunalen Haushalte mit niedrigeren Gewerbesteuereinnahmen als Indiz für eine schwächere Ertragskraft der Unternehmen sowie mit geringeren Einnahmen aus der Einkommensteuer.

Nordwestdeutschland ist insgesamt geprägt durch sehr große innerregionale Disparitäten. Die Spannbreite reicht dabei von wachstumsstarken bis zu -schwachen Regionen – sowohl bei den ländlichen Räumen als auch den großstädtischen Regionen. Der enge Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum zeigt deutlich, dass eine Überwindung von demographischen Entwicklungsschwächen nur über eine Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums und die Generierung von zukunftsorientierten

Beschäftigungsmöglichkeiten erreicht werden kann. Die Zielsetzung, einerseits den Rückstand zu den wachstumsstarken Ländern aufzuholen und andererseits die in Nordwestdeutschland besonders ausgeprägten regionalen Unterschiede abzubauen, stellt die regionale Entwicklungspolitik in Nordwestdeutschland vor besondere Herausforderungen.

Ein drittes Hauptkapitel analysiert die Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen und Hamburg im Hinblick auf

- die Organisation der Regional- und Strukturpolitik, darunter die Aufgaben- und Arbeitsteilung der beteiligten Ressorts und die Abwicklungsorganisation,
- die Aufstellungsphase der Operationellen Programme 2007–2013,
- Analysen zur Struktur und Ausstattung der Operationellen Programme,
- einen Vergleich mit der vorherigen Programmplanungsperiode 2000–2006,
- Querbezüge zu anderen Politikfeldern und ihren Instrumenten sowie
- den Stand der Umsetzung.

Ein viertes Hauptkapitel analysiert vertieft Einzelaspekte der EU-Strukturpolitik und ihrer Umsetzung in Nordwestdeutschland. Der erste Beitrag beleuchtet die Integration der ländlichen Entwicklung in die EU-Strukturpolitik. Am Beispiel der Regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen wird in einem zweiten Beitrag die Einführung regionalisierter Instrumente im Rahmen der EU-Strukturpolitik diskutiert. Das dritte Unterkapitel beschäftigt sich mit Regional-Governance-Ansätzen im Rahmen der EU-Strukturpolitik.

Schleswig-Holstein

Ausgehend von der schleswig-holsteinischen Nordseeküste deckt seit Mitte der 1980er Jahre die Gebietskulisse der europäischen Strukturförderung immer größere Teile des Landes ab. Seit 2007 ist ganz Schleswig-Holstein Fördergebiet. In der aktuellen Förderperiode 2007–2013 stehen Schleswig-Holstein aus den europäischen Strukturfonds rund 722 Mio. Euro zur Verfügung, davon 374 Mio. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Eine Besonderheit stellt der organisatorisch-strukturelle Rahmen für die europäische Strukturförderung in Schleswig-Holstein dar. Im „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ bündelt die Landesregierung die EFRE-, GRW- und Landesmittel für diesen Politikbereich. Dieser umfassende Ansatz wurde bereits in der vorherigen Förderperiode 2000–2006 verfolgt.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2000–2006 haben sich die Zielsetzungen und Themen des strategischen Rahmens sowie die Fördergebietskulisse erweitert. Dem Ausgleichsgedanken wurde weniger Raum gegeben. An seine Seite tritt zusätzlich das Leitmotiv „Stärken stärken“. Eine deutliche Schwerpunktverschiebung erfolgt durch die Einbindung der Forschungs- und Innovationsthematik in das EFRE-Programm. Schleswig-Holstein hat nach drei Jahren Programmlaufzeit rund 36% der EFRE-Mittel vergeben. Dies entspricht weitgehend den Planungen zu Programmbeginn. Einen finanziellen Schwerpunkt bilden dabei die Vorhaben in der ersten und zweiten Prioritätsachse (1. „Wissen und Innovation stärken“; 2. „Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und die unternehmerische Basis stärken“).

Niedersachsen

Zentraler Baustein der niedersächsischen Regional- und Strukturpolitik sind die von der EU geförderten Strukturfonds EFRE, ESF und ELER sowie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Von 2007–2013 erhält Niedersachsen Fördermittel in einer bislang unerreichten Größenordnung von rund 2,7 Mrd. Euro (EU-Strukturfonds) und GRW (500 Mio. Euro). Tragpfeiler der niedersächsischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sind der EFRE und der ESF mit rund 1,67 Mrd. Euro. Dies sind rund 40 % mehr EU-Fördermittel als in der vorangegangenen Förderperiode (2000–2006). Die deutlich umfangreicheren Fördermittel resultieren im Wesentlichen aus der zusätzlichen Mitteldotierung für das Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg (einzige „Konvergenz“-Region in Westdeutschland) und den damit verbundenen höheren Förderintensitäten.

In der aktuellen Förderperiode haben sich zwei wesentliche Änderungen ergeben. Einerseits wurde die im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode beschränkte Ausrichtung des EFRE-Programms auf ausgewählte Regionen (ehemaliges „Ziel-2-Gebiet“) aufgehoben. Damit können erstmals auch wirtschaftlich stärkere Regionen und große Zentren von der Förderung profitieren. Andererseits haben sich insbesondere die beiden Operationellen Programme für den EFRE weiter ausdifferenziert. Zentral ist in beiden Zielgebieten der deutlich stärkere Fokus auf die Handlungsfelder „Forschung, Technologie und Innovation“, wenngleich auch eher klassische Förderinhalte (bspw. einzelbetriebliche Investitionsförderung, verkehrliche und wirtschaftsnahe Infrastrukturen sowie Tourismus/Kultur) immer noch eine bedeutende Rolle spielen. Die Umsetzung orientiert sich bei allen Einzelmaßnahmen konsequent an Richtlinien und die Projektauswahl erfolgt nun auch bei der EFRE-Förderung anhand von Scoring-Systemen.

Die eingeplanten EFRE-Mittel in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro entfallen zu 589 Mio. Euro auf das Konvergenzgebiet und zu 638 Mio. Euro auf das RWB-Gebiet. Bis Mai 2011 sind im Konvergenzgebiet bereits rund 69 % der Mittel bewilligt worden, im RWB-Gebiet etwa 65 %. In beiden Zielgebieten ist damit insgesamt ein planmäßiger Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode zu erwarten. Umsetzungsschwierigkeiten gibt es in den EFRE-OP nur punktuell, so u. a. im Schwerpunkt 2 des Konvergenzgebietes (vor allem Hochschulverbundprojekte im Rahmen des „Innovations-Inkubators Lüneburg“).

Bremen

Das Land Bremen profitiert seit Ende der achtziger Jahre von den strukturpolitischen Maßnahmen der EU. Die erheblichen strukturellen Umbrüche in der Bremer Wirtschaft (u. a. Stahl- und Werftindustrie) sind bis heute in ihren krisenhaften Folgen für die Wirtschafts- und Finanzkraft, den Arbeitsmarkt sowie für die Quartiers-, Stadt- und Regionalentwicklung im Land Bremen deutlich spürbar. Vor diesem Hintergrund waren große Teile des Landes Bremen bereits in der Vergangenheit in die Gebietskulisse der europäischen Strukturpolitik eingeordnet.

Dem Land Bremen stehen in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 aus den europäischen Strukturfonds rd. 231,1 Mio. Euro zur Verfügung, davon 142 Mio. Euro aus dem EFRE. Das Land Bremen hat in den letzten Jahren eine Neujustierung seiner regionalen Struktur- und Wirtschaftspolitik in die Wege geleitet, was die strategische Grundlegung, die Instrumente und die Aufbau- und Ablauforganisation in der Wirtschaftsförderung betrifft. Diese Neuorientierung findet Ausdruck in einer starken Fokussierung auf die Unterstützung eines Wissens- und Technologietransfers in der Region und einer Stär-

kung der Anpassungsfähigkeit von Wirtschaftsstruktur und Unternehmen. Knapp 71% der Gesamtmittel in einer Höhe von 321,7 Mio. Euro (inkl. Kofinanzierung) fließen in Maßnahmen der ersten Prioritätsachse „Wissen und Innovation voranbringen“. Der EFRE setzt insbesondere bei den Innovations- und Kompetenzfeldern Umwelt- und Energiewirtschaft, insb. Windenergie sowie Maritime Wirtschaft, seine Schwerpunkte. Die zweite Prioritätsachse „Städtische Wirtschafts- und Lebensräume aktivieren“ konzentriert sich auf die Erschließung innerstädtischer Verdichtungs- und Attraktivierungspotenziale sowie auf die Verbesserung der Lebensqualität in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (2000–2006) haben sich die Zielsetzungen und Themen des strategischen Rahmens, die beteiligten Ressorts sowie die Fördergebietskulisse deutlich erweitert. Eine zentrale Veränderung ist die Einbindung der Forschungs- und Innovationsthematik in das EFRE-Programm. Das Land Bremen hat nach knapp vier Jahren Laufzeit des EFRE-Programms (Ende 2010) rd. drei Viertel aller EFRE-Mittel vergeben. Die vergleichsweise hohe Mittelbindung im Land Bremen lässt sich vor allem aus der thematischen Kontinuität und Weiterentwicklung in den Bereichen FuE-Infrastruktur, Restrukturierung von Hafen- und Industriebrachen sowie Konversionsflächen und Ergänzung der touristischen Infrastruktur herleiten.

Hamburg

Erstmals erhält die Freie und Hansestadt Hamburg in der Förderperiode 2007–2013 Mittel der EU-Strukturpolitik. In der vorausgegangenen Förderperiode standen lediglich Mittel des ESF und – sehr begrenzt – Mittel aus dem EFRE-Ziel 2 in Hamburg zur Verfügung, wobei letztere auf Investitionsvorhaben im Stadtteil St. Pauli konzentriert waren. Im Rahmen transnationaler und europaweiter Projekte kann Hamburg auch vom Programm INTERREG als Teil der EFRE-Förderung (Ziel 3) profitieren.

Übergeordnetes Ziel des Operationellen Programms EFRE ist der „Ausbau der Funktion Hamburgs als innovationsorientierte Metropole und Stärkung der internationalen Attraktivität für Investoren und Arbeitskräfte“. Den Hintergrund dieser Ausrichtung des Programms bilden der ganz überwiegend städtisch-metropolitane Charakter der Stadt einerseits sowie die Erwartung der EU an Hamburgs besonderen innovations- und wissensorientierten Beitrag zur Entwicklung Europas andererseits.

Der Freien und Hansestadt Hamburg stehen im Programmzeitraum 2007–2013 EU-Strukturfondsmittel in einer Gesamthöhe von rund 153 Mio. Euro zur Verfügung, davon mit 35,27 Mio. Euro allerdings nur ein vergleichsweise geringes EFRE-Budget.

Eine strukturelle Bündelung der wichtigsten mit EU-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme ist in Hamburg – im Vergleich zu den anderen nordwestdeutschen Bundesländern – nicht explizit erfolgt. Die Koordination aller EU-Strukturfondsmittel erfolgt durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit.

Zusammenfassende Analyse zur EU-Strukturfondspolitik

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die EU mit der Programmplanungsperiode 2007–2013 deutlich ihre Rahmensetzung und Programmatik in der Strukturpolitik verändert hat. Durch die Aufstockung der Mittel gegenüber der letzten Förderperiode, die Einbettung von weiteren Fördertatbeständen und die flächendeckende Einsatzmöglichkeit der Strukturfonds erhöht sich der regionalpolitische Gestaltungsspielraum in den vier nordwestdeutschen Bundesländern. Allerdings ergeben sich auch wachsende administrative und inhaltliche Anforderungen, bspw. hinsichtlich der Projektauswahl.

Von besonderer Relevanz ist die strikte Ausrichtung auf die Lissabon-Strategie und die damit korrespondierende Einführung des „Earmarking“. Diese supranationalen Vorgaben verändern die Gewichtung in den regionalpolitischen Zielsetzungen und thematischen Schwerpunkten der Bundesländer. Um die „Earmarking“-Vorgaben der EU-Kommission einzulösen, haben die nordwestdeutschen Bundesländer – und hier insbesondere die beiden Stadtstaaten – ihre Programme maßgeblich auf den Bereich „Wissen und Innovation“ ausgerichtet. Allerdings setzen die Flächenländer nach wie vor auf eher klassische Förderinstrumente, die vor allem im niedersächsischen Konvergenzgebiet einen wesentlichen Beitrag zum bislang dominierenden Ausgleichsziel leisten. Ob und in welcher Weise diese regional- und strukturpolitische Neuausrichtung erfolgreich und zielführend ist, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bewerten.

Generell lassen sich nach der Hälfte der Programmlaufzeit für die nordwestdeutschen Bundesländer folgende zusammenfassende Aussagen treffen:

- Angesichts der differenzierten regionalwirtschaftlichen Ausgangslage hat die EU-Strukturpolitik in den einzelnen Bundesländern einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Während das Land Bremen und sein Wirtschaftsressort in einem hohen Maße auf die vergleichsweise hoch dotierten Zuwendungen der EU-Strukturfonds angewiesen sind, ist der Stellenwert des EFRE in Hamburg eher gering.
- Bislang ist keine länderübergreifende Abstimmung der Struktur- und Regionalpolitik vorgenommen worden. Ggf. könnte hier eine stärkere Koordinierung der Maßnahmen zu einem effizienteren Einsatz der Fördermittel beitragen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der intensiven wirtschaftsräumlichen Verflechtungen innerhalb der Metropolregionen Hamburg und Bremen.
- In den Flächenländern gibt es derzeit keine Verzahnung der regionalen Wirtschaftspolitik mit der im Agrarbereich verankerten „Ländlichen Entwicklungspolitik“. Es ist zu prüfen, ob sich dadurch zusätzliche Chancen für eine effektive Förderung von besonders struktur- und entwicklungsschwachen Regionen ergeben können.
- Das von der EU-Kommission geforderte Partnerschaftsprinzip zwischen Landes- und regionaler Ebene hat bislang nur in Ansätzen zur Ausbildung neuer Governance-Formen geführt. Während im Rahmen der Aufstellungsphase zumindest in den Flächenländern ein breiterer Beteiligungsprozess umgesetzt worden ist, erfolgt die weitere Beteiligung von regionalen Akteuren sowie weiteren Wirtschafts- und Sozialpartnern i. d. R. nur über die jeweiligen Landesbegleitausschüsse. Eine deutliche Öffnung der Strukturpolitik bzw. der Strukturfonds hinsichtlich einer Beteiligung regionaler Akteure stellen dagegen die niedersächsischen „Regionalisierten Teilbudgets“ dar.

Aufgrund der flächendeckenden Förderung in den RWB-Gebieten, der generellen Erhöhung der EFRE-Mittel sowie der Neuausrichtung der Strukturpolitik u. a. auf den Schwerpunkt „Wissen und Innovation“ können nun erstmals auch die großen Zentren in hohem Maße Fördermittel binden. Derzeit lässt sich zwar keine offenkundige „Benachteiligung“ der strukturschwächeren sowie der ländlichen Räume insgesamt hinsichtlich des Mittelabflusses beobachten. Allerdings binden wachstumsstarke Regionen sowie große Zentren im Rahmen einer vorrangig an Qualitätskriterien orientierten Vergabe von Fördermitteln vor allem bei originären Innovationsförderinstrumenten sowie in den Bereichen „Forschung und Technologie“ deutlich mehr Mittel als ländlich-periphere Gebiete.

EU-Strukturpolitik und ländliche Entwicklungspolitik

Die Entfaltung einer eigenständigen Politik für die ländlichen Räume ist in der EU erst seit einem Jahrzehnt zu beobachten. In erster Linie fühlen sich allerdings die Agrarressorts als legitime Anwälte der ländlichen Räume. Von daher ist dieser junge Politikbereich noch sehr stark in der sektoral orientierten Agrarpolitik von EU, Bund und Ländern verankert.

In der aktuellen EU-Programmplanungsperiode (2007–2013) erhält Nordwestdeutschland aus der sog. „zweiten Säule" der GAP, dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes" (ELER) Fördermittel in einer Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro. Davon entfallen fast drei Viertel auf das Land Niedersachsen.

Insbesondere in Niedersachsen macht sich die hohe „Agrarlastigkeit" der ländlichen Entwicklungspolitik bemerkbar. Die Landesregierung setzt ihren Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Bereich. Die Belange von strukturschwachen und ländlichen Regionen werden hierdurch nur sehr eingeschränkt berücksichtigt. Die „überschaubare" Mittelausstattung und die begrenzte Komplementarität und Kohärenz mit benachbarten Politikbereichen erschweren zusätzlich eine wirksame Umsetzung. Demgegenüber hat Schleswig-Holstein seine Politik für die ländlichen Räume als eine Säule in das Zukunftsprogramm des Landes eingebracht. Sowohl vertikal als auch horizontal werden die verschiedenen Politik- und Förderansätze miteinander verzahnt.

Eine generelle Neuausrichtung des politisch-rechtlichen Rahmens erscheint im Mehrebenensystem erforderlich und sollte an folgenden Punkten ansetzen:

- Verständigung auf ein neues Regulierungs- und Steuerungsverständnis des „Ermöglichens" und „In-die-Lage-Versetzens", um eine angepasste und eigenständige regionale/ländliche Entwicklung zu betreiben
- Reform und Weiterentwicklung eines eigenen Instrumentenkastens
- Stärkung der regionalen Handlungsebene – Regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit
- Kopplung von staatlichen Unterstützungsleistungen an inhaltliche und organisatorische Qualitätsanforderungen
- Gewährleistung von Chancengleichheit im regionalen Wettbewerb um öffentliche Unterstützungsleistungen/Fördermittel

Abschließend wurden unter Berücksichtigung vorliegender Dokumente Perspektiven der EU-Strukturförderung nach 2014 aufgezeigt sowie Konsequenzen und Empfehlungen für die kommende Förderperiode abgeleitet. Vor dem Hintergrund der wertvollen Erfahrungen, die die nordwestdeutschen Bundesländer durch die unterschiedlichen Schwerpunktbildungen in der jetzigen Förderperiode gemacht haben, sollten sie bei der Vorbereitung auf die kommende Förderperiode eng zusammenarbeiten, diese austauschen und gegenseitig nutzbar machen. Dies betrifft u. a. die Zukunftsfelder der Etablierung revolvierender Finanzinstrumente, die Zusammenbindung multisektoraler Förderinstrumente, die Regionalisierung und Etablierung regionaler Begleit- und Umsetzungsstrukturen sowie die Umsetzung eines konsequenten Scoring zur Verbesserung der Projektqualitäten.

Regionalisierte Teilbudgets in Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat im Rahmen der aktuellen EU-Förderperiode 2007–2013 ein sog. Regionalisiertes Teilbudget (RTB) eingeführt. Gegenüber der letzten Förderperiode beschreitet das Land Niedersachsen in der EFRE-Förderung damit Neuland. Mit eigenen Budgets (rund ein Zehntel der niedersächsischen EFRE-Mittel oder 130 Mio. Euro) sind den Kommunen größere Handlungsspielräume als bisher eingeräumt worden, insbesondere zur Unterstützung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU).

Die Kommunen haben in eigenen Richtlinien unterschiedliche Förderstrategien und Zielgruppenausrichtungen implementiert. Die Förderung zielt in erster Linie auf Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern und flankiert damit die GRW-Förderung, die eher auf mittelständische Unternehmen ausgerichtet ist. Aufgrund der breiten Branchenausrichtung werden Beschäftigungseffekte in fast allen Bereichen der niedersächsischen Wirtschaft erzielt, d.h. auch in lokal ausgerichteten Branchen wie dem Einzelhandel, dem Baugewerbe und haushaltsorientierten Dienstleistungen. Zu den landespolitischen Zielsetzungen im Sinne einer Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft trägt die Förderung insgesamt dadurch jedoch nur in geringerem Maße bei. Nicht zuletzt sind die regionalen Fördereffekte auch vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes im Rahmen der dezentralen Umsetzung zu bewerten.

Regional Governance in Nordwestdeutschland im Rahmen der Strukturpolitik

„Neue“ Governance-Arrangements beziehen sich formal auf die verbesserte Programmplanung, die Koordination zwischen den Ressorts, die Mitwirkung der Betroffenen (Anhörungsverfahren, Begleitausschuss-Verfahren), die Stärkung der regionalen Kooperation im Antragsverfahren und die Intensivierung von Lernprozessen über Output-Kontrollen (Evaluation). In der Praxis sind es aber Veränderungen von geringer Steuerungswirkung, die nicht rechtfertigen, von „neuen Formen der Governance“ zu sprechen. Das gilt primär für die Landesebene. Eine Veränderung der Richtung neuer Governance-Muster ist dagegen in Ansätzen auf der Regionalebene zu erkennen, allerdings mit Unterschieden zwischen den Ländern. Dennoch wird deutlich, dass die Strukturfonds-Mittel Lernprozesse in den zuständigen Verwaltungen ausgelöst haben, die mittelfristig auch die Governance-Arrangements ändern können.

Abstracts

Organization of the EU structural program for the 2007–2013 program period in the states of northwestern Germany

Abstract

The very different starting conditions, structures and development trends of the population, economy and employment market in the coastal states of northwestern Germany (Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein and Lower Saxony) require a differentiated alignment of the regional structural and development policy, especially within the framework of EU structural policy. Nevertheless, there are general challenges and interests common to all states of northwestern Germany that warrant basic coordinated action. In view of this situation the ARL task force “EU structural policy in the states of northwestern Germany” of LAG Northwest, in a comparative analysis, examined the differences and similarities in the organization of regional structural policy (including objectives, strategy, actions, instruments and implementation status) and formulated recommendations for the next program planning period.

The focus of this analysis is the EFRE support of the EU. However, the relationship to other political fields and support instruments relevant for regional policy are also treated. These include for example the ESF support and the ELER, as well as the classic instruments of the joint tasks of the federal government and the states for improvement of the regional economic structure (GRW). The analysis of the specific program and implementation structures in the individual coastal states of northwestern Germany and the demonstration of possible approaches should serve http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/IranSicherheit.html parallel to the current structural support period – as a basis for the discussion on continuation of the structural policy framework of the EU after 2013 and examine the special interests of the northwestern coastal states.

The goal of the research project is to provide answers to the following central questions:

- Where is northwestern Germany in the economic competition and what are the strengths and weaknesses?
- What possibilities does current EU structural policy (2007–2013) offer for eliminating the identified weaknesses and developing the potentials?
- Are there differences in the structural policy strategies and efforts between the convergence region Lüneburg and the other regions of Lower Saxony that belong to the target area “regional competitive ability and employment”?
- How have the northwestern countries utilized the major possibilities in the current support period compared with earlier support periods?
- Do stronger possibilities for cooperation exist beyond national boundaries against the background of EU structural development and are they being utilized?

The first chapter of the present work deals with a basic categorization of EU structural policy in the framework of the overall regional policy instruments in Germany. In addition to the institutional framework for structural policy in northwestern Germany the relations between the compensation and the growth goal are discussed from a theoretical point of view and based on empirical findings. Due to the requirements of EU structural policy the possibilities for the northwestern states to more intensively pursue growth-oriented structural policy have increased in the support period 2007-2013. More recent theoretical and empirical findings suggest that there is a target conflict between regional compensation and overall economic efficiency. The policy must therefore weigh more strongly to what degree the two goals should be pursued. In general it is a matter of efficient utilization of the possibilities offered by EU structural policy. The policy must support the growth processes where positive externalities and spillovers are generated. However, it cannot be allowed that the densely populated areas and urban centers be discriminated. The important thing is for the instruments to support only such projects that permanently increase the production potential and are capable of triggering endogenic growth processes. Utilization of EU structural policy in this sense represents an important parameter for successful regional economic policy in northwestern Germany.

The second chapter provides the principles for an analysis of strengths and weaknesses for the areas of spatial structure and economic conditions, demographic change, economy and economic change, education and qualification, the employment market, income and social situation as well as municipal finances for northwestern Germany. The analysis shows pronounced strengths and development potentials, but also weaknesses and deficits in the economic strength and dynamics. The significant structural and development problems, especially in comparison with southern German states include:

- lower labour productivity, especially in the non-city states,
- partial development weaknesses in the service sector,
- the lower importance of knowledge intensive economic sectors and an altogether weaker use of highly qualified personnel, especially also with technical qualifications,
- an insufficiency of students in the fields of education, science and research as well as teaching and research staff for higher education,
- (still) above average problems on the employment market,
- lower employment and an insufficient level of available income in private households as well as a higher proportion of needy persons as an expression of social problems,
- below average tax revenue in the municipal budgets with lower business tax revenue as an indication of weaker earning power of enterprises and lower revenue from income tax.

Northwestern Germany is altogether characterized by very large inner-regional disparities. The spectrum ranges from fast-growing to slow-growing regions – both in the rural and metropolitan areas. The close connection between economic and population growth clearly shows that it will be possible to overcome demographic development weaknesses only through the stimulation of economic growth and the generation of future-oriented employment opportunities. The goal of making up for the

deficiencies compared with fast-growing states on the one hand and reducing the especially pronounced regional differences in northwestern Germany places special challenges on regional development policy in northwestern Germany.

A third main chapter analyses the organization of EU structural policy in the states of Schleswig-Holstein, Lower Saxony, Bremen and Hamburg with a view toward

- the organization of regional and structural policy, including division of the responsibilities and tasks of the departments involved, as well as the procedural organization,
- the establishment phase of the operational programs 2007-2013,
- analyses of the structure and staffing of the operational programs,
- a comparison with the previous program planning period 2000-2006,
- cross references to other policy fields and their instruments and
- the implementation status.

A fourth main chapter provides an in-depth analysis of EU structural policy and its implementation in northwestern Germany. The first article examines the integration of rural development in EU structural policy. Based on the example of the regionalized partial budget in Lower Saxony, a second article discusses the introduction of regionalized instruments within the framework of EU structural policy. The third sub-chapter deals with regional governance approaches within the framework of EU structural policy.

Schleswig-Holstein

Starting with Schleswig-Holstein's North Sea coast, the regional development area of European structural development has covered increasingly larger parts of the state since the mid-1980s. Since 2007, all of Schleswig-Holstein is included in the development area. In the current support period 2007-2013 Schleswig-Holstein is entitled to about 722 million euros from the European structural development fund; of that sum, 374 million are from the European Fund for Regional Development (EFRE). The organizational-structural framework presents a special feature for European structural development in Schleswig-Holstein. In the future program “Economy”, the state government bundles the EFRE, GRW and state funds for this policy area. This comprehensive approach was already pursued in the previous support period 2000-2006.

In comparison with the previous support period 2000-2006 the goals and issues of the strategic framework and the development region itself have expanded. The compensation concept was given relatively little room. It is supplemented by the leitmotif “Strengthening strengths”. A clear shift of focus is the result of the integration of research and innovation in the EFRE program. After three years of the program, Schleswig-Holstein has allocated about 36% of the EFRE funds. This corresponds largely to the planning at the start of the program. A financial focus is formed by the projects in the first and second priority axis (1. “Strengthening knowledge and innovation”, 2. “Increasing the competitive ability of enterprises and strengthening the entrepreneurial basis”).

Lower Saxony

The central building block of Lower Saxony's regional and structural policy is made up of the EU supported structural funds EFRE, ESF and ELER, as well as the joint task “Improvement of the regional economic structure” (GRW). From 2007-2013 Lower Saxony received funds totalling the previously unequalled sum of 2.7 billion euros (EU structural funds) and GRW (500 million euros). The pillars of Lower Saxony's economic and employment market policy are the EFRE and ESF, with approximately 1.67 billion euros. This is 40% more EU development funding than in the previous support period (2000-2006). The considerably more extensive funding was essentially the result of the additional endowments for the region of the former administrative district of Lüneburg (the only “convergence” region in western Germany) and the higher intensity of development support.

In the current support period there have been two essential changes. On the one hand, the limited alignment of the EFRE program to selected regions (formerly “Target 2 regions”) in comparison with the previous support period was removed. This made it possible for economically stronger regions to also benefit from the support. On the other hand, especially the operational programs for the EFRE were further differentiated. In both target areas there is a considerably stronger focus on the fields of action “research, technology and innovation”, although classic types of support (for example single enterprise investment support, traffic and economic infrastructures as well as tourism/culture) play an increasingly important role. The implementation of all individual measures is consistently oriented on guidelines and the projects are now selected based on scoring systems also for the EFRE support.

The planned EFRE funds of about 1.2 billion euros are divided as follows: 589 million euros for the convergence area and 638 million euros for the RWB region. Through May 2011 69% of the funds had already been approved for the convergence area and about 65% had been approved for the RWB region. In both target areas, on-schedule flow of the funds through the end of the support period can be expected. There are implementation difficulties only in some areas of the EFRE-OP, for example in priority 2 of the convergence area (especially in joint university projects as part of the “Innovation incubator Lüneburg”).

Bremen

Bremen has benefited since the late 1980s from the EU structural policy measures. The critical consequences of significant structural changes in Bremen's economy (including the steel and shipbuilding industry) for the economic and financial strength, the employment market and the district, municipal and regional development in the state of Bremen can still be felt today. Against this background, large parts of Bremen were already included in the regional development of European structural policy in the past.

In the current support period 2007-2013 Bremen is entitled to 231.1 million euros from European structural funding; 142 million of this amount from the EFRE. In the past years Bremen has initiated a realignment of its regional structural and economic policy, which affects the strategic foundation, the instruments and the development and procedural organization in the promotion of economic development. This re-orientation is expressed in the stronger focus on supporting knowledge and technology transfer in the region and increasing the adaptability of the economic structure and enterprises. Almost 71% of the funds totalling 321.7 million euros (including co-financing) flow into measures of the first priority axis “Promoting knowledge and innovation”. The

focus of the EFRE is on the innovation and competence fields environment and energy industry, especially wind energy, as well as the maritime industry. The second priority axis “Activating municipal economic and living spaces” focuses on developing intra-urban agglomeration and attractiveness potentials and on improving the quality of life in the two cities of Bremen and Bremerhaven.

In comparison with the previous support period (2000-2006) the goals and issues of the strategic framework, the departments involved and the development region itself have expanded. A central change is the integration of research and innovation in the EFRE program. After almost four years of the program, the state of Bremen has allocated about three-fourths of all EFRE funds (as of the end of 2010). The comparatively high commitment of funds in the state of Bremen is due especially to the thematic continuity and further development in the areas of R&D infrastructure, restructuring of the port and industries, as well as conversion areas and expansion of the tourism infrastructure.

Hamburg

For the first time, the Free and Hanseatic City of Hamburg received EU structural policy funds in the support period 2007-2013. In the preceding support period, only funds from the ESF and – very limited – funds from EFRE Target 2 were available in Hamburg, although the latter were concentrated on investment projects in Hamburg's St. Pauli district. In the framework of transnational and Europe-wide projects Hamburg can also benefit from the INTERREG program as part of the EFRE support (Target 3).

The overall goal of the Operational Program EFRE is the “expansion of Hamburg's function as an innovation-oriented metropolis and boosting of the international attractiveness for investors and employees”. The background of this alignment of the program is formed by the primarily urban-metropolitan character of the city on the one hand and the expectation of the EU for Hamburg's special innovation and knowledge oriented contribution to the development of Europe on the other hand.

The Free and Hanseatic City of Hamburg is entitled to total funding of about 153 million euros in the 2007-2013 program period; however, only the relatively small sum of 35.27 million euros is from the EFRE budget.

Structural bundling of the most important support programs co-financed with EU funds did not take place explicitly in Hamburg – as compared with the other states of northwestern Germany. All EU structural funding is coordinated by the Office for Economy and Labour.

Analysis of EU structural policy

In summary, it can be emphasized that the EU has significantly changed its framework and aims and objectives for structural policy in the 2007-2013 planning period. Increasing the amount of funds as compared with the preceding planning period, embedding further forms of support and the possibility of universal use of the structural funds increases the freedom for regional policy organization in the four states of northwestern Germany. However, this also results in increased administrative and content-related requirements, as well as those for project selection.

Of special relevance is the alignment with the Lisbon strategy and the corresponding introduction of earmarking. These supra-national requirements change the weighting in the regional policy objectives and thematic priorities of the states. To meet the earmarking requirements of the EU Commission the northwestern states – and in

particular the two city states – aligned their programs primarily with the area of "knowledge and innovation". However, the non city-states continue to rely on the classic support instruments, which make an essential contribution to the dominated compensation goal in Lower Saxony's convergence area. Whether and in what manner this regional and structural policy realignment will be successful and expedient cannot be assessed at the present time.

In general the following conclusions can be made for the states of northwestern Germany at the halfway point of the program period:

- In view of the differentiated regional economic starting position, EU structural policy has a very different status in the individual states. While the state of Bremen and its economic department are largely dependent on the comparatively high allocation of endowments from the EU structural funding, the status of the EFRE in Hamburg is rather low.
- In the past, there has been no trans-state coordination of the structural and regional policy. Stronger coordination of the measures could contribute to more efficient use of the funds here – not least of all in view of the intensive economic-spatial interrelations within the metropolitan regions of Hamburg and Bremen.
- In the non city-states there is currently no interrelationship of regional economic policy with the "Rural Development Policy" grounded in the agricultural area. It needs to be examined whether that could result in additional opportunities for effective support of regions that are especially weak in terms of structure and development.
- The partnership principle required by the EU Commission between the state and regional level has led to the creation of new governance forms only minimally. While a broad involvement process has been implemented within the framework of the establishment phase, at least in the non city-states, further involvement of regional actors and of other economic and social partners generally takes place only via the respective state monitoring committees. A clear opening of structural policy and of structural funding with respect to the involvement of regional actors is represented on the other hand by the "regionalized partial budgets".

Due to the universal support in the RWB regions, the general increase of EFRE funds and the realignment of structural policy to include "knowledge and innovation", it is not possible for the first time to earmark funds for the large urban centers. Although there is currently no obvious "disadvantage" of the structurally weaker areas and of the rural areas with respect to the flow of funds, significantly more funds are earmarked for fast-growing regions and large urban centers within the framework of allocation of funds based on quality criteria, especially in the case of original innovation support instruments and in the areas of "research and technology" than for rural-peripheral regions.

EU structural policy and rural development policy

The development of an independent policy for rural regions has become manifest in the EU only during the past decade. However, it is primarily the agricultural departments that see themselves as the legitimate advocates of the rural areas. Therefore, this new policy area is very strongly anchored in the sectorally oriented agricultural policy of the EU and of the federal and state governments.

In the current EU program planning period (2007-2013) northwestern Germany receives funds totalling about 1.3 billion euros from the “second pillar” of the GAP, the “European agricultural fund for the development of rural regions” (ELER). Almost three-fourths of this sum are intended for Lower Saxony.

The high “emphasis on agriculture” in rural development policy is especially noticeable in Lower Saxony. The state government sets its priority on the agricultural sector. The needs of the structurally weak and rural regions are taken into account only to a very limited degree. The “manageable” funding and the limited complementarity and coherence with related policy areas additionally hamper effective implementation. On the other hand, Schleswig-Holstein has introduced its policy for the rural areas as a pillar in the state's program for the future. The various policy and support approaches are interrelated both vertically and horizontally.

A general realignment of the political-legal framework in the multi-level system appears to be necessary and should take into account the following points:

- Agreement to a new regulation and control concept of “facilitating” and “enabling”, in order to implement an adapted and independent regional/rural development
- Reform and further development of a separate set of instruments
- Strengthening of the regional action level – regional strategy and capacity to act
- Linking of state support services to content-related and organizational quality requirements
- Guarantee of equal opportunity in regional competition for public support services/funding.

In conclusion, taking into account the available documents, perspectives of EU structural support after 2014 are demonstrated and consequences and recommendations for the coming support period are derived. In view of the valuable experience gathered by Germany's northwestern states due to the different priorities in the current support period, they should cooperate closely in preparation for the next support period to make this experience mutually available. This concerns, for example, the future fields of establishing rotating financial instruments, the tying together of multi-sector support instruments, regionalization and establishing of regional monitoring and implementation structures and implementation of a consistent scoring system for improving the quality of projects.

Regionalized partial budgets in Lower Saxony

Lower Saxony introduced a so-called regionalized partial budget during the current EU support period (2007-2013). Compared with the last support period Lower Saxony is breaking new ground in EFRE support in this respect. With separate budgets (about one tenth of Lower Saxony's EFRE funds or 130 million euros) the municipalities have more latitude then before, especially for support of the single-enterprise investment assistance of mid- and small-scale enterprises (MSEs).

The municipalities have implemented different support strategies and target group orientations in their own guidelines. The support is directed primarily toward micro-enterprises with fewer than 10 employees and therefore supplements the GRW support, which is intended for mid-sized enterprises. Due to the broad industry orientation, employment effects are targeted in nearly all areas of Lower Saxony's economy, i.e. also in locally oriented industries such as retail, construction and household-oriented services. However, the support contributes only minimally to state political objectives

intended for increasing the international competitive ability of Lower Saxony's economy. Finally, the regional support effects should also be assessed in view of the comparatively high administrative expense in the framework of decentralized implementation.

Regional governance in northwestern Germany within the framework of structural policy

“New” governance arrangements refer formally to improved program planning, intermediate department coordination, involvement of the parties concerned (consultation procedures, monitoring committee procedures), increasing regional cooperation in the application process and intensification of learning processes by means of evaluations. In practice, however, these are changes with little controlling effect and do not justify speaking of “new forms of governance”. This applies primarily to the state level. A change in the direction of governance forms can be seen on the other hand at the regional level, however with differences between the states. Nevertheless, it is becoming clear that structural funding has triggered learning processes in the responsible administrative offices that could also change the governance arrangements in the medium term.

AG-Workshop „EU-Strukturpolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern“ am 18.02.2011 in Hannover

Im Rahmen dieses Workshops wurden die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe den Regionsvertretern vorgestellt und mit ihnen diskutiert.

Teilnehmer waren:

Balduhn, Rüdiger, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Referat Europäische Angelegenheiten, EFRE, GRW, Konversionsbüro, Kiel

Bornemann, Holger, Prognos AG, Strukturpolitik und Regionalentwicklung, Bremen

Boudon, Anja, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, EFRE-Verwaltungsbehörde, Hamburg

Franz, Eberhard, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 14 Europäische Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung, Hannover

Fürst, Dietrich, Prof. Dr., Hannover

Hartke, Stefan, Prof. Dr., Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 34 Finanzmanagement und Controlling, Hannover

Hirschfeld, Markus, Dr., Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Referat Energiepolitik, Energierecht, Kiel

Jung, Hans-Ulrich, Prof. Dr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Lange, Bernd, MdEP, Europa-Büro, Hannover

Lammers, Konrad, Europa-Kolleg Hamburg, Forschungsdirektor, Institute for European Integration, Wiss. Einrichtung an der Universität Hamburg

Nischwitz, Guido, Dr., IAW – Institut Arbeit und Wirtschaft, Forschungseinheit Stadt und Region, Universität Bremen

Rah, Sicco, Dr., Senatskanzlei – Staatsamt –, Abteilung Angelegenheiten der Europäischen Union, Referat Europapolitik, Hamburg

Ridder, Michael, MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH, Bremen

v. Rohr, Götz, Prof. Dr., Buchholz

Roloff, Doris, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Referat Wirtschafts- und Regionalpolitik, Kiel

Runge, Michael, Niedersächsische Staatskanzlei, Referat 303 Europäische Regional- und Strukturpolitik, Zusammenarbeit mit Nachbarländern, Hannover

Salow, Sven-Olaf, Projektgesellschaft Norderelbe mbH, Itzehoe

Sempell, Guido, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung und Landschaftsplanung, Referatsleitung Raumordnung, Regionalplanung und EU-Angelegenheiten

Skubowius, Alexander, Dipl.-Geogr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Wiebe, Sven, Freie Hansestadt Bremen, Referat Regionalpolitische Programme, EU-Strukturfonds, GRW, Beihilfenkontrolle, Energie, Bremen

Witt, Ulrike, Dr., Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Hannover

Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischem Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter www.arl-net.de.

Die EU hat in der aktuellen Programmplanungsperiode (2007–2013) ihre Kohäsions- und Strukturpolitik inhaltlich, räumlich und finanziell neu ausgerichtet und beeinflusst damit in hohem Maße die Ausgestaltung der Regionalen Entwicklungspolitik in den nordwestdeutschen Bundesländern. Aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, Strukturen und Entwicklungstrends von Bevölkerung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind angepasste Handlungskonzepte der Struktur- und Entwicklungspolitik erforderlich – sei es in den Flächen- und Küstenländern oder in den Stadtstaaten. Gleichwohl gibt es gemeinsame übergreifende Herausforderungen und Interessen des nordwestdeutschen Raumes, die in Grundzügen für ein abgestimmtes Vorgehen sprechen.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Forschungsvorhaben Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik herausgearbeitet. Dazu zählen u. a. die Zielsetzung der Operationellen Programme sowie ihre Strategien und Instrumente, der Umsetzungsstand und nicht zuletzt die Einbindung in andere Politikbereiche. Auf dieser Basis können auch Empfehlungen für die nächste Programmplanungsperiode formuliert werden.

In the current program planning period (2007-2013) the EU has realigned its cohesion and structural policy with respect to content, regional applicability and financing, which has a strong effect on the structure of the regional development policy in the states of northwestern Germany. Due to the very different starting conditions, structures and development trends of the population, economy and employment market, adaptation of concepts for structural and development policy are needed – both in the non city-states and coastal states as well as the city states. Nevertheless, there are general challenges and interests common to all states of Northwest Germany that speak for basic coordinated action.

In view of this situation, the present research project will examine the differences and similarities in the organization of regional structural policy. These include the objectives of the operational programs and their strategies and instruments, the implementation status and, last but not least, integration in other policy areas. On this basis recommendations for the next program planning period can also be formulated.

ISBN: 978-3-88838-358-8

www.arl-net.de