



**Ex-Ante-Evaluierung
des Einsatzes des
Europäischen Fonds für Regionale
Entwicklung (EFRE)
in Sachsen-Anhalt 2007 – 2013**

**Europäische Strukturfonds
Sachsen-Anhalt 2000 – 2006**

**Ex-Ante-Evaluierung
des Einsatzes des Europäischen Fonds für Regionale
Entwicklung (EFRE) in Sachsen-Anhalt
in der Förderperiode 2007-2013**

Gutachten im Auftrag
der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt

Endbericht zum 20.09.2006

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Dr. Astrid Häger
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Helmut Karl
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Steffen Noleppa
agripol – network for policy advice GbR

Vorwort

Mit diesem Gutachten wird die Programmplanung für die EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 einer umfassenden Bewertung unterzogen, wie sie von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Ex-Ante-Evaluierung verlangt wird. Die Staatskanzlei Sachsen-Anhalt als Auftraggeber hat die Konsortialpartnerschaft Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Humboldt-Universität zu Berlin, und Dr. Steffen Noleppa, agripol – network for policy advice GbR, mit der Evaluierung und Erstellung des Gutachtens beauftragt.

Die Auftragnehmer bedanken sich für das entgegengebrachte Vertrauen und die kooperative Zusammenarbeit seitens der Staatskanzlei und weiterer Ministerien und Behörden des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Ein besonderer Dank gilt Dr. Frank Scharr für inhaltsreiche und kritische Diskussionen, die die Arbeit an dem Gutachten wesentlich unterstützt und uns darüber hinaus weit reichende Einblicke in die komplexe und nicht immer einfache Planung der EU-Fonds ermöglicht haben. Substanzielle Informationen haben wir darüber hinaus von Dr. Ulf Rosner und Ulf Zietlow erhalten; beide standen jederzeit für klärende Gespräche und Rückfragen zur Verfügung.

Autoren des Gutachtens sind neben den Auftragnehmern Prof. Dr. Helmut Karl, Ruhr-Universität Bochum, und Dr. Astrid Häger, Humboldt-Universität zu Berlin. Prof. Karl hat wesentlich zur Evaluierung der Operativen Programme für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und für den Europäischen Sozialfonds beigetragen, und Dr. Häger hat uns maßgeblich bei der Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum unterstützt.

Schließlich gilt unser Dank Franziska Kirschke für die Projektassistenz und Kerstin Oertel für die technische Unterstützung.

Berlin, 20. September 2006

Dieter Kirschke und Steffen Noleppa

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	i
Inhaltsverzeichnis	ii
Abbildungsverzeichnis	iii
Abkürzungen.....	iv
1. Einführung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen	2
2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt	5
3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE.....	13
3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)	13
3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)	16
3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)	29
3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4).....	33
3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)	36
3.6 Zusammenfassung (Modul 6).....	37
4. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie.....	41
4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)	41
4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)	42
4.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)	43
4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4).....	44
4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)	45
4.6 Zusammenfassung (Modul 6).....	46
Literatur	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte	12
Abbildung 2:	Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“	19
Abbildung 3:	Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Forschung, Entwicklung und Innovation“	20
Abbildung 4:	Wirkungszusammenhänge bei der Investitionsförderung	22
Abbildung 5:	Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung.....	25
Abbildung 6:	Zielstrukturen zum EFRE in der EU und Sachsen-Anhalt.....	31
Abbildung 7:	Zielstrukturen zum EFRE in Deutschland und Sachsen-Anhalt	33

Abkürzungen

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESRI	Economic and Social Research Institute
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
NR	Nationales Reformprogramm
NSR	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OP	Operationelles Programm
SUP	Strategische Umweltprüfung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1. Einführung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Europäische Kommission misst der Bewertung der Programmplanung zu den Strukturfonds eine besondere Bedeutung zu, die konkret auf der Grundlage der entsprechenden Verordnungen dieser Fonds erfolgt. Diese Verordnungen sehen vor Beginn der Förderperiode eine Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen der Programmplanung in den europäischen Mitgliedstaaten und Regionen vor. Die Ex-Ante-Evaluierung ist demnach zwingender Bestandteil der Programmplanung für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).

Das Bundesland Sachsen-Anhalt stellt sich dieser Aufgabe und hat ein Gutachten zur Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms (OP) für den EFRE in Auftrag gegeben. Darüber hinaus soll eine Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Landes erfolgen. Dieses Gutachten wird hiermit vorgelegt.

Nach der Leistungsbeschreibung sollen mit dem Gutachten vor allem die folgenden Ziele erreicht werden:

- Es ist zu bewerten, ob die Planungen den Entwicklungsnotwendigkeiten gerecht werden und eine adäquate Antwort auf die Stärken und Schwächen sowie auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die Ressourcenausstattung des Landes geben.
- Es ist zudem zu beurteilen, ob die Ziele, Prioritäten und Strategien relevant, kohärent und realistisch sind sowie mit dem Kohäsions- und anderen Zielen der Gemeinschaft (Umwelt, Chancengleichheit, etc.) übereinstimmen.
- Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Planungen auf den verschiedenen Ebenen auf einer quantitativen Grundlage erfolgen und geeignete Indikatoren formuliert werden, die eine künftige Überprüfung der Programmumsetzung gewährleisten.
- Schließlich sind die organisatorisch-institutionellen Mechanismen der Implementierung und Programmbegleitung einer Überprüfung zu unterziehen.

In Bezug auf diese Ziele sollen das OP für den EFRE und die allgemeine Förderstrategie einer eingehenden Evaluierung unterzogen werden. Im Kern geht es bei dieser Bewertung des Programms um folgende Kriterien: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen, Nachhaltigkeit sowie gemeinschaftlicher Mehrwert.

Das Gutachten ist wie folgt strukturiert: An die einleitenden Bemerkungen (Kapitel 1) schließt sich eine Darstellung und Diskussion der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt an (Kapitel 2). Die spezifische Ex-Ante-Evaluierung des OP für den EFRE erfolgt im Kapitel 3. An die programmspezifische Ex-Ante-Evaluierung schließt sich eine zusammenfassende Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt an, und es werden einige weiterführende Überlegungen zur Programmplanung diskutiert (Kapitel 4).

Zudem ist auf den Umweltbericht zum Gutachten zu verweisen, wie er von den Gutachtern in Abstimmung mit dem Auftraggeber im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) erstellt worden ist. Alle Bewertungsfragen zum Thema Umwelt finden sich nicht in der programmspezifischen Ex-Ante-Evaluierung, sondern zusammengefasst in diesem separaten Bericht.

1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen

Gemäß Leistungsbeschreibung zur Erstellung des Gutachtens soll die Analyse vor allem auf schriftlichen Ergebnissen des Programmierungsprozesses einschließlich der bereits durchgeführten Gutachten aufbauen. Vor diesem Hintergrund ist auf eine Vielzahl von Dokumenten zu verweisen, zu denen die Gutachter Zugang hatten. Dies betrifft Dokumente übergeordneter Ebenen, namentlich der Europäischen Union (EU) und der Bundesregierung, die den Rahmen für die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt setzen, aber vor allem auch Dokumente der Landesregierung Sachsen-Anhalt bzw. ihr zugeordneter Behörden. Wesentlich für die Bewertung waren insbesondere die in den folgenden Dokumenten enthaltenen Informationen: GEFRA und ESRI (2006), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006), MLU (2006), STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005, 2006a-e).

Darüber hinaus wurde die Informationsbasis durch gezielte Gespräche und Diskussionen mit Entscheidungsträgern des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erweitert, was eine substantielle Bewertung aller drei Programme und der allgemeinen Förderstrategie zulässt.

Die Ex-Ante-Evaluierung orientiert sich eng an der Leistungsbeschreibung und insbesondere an der von der Europäischen Kommission (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005) vorgeschlagenen Vorgehensweise. Demnach wird für die Evaluierung des Programms zum EFRE und der allgemeinen Förderstrategie die Bearbeitung von insgesamt sechs Modulen gefordert. Diese werden im Folgenden kurz skizziert.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Zunächst gilt es, die sozio-ökonomische Analyse und die sich daraus ergebende Stärken-Schwächen-Analyse zu bewerten, wobei gegebenenfalls Ergänzungen vorgenommen bzw. entsprechende Hinweise auf notwendige Ergänzungen platziert werden sollen. Beurteilt werden soll zudem die Relevanz des Programms für den ermittelten Bedarf. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden für das Modul die folgenden Leitfragen formuliert: (a) Sind die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Kriterien ausreichend klar beschrieben? (b) Werden die treibenden Kräfte, die Stärken und die sich bietenden Möglichkeiten eines Programms beachtet? (c) Werden offensichtliche Disparitäten und deren Gründe hinreichend identifiziert? (d) Und sind die Zielgruppen und deren spezifische Bedarfsanforderungen identifiziert?

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Modul 2 bildet den eigentlichen Kern der Ex-Ante-Evaluierung. Die Bewertung der Relevanz der Strategie soll eine Analyse der Beziehungen zwischen den verschiedenen Programmschwerpunkten beinhalten und etwaige Zielkonflikte herausarbeiten. Auch die Frage, welche politischen Risiken mit der Wahl der Schwerpunkte verbunden sind, soll aufgegriffen werden. Dazu ist neben der Programmanalyse auch eine Bewertung der theoretischen Grundlagen der Strategie erforderlich und ebenso sind Argumente für Interventionen der öffentlichen Hand zu diskutieren. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: (a) Welches sind die übergeordneten Ziele und wie werden die dazu erwarteten Wirkungen beschrieben? (b) Welches sind die spezifischen, d.h. operationalisierbaren Ziele und wie werden deren erwartete Resultate beschrieben? (c) Basieren die formulierten Ziele auf dem ermittelten Bedarf? (d) Welche Zielkonflikte treten dabei auf? (e) Welches sind die vorgeschlagenen Maßnahmen, um die begründeten Ziele zu erreichen, sind Maßnahmen und Ziele in einem balancierten Verhältnis zueinander? (f) Sind die finanziellen Mittel sinnvoll verteilt und ausreichend für die Erreichung der Ziele? (g) Und wurden die richtigen Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode gezogen?

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Es sollen Synergien zwischen regionalen bzw. nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft im Hinblick auf die Umsetzung der Lissabon- und Göteborg-Strategie geprüft werden. Ebenfalls in diese Bewertung einzubeziehen sind die Nationalen Strategiepläne. Bei dem Programm ist zu bewerten, ob dem Aspekt der Gleichstellung und den Belangen der Nichtdiskriminierung in angemessener Weise Rechnung getragen wird. Folgende Fragen liegen der Bewertung zugrunde: (a) Wird Bezug genommen zu den Zielen der Gemeinschaft? (b) Werden die Vorgaben in Bezug auf Subsidiarität, Kohärenz, Konformität, Komplementarität und Synergien beachtet? (c) Gibt es einen gemeinschaftlichen Mehrwert der Landesplanung? (d) Ist Kohärenz gegenüber dem entsprechenden Nationalen Rahmenplan gegeben? (e) Und sind der Genderaspekt und andere Querschnittsziele hinreichend berücksichtigt?

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Hierbei geht es vor allem darum, auf der Grundlage von Erfahrungen und geeigneten Vergleichsgrößen, so genannter Benchmarks, die Angemessenheit von Gliederung und Hierarchie der Ziele und entsprechender Indikatoren zu beurteilen. Dabei sollen auch mögliche Wirkungen im Zeitablauf identifiziert werden. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Welche Indikatoren werden auf der Ziel- und der Maßnahmenebene für die Messung des Politikerfolgs vorgeschlagen? Ist die Messung des Erfolgs realistisch? Gibt es gegebenenfalls Indikatoren, die ge-

eigneter sind als die vorgeschlagenen? (b) Gibt es potenzielle Konflikte zwischen einzelnen oder mehreren erwarteten Wirkungen, wenn ja, wie können diese begrenzt oder gar vermieden werden? (c) Und welche speziellen Zielgruppen werden positiv oder negativ tangiert?

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Die vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen für die Einführung, Begleitung und finanzielle Abwicklung des Programms sollen innerhalb dieses Moduls bewertet werden. Zugleich soll eine Risikobeurteilung vorgenommen werden und ggf. sollen vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken empfohlen werden. In diesem Modul geht es ausschließlich um die Bewertung eher verwaltungstechnischer Abläufe. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Wie ist das begleitende Monitoring-, Evaluierungs- und Entscheidungssystem zu beurteilen? (b) Wie gestaltet sich das System der Sammlung, Aufbewahrung und Verarbeitung von Daten und Informationen des Monitoring?

Modul 6: Zusammenfassung

In der Zusammenfassung sollen die Bewertungen verdichtet werden. Erwartet werden eindeutige und klar verständliche programmspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die formulierten Leitfragen zu den beschriebenen sechs Modulen sollen helfen, die Analyse zu strukturieren. Antworten erfolgen im Kontext des Programms bzw. der allgemeinen Förderstrategie. In der Tat lassen sich einige der aufgeworfenen Leitfragen nur im Rahmen der allgemeinen Förderstrategie, andere wiederum besser im Zusammenhang mit dem Programm beantworten.

Betont werden soll an dieser Stelle, dass die gesamte Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen eines interaktiven Prozesses mit der Staatskanzlei und weiteren Behörden des Landes Sachsen-Anhalt erarbeitet wurde. Die Ex-Ante-Evaluierung erfolgte während der noch laufenden Programmplanungsperiode, so dass die Bewertung auf teilweise noch nicht abgeschlossenen Diskussionen und Dokumenten beruht und im Programmplanungsprozess des Landes selbst fortentwickelt wurde. Sachstand der Argumentation ist der 17. August 2006.

2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt

Die Programmierung der EU-Fonds durch das Bundesland Sachsen-Anhalt ist noch nicht vollständig abgeschlossen, und so wird die allgemeine Förderstrategie des Landes in einigen Bereichen noch fortentwickelt. Dennoch sind die wesentlichen Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie deutlich, und diese werden in verschiedenen Dokumenten umrissen (u.a. LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT 2006, MLU 2006, STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT 2006a, b). Die genannten Dokumente beschreiben in zusammenfassender Form die verfolgten Ziele und strategischen Leitlinien und geben Einblick in die vorgesehenen Förderprioritäten und Maßnahmen. Hervorzuheben ist an diesen Dokumenten, dass sie in knapper Form die wesentlichen Eckpunkte der Landesplanung darstellen und damit eine übergreifende Diskussion der Nutzung von EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt erleichtern.

Die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage werden als so genannte Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Diese Ziele stehen im Mittelpunkt einer insgesamt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Mit der Priorität für Wachstum und Beschäftigung unterstreicht die Landesregierung die mit der Lissabon-Strategie verfolgten Ziele. Sie hebt andererseits hervor, dass auch die Ziele der Göteborg-Strategie nicht vernachlässigt werden sollen.

Begründet wird die Prioritätensetzung mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird (vgl. GEFRA und ESRI 2006). Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf. Demgegenüber sei ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht vorhanden, wenngleich auch in diesem Bereich noch weiterer Handlungsbedarf zur Erreichung der europäischen, nationalen und landespolitischen Ziele gesehen wird.

Vor diesem Hintergrund sieht es die Landesregierung Sachsen-Anhalt bei der Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 als primäre Aufgabe an, den Fördermitteleinsatz auf Maßnahmen zu konzentrieren, die hohe und nachhaltige Wachstums- und Beschäftigungseffekte versprechen. In einem ersten Schritt zur Umsetzung dieser Aufgabe wurden drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Aus diesen Überlegungen zieht die Landesregierung verschiedene Konsequenzen:

- Im Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sollen insbesondere die Kapazitäten im Bereich der Forschungs- und Entwicklung (FuE) in Unternehmen gestärkt werden; die öffentliche Forschungsinfrastruktur soll weiterentwickelt werden; und der Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft soll verbessert werden. Das Bundesland Sachsen-Anhalt will dabei den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg der

Konzentration und Schwerpunktbildung im Bereich der öffentlichen Forschung auf wirtschaftlich bedeutsame Felder fortführen und die Effizienz des Technologietransfers verbessern.

- Im Mittelpunkt des Strategieschwerpunkts „Bildung“ soll vor allem die systematische Stärkung aller Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, d.h. von der Krippe bis zur Hochschule, aber auch die Qualifizierung und Weiterqualifizierung von Beschäftigten und die Förderung der unternehmerischen Selbständigkeit stehen.
- Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) stehen im Zentrum des Strategieschwerpunkts „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Konkret zielt die anvisierte Investitions- und Mittelstandsförderung auf die Verbreiterung der Kapitalausstattung des Unternehmenssektors und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in so genannten fernabsatzorientierten Wirtschaftsbereichen, ab. Zudem bleibt die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ein bedeutendes Interventionsfeld. An Gewicht gewinnen sollen verschiedene Darlehens- und Beteiligungsinstrumente, um Hemmnisse im Bereich der Unternehmensfinanzierung abzubauen, die durch Unvollkommenheiten auf Kapitalmärkten entstehen.

Seitens der Landesregierung wird grundsätzlich konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können. Inwieweit diese Absicht freilich auch umgesetzt und der Spielraum genutzt wird, ist eine andere Frage. So gibt eine bloße Zuordnung von Maßnahmen aus unterschiedlichen EU-Fonds zu den definierten Strategieschwerpunkten noch keine hinreichende Information darüber, inwieweit mit der konkreten Finanzierung dieser Maßnahmen die mit den Strategieschwerpunkten verfolgten Ziele in geeigneter Weise – oder besser: in bestmöglicher Weise – erreicht werden. Auch werden vor allem Maßnahmen der beiden Strukturfonds EFRE und ESF den Strategieschwerpunkten zugeordnet, während das beim ELER nur begrenzt der Fall ist. Natürlich sind beim ELER andere Rahmenbedingungen zu beachten, die eine Fokussierung auf die Strategieschwerpunkte einschränken; andererseits können auch Maßnahmen, die nicht den Strategieschwerpunkten zugeordnet sind, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mit ihnen verbundenen Ziele leisten. Hier zeigt sich, dass der Programmierungsansatz für eine konsequente fondsübergreifende Strategie noch weiterentwickelt und differenzierter gestaltet werden sollte.

Neben den fondsübergreifenden Strategieschwerpunkten formuliert die allgemeine Förderstrategie auch drei so genannte fondsübergreifende Querschnittsziele: (a) Umwelt- und Naturschutz, (b) Chancengleichheit und (c) nachhaltige Stadtentwicklung. Die Querschnittsziele stellen nach Aussage der Landesregierung Sachsen-Anhalt eine Nebenbedingung für die Verteilung der Fördermittel dar, durch die sichergestellt werden soll, dass ein Teil des Budgets für entsprechende Handlungsfelder trotz fehlender Beiträge zur Erreichung der Ober-

ziele genutzt wird. Aus der tatsächlichen Aufteilung der Fondsmittel ist allerdings kaum ersichtlich, inwieweit diese Restriktionen die Mittelaufteilung konkret verursacht bzw. beeinflusst haben.

Die dargestellten Zielvorstellungen in der allgemeinen Förderstrategie wurden bereits im April 2005 in ihren Grundzügen vom Kabinett beschlossen. Zur besseren Fundierung der darauf beruhenden allgemeinen Förderstrategie hat die Landesregierung wissenschaftliche Unterstützung in Anspruch genommen. Im Rahmen einer makroökonomischen Bewertung ging es dabei um die zu erwartenden Wirkungen der Förderprogramme des Landes, und im Rahmen einer mikroökonomischen Bewertung wurden die einzelnen geplanten Maßnahmen mittels einer Scoring-Analyse nach verschiedenen Kriterien eingeschätzt (vgl. GEFRA und ESRI 2006).

Im Rahmen der makroökonomischen Analyse wurden mit dem so genannten HERMIN-Modell (vgl. u.a. ALECKE et al. 2004 sowie BRADLEY et al. 2003) Prognosewerte für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in Sachsen-Anhalt errechnet. Das HERMIN-Modell konzipiert Fördergebiete für die EU-Fonds, also hier das Bundesland Sachsen-Anhalt, makroökonomisch als kleine, offene Volkswirtschaften mit einem neoklassischen Angebot und einem ansatzweise endogenen Innovationssystem. Hierfür werden wirtschaftliche Entwicklungen mit und ohne EU-Fondsintervention, etwa für die Kohäsionsländer oder Ostdeutschland, simuliert. Die Produktionsseite ist mit dem verarbeitenden Gewerbe, das international handelbare Güter produziert, dem Dienstleistungssektor, der lokal handelbare Güter anbietet, sowie der Landwirtschaft und dem Staatssektor vergleichsweise einfach sektoral differenziert; sie ist zudem neoklassisch konzipiert, wobei von gewinnmaximierenden Unternehmen und einer geschätzten Produktionsfunktion ausgegangen wird, die konstante Substitutionselastizitäten zwischen den Einsatzfaktoren annimmt. Auf dieser Basis werden der Output, die Beschäftigung und das Investitionsvolumen generiert. Letztlich bestimmen die relativen Faktorpreise, d.h. Lohnkosten und Kapitalnutzungskosten, das Faktoreinsatzverhältnis in der Produktion, und sie determinieren damit die Nachfrage nach Arbeit und Kapital. Die Nachfrage wird keynesianisch modelliert: Der private Konsum ist vom verfügbaren Einkommen abhängig und in Abhängigkeit von freien Kapazitäten sind mit Nachfragevariationen Multiplikatoreffekte verbunden.

Die kurzfristigen Wirkungen der Förderpolitik ergeben sich im HERMIN-Modell über Effekte auf der Nachfrageseite. Die Investitionszuschüsse erhöhen die Investitionsnachfrage, und die mit der Nachfragesteigerung in der Förderregion verbundenen keynesianischen Multiplikatoreffekte erhöhen die Einkommen, aber sie verebben im Zeitablauf, wenn die Förderung ausläuft.

Die langfristigen Wirkungen der EU-Fonds resultieren demgegenüber aus komplexen Angebotsprozessen:

- Infrastrukturverbesserungen führen in einem ersten Schritt zu einer Kostensenkung und zu verbesserten Angebotsbedingungen im Fördergebiet. Dies beeinflusst die Standortent-

scheidungen von heimischen und internationalen Unternehmen und führt zu einem höheren Anteil der Produktion in der Förderregion an der globalen Produktion.

- Infrastrukturinvestitionen schaffen zudem ebenso wie Investitionen in das Humankapital einen weiteren Standortvorteil. So profitiert bei einem besser ausgebildeten Pool von Arbeitskräften nicht nur die einzelne Person von Humankapitalinvestitionen, sondern insgesamt steigt die Standortattraktivität. Ebenso verhält es sich mit FuE-Infrastruktureinrichtungen und anderen Elementen der Netzinfrastruktur. Deshalb werden EU-Fondsinterventionen in diesem Bereich über Skalenparameter in der sektoralen Produktionsfunktion berücksichtigt.
- Die Förderung der privaten Investitionstätigkeit führt zu einer Reduktion der Kapitalnutzungskosten und deshalb zu wachsenden Investitionen in das Sachanlagevermögen. Durch die Förderung wird der private Kapitalstock erhöht und trägt damit zu einer Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten bei. Die Höhe der Investitionen wird in den geförderten Sektoren endogen bestimmt. Im Gegensatz zur Qualifikation der Humanressourcen und des Ausbaus der Infrastruktur wird dabei nur der direkte Einfluss modelliert, d.h. es wird angenommen, alle Erträge der Investition können privat angeeignet werden. Dies erscheint nicht in jeder Hinsicht überzeugend, da mit dem Import von Kapitalgütern eben auch technologische Spillover-Effekte durch Nachahmung und Adaption des technischen Fortschritts eintreten. Ist der Tendenz wird der Fördereffekt deshalb etwas unterzeichnet.

Es sind somit zwei Externalitäten, die für die langfristigen Effekte der Strukturfonds verantwortlich sind: Die Produktionsexternalität variiert mit dem induzierten Kapitalzufluss im Zuge der Infrastrukturverbesserung; die Faktorexternalität schlägt sich hingegen in höheren Faktorproduktivitäten im Zuge der Infrastruktur- sowie der FuE-Politik nieder.

Bei der Bestimmung der quantitativen Werte orientiert sich das HERMIN-Modell für das Bundesland Sachsen-Anhalt an den in der Literatur erörterten Bandbreiten für kleine Volkswirtschaften. Insgesamt wird mit dem HERMIN-Modell auf einen Modellansatz zur Analyse der Wirkungen von EU-Fonds zurückgegriffen, der inzwischen für verschiedene Analysen genutzt worden ist und der die quantitative Entscheidungsgrundlage zweifellos verbessern hilft. Der Ansatz ist transparent und erlaubt es insbesondere, die Konsequenzen verschiedener Allokationen von EU-Fonds zu simulieren. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Qualität der Modellkalkulationen entscheidend von den vorhandenen Informationen und den Einschätzungen über Wirkungszusammenhänge abhängt, also modellextern ist. Zudem ist anzumerken, dass die Modellierung von Wachstumseffekten im HERMIN-Modell über einige wenige grundlegende Stellschrauben erfolgt, die damit natürlich entscheidend für das Ergebnis sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, die Relevanz der getroffenen Modellannahmen zu hinterfragen und auch weitere Modellrechnungen für alternative Modellannahmen durchzuführen, um die Stabilität der Ergebnisse besser einschätzen zu können. Mit anderen Worten: Eine Sensitivitätsanalyse der Modellkalkulationen würde den Aussagegehalt erhöhen können.

Im Rahmen der Programmierung der EU-Fonds für die Finanzierungsperiode 2007-2013 wurde im Bundesland Sachsen-Anhalt des Weiteren ein Scoring-Verfahren zur Bewertung bisheriger und künftiger Fördermaßnahmen eingesetzt. Das Scoring-Verfahren soll zu einer vergleichenden und ressortübergreifenden Einschätzung von Fördermaßnahmen führen. Hierzu werden Kriterien formuliert, und es wird die Relevanz der betrachteten Maßnahmen in Bezug auf diese Kriterien eingeschätzt. Der so genannte Score markiert den Wert einer Maßnahme auf einer definierten Skala im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Dieser Grundansatz des Scoring-Verfahrens hat verschiedene positive Implikationen: Das Verfahren führt dazu, dass sich alle Beteiligten mit allen relevanten Fördermaßnahmen im Detail auseinandersetzen; es führt zu einer vergleichenden Diskussion und Sicht über einzelne Maßnahmen hinaus; und es erhöht damit wirkungsvoll die Transparenz im Programmierungsverfahren.

In der Diskussion des Scoring-Verfahrens stellt sich aus Sicht einzelner Fördermaßnahmen bzw. Ressorts einmal die Frage, inwieweit die ermittelten Scores tatsächliche Zusammenhänge widerspiegeln und überzeugend sind. Darüber hinaus ist zu diskutieren, was die einzelnen Scores konkret aussagen und welche Folgerungen sich daraus für die Programmierung von Fördermaßnahmen ergeben. Es erscheint wesentlich, die ermittelten Scores nicht fehl- oder überzuinterpretieren, sondern als das, was sie sind: Maßzahlen, die auf der Grundlage der definierten Kriterien und der benutzten Gewichtungsfaktoren die relative Vorzüglichkeit einer Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen beschreiben. Das Scoring-Verfahren liefert wichtige Ergebnisse für einen übergreifenden Vergleich von Fördermaßnahmen; der Ansatz ist andererseits noch keine hinreichende Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung einzelner Maßnahmen (KIRSCHKE und HÄGER 2006).

Die Landesregierung nutzt die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Entscheidungsunterstützung für die Ausformulierung und Untersetzung der allgemeinen Förderstrategie. Hierzu wurden drei alternative Förderszenarien mit dem HERMIN-Modell berechnet und verglichen. So wurden einmal die zur Verfügung stehenden Budgetmittel aus den EU-Fonds entsprechend den Ressortanmeldungen verteilt (Variante 1); in einer weiteren Berechnung wurden demgegenüber vor allem die Schwerpunktsetzungen der EU-Fonds stärker gewichtet, die eine so genannte ausgeprägte Wachstumsorientierung haben (Variante 2); und in einer dritten Berechnung wurden gegenüber der Variante 2 infrastrukturelle Schwerpunkte des EFRE betont (Variante 3). Es zeigt sich, dass bei der stark wachstumsorientierten Strategie, die auch der Infrastruktur ein starkes Gewicht einräumt (Variante 3), die besten makroökonomischen Werte erzielt werden. Insbesondere werden langfristig die größeren Wachstums- und Beschäftigungseffekte erzielt.

Bei einer Einschätzung dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass die für das Bundesland Sachsen-Anhalt erfassten und vorliegenden Daten in die Simulationsrechnung des HERMIN-Modells, das das Land als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, eingespeist werden. Darüber hinaus werden die Prognosen über die Interventionswirkungen durch Daten bzw. Annahmen über ebenfalls relevante Externalitäten beeinflusst. Diese werden plausibel in Abhängigkeit von den Infrastruktur- und Humankapitalbeständen im Bundesland Sachsen-Anhalt und vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen mit den Strukturfondsinterventionen

abgeschätzt, sind allerdings nicht im Einzelnen für das Land empirisch nachgewiesen. Zudem liegt eine landesspezifische Aufbereitung der Spilloverkanäle und Transmissionsmechanismen, die für die langfristigen Wachstumswirkungen der Strukturfonds verantwortlich sind, noch nicht vor. Damit beruht die Prognose über die erwarteten Wirkungen der Strukturfonds sicherlich auf dem augenblicklichen Stand der Forschung, andererseits existieren Datenrestriktionen, die bei der Wertung der Prognoseergebnisse zu berücksichtigen sind (KARL 2006).¹

Vor dem Hintergrund dieser Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der Finanzierung einzelner Schwerpunkte der Variante 3 zu folgen, also der Wachstumsorientierung unter Berücksichtigung von Infrastrukturaspekten höchste Priorität einzuräumen. Unter der Prämisse, dass die Modellannahmen die Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt widerspiegeln, ist diese Ausrichtung konsequent und nachvollziehbar.

Die Ergebnisse der Scoring-Analyse werden in zweifacher Hinsicht für die Programmplanung genutzt. Zum einen werden Maßnahmen, die von den einzelnen Ressorts vorgeschlagen wurden, i.d.R nicht in die weitere Programmplanung einbezogen, wenn diesen Maßnahmen nicht ein Mindest-Score zugeordnet worden ist. Zum anderen wurden die Scorewerte genutzt, um die Mittelverfügbarkeit mit dem angemeldeten Bedarf in Einklang zu bringen. So wurden Abschlagsfaktoren konstruiert, die umso geringer ausfallen, je höher die Scorewerte sind.

Ein solches Vorgehen erscheint auf den ersten Blick einleuchtend und ist in jedem Fall pragmatisch. Es darf aber nicht übersehen werden, dass bei der Scoring-Analyse die benutzten Kriterien nur begrenzt als Ziele und die Scores somit auch nur begrenzt als Zielbeiträge interpretiert werden können. So werden in der Analyse zwar auch potenzielle Zielbeiträge einer Fördermaßnahme in Bezug auf die nachhaltige Stärkung von Wachstum und Beschäftigung erfasst; andererseits werden Kriterien berücksichtigt, wie z.B. Kosteneffizienz und Mitnahmeeffekte, die zweifellos auch relevante Aspekte für die Finanzierung von Maßnahmen abdecken, jedoch keine Zielbeiträge darstellen. Für das Vorgehen bei der Mittelallokation bedeutet das konkret, dass bei einem Ausschluss von Maßnahmen bzw. bei einer Reduktion von Mittelanmeldungen nur bedingt sichtbar wird, inwieweit dadurch die Erreichung der landespolitischen Ziele beeinflusst wird.

Die begrenzte Eignung der Scores als Zielindikatoren wird z.B. auch daran deutlich, dass es bei dem zentralen ersten Kriterium in der Scoring-Analyse, der Effektivität der Maßnahme in Bezug auf die Oberziele, praktisch um eine Null-Eins-Einschätzung geht. Bei einem Score von Null wird der jeweiligen Maßnahmen nur eine mittlere und bei einem Score von Eins eine wesentliche Bedeutung zugeschrieben. Hier werden komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge sehr stark reduziert, was im Einzelfall verständlich und nachvollziehbar ist, weil der wissenschaftliche Erkenntnisstand für weitergehende Einschätzungen noch begrenzt ist. Andererseits zeigt sich die Notwendigkeit für weitergehende und differenziertere Wirkungsanalysen zu Fördermaßnahmen.

¹ Siehe hierzu im Einzelnen auch BACHTLER (2006) sowie MARTIN und TYLER (2006).

Vor diesem Hintergrund fällt auf und ist zu hinterfragen, dass der überwiegende Teil der ELER-Maßnahmen einen Score von Null beim ersten Kriterium erhält. Für eine Bewertung von Fördermaßnahmen im Agrarsektor in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung ist es wichtig zu wissen, welche Shift-Effekte von einzelnen Maßnahmen auf Produktion und Produktivität ausgehen. Hierzu sind, wie für jeden anderen Sektor auch, konkrete Erkenntnisse notwendig bzw. Analysen erforderlich, und es kann etwa nicht a priori davon ausgegangen werden, dass die Shift-Effekte im Agrarsektor vergleichsweise klein sind, weil dieser Sektor etwa selbst klein ist, weiter schrumpft oder subventioniert wird. Die Scoring-Analyse weist deshalb den Weg für eine sinnvolle fondsübergreifende Programmplanung auf; die Einschätzung von Wachstumseffekten einzelner Fördermaßnahmen und deren Beitrag zur Entwicklung eines Landes sollte allerdings noch ausgebaut werden. Angemerkt sei, dass dieses Problem in der Bewertung von ELER-Maßnahmen augenscheinlich ist.

Neben diesen theoretischen Überlegungen zur Programmplanung der EU-Fonds sind natürlich noch weitere Faktoren wichtig für die Finanzierungsentscheidung der Landesregierung. Diese sind etwa die Haushaltssituation des Landes, eingegangene Verpflichtungen seitens der Landesregierung und politische Restriktionen im Willensbildungsprozess. In der Tat spielt die Haushaltssituation im Bundesland Sachsen-Anhalt eine entscheidende Rolle für die Formulierung der allgemeinen Förderstrategie. In die strategischen Überlegungen wurden die zu erwartenden Einnahmeverluste des Landes infolge der demografischen Entwicklung und der in den nächsten Jahren rückläufigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit einbezogen. Schwerpunkte und Maßnahmen zu den EU-Fonds sollten vor diesem Hintergrund so geplant werden, dass die Umsetzung der Fördermaßnahmen unter den Rahmenbedingungen rückläufiger Einnahmen im Landeshaushalt möglich ist. Dies betrifft die weitestgehend mögliche Nutzung von Ko-Finanzierungen, eine Vermeidung von Dopplungen bei Bund-Länder-Programmen und die Aufnahme einer auf Darlehen beruhenden Förderung. Diese Orientierung an den Haushaltsmöglichkeiten ist natürlich grundlegend richtig. Die Landesregierung legt ein differenziertes und anspruchsvolles Finanzierungsprogramm vor, mit dem die Haushaltssituation berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus existieren aufgrund der strukturellen Probleme des Finanzhaushaltes des Bundes und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt Haushaltsrisiken, die die durchgängig erwartete Ko-Finanzierung des Programms in Frage stellen können.

In Bezug auf die wissenschaftliche Fundierung der allgemeinen Förderstrategie ist schließlich anzumerken, dass die tatsächliche Mittelallokation zwar weitgehend, aber nicht mit aller Konsequenz der Modellkalkulation auf der Grundlage der Variante 3 folgt. Solche Abweichungen weisen auf politische und andere Restriktionen im Programmplanungsprozess hin, stellen aber die grundlegende Orientierung der Programmplanung nicht in Frage.

Im Ergebnis der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der in der folgenden Abbildung 1 dargestellt wird. Demnach werden die aus den EU-Fonds dem Bundesland Sachsen-Anhalt zustehenden EU-Mittel in Höhe von 3.204,1 Mio. EUR (ohne Mittel aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF)²) zu etwa 57 % dem EFRE zugewiesen;

² Die Ex-Ante-Evaluierung des EFF ist nicht Leistungsgegenstand des Gutachtens.

19 % entfallen auf den ESF und auf den ELER etwas mehr als 24 %. In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, inwieweit die Programme zu den drei EU-Fonds und ihre Schwerpunkte sowie die allgemeine Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt ex ante zu bewerten sind.

Abbildung 1: Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte

Fonds/Prioritätsachse bzw. Schwerpunkt	Verteilung in % des Fonds	Mio. EUR in Preisen von 2007
EFRE		1.825,2
1. Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	25,4	463,4
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft	36,5	665,9
3. Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	31,3	570,5
4. Technische Hilfe	4,0	73,0
5. Nicht verteilte Reserve EFRE	2,9	52,4
ESF		608,4
1. Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten	32,0	194,7
2. Verbesserung des Humankapitals	40,9	248,7
3. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	18,2	110,9
4. Technische Hilfe	4,0	24,3
5. Nicht verteilte Reserve ESF	4,9	29,8
ELER		770,5
1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	29,2	224,6
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	28,3	218,0
3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	35,7	275,1
4. LEADER	0,9	7,0
5. Technische Hilfe	4,0	30,8
6. Nicht verteilte Reserve ELER	1,9	14,9
Insgesamt (ohne EFF)		3.204,1

Quelle: Eigene Darstellung nach STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c) in Anlehnung an LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006).

3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE

3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Mit der sozio-ökonomischen Analyse starten sowohl die Entwicklung als auch die Bewertung der strategischen Ausrichtung der EU-Fonds und hier des EFRE. Dabei wird die Ausgangssituation untersucht (Ist) und vor dem Hintergrund strukturpolitischer Zielsetzungen (Soll) des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und der EU bewertet. Auf dieser Basis werden in einem nächsten Schritt Strategien erarbeitet, um die Soll-Ist-Lücken zu schließen.

Die folgende Bewertung der Dokumente zur sozio-ökonomischen Analyse setzt sich zum einen mit deren methodischem Vorgehen, zum anderen mit ihren zentralen inhaltlichen Botschaften auseinander.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist zunächst zu fragen, (1) ob im Kontext der Strukturfonds tatsächlich die empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und hinreichend detailliert sowie sektoral und regional differenziert aufbereitet werden. Zudem ist zu prüfen, (2) ob die Stärken und Schwächen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt durch geeignete Vergleiche (Benchmarking) deutlich werden (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005).

Zu (1). Im ersten Schritt zur Beurteilung der sozio-ökonomischen Analyse ist die Auswahl der Indikatoren zu begutachten. Die Selektion der empirisch relevanten Beobachtungsmerkmale und Indikatoren ergibt sich aus den Zielen der EU-Strukturfonds. Diese, und insbesondere der EFRE, zielen vor allem darauf ab, Konvergenz sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004b). Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die sozio-ökonomische Analyse mit Strukturdaten, die für eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Volkswirtschaft relevant sind. Deshalb werden

- Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen,
- Produktivität, Lohnstückkosten und Produktionsentwicklung (Produktionslücke) sowie deren sektorale und regionale Struktur,
- die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bzw. des Arbeitsmarktes und
- die Umweltsituation

analysiert.

Diese strukturierte Bestandsaufnahme für das Bundesland Sachsen-Anhalt wird anschließend in einem zweiten Schritt mit einer Analyse der Potenzialfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung kombiniert. Diese sind einerseits für die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung, andererseits aber auch für langfristige Trends hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung verantwortlich. Folgerichtig stehen dabei die Bevölkerungsentwicklung und das Humankapital sowie das Realkapital (Investitionen, privates Real-

kapital, Infrastruktur) im Mittelpunkt der Analyse. Zudem werden das Innovationspotenzial vor dem Hintergrund privater und öffentlicher FuE-Einrichtungen, FuE-Netzwerke und FuE-Aktivitäten betrachtet. Da Entwicklungstrends pfadabhängig sind und ihren Ausgangspunkt in der jeweiligen Regional- und Sektorstruktur haben, werden die sektorspezifischen Stärken und Schwächen sowie die regionalen Strukturen gleichfalls in der Bestandsaufnahme abgebildet.

In einem dritten Schritt der Untersuchung der sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen werden die öffentlichen Finanzen erörtert. Diese sind zum einen ein für die nachhaltige Entwicklung relevanter Potenzialfaktor, da sich mit ihnen eine Vielzahl alternativer Verwendungen verbinden; zum anderen können Haushaltsrestriktionen im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung der geplanten Strategien nicht unberücksichtigt bleiben.

Sozio-ökonomische Strukturuntersuchungen stehen häufig vor dem Problem, entweder die Ausgangsbedingungen zu oberflächlich oder zu detailliert zu schildern. Lässt man die drei skizzierten Schritte Revue passieren, ist positiv hervorzuheben, dass die sozio-ökonomische Analyse die relevanten Beobachtungsgrößen (Indikatoren) erfasst, um vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Fonds und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt die Ausgangsbedingungen strukturiert bewerten zu können. Schließlich ist ihr Detaillierungsgrad ausreichend, weil die für den EFRE und die Landespolitik strategisch relevanten Größen in das Zentrum gerückt werden. Deshalb ist es möglich, auf ihrer Basis die interne und externe Kohärenz sowie die essenziellen Trends und grundlegenden Herausforderungen des Landes zu erkennen und zu verstehen.

Zu (2). Wie sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen bewertet werden, hängt insbesondere davon ab, wie sie sich in den Kontext der nationalen und europäischen Strukturen einfügen. Auch das oben angesprochene Benchmarking basiert auf einer Auswahl geeigneter Vergleichsgrößen. Vor dem Hintergrund des Konvergenzanliegens ist es sinnvoll, dass das OP in der sozio-ökonomischen Analyse zunächst die relative Position des Bundeslandes Sachsen-Anhalt innerhalb der EU und der Bundesrepublik Deutschland sowie der ostdeutschen Länder auslotet. Der Vergleich mit dem relativen Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland und die Positionierung des Landes innerhalb der EU ist insofern sinnvoll, als sich das Konvergenzanliegen und der Wunsch nach gleichwertigen Lebensverhältnissen auf diese Räume bezieht. Da sich außerdem der Handel und Standortwettbewerb zu einem großen Teil auf diese Räume konzentrieren, muss die Wettbewerbsfähigkeit auch im Vergleich zu diesen Regionen abgeschätzt werden.

Neben nationalen und europäischen Vergleichen zu einem Zeitpunkt wird im OP des Bundeslandes Sachsen-Anhalt auch die Position des Landes heute mit der Position des Landes am Ende der kommenden Förderperiode, d.h. 2013, verglichen. Dieses Element des Benchmarking beruht auf der Simulation der Fondsintervention mit Hilfe volkswirtschaftlicher Modelle, die das Land als kleine, offene Volkswirtschaft darstellen (vgl. hierzu Kapitel 2).

Abgesehen von den angesprochenen methodischen Problemen sind die inhaltlichen Botschaften der sozio-ökonomischen Analyse der Ausgangsbedingungen zu beurteilen. Die

Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen werden aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Anliegen ausreichend klar und detailliert herausgearbeitet. Es werden die treibenden Kräfte für problematische Entwicklungsprozesse sowie Herausforderungen im Bundesland Sachsen-Anhalt deutlich:

- Produktivitätsdefizite sind verantwortlich für Wettbewerbsnachteile der Unternehmen. Aus ihnen resultieren zudem Entwicklungsrückstände beim Pro-Kopf-Einkommen.
- Die mangelnde Anbindung der Unternehmen an überregionale Märkte sorgt weiterhin dafür, dass trotz der in den letzten Jahren wieder gestiegenen Exportaktivitäten die Multiplikatoreffekte aufgrund von schwachen Exportbasisaktivitäten noch zu gering ausfallen.
- Langfristig korrespondieren die Entwicklungsdefizite mit quantitativen und qualitativen Defiziten auf Seiten der Potenzialfaktorausstattung. So sind neben gravierenden Prozessen des demographischen Wandels rückläufige Bevölkerungszahlen, Betriebsgrößendefizite bei den Unternehmen, Qualitätsdefizite beim Humankapital und der Innovationsperformance des Landes und seiner Unternehmen sowie bei der privaten und öffentlichen Kapitalstockausstattung beobachtbar. Insgesamt kann im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern von einer Kapitallücke bei Schulen, Hochschulen und Forschung sowie Verkehr ausgegangen werden. Allerdings ist die Bedeutung der Kapitallücke insbesondere im Bildungssystem auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu bewerten, so dass der zukünftige Investitionsbedarf sehr sorgfältig abgeschätzt werden muss.
- Schrumpfende finanzielle Ressourcen sorgen schließlich dafür, dass in Zukunft die politischen Handlungsspielräume zur Unterstützung regionaler Entwicklung geringer ausfallen.
- Auf der anderen Seite werden neben den Herausforderungen auch die positiven Ansatzpunkte und die sich für das Land bietenden Chancen nachgewiesen. So hat das Land hohe industrielle Wachstumsraten, es holt bei der Produktivität auf und konnte Lohnstückkostennachteile abbauen. Es hat zudem im Hinblick auf seine Umweltsituation eine Reihe attraktiver Standortvorteile und konnte auch seine soziale und wirtschaftsnahe Infrastruktur ausbauen. Aufgrund seiner vergleichsweise gut aufgestellten öffentlichen FuE-Infrastruktur liegen zudem Chancen vor, die erheblichen FuE-Schwächen auf Seiten der Unternehmen in der kommenden Förderperiode korrigieren zu können.

In ihrer Bewertung der Ausgangslage kommt die Landesregierung richtigerweise zu dem Ergebnis, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt vor allem ökonomische Entwicklungsrückstände aufweist, während der Handlungsbedarf im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz geringer ausfällt. Dies wird durch die sozio-ökonomische Analyse gestützt. Sie zeigt, dass in den vergangenen Jahren ein Aufholprozess stattgefunden hat und sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zahlreiche Indikatoren positiv entwickelt haben (GEFRA und ESRI 2006; ISW 2005). Die Analyse der einzelnen Kriterien der sozio-ökonomischen Bedingungen macht vor allem deutlich, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist und der Konvergenzprozess erlahmt. Eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Einkommen, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und ein starker Bevölkerungsrückgang bringen dies zum Aus-

druck. Damit wird auch der sozialpolitische Verteilungs- und Handlungsspielraum des Landes zunehmend eingeengt.

Vor diesem sozio-ökonomischen Hintergrund lassen sich schließlich die Zielgruppen des EFRE und deren Bedarf identifizieren:

- Für die Zielgruppe Unternehmen sind die Kapitalausstattung, vor allem aber deren Innovations- und Exportfähigkeit zu forcieren.
- Bei der Zielgruppe Erwerbstätige existiert ein differenzierter Förderbedarf. Für Beschäftigte im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor sind arbeitsplatzsichernde Qualifizierungsmaßnahmen notwendig, für Arbeitslose Maßnahmen, die den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Dies geschieht primär über den ESF. Für die Zielgruppe Studenten und Erwerbstätige an Hochschulen sind hingegen vor allem die Hemmnisse zu beseitigen, die Kooperationen mit Unternehmen behindern.
- Die Zielgruppen und deren Förderbedarfe korrespondieren somit positiv mit den Förderangeboten der fondsübergreifenden Strategieschwerpunkte „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“.

Fasst man die Evaluationsergebnisse hinsichtlich des ersten Moduls zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen. Auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und vorfindbarem Bedarf abgeschätzt werden. Die Botschaft der sozio-ökonomischen Analyse bringt die weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich zum Ausdruck, gleichzeitig werden Stärken deutlich, an denen eine Entwicklungs- und Aufholstrategie anknüpfen sollte. Das Zusammenspiel von makro- und mikroökonomischer Analyse von Politikintervention ist gut geeignet, einen Entwicklungsmaßstab (im Sinne eines Benchmarking) zu setzen, weil, ausgehend von den im Bundesland Sachsen-Anhalt vorfindbaren ökonomisch relevanten Bedingungen, realistische Ziele für die Entwicklungsstrategie formuliert werden können.

3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Um bestimmte Ziele zu erreichen, werden im Rahmen von Strategien vor dem Hintergrund erwarteter sozio-ökonomischer Trends Maßnahmen (Maßnahmenbündel) eingesetzt und hinsichtlich ihrer Zielbeiträge bewertet. Folglich sind hier Ziele und Maßnahmen des EFRE auf Basis der Ziel-Mittel-Beziehungen qualitativ zu beurteilen; die quantitativen Ziel-Mittel-Beziehungen, die auf der Grundlage von Wirkungsindikatoren die Interventionseffekte abschätzen, werden im Einzelnen im Kapitel 3.4 angesprochen.

Ausgangspunkt ist das übergreifende Anliegen für die Politik der EU-Fonds, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Als übergeordnetes Ziel fungiert die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, das in der EU als Konvergenzziel definiert ist und auch das übergeordnete Ziel auf nationaler Ebene darstellt.
- In der Regel wird die Gleichwertigkeit auf die quantitative (Arbeitslosigkeit) und qualitative (Einkommenshöhe) Beschäftigungssituation, die (regionale) Einkommensverteilung und Versorgung (soziale Dimension, Infrastruktur) und die Umweltqualität bezogen.
- Zwischen den Zielen „Wirtschaftliche Entwicklung“, „Soziale Belange“ und „Umweltschutz“ können Konflikte auftreten. In diesem Fall sind entsprechende Entscheidungen über Prioritäten zu treffen.

Die Landesregierung hat sich dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen. Dies ist eine politische Entscheidung, die aber mit dem im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse ermittelten Bedarf übereinstimmt und nachvollziehbar ist. Vor allem wirtschaftliche Faktoren zeichnen für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite im Bereich der Pro-Kopf-Einkommen und der Beschäftigung verantwortlich. Zudem korrespondiert die prioritäre Ausrichtung auf wirtschaftliche Entwicklung mit den Prioritäten für den EFRE; denn dieser richtet sich am Konvergenzanliegen (hinsichtlich Einkommen, Beschäftigung) sowie am Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aus.

Die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den drei Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei Strategieschwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren sollen. Sie finden sich zudem in den OP-Prioritätsachsen „Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung“, „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ und „Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum“ des EFRE wieder. Dies ist intern kohärent mit der Strategie des Landes, da die drei Strategieschwerpunkte zentrale Maßnahmen zusammenfassen, die im Hinblick auf Konvergenz und Beschäftigung positiv wirken.

Die Relevanz und die Konsistenz der Programmplanung zum EFRE soll nun in Bezug auf die drei Strategieschwerpunkte diskutiert werden. Dabei wird auf der Basis sowohl traditionell neoklassischer als auch moderner wachstumsökonomischer Ansätze argumentiert.

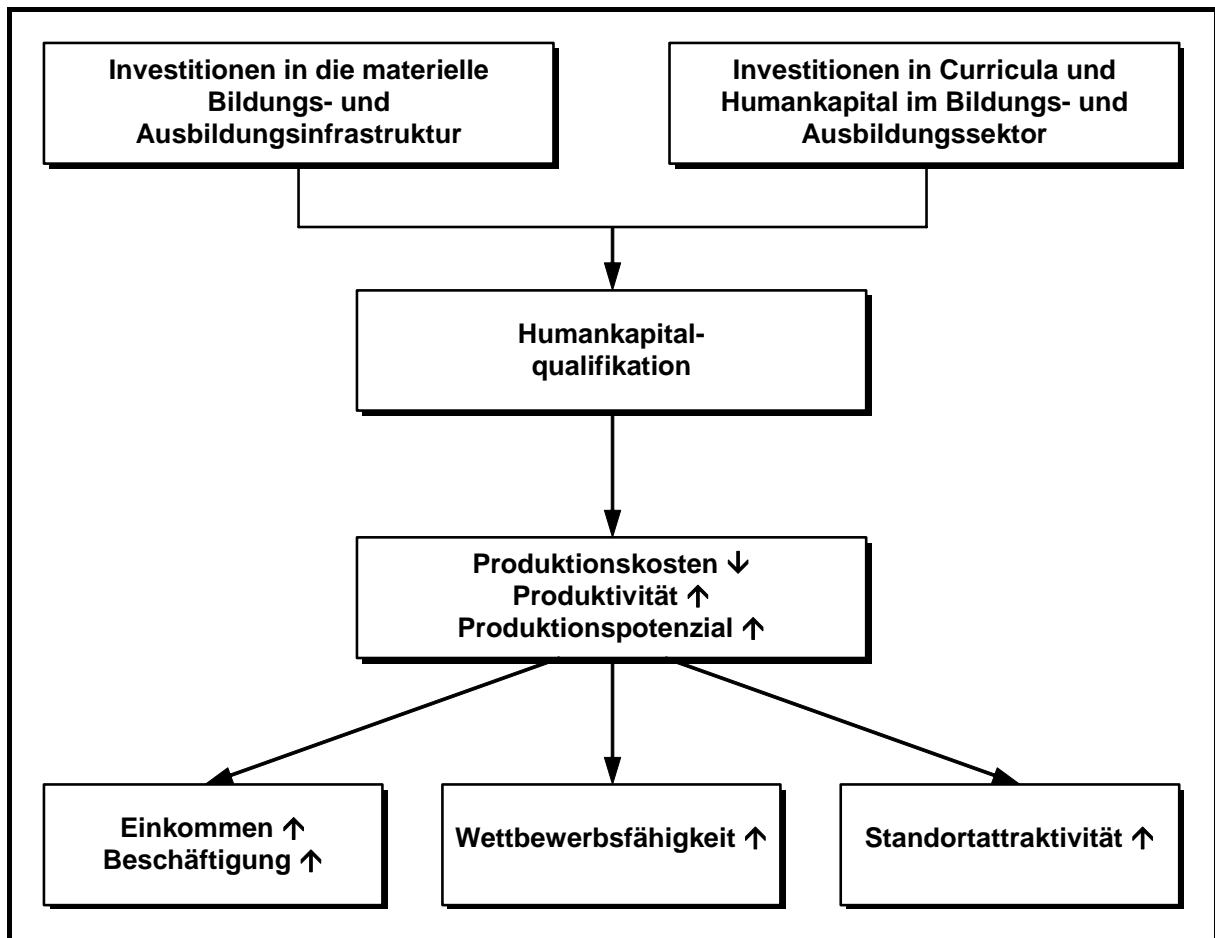
Der Strategieschwerpunkt „Bildung“ möchte zunächst von der Krippe bis zur Hochschule das Bildungssystem modernisieren. Zu den zentralen, allerdings vor allem in der langen Frist positiv auf das Wachstum wirkenden Faktoren gehört das Bildungs- und Ausbildungsniveau einer Volkswirtschaft. Zahlreiche empirische Studien untermauern diesen Zusammenhang (vgl. u.a. BARRO und SALA-I-MARTIN 1998). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nicht zu erwarten ist, dass die Wachstumseffekte und -beiträge der verschiedenen Elemente des Betreuungs- und Bildungssystems identisch sind. So dürfte etwa die Kinderkrippenbetreuung primär über die verbesserte Vereinbarkeit von Kindererziehung und Berufstätig-

keit mittelbar über das Arbeitsangebot positiv auf das Wachstum wirken. Darüber hinaus tragen familienfreundliche Strukturen den Gender-Zielen Rechnung. Von effizienteren Ausbildungs- und Hochschuleinrichtungen können hingegen Wachstumseffekte unmittelbar über eine verbesserte Humankapitalqualifikation erwartet werden. Insofern wäre auf der Maßnahmenebene auf eine Differenzierung entlang der Zielbeiträge zu achten. Ob dies letztlich über eine erhöhte Produktivität, verstärkte Unternehmensgründungen oder vermehrte Innovationen in den Förderregionen zu wachsender regionaler Wettbewerbsfähigkeit und damit zu Konvergenz führt, hängt vor allem davon ab, ob die Qualifikation und Förderung bedarfsorientiert ist. Dafür spricht im Bundesland Sachsen-Anhalt, dass diese Maßnahmen in der vergangenen Förderperiode positiv evaluiert wurden, wenn auch die Nachhaltigkeit der Förderung noch zu wünschen übrig lässt (ROTHGANG et al. 2004). Zudem profitiert das Land nur von Humankapitalqualifikation, wenn die Akteure nicht abwandern. Diese Gefahr ist bei der Qualifikation Berufstätiger gering.

Die folgende Abbildung 2 stellt die Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“ zusammenfassend dar. Im oberen Teil werden Maßnahmen dargestellt; denn Humankapital kann über Sachinvestitionen, über Investitionen in Curricula sowie über die verbesserte Qualität der Lehrkörper qualifiziert werden. Die dadurch ausgelöste Mehrung von Humankapital setzt Produktivitätsvorteile und positive Effekte auf das Produktionspotenzial frei. Sofern Wirkungsbrüche ausbleiben, werden im Endergebnis die Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität positiv beeinflusst.

Im Rahmen des Strategieschwerpunkts „Bildung“ sind insbesondere Investitionen im Hochschulsektor positiv hervorzuheben. Zum einen besteht hier weiterhin eine Kapitallücke. Zum anderen können sie im Vergleich etwa zu Interventionen im Vorschul- und Schulsystem mit geringerer Zeitverzögerung wirken, weil Forscher, Hochschulabgänger und Studenten dem Gründungsgeschehen und Berufseintritt näher sind als Kinder und Schüler. Schließlich sind sie unter demographischen Aspekten oft weniger problematisch, weil ihr Einzugsbereich über die Landesgrenzen hinausgeht. Für Studenten anderer Bundesländer ist die Qualität des Hochschulwesens ein entscheidender Standortfaktor, und sie ist eine zentrale Determinante für ihre Studienortwahl. Insofern ist die Auslastung nicht nur vorzugsweise von der Landesnachfrage abhängig. Dies ist etwa bei Kindertagesstätten der Fall. Wenn es in der Region für die Eltern keine Beschäftigungsmöglichkeit gibt, wird eine attraktive soziale Infrastruktur trotzdem kaum Zuwanderungen auslösen. Insofern sind Investitionen im Rahmen des Hochschulbaus den Investitionen bei Kindertagesstätten oder Investitionen im Rahmen der Bau- und Ausstattungsförderung von berufsbildenden Schulen relativ überlegen.

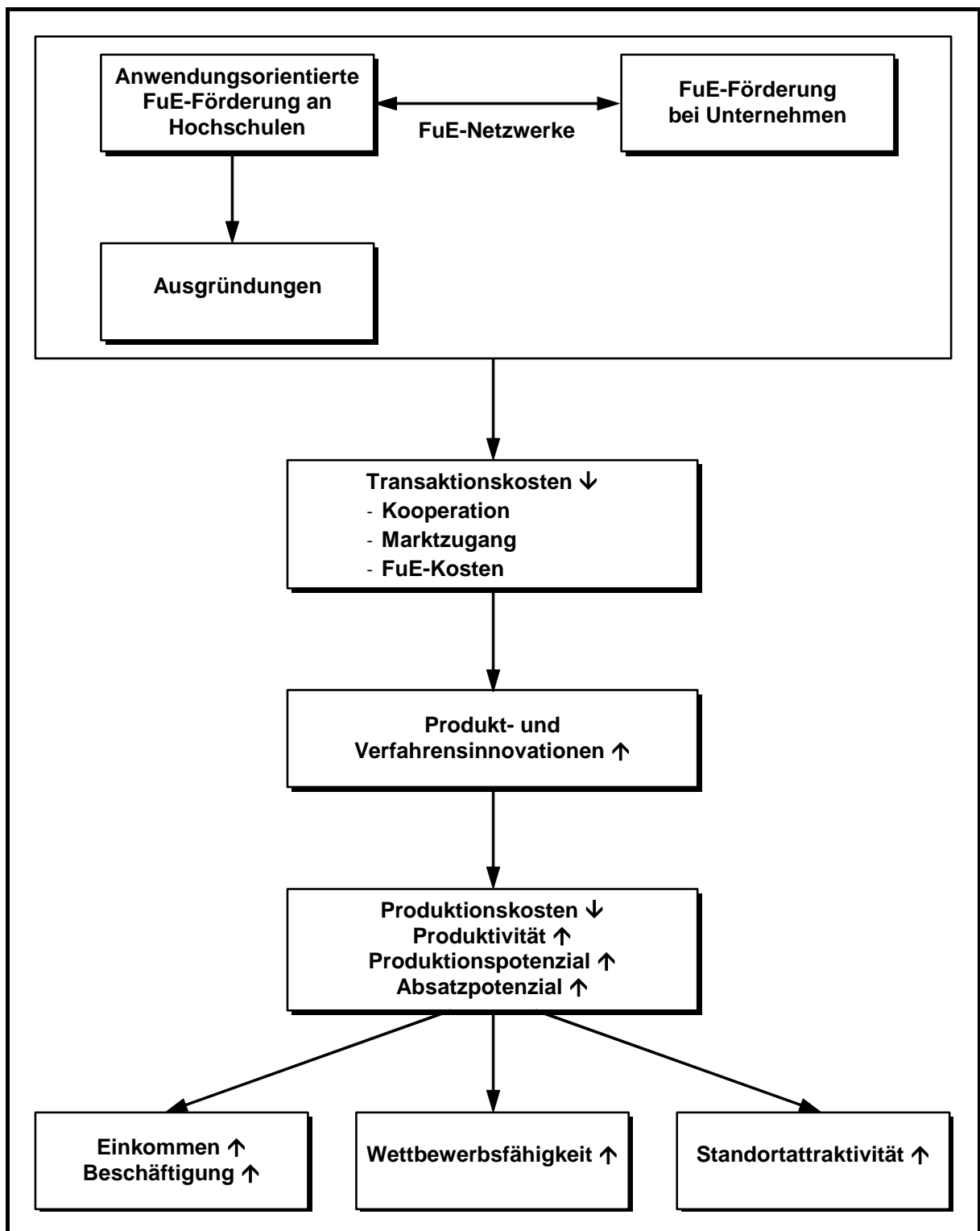
Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ möchte das Innovationspotenzial des Landes stärken. Die grundlegenden Wirkungszusammenhänge stellt Abbildung 3 zusammen. Ausgangspunkt ist die anwendungsorientierte FuE-Förderung, die Hochschule und Unternehmen (Kooperationsförderung) vernetzt und innovationsorientierte Unternehmensneugründungen stimuliert. Erfolg auf Wachstumsmärkten der europäischen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft setzt anwendungsorientierte Forschung voraus. Ein Markteintritt ist an Forschungsleistungen zur Entwicklung von Produktinnovationen gebunden. Gleichzeitig hat im Zuge von globalisierten Wirtschaftsstrukturen die Bedeutung von FuE auch auf traditionellen und eher stagnierenden Märkten drastisch zugenommen; denn es sind hauptsächlich Verfahrensinnovationen, die auf solchen Märkten Kostenführerschaft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sichern.

Abbildung 3: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Forschung, Entwicklung und Innovation“



Quelle: Eigene Darstellung.

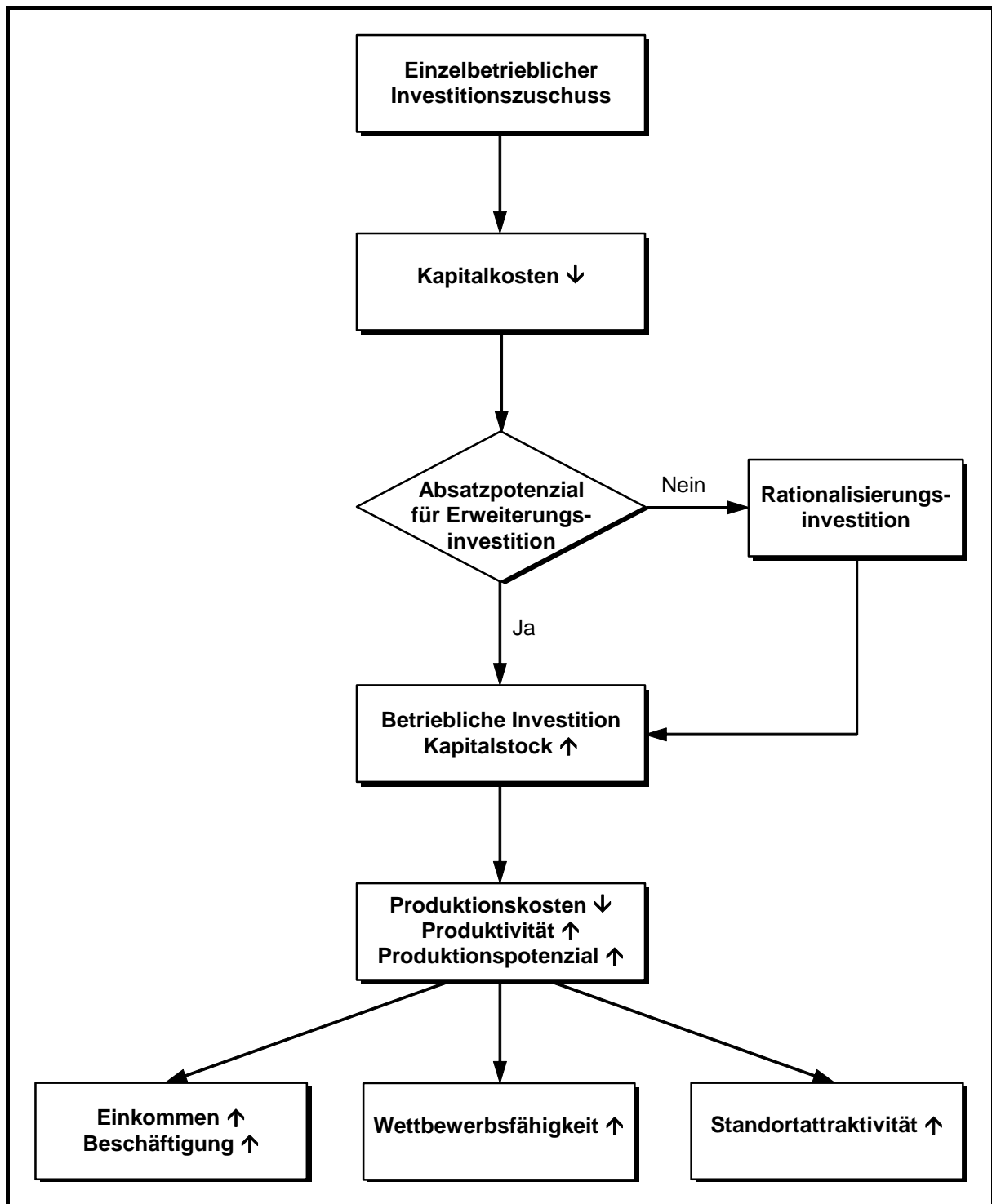
Hier treten allerdings Zielkonflikte zum Beschäftigungsanliegen auf, da Rationalisierungsinvestitionen in stagnierenden Märkten in der Regel mit Beschäftigungsrückgang verbunden sind. Allerdings besteht zu ihnen keine Alternative, da ohne sie sämtliche Arbeitsplätze aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit verloren gingen. Um diese zu entschärfen, sind Maßnahmen, die anwendungsorientierte FuE von Produktinnovationen fördern, besonders begründet und sachlich sinnvoll. Dies gilt insbesondere für KMU. Deren FuE-Aktivitäten leiden darunter, dass Transaktionskosten die FuE-Aktivitäten von Firmen in diesen Betriebsgrößenklassen stark behindern. Die EU-Fonds können hier im Bundesland Sachsen-Anhalt helfen, die Transaktionskosten für Kooperation sowohl innerhalb des privaten als auch zwischen privatem und öffentlichem Sektor (Hoch- und Fachhochschulen, etc.) zu senken.

Forschungs-, Kooperations- und Netzwerkförderung baut Transaktionskosten für die einzelnen Unternehmen und Forscher an Hochschulen sowie außeruniversitären Forschungseinrichtungen ab und reduziert die FuE-Kosten. Dies stimuliert Produkt- und Verfahrensinnovationen, die über Produktivitätsvorteile, steigende Produktions- und Absatzanteile positiv auf die Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität wirken.

Bei den im Bundesland Sachsen-Anhalt geplanten Maßnahmen sind besonders diejenigen positiv hervorzuheben, die FuE-Kooperationen bei allen relevanten Akteuren stimulieren. Dazu zählen die Förderung von Auftragsforschung in KMU, die Förderung der Personal-, Sach- und Investitionsmittelausstattung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen sowie die Förderung von wissenschaftlichen Nachwuchsgruppen und die Graduiertenförderung. Bei anderen Maßnahmen, wie etwa die Förderung von Verkehrsforschung, ist – zumindest im Rahmen der Beschreibung der vorgesehenen Förderung – unklar, wie hier zu den Oberzielen der Förderung beigetragen werden soll.

Der Strategieschwerpunkt „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ sieht vor dem Hintergrund von Kapitalmarktunvollkommenheiten, insbesondere auf dem Venture Capital Markt, Finanzierungshilfen für Gründungen und Investitionsfinanzierung vor. Weil Kapitalbildung hilft, die Produktivitätslücke des Landes zu schließen, wird hier eine zentrale Ursache bekämpft, die für zu geringes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens mitverantwortlich ist. Die Wirkungszusammenhänge der Investitionsförderung werden in Abbildung 4 skizziert. Im Ziel-Mittel-Kontext trägt Kapitalbildung zu einer Einkommenskonvergenz bei. Dieser Prozess wird stimuliert, indem etwa Investitionsbeihilfen ein Renditegefälle zugunsten der Förderregionen schaffen, dort Kapitalkosten senken und dafür sorgen, dass mobile Unternehmen bzw. mobile Investitionen einen Anreiz erhalten, ihre Produktion dort aufzunehmen. Geht diese mit expandierenden Märkten oder Marktanteilen einher, kommt es zu Erweiterungsinvestitionen, die auch positiv auf die Beschäftigung wirken. Rationalisierungsinvestitionen wirken über sinkende Kosten und steigende Produktivität gleichfalls positiv auf Wettbewerbsfähigkeit, Einkommen und Standortattraktivität. Die Beschäftigungseffekte hängen davon ab, ob es im Zuge von sinkenden Preisen zu einer Nachfrageexpansion kommt.

Abbildung 4: Wirkungszusammenhänge bei der Investitionsförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Der geplante Darlehensfonds für KMU im Bundesland Sachsen-Anhalt zielt gleichfalls darauf ab, das Gründungs- und Investitionsgeschehen zu stimulieren. Da bei Darlehen verstärkt Risiken im privaten Sektor verbleiben und die Markteffizienz gegenüber Zuschüssen weniger verzerrt wird, sind diese Maßnahmen besonders gut geeignet. In eine ähnliche Richtung zielen Maßnahmen, die mit Hilfe von Darlehen finanzielle Restriktionen von Unternehmen sowie Kapitalmarkt-Zugangsbeschränkungen, insbesondere im Bereich der Risikokapitalversorgung, überbrücken. Besonders positiv sind die geplanten Maßnahmen zu bewerten, die flankierend zur Gründungsförderung sowie zur anwendungsorientierten Forschungsförderung auch potenzielle Kapitalmarkthindernisse beseitigen. Dies stellt sicher, dass die Förderung wissens- und innovationsbasierter Unternehmen und Gründer letztlich nicht an Finanzrestriktionen scheitert. Da zudem richtigerweise das Risiko nur teilweise auf den öffentlichen Kapitalgeber übergeht, wird Markteffizienz nicht außer Kraft gesetzt.

Mit einzelbetrieblichen Investitionszuschüssen verbinden sich Konvergenzimpulse, weil Einkommenssteigerungen im Zuge der höheren Investitionsnachfrage (ganz oder teilweise) in den Förderregionen auftreten, wenn dort Investitionsgüter hergestellt werden. Bedeutender sind die Einkommenssteigerungen, die auf dem durch Investitionen ausgelösten regionalen Kapazitätswachstum beruhen; denn ein langfristiger Aufholprozess beruht schließlich auf dem gestiegenen Produktions- und Leistungsvermögen der Förderregionen. Abbildung 4 stellt damit auch den Wirkungszusammenhang bei Investitionszuschüssen dar. Diese senken die Kapitalkosten in den Fördergebieten und lösen Erweiterungs- oder Rationalisierungsinvestitionen aus. Beide wirken über sinkende Kapitalkosten und steigende Produktivität positiv auf die strategischen Zielgrößen.

Da allerdings Investitionsbeihilfen auch Subventionen sind, können sie den Attentismus fördern. Insofern sind Investitionsbeihilfen nur in Verbindung mit einer Reihe weiterer Voraussetzungen (z.B. Offenheit der Volkswirtschaft, ausreichende Humankapitalqualität) fähig, einen Prozess zu unterstützen, in dessen Verlauf sich Unternehmen in rückständigen Regionen langfristig erfolgreich sowohl als Verfolger als auch als Entwickler neuer Produkte im Wettbewerb etablieren. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt besonders positiv zu bewerten, die über Darlehen Investitionen stimulieren, wie der KMU-Darlehensfonds. Dies stärkt die Markteffizienz und die Rückzahlungsverpflichtung wirkt dem Attentismus entgegen.

Zielkonflikte können hinsichtlich des Beschäftigungsanliegens auftreten, da Produktivitätsförderung durch Investitionen auch dazu führen kann, dass ein gegebenes Produktionsvolumen mit weniger Beschäftigten realisiert werden kann. Wie stark dieser Effekt ist, hängt davon ab, ob es sich um expandierende oder schrumpfende Märkte handelt; denn bei stark wachsender Nachfrage kann der auf die Beschäftigung negativ wirkende Rationalisierungseffekt durch den expansiven Nachfrageeffekt kompensiert werden. Die makroökonomische Simulation im Rahmen des HERMIN-Modells (vgl. Kapitel 2) zeigt, dass ein „jobless growth“ zwar mittelfristig auftritt; langfristig schlagen sich die Produktivitätsgewinne allerdings auch positiv auf die Erwerbstätigkeit nieder (GEFRA und ESRI 2006). Insofern zählen zu den positiv zu beurteilenden Maßnahmen weiterhin klassische investitionsfördernde Stimuli. Unabhängig davon kann dieser Zielkonflikt wohl nicht dadurch entschärft werden,

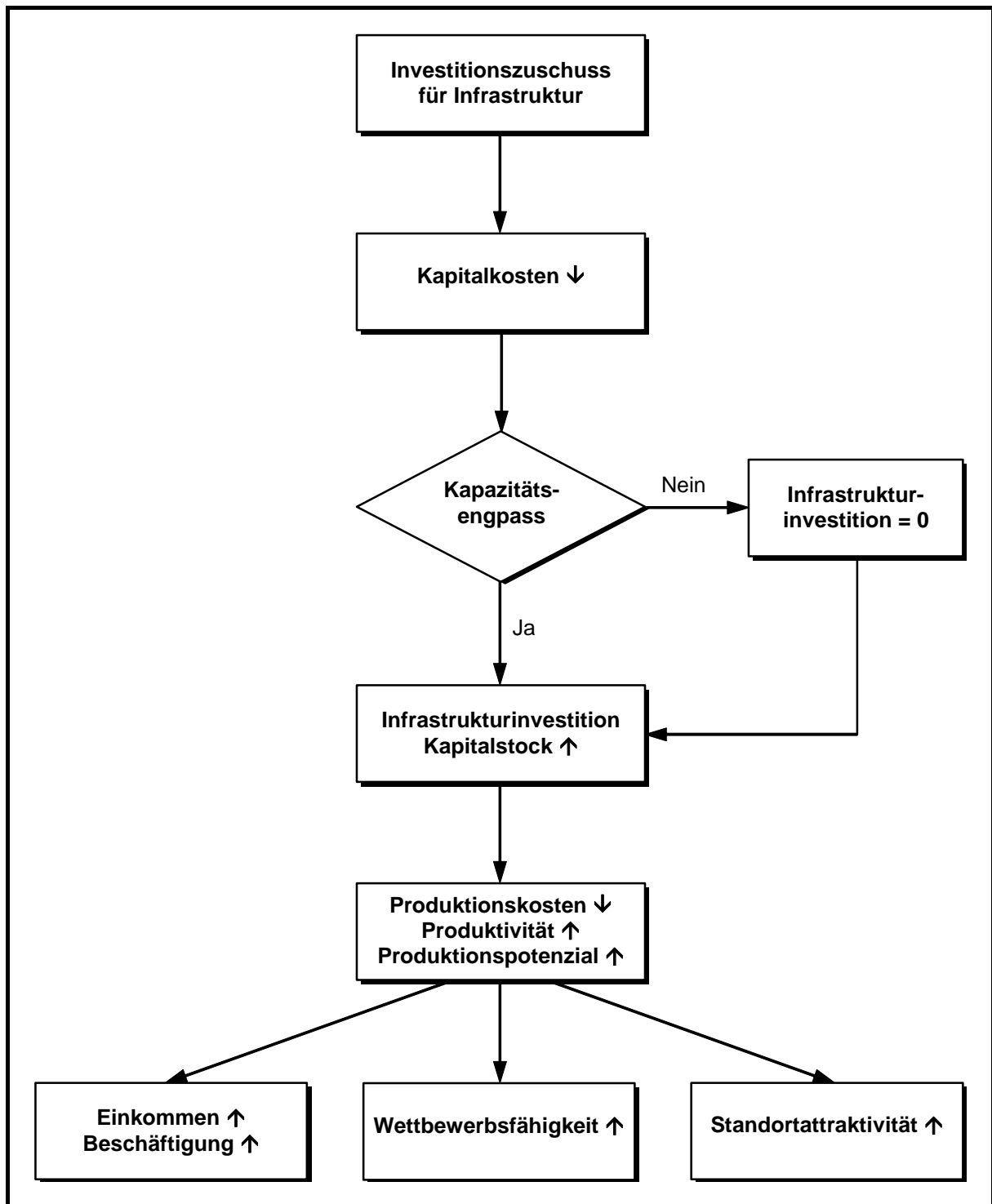
dass auf Produktivitätssteigerung verzichtet wird, weil in diesem Fall die Unternehmen nicht wettbewerbsfähig bleiben. Vielmehr kann der skizzierte negative Effekt von Rationalisierungsinvestitionen über den Anschluss an expandierende Märkte, die Förderung von Produktinnovationen und die Schaffung neuer Märkte kompensiert werden.

In allen drei Strategieschwerpunkten des Landes finden sich spezifische Infrastrukturinvestitionen wieder, die sich auf die Defizite in der forschungs- und bildungsorientierten Infrastruktur konzentrieren. Die sozio-ökonomische Analyse deckt auch für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine Reihe von bestehenden Versorgungsdefiziten auf. Dies gilt insbesondere für Schulen, Hochschulen und Forschungsinfrastruktur sowie (Straßen-)Verkehr. Somit ist Infrastrukturförderung über weite Strecken eine Form der Bildungs-, Forschungs- und Innovationsförderung. Darüber hinaus ist auch die wirtschaftsnahe Infrastruktur zum einen Komplementärgut für private gewerbliche Investitionen; zum anderen erhöht sie langfristig das Produktions- und Wettbewerbspotenzial. Die Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung stellt die folgende Abbildung 5 dar, wobei auch hier über Produktivitäts- und Potenzialeffekte die strategischen Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität positiv stimuliert werden.

Die für das Bundesland Sachsen-Anhalt geplanten Infrastrukturmaßnahmen sind vor allem dort positiv, wo diese wachstumsfördernd wirken. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn entwicklungsrelevante Engpässe beseitigt werden, Komplementärgüter für betriebliches Realkapital bereitgestellt werden und die Infrastrukturqualität modernisiert wird. Positive Effekte sind auch gerade dann zu erwarten, wenn die bestehende Infrastruktur langfristig ausgelastet ist. Dies ist im Land bei Maßnahmen hinsichtlich der Hochschul- und Verkehrsinfrastruktur sowie der FuE-Netzwerkinfrastruktur der Fall. Im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur ist zudem positiv hervorzuheben, dass die Programme die Vernetzung von Straßen- und Eisenbahninfrastruktur vorantreiben und die Effizienz des gesamten Verkehrssystems im Auge behalten.

Vor dem Hintergrund der Ziele und der Strategie des Landes sind Maßnahmen des EFRE, wie etwa der geplante Ausbau der Radwegeinfrastruktur, teilweise problematisch. Sie fördern zweifellos die Wohn-, Umwelt- sowie Lebens- und Tourismusqualität, sind aber für das wirtschaftliche Wachstum vorwiegend in Tourismusregionen relevant. Insofern wäre eine Konzentration der Maßnahme auf diese Räume sinnvoll, die allerdings in den bisherigen Vorschlägen nicht hinreichend erkennbar ist. Auch Maßnahmen wie der Ausbau von Kindertagesstätten sind nicht nur unter demographischen Aspekten, sondern auch hinsichtlich der Stärke ihres Beitrags zum wirtschaftlichen Wachstum anderen Interventionen (wie etwa FuE- und Innovationsförderung, Hochschulförderung) im Rahmen des Strategieschwerpunkts „Bildung“ unterlegen.

Abbildung 5: Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Will man schließlich die Risiken der Förderpolitik abschätzen, sind die verschiedenen Maßnahmen differenziert zu betrachten:

- Risiken im Infrastrukturbereich können auf möglichen Fehlbedarfsschätzungen beruhen. Der Infrastrukturbedarf hängt von der zukünftigen demografischen Entwicklung ab. Insbesondere umfangreiche Erweiterungsinvestitionen können sich vor dem Hintergrund des altersstrukturellen Wandels, der Abwanderung und der sinkenden Geburtenrate in der Zukunft als Investitionsruinen erweisen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat allein in den Jahren 1990 bis 2002 rund 250.000 Einwohner verloren. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2020 geht von einem weiteren Rückgang von 19 % aus (STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT 2004). Zudem ist das Land eines der am schnellsten alternden Bundesländer. Vor diesem Hintergrund sollte das OP bei den geplanten Maßnahmen im Bereich „Kindertagesstätten und Schulen“ stärker hervorheben, dass es sich hier nicht um Erweiterungsinvestitionen handelt, sondern vor allem um Modernisierungsmaßnahmen, und dass zudem die Kompatibilität mit der demografischen Entwicklung ein zentrales Förderkriterium ist. So berücksichtigt beispielsweise die mittelfristige Schulentwicklungsplanung (KULTUSMINISTERIUM SACHSEN-ANHALT 2006) sowohl die zentralörtliche Gliederung als auch die skizzierten demografischen Prozesse.
- Verbesserte Verkehrsinfrastruktur setzt ökonomische Entwicklungsimpulse möglicherweise zunächst nicht in den einkommensschwachen Regionen. Da Verkehrssysteme sowohl für den Import als auch für den Export von Gütern, d.h. in zwei Richtungen, genutzt werden können, hängt deren Wirkung zum einen von den Transportkosten, zum anderen von den Ballungsvorteilen in den Zentren ab. Diese entscheiden darüber, ob es wechselseitig zu Handel zwischen Peripherie und Zentrum kommt und in beiden Räumen die Einkommen steigen. Wird die Nachfrage peripherer Gebiete hingegen vorwiegend mit Exporten aus Ballungsräumen bedient, forcieren die durch verbesserte Infrastruktur gesunkenen Transportkosten die Konzentration. Weil die verbesserte Verkehrsinfrastruktur die Transportkosten in beiden Richtungen senkt, hängt die Standortentscheidung für die Produktion letztlich von den standortbezogenen Kostenvorteilen und der Standortattraktivität in den Fördergebieten ab. D.h. Infrastrukturpolitik sollte, wie im Bundesland Sachsen-Anhalt vorgesehen, von wirtschafts- und standortfördernden Maßnahmen begleitet werden. Zudem gilt sowohl für den Unternehmensbestand als auch für die Unternehmen, die sich im Land niederlassen, dass die Marktgröße des Landes oft zu gering ist. Folglich lohnen sich Investitionen im Land vor allem dann, wenn überregionale Absatzmärkte über eine gute Verkehrsanbindung erfolgreich erschlossen werden können. Insofern wäre es keine Alternative, auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu verzichten; vielmehr muss Verkehrsinfrastrukturpolitik im Kontext regionaler Strukturpolitik betrieben werden.
- Im Zuge von Humankapitalqualifikation kann es zu Abwanderungen aus den Fördergebieten kommen, wenn höher qualifizierte Personen auch räumlich mobiler sind und außerhalb des Landes nachgefragt werden. Diese Gefahr dürfte beispielsweise relevant sein, wenn im Bereich moderner Informations- und Kommunikationstechnologien Humankapital qualifiziert wird, das auch in den Zentren außerhalb des Bundeslandes Sachsen-Anhalt einen Arbeitsplatz findet. Dieses Risiko wird allerdings entschärft, wenn mit wachsender Kon-

vergenz die Anreize abzuwandern verringert werden und Bürger des Landes aufgrund ihrer gestiegenen Qualifikation und der Förderung von Unternehmen und Unternehmensgründungen im Land Beschäftigungsmöglichkeiten finden. Außerdem entfällt ein erheblicher Anteil von Fort- und Weiterbildung auf beschäftigte Erwerbstätige, so dass hier nicht in dem Maße mit Abwanderung gerechnet werden muss, weil dieser Personenkreis einen Arbeitsplatz besitzt.

- In Bezug auf die Erhöhung der Produktivität über private und öffentliche Investitionsförderung ist schließlich auf Nebeneffekte zu achten. So kann bei gegebenem Output die Zahl der Beschäftigten sinken, und es kann zu einem (temporären) „jobless growth“ kommen. Die Faktorproduktivitätsförderung hat somit eine ambivalente Wirkung: Auf der einen Seite erhöht sie die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit; andererseits schwächt sie bei gegebenem Output die Arbeitsnachfrage. Positive Wirkungen der Strukturpolitik sowie flankierende Maßnahmen, die etwa die Exportfähigkeit stärken und Unternehmen im Bundesland Sachsen-Anhalt an Exportmärkte anbinden, können dem entgegenwirken. Empirisch ist, wie bereits erwähnt, zumindest auf lange Sicht ein „jobless growth“ für das Land nicht zu erwarten.

Zusammenfassend bleibt somit festzustellen, dass eine Reihe von Risiken u.a. aufgrund von Zielkonflikten und sozio-ökonomischen Trends relevant sind, diese aber im Kontext der Förderstrategie und durch ihren Policy Mix effektiv begrenzt werden. Die Maßnahmen sind angemessen und mit Wirkungen verbunden, die trotz bestimmter Risiken und Zielkonflikte positiv auf Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit wirken.

Die Schlussfolgerungen für die neue Förderperiode knüpfen schließlich auch an den Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode und insbesondere an der Aktualisierung der Halbzeitbewertung an (ISW 2005), da entsprechend der Empfehlungen

- Sättigungseffekte bei bestimmten Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Gewerbeflächen) berücksichtigt werden,
- die FuE-Potenziale der Wirtschaft konzentrierter gefördert werden sollen und
- Aufstockungsbedarf insbesondere bei Innovationsförderung, Verkehrsinfrastruktur, Qualifikation und Beschäftigungsförderung gesehen wird, während
- eine Rücknahme der Förderung bei der gewerblichen Infrastruktur und dem Umweltschutz (Abfall, Recycling, Altlasten) als notwendig angesehen wird.

Das OP für den EFRE in der neuen Förderperiode steht somit im Einklang mit der aktualisierten Halbzeitbewertung, und es zieht zudem vor dem Hintergrund der geschilderten Neuausrichtung der Förderpolitik auch richtige Schlussfolgerungen für die kommende Förderperiode.

Die Ziele der Landesregierung können allerdings nur erreicht werden, wenn die EU-Fonds – und hier der EFRE – angemessen finanziell ausgestattet sind. Für den EFRE ist Folgendes anzumerken:

- Gegenüber der abgelaufenen Förderperiode, in der der EFRE mit rund 1,9 Mrd. EUR ausgestattet war, sinkt das finanzielle Volumen des EFRE auf etwa 1,8 Mrd. EUR. Aufgrund der differenzierten sozio-ökonomischen Probleme des Landes kürzt das OP Ausgaben nicht gleichmäßig („Rasenmäher-Methode“), sondern konzentriert Mittel auf die noch bestehenden defizitären Bereiche und Entwicklungspotenziale. Innerhalb des EFRE entfallen 25,4 % auf die Prioritätsachse 1 „Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung“, 36,5 % auf die Prioritätsachse 2 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ und 31,3 % auf die Prioritätsachse 3 „Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum“. Damit orientiert sich die finanzielle Allokation primär an den Zielen Wachstum und Beschäftigung. Vor dem Hintergrund der geplanten Maßnahmen unter diesen drei Prioritätsachsen dürfte die finanzielle Ausrichtung hinreichend konzentriert sein, um die Ziele für die kommende Förderperiode zu erreichen.
- Auch auf der Ebene der Strategieschwerpunkte spiegelt die finanzielle Schwerpunktsetzung ebenfalls die Förderstrategie wider. Bei dem Strategieschwerpunkt „Bildung“ kommt es zu einem substanziellen Anstieg der Ressourcen. Da die geplanten Programme zusätzlich in Angriff genommen werden sollen, wird die nationale Finanzierung nationaler Programme nicht durch europäische Mittel substituiert. Angesichts der eingangs erwähnten Haushaltsrisiken ist allerdings nicht auszuschließen, dass generelle Einsparungen im Bildungsbereich im Verlauf der Programmplanungsperiode durchgesetzt werden, die das Niveau der erwarteten positiven Förderereffekte reduzieren können. Bei dem Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sind die geplanten Ausgaben rückläufig, aber trotzdem bleibt hier eine begründete Schwerpunktsetzung im Rahmen der Förderstrategie erkennbar. Bei dem Strategieschwerpunkt „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ dominieren die GRW-Zuschüsse, die jedoch deutlich sinken. Allerdings wirken KMU-Darlehensfonds und die Risikokapitalförderung kompensierend.

Betrachtet man die geplante finanzielle Allokation im EFRE vor allem unter strategischen Gesichtspunkten, werden für das Schul- und Hochschulsystem, in die Investitions- und Unternehmensfinanzierung und in die GRW-Infrastruktur der überwiegende Teil der eingeplanten Gesamtmittel wachstumsorientiert eingesetzt. Diese Allokationsentscheidung der Landesregierung ist richtig, weil sie ihren strategischen Zielsetzungen und dem sozio-ökonomischen Bedarf entspricht. Die im engeren Sinne FuE-fördernden Maßnahmen sind hingegen deutlich geringer budgetiert. Diese geringere Allokation resultiert – sachlich begründet – aus den im Vergleich zu Infrastruktur und Investitionsförderung geringeren Investitionsvolumina. Aber aufgrund der strategischen Bedeutung dieses Ansatzes und auch nicht erkennbarer Absorptionsgrenzen sollte der FuE-orientierte Anteil im EFRE etwa zulasten der Förderung

- des Radwegesystems,
- des Ausbaus von Kindertagesstätten,
- von Messebeteiligung,
- des Ausbaus von Bibliotheken als Teil regionaler Unterstützungsstrukturen für lebenslanges Lernen und

- von Erdgas-Niederflur-Linienomnibussen

erhöht werden, um die gegenüber der vorherigen Förderperiode durchgeführten Kürzungen stärker aufzufangen. Zumindest sollte die nicht verteilte Reserve für mehr innovationsfördernde Maßnahmen eingesetzt werden.

Im Wesentlichen sind alle geplanten Maßnahmen hinreichend finanziell unterfüttert, lediglich einige marginale Positionen, wie etwa die Förderung von vernetzten Kulturangeboten, lassen aufgrund ihrer geringen finanziellen Ausstattung Zweifel aufkommen, ob nennenswerte Wirkungen erzielt werden können.

Fasst man zusammen, zielt die EFRE-Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei Strategieschwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren, weil

- die FuE- und Innovationsförderung in Unternehmen, an Hochschulen und Forschungseinrichtungen,
- die Bereitstellung von Bildungs-, Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie Kommunikationsinfrastruktur sowie
- die einzelbetriebliche Investitionsförderung

Wachstum und Beschäftigung stimulieren und der Policy Mix ebenfalls in diese Richtung zielt und potenzielle Risiken begrenzt. Die Allokation der finanziellen Ressourcen folgt im Wesentlichen den strategischen Intentionen des OP. Lediglich die Kürzung der FuE- und Innovationsförderung ist vor dem Hintergrund ihrer strategischen Bedeutung sowie der Finanzausstattung von Maßnahmen mit geringeren Wachstumsbeiträgen kritisch zu beurteilen. Deshalb sollte die FuE- und Innovationsförderung zulasten von Maßnahmen mit geringeren Wachstumsbeiträgen gestärkt oder zumindest die nicht verteilte Reserve für noch stärker innovationsfördernde Maßnahmen eingesetzt werden.

3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Der Einsatz der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt vollzieht sich im Rahmen der Strukturpolitik der EU sowie innerhalb nationaler Bemühungen zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und regionaler Konvergenz. Vor diesem Hintergrund einer Mehr-Ebenen-Politik können Effizienz- und Reibungsverluste nur vermieden werden, wenn die Referenzsysteme auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene miteinander kompatibel sind und somit eine externe Politikkohärenz gegeben ist.

Das politische Referenzsystem der EU schlägt sich zum einen in den zentralen strategischen Vorgaben für die EU-Fonds EFRE und ESF nieder. Zum anderen sollen die finanziellen

Ressourcen im Rahmen der Kohäsionspolitik entsprechend den strategischen Leitlinien der Europäischen Kommission dazu verwendet werden,

- die Attraktivität der Regionen und Städte zu fördern,
- eine wissens- und innovationsbasierte, wettbewerbsfähige Wirtschaft zu entwickeln sowie
- mehr und qualitativ hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Gemäß Artikel 158 und 160 EG-Vertrag sollen schließlich EFRE-Mittel zugunsten der entwicklungsschwächsten Regionen eingesetzt werden. Die Hauptziele der Strukturpolitik nach 2007 sind dabei

- Konvergenz durch Förderung von Wachstum und Innovation,
- regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie
- europäische territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus haben insbesondere die EU-Gipfeltreffen in Lissabon (2000) und Göteborg (2001) aus sozialwissenschaftlicher Sicht das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Die strategische Orientierung im Hinblick auf

- Wachstum und Beschäftigung,
- Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit und
- Nachhaltigkeit

ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 und mit dem „Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung“ bekräftigt worden. Diese stärker auf gesamtwirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Ziele der EU können mit dem Konvergenzziel in Konflikt stehen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn Investitionen in entwicklungsschwachen Regionen geringere gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeiträge besitzen als etwa in Ballungsräumen und Nichtfördergebieten. Dieser Zielkonflikt wird in der EU zugunsten des Konvergenzansliegens entschieden. Folglich soll primär in entwicklungsschwachen Räumen das Wachstum gefördert werden. Die Entwicklung in diesen Räumen trägt auch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei, wenn über Kapitalbildung, Humankapitalqualifikation und Innovationsförderung regionale Einkommens- und Beschäftigungsdisparitäten abgebaut werden.

Die integrierte Leitlinie für Wachstum und Beschäftigung konkretisiert zudem das Referenzsystem der EU. Die makroökonomischen Leitlinien stellen insbesondere Stabilität und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund. Die mikroökonomischen Orientierungen stellen offene Märkte, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie nachhaltige Ressourcen- und Umweltnutzung in den Vordergrund. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien fordern die Ausrichtung auf Vollbeschäftigung, Produktivitätssteigerung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und forcierte Investitionen in Humankapital und Bildungssysteme.

Die Zusammenstellung in Abbildung 6 verdeutlicht, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt nicht nur auf die Ziele der Gemeinschaft Bezug nimmt, sondern strategische Kohärenz zu

den Zielen und Instrumenten der EU erreicht. Dies gilt sowohl auf der Ebene der übergeordneten Ziele der EU als auch auf der Ebene der strategischen Ziele sowie auf der Ebene der spezifischen EFRE-Ziele.

Abbildung 6: Zielstrukturen zum EFRE in der EU und Sachsen-Anhalt

	Europäische Union	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	<u>Übergeordnete Prioritäten:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konvergenz und Kohäsion ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit ▪ Beschäftigung (quantitativ und qualitativ) 	<u>Landespolitische Oberziele:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals 	Die landespolitischen Oberziele stimmen de facto mit den übergeordneten Zielen überein.
Strategische Ziele	<u>Strategische Leitlinien:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung einer wissens- und innovationsbasierten Wirtschaft ▪ Wettbewerbsfähige, attraktive Regionen durch private und öffentliche Investitionen ▪ Investitionen in Humankapital und Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen 	<u>Strategieschwerpunkte:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen 	Die landespolitisch definierten Strategieschwerpunkte tragen zur Umsetzung der strategischen Leitlinien der EU bei.
EFRE-spezifische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konvergenz ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Territoriale Zusammenarbeit 	<u>OP-Prioritätsachsen:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung ▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ▪ Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum 	Die landespolitischen Prioritätsachsen tragen maßgeblich zur Erreichung der ersten beiden EFRE-spezifischen Ziele bei; die territoriale Zusammenarbeit hat aufgrund der geographischen Lage Sachsen-Anhalts eine untergeordnete Bedeutung.

Quelle: Eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a, b; 2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a).

Der Nationale Strategische Rahmenplan (NSR) ist ein wesentliches Instrument, das die Kohärenz zwischen der Politik der EU-Fonds und der nationalen Politik sicherstellen soll. Gleichzeitig dient dieser Rahmenplan als Referenzsystem, um die Kohärenz zwischen nationaler und regionaler Strategie herzustellen.

Der NSR (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006) und das Nationale Reformprogramm (NR) (BUNDESREGIERUNG 2005) formulieren die mit der europäischen Strukturpolitik abgestimmten Ziele und Strategien der Strukturpolitik in Deutschland. Unter Einbeziehung der integrierten Leitlinien der EU werden auf nationaler Ebene sechs Prioritäten für das NR formuliert (BUNDESREGIERUNG 2005):

- Ausbau der Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien, verbesserte Bildungssysteme und lebenslanges Lernen,
- offene Wettbewerbsmärkte im Zuge von Deregulierung, Eröffnung von Wachstumschancen für zukünftig expandierende Märkte und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit „traditioneller“ Industrien,
- Stärkung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit durch Deregulierung, Stärkung der Kapitalmärkte, Förderung von KMU, wachstumsorientierte Besteuerung, leistungsfähige Corporate-Governance-Strukturen und effizienter Infrastrukturausbau,
- nachhaltige Gestaltung der öffentlichen Finanzen, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherungssysteme,
- Nutzung ökologischer Innovationen als Wettbewerbsvorteil insbesondere im Bereich der allgemeinen Energieeffizienz sowie der Energieeffizienz des Verkehrs und
- strukturelle Reform des Arbeitsmarkts, um demographischem Wandel sowie gestiegenen Anforderungen an die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie an die Familienfreundlichkeit gerecht zu werden.

Der NSR entwickelt vor diesem Hintergrund die Strategie für den Einsatz der EU-Fonds und die regionale Wirtschaftspolitik in Deutschland. Für die hier relevanten Ziel-1-Gebiete werden die inhaltlichen Schwerpunkte in

- der Förderung von Bildung, FuE sowie Innovation,
- der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und
- der Entwicklung und dem Ausbau der Infrastruktur

gesehen (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006).

Wie Abbildung 7 verdeutlicht, stehen die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit ihrer strategischen Ausrichtung nicht in Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden allerdings vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum nationalen Rahmenplan gegeben.

Abbildung 7: Zielstrukturen zum EFRE in Deutschland und Sachsen-Anhalt

	Deutschland	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohlfahrt, soziale Gerechtigkeit ▪ Gleichwertige Lebensverhältnisse 	<u>Landespolitische Oberziele:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals 	Der Abbau von Entwicklungsrückständen erhöht die Wohlfahrt, schafft Spielräume für soziale Gerechtigkeit und Umverteilung und stärkt damit gleichwertige Lebensverhältnisse.
Strategische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausbau der Wissensgesellschaft ▪ Offene Wettbewerbsmärkte ▪ Stärkung unternehmerischer Tätigkeit ▪ Tragfähige öffentliche Finanzen und soziale Sicherungssysteme ▪ Ökologische Innovationen als Wettbewerbsvorteil ▪ Anpassungsfähige, demographiefeste, flexible und familienfreundliche Arbeitsmärkte 	<u>Strategieschwerpunkte:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen <u>OP-Prioritätsachsen:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung ▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ▪ Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum 	Vor dem Hintergrund eines breiten Spektrums nationaler strategischer Ziele setzt Sachsen-Anhalt auf Basis seiner Stärken und Schwächen Schwerpunkte, die insbesondere mit den strategischen Zielen 1, 3, 4, 6 kompatibel sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006), BUNDESREGIERUNG (2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a).

3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können (vgl. UNTIEDT 2006). Für diese Bemessung kommt Indikatoren, die geeignet sind, den beabsichtigten und realisierten Zielerreichungsgrad darzustellen, eine besondere Bedeutung zu.

In einem langfristigen Prozess hat sich in der EU und auch im Bundesland Sachsen-Anhalt ein auf Input- und Outputindikatoren beruhendes System zur Steuerung und Begleitung von Programmen entwickelt, das sehr detailliert war und versucht hat, neben wichtigen auch

vergleichsweise weniger bedeutende Informationen der Programmimplementierung zu erfassen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich nunmehr entschlossen, dieses Indikatorensystem auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Indikatoren, die tatsächlich für die Steuerung und das begleitende Monitoring notwendig sind. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden.

Zu dem Indikatorensystem, mit dem der Einsatz des EFRE begleitet werden soll, gehören neben Indikatoren, die den Förderverlauf dokumentieren (Anzahl der geförderten Vorhaben, etc.) vor allem Indikatoren, die sich an den Zielen und damit an der Messung des Politik-erfolges orientieren. Bei Letzterem sind vor allem Indikatoren wichtig, die auf Beschäftigungseffekte (Arbeitsplätze) und den Leverageeffekt (Investitionsvolumen) der Förderung abzielen. Diese finden sich in den Dokumenten. Allerdings finden sich kaum Indikatoren, die die Ergebnisse der FuE- und Bildungs- sowie Forschungsförderung dokumentieren. Insbesondere hier müsste das Indikatorensystem im Hinblick auf die induzierten Effekte mit Bezug auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit verbessert und erweitert werden. Führt etwa eine Forschungsförderung zu Patenten, könnte mit einem Indikator „Angemeldete Patente“ der Fördererfolg besser dargestellt werden.

Neben solchen Input- und Outputindikatoren verlangt die Europäische Kommission nunmehr verstärkt auch Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was sicherlich eine Herausforderung für das Bundesland Sachsen-Anhalt darstellt. Andererseits ist es nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und die Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren.

Unabhängig von einer erforderlichen Weiterentwicklung von Indikatoren im Ergebnis- und Wirkungsbereich kann das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der laufenden Programmplanung auf Analysen zurückgreifen, die eine erste Einschätzung der Wirkung von Programmen ermöglicht (GEFRA und ESRI 2006). Die erwarteten Wirkungen der Förderpolitik basieren auf einem Vergleich der Prognosewerte für Wachstum und Beschäftigung „mit“ und „ohne“ Intervention der EU-Fonds. Für die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind dabei die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. die Entwicklung des BIP sowie die Arbeitslosenquote bzw. die Beschäftigungsentwicklung relevant.

Für die EU-Fonds insgesamt beläuft sich bei der Variante 3 (vgl. Kapitel 2) der nachfrageinduzierte Impuls auf das reale BIP in der Förderperiode auf 1 % bis 2 %. Im Verlauf der Förderperiode gewinnen jedoch auch die angebotsverbessernden Wirkungen an Bedeutung, so dass bis zum Ende der Förderung in 2013 der Entwicklungsimpuls nahe 2 % liegt. Es verbleiben auch nach Abschluss der Förderperiode noch Wirkungen in der Größenordnung eines um 0,3 bis 0,5 %-Punkte höheren BIP-Wachstums. Innerhalb des Förderzeitraums 2007-2013 können ferner Beschäftigungseffekte erzielt werden. Diese bleiben mittelfristig (bis 2025) weitgehend nur im produzierenden Gewerbe erhalten, während solche Effekte im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor kaum vorhanden sind. Die Arbeitslosenquote

sinkt in der Prognose durch die Intervention der EU-Fonds zwischen 2007 und 2013 um durchschnittlich 1,0 %-Punkte. Mittelfristig (2014-2025) stellen sich nur sehr geringe Effekte ein.

Sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist sind die BIP-Effekte des EFRE im Vergleich zu den beiden anderen Fonds am höchsten. Sie belaufen sich zwischen 2007 und 2013 auf 0,7 bis 1,0 %-Punkte; langfristig ist ein BIP-Effekt von etwa 0,2 %-Punkten zu erwarten. Die EFRE-Wirkungen sind zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass dieser Fonds das größte Gewicht besitzt. Wenn man indessen die Fondswirkungen normiert und Einkommens- und Beschäftigungseffekte je eingesetzten EUR vergleicht, zeigt sich, dass die drei Fonds in der Förderperiode ähnlich starke Wirkungen haben.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Förderung ist zu bedenken, dass eine siebenjährige Programmperiode zu kurz ist, um die Wirkungen einer Politik im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit empirisch fassen und überprüfen zu können. Außerdem überschneiden sich die Wirkungen von Maßnahmen einzelner aufeinander folgender Programmperioden, und eine zeitliche sowie sachliche Zurechenbarkeit ist deshalb problematisch. Es sollte deshalb geprüft werden, ob nicht zunächst für die vergangenen 15 Jahre programmübergreifende Wirkungen der Strukturpolitik ermittelt werden können. Allerdings dürfte es schwierig sein, eine dafür notwendige Vergleichsgruppenanalyse zu entwickeln (vgl. FERTIG et al. 2004).

So wichtig die weitergehende Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Es kommt nicht auf die Darstellung eines umfangreichen Indikatorensystems an, sondern auf die Fokussierung auf wenige Indikatoren, die die Zielsetzungen des Landes bestmöglich erfassen. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Fasst man die Ergebnisse der Evaluation des vierten Moduls zusammen, ist die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des EFRE im Hinblick auf die Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des EFRE hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006). Es wird die Verwaltungsbehörde benannt (Finanzministerium), und deren Aufgaben bei der Projektauswahl, Kontrolle, elektronischen Aufzeichnung der Buchführungsdaten, der Evaluierung, Dokumentation und Aufbewahrung der Kontrollunterlagen gegenüber der Bescheinigungsbehörde, innerhalb des Begleitausschusses, gegenüber der Europäischen Kommission sowie bei der Sicherstellung der Publizität und der Beurteilung von Großprojekten werden entsprechend den Vorstellungen der Europäischen Kommission definiert und beschrieben. Die Aufgabenbestimmung sowie Verantwortungszuweisung für die zwischengeschalteten Stellen, die Bescheinigungs-, Prüf- und Zahlstellen sowie den Begleitausschuss folgen gleichfalls den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Die Aufgabenbeschreibung sowie die Vorgaben zur Organisations- und Kommunikationsstruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt im OP für den EFRE lassen eine funktionsfähige Kommunikation und Arbeitsteilung zwischen der Fondsverwaltung, der Bescheinigungsbehörde, der relevanten Zahlstelle, der Prüfbehörde und dem Begleitausschuss erwarten. Bereits die Programmplanung hat gezeigt, dass Kommunikation und Abstimmung zwischen den Behörden funktionsfähig sind.

Die mit der Durchführung der EFRE-Fördermaßnahmen betrauten Stellen besitzen ausreichende Verwaltungsressourcen. Diese werden durch die übergreifende Programmplanung in der Staatskanzlei gestärkt, und eine solche Aufgaben- und Organisationsstruktur hilft, verwaltungstechnisch die Orientierung an fondsübergreifenden Zielen abzusichern. Die Sammlung, Verarbeitung und Verteilung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörde und Zahlstelle sowie den übrigen Akteuren (z.B. Begleitausschuss) ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationssysteme sowie der Zuweisung von Funktionen auf die Akteure im OP für den EFRE fähig, das Programm effizient umzusetzen.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den EFRE auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt. Insofern dürfte das System in der Lage sein, schnell und flexibel auf mögliche riskante Entwicklungen zu reagieren.

Für Bewertungen wird ebenso wie bei bestimmten Kontrollaufgaben (als Prüfbehörde fungiert eine über eine Ausschreibung selektierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) auf Externe zurückgegriffen. Somit wird beim Begleitsystem auf interne Verwaltungsressourcen und beim Bewertungs- und Kontrollsystem auf externe Ressourcen zurückgegriffen. Dies trägt den unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung Rechnung (vgl. FORSTNER et al. 2004), und die Nutzung externer Ressourcen schützt vor „Betriebsblindheit“.

Die vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen sind, wo nicht schon geschehen, noch weiter zu verbessern. Insbesondere sollte überprüft werden, ob alle mit dem Programmplanungsdokument obligatorisch geforderten Informationen enthalten sowie hinreichend genau und umfassend beschrieben worden sind. Dies gilt besonders für die Abgrenzung einzelner Maßnahmen, etwa für die Finanzierung des Hochwasserschutzes, der Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen und von Investitionen im Bereich von Kindertagesstätten im Rahmen des EFRE und ELER.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige zusätzliche wesentliche Bewertungen zum Durchführungssystem im Rahmen der Bewertung der allgemeinen Förderstrategie gegeben werden (vgl. Kapitel 6.5). Diese fondsübergreifenden Argumente stützen sich vor allem auch auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode bzw. generieren ihren Gehalt aus Erkenntnissen, die während der Begutachtung des gesamten vorhandenen Materials gewonnen wurden.

3.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Die durchgeführte Ex-Ante-Evaluierung des OP für den EFRE im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 bestätigt, dass die Programmplanung zum EFRE im Land fast abgeschlossen ist und nur noch in einigen Punkten fortgesetzt bzw. vertieft werden muss. Im Folgenden werden die während der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst, und es werden weiterführende programmspezifische Empfehlungen ausgesprochen, die bei der andauernden Programmplanung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalt noch Berücksichtigung finden sollten. Im Kapitel 4.6 werden darüber hinaus fonds- bzw. programmübergreifende Empfehlungen für die weitere Programmplanung gegeben. Auch diese sollten bei der Programmplanung für das OP für den EFRE berücksichtigt werden.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Ausgangspunkt der EFRE-Strategie für das Bundesland Sachsen-Anhalt ist die sozio-ökonomische Analyse. Ihre Methodik ist angemessen, um eine Strategie vor dem Hintergrund des vorfindbaren Bedarfs zu entwickeln. Inhaltlich weist die sozio-ökonomische Analyse die für das Land weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich nach. Wirtschaftliche Faktoren zeichnen für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite im Bereich der Pro-Kopf-Einkommen und der Beschäftigung verantwortlich. Dieser Ausgangs-

tatbestand rechtfertigt die Entscheidung der Landesregierung, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen.

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Bundesland Sachsen-Anhalt möchte seine Einkommens- und Beschäftigungssituation verbessern, indem es die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ stimuliert. Diese drei fondsübergreifenden Prioritäten greifen auf Maßnahmen des EFRE zurück. Da

- die FuE- und Innovationsförderung in Unternehmen, an Hochschulen und Forschungseinrichtungen,
- die Bereitstellung von Bildungs-, Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie Kommunikationsinfrastruktur und
- die einzelbetriebliche Investitionsförderung

Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen und Einkommen sowie Beschäftigung steigern, ist die strategische Auswahl von Maßnahmen begründet und richtig. Diese Maßnahmen werden den Konvergenz- und Aufholprozess Sachsen-Anhalts forcieren.

In der Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt spielen Infrastrukturinvestitionen in den drei Strategieschwerpunkten eine wichtige Rolle. Es wird empfohlen, im OP für den EFRE deutlicher hervorzuheben, dass bei den Infrastrukturinvestitionen, die sensibel auf den demographischen Wandel des Landes reagieren, eine Bedarfs- und Auslastungsprüfung vorgenommen wird, um den Aufbau von zukünftigen Überkapazitäten zu vermeiden.

Die Allokation der finanziellen Ressourcen spiegelt mit ihren großen Ausgabenblöcken die strategischen Intentionen des OP für den EFRE wider. Allein der Anteil der FuE- und Innovationsförderung ist aufgrund ihrer strategischen Bedeutung, verglichen mit Fördermaßnahmen, die aus Sicht der Ex-Ante-Evaluierung schwächere Wachstumsbeiträge aufweisen (Radwegförderung, Kindertagesstätten, Messebeteiligung, etc.), vergleichsweise gering. Deshalb wird empfohlen, die finanzielle Allokation der FuE- und Innovationsförderung zulasten dieser Bereiche zu stärken oder zumindest die freie Reserve hierzu zu verwenden.

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Sowohl auf der Ebene strategischer Ziele als auch auf der Ebene der Maßnahmen ist die Konzeption des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht nur intern, sondern auch zu den externen Referenzsystemen der EU und der Bundesrepublik

Deutschland kohärent. Die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind im Wesentlichen mit den übergeordneten Zielen der EU und der Bundesrepublik Deutschland deckungsgleich. Insofern sind von dieser kohärenten Strategie ausgeprägte Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Politikebenen zu erwarten.

Die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt stehen mit ihrer strategischen Ausrichtung nicht im Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum Nationalen Rahmenplan gegeben.

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse sind positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet, und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des EFRE im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

Allerdings wird empfohlen, die Wirkung einzelner Maßnahmen bzw. von Maßnahmenbündeln des EFRE auf die landespolitischen und fondsspezifischen Ziele noch genauer zu erfassen und zu bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, legt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftlicher Entscheidungsunterstützung nahe.

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des EFRE hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den EFRE auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abge-

stimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

4. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie

Im Kapitel 2 wurden bereits die Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie dargestellt und Bewertungsfragen angesprochen. Nach der Ex-Ante-Evaluierung der fondsspezifischen Programme wird die Diskussion und Bewertung im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Des Weiteren werden einige fondsübergreifende Bewertungen vorgenommen und Empfehlungen gegeben.

4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt benennt und beschreibt detailliert die wesentlichen Strukturdaten, Potenzialfaktoren und finanzielle Restriktionen sowie Stärken und Schwächen der Region. Sie beinhaltet damit alle notwendigen Informationen für die Strategieplanung. Die Analyse erfasst damit ausreichend klar Herausforderungen, Risiken, Bedarfsanforderungen und Triebkräfte für die strukturelle Entwicklung des Landes und benennt die relevanten Zielgruppen.

Für den Förderbedarf im Rahmen der EU-Fonds und somit für die allgemeine Förderstrategie des Landes wird eine zentrale Schlussfolgerung gezogen: Handlungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf die ökonomischen und sozialen Entwicklungsrückstände und weniger im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Das ist die wesentliche Botschaft der Analyse und diese Schlussfolgerung ist auf der Grundlage der durchgeführten Analyse nachvollziehbar und konsequent.

Der in der Analyse ermittelte Bedarf wird durch die vorliegende fondsübergreifende Strategie in wesentlichen Bereichen aufgegriffen. Mit den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung werden die Bedarfsanforderungen, wie z.B. der Abbau von Produktivitätsdefiziten und Einkommensdisparitäten, die Verbreiterung der wirtschaftlichen Basis und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, bedient. Die Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ berücksichtigen zudem Zielbeiträge hinsichtlich solcher Herausforderungen wie die Verbesserung der Innovationsperformance, den Abbau von Qualitätsdefiziten beim Humankapital oder die Verringerung von Mängeln in der Kapitalausstattung und bei der Liquidität. Schließlich berücksichtigen strategische Querschnittsziele, wie etwa „Umwelt und Naturschutz“ und „Chancengleichheit“, weitere identifizierte Erfordernisse für das Bundesland Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt alle empirisch relevanten Zusammenhänge erfasst und aufbereitet.

4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Die Landesregierung hat die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage als Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Dieses wird nachvollziehbar mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes begründet, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird. Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf, während ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht gesehen wird. Diese grundlegende Zielorientierung des Landes auf Wachstum und Beschäftigung ist einleuchtend und positiv zu werten.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Programmplanung zu den EU-Fonds drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Grundsätzlich wird konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können.

Im Ergebnis verschiedener Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der strategischen Ausrichtung von Programmen, Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkten und Maßnahmen einer wachstumsorientierten Variante, die zusätzlich Infrastrukturaspekte berücksichtigt, höchste Priorität einzuräumen. Diese Ausrichtung ist konsequent und nachvollziehbar.

In der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der bereits in Abbildung 1 aufgezeigt wurde. Dieser Finanzierungsmix erscheint fondsübergreifend angemessen und ausgewogen.

Angesichts dieser fondsübergreifenden Programmplanung fügt sich die fondsspezifische Planung und Finanzierung für den EFRE, den ESF und den ELER in das Gesamtbild ein. In der Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie der einzelnen Fonds wird deshalb im Wesentlichen hervorgehoben, dass die spezifische Programmplanung kohärent ist mit der übergeordneten allgemeinen Förderstrategie.

Natürlich gibt es in der Programmplanung auch Zielkonflikte, die politisch entschieden werden müssen. So ist etwa der Hochwasserschutz zweifellos eine wichtige landespolitische Aufgabe, doch er dient vornehmlich der Risikovorsorge und hat mit der genannten Zielsetzung „Wachstum und Beschäftigung“ nur mittelbar zu tun. Dabei ist hervorzuheben, dass die Vermeidung von Risiken wie Überflutung gerade für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Auch bei der Investitions- und Innovationsförderung im Bundesland Sachsen-Anhalt sind Konflikte nicht zu vermeiden. Maßnahmen in diesem Bereich führen oftmals zu Produktivitätsschüben, die

kurzfristige Beschäftigungsprobleme nach sich ziehen können. So wird es von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen abhängen, ob diese Konflikte reduziert werden können oder eine übergeordnete Entscheidung zugunsten eines Ziels erforderlich ist. Schließlich zeigt die Ausgestaltung des ESF, dass bei einer grundsätzlich wachstumsorientierten Ausrichtung eine ebenso vorhandene sozialpolitische Komponente Konfliktpotenzial birgt. Insgesamt ist die Landesregierung Sachsen-Anhalt mit Zielkonflikten in transparenter Weise und verantwortungsbewusst umgegangen, wobei die grundsätzliche wachstums- und beschäftigungspolitische Ausrichtung im Vordergrund steht.

4.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Die Gipfeltreffen in Lissabon 2000 und Göteborg 2001 haben das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie den nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Und diese strategische Orientierung auf Wachstum und Beschäftigung, Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit sowie Nachhaltigkeit ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 bekräftigt worden.

Wachstum und Beschäftigung spielen deshalb eine besondere Rolle in der europäischen Agenda, und die Fokussierung auf diese Ziele im Bundesland Sachsen-Anhalt unterstreicht die grundlegende Kohärenz der landesspezifischen Programmplanung im europäischen Rahmen. Diese spezifischen Bedingungen stellen eine angemessene und wirkungsvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dar und lassen zugleich deutliche Synergieeffekte erwarten. Trotz aller Übereinstimmung der grundlegenden Zielausrichtung finden sich in der Programmplanung für das Bundesland Sachsen-Anhalt landesspezifische Besonderheiten wider, so dass in diesem Sinne auch von einer gewissen Komplementarität zum generellen Vorgehen im europäischen Rahmen gesprochen werden kann.

Grundsätzlich ist die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt auch kongruent zur nationalen Gesamtstrategie, was positive Synergien in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Förderstrategien erwarten lässt. Insbesondere werden die in der nationalen Rahmenregelung vorgesehenen Maßnahmen in die Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt integriert, so dass von Kohärenz zwischen regionaler und nationaler Förderstrategie auszugehen ist.

Angemerkt sei, dass in der Programmplanung Gender-Aspekte ausreichend gewürdigt werden. Zum einen werden spezifische geschlechtsspezifisch-sensible Maßnahmen geplant, z.B. die Unterstützung wissenschaftlicher Karrieren von Frauen und die Förderung der Chancengleichheit in Beruf und Bildung. Zum anderen wurde der so genannte Gender-Mainstreaming-Ansatz in die gesamte Programmplanung integriert.

Der Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt kann schließlich ein wesentlicher gemeinschaftlicher Mehrwert attestiert werden. Dieser Mehrwert wird insbesondere zu folgenden drei Punkten gesehen. Erstens ist die konsequente und methodische Orientierung der Programmplanung hervorzuheben, wobei auch die wissenschaftliche Unterstützung gesucht

wird und in die Planung einfließt. Zweitens erlaubt der fondsübergreifende Ansatz eine integrierte Betrachtung der Programmplanung und eine Ausrichtung der fondsspezifischen Planung an diesem Gesamtbild. Drittens ist die Idee revolvierender Fonds als neuer Förderansatz hervorzuheben. Der allgemeinen wirtschaftspolitischen Diskussion folgend, wird hier ein Anreiz geschaffen, um die Finanzierung Erfolg versprechender Projekte zu verbessern und insgesamt die Effizienz der öffentlichen Förderung zu heben.

4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich entschlossen, die für diese Aufgabe notwendige Definition von Indikatoren weiter zu verbessern, sich dabei aber auf das Wesentliche zu beschränken. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden, was insbesondere für die Input- und Outputindikatoren gilt.

Die derzeit vorliegenden Programmentwürfe enthalten allerdings nur begrenzt geeignete Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was aber von der Europäischen Kommission verstärkt und zu Recht verlangt wird. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und den Grad der Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren, so dass die zu leistende Aufgabe bei entsprechender Unterstützung zu bewältigen ist.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, bei der Programmplanung zu den EU-Fonds und deren Umsetzung noch stärker auf Analysen zu setzen, die die Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel im Hinblick auf die landespolitischen Ziele, aber auch konkret in Bezug auf die schwerpunktspezifischen Ziele der einzelnen Fonds bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Die konkrete Programmierungsaufgabe könnte von wissenschaftlicher Seite wirkungsvoll durch interaktive Programmierungsansätze unterstützt werden. Konkret könnten mit einem solchen Ansatz Maßnahmen noch stärker zielorientiert ausgerichtet werden; Sparschwänge könnten bestmöglich berücksichtigt und ebenso unterschiedliche Ko-Finanzierungsmöglichkeiten im föderalen und supranationalen Kontext genutzt werden; und ein solcher Ansatz würde es erlauben, die vielfältigen politischen Restriktionen bei der Politikgestaltung optimal zu berücksichtigen. Der Ansatz wäre vor allem auch dazu geeignet, eine systematische Strategieentwicklung für geänderte Rahmenbedingungen, wie z.B. Budgetkürzungen oder der Verlust des Ziel-1-Status, zu unterstützen.

4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten in den OP des EFRE und des ESF sowie im EPLR des ELER hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht auf Datenbanken der Verwaltungsbehörden, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglichen. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

Im Folgenden sollen einige Anmerkungen zur Durchführung der Programme gemacht werden, die insbesondere auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode und im überregionalen Vergleich basieren:

- Allgemein sollte die Durchführung der Programme die vorhandenen Verwaltungsressourcen nicht überfordern. Vor diesem Hintergrund kann die im Land praktizierte übergreifende und in der Staatskanzlei angesiedelte Programmplanung als wegweisend bezeichnet werden, weil sie Arbeitsdoppelungen vermeiden hilft und die politische Kompromiss- und Konsensfindung vereinfacht.
- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt hat gezeigt, dass der Kommunikation und effizienten Abstimmung zwischen den Behörden ein besonderer Stellenwert zukommt, um zeitnah zu Ergebnissen zu gelangen. Im Rahmen der Implementierung ist deshalb insbesondere auf eine reibungslose Kommunikation zwischen der Programmkoordinierungsstelle, der Zahlstelle, den Verwaltungsbehörden und den zwischengeschalteten Stellen zu achten. Klare Verantwortlichkeiten sind hierfür festzulegen. So wäre es beispielsweise sehr gut, wenn sich die Programmkoordinierungsstelle auch weiterhin und verstärkt als Impulsgeber und Moderator verstehen würde.
- Um einen vollständigen Abfluss der Mittel der EU, aber auch von Mitteln aus der Ko-Finanzierung des Bundes zu erreichen, sind hohe Anforderungen an das Begleitsystem zu stellen. Der Finanzinput ist stets aktuell zu dokumentieren, um Engpässe und Störungen rechtzeitig identifizieren zu können, und insbesondere zum Ende der Förderperiode ist, um Anlastungsrisiken so gering wie möglich zu halten, auf einen rechtzeitigen Abfluss der Mittel zu achten.
- Für Bewertungen – nicht nur für die kommende Halbzeit- und die Ex-Post-Bewertung, sondern auch für die prozessbegleitenden (jährlichen) Bewertungen – sollte auf Externe zurückgegriffen werden, die eng mit den an der Umsetzung und eventuellen Modifizierung der Programmplanung beteiligten Behörden zusammenarbeiten. In diesem Sinne kann die Vorgehensweise bei der Ex-Ante-Evaluierung als besonders zweckmäßig angesehen wer-

den. Das gilt ebenfalls für die Bewertung und Entscheidungsunterstützung durch den Einbezug von Wirtschafts- und Sozialpartnern, wie sie im Bundesland Sachsen-Anhalt praktiziert wird.

- In diesem Zusammenhang ist auf einen wichtigen Unterschied zwischen Begleitung und Bewertung hinzuweisen (vgl. FORSTNER et al. 2004). Begleitung dient in erster Linie der Feinsteuerung der Programme und muss daher in engen zeitlichen Abständen erfolgen, um Anpassungen zeitnah und zielgerichtet vornehmen zu können und auch den Rechenschaftspflichten über den Einsatz öffentlicher Mittel nachzukommen. Zuständig hierfür sind richtigerweise die Programmbehörden. Aufgabe der Bewertung ist andererseits die fundierte Auswertung und Analyse, insbesondere bei der Ermittlung von Ergebnissen und Wirkungen. Diese Aufgabe ist besser extern durchzuführen, wobei natürlich auf eine enge Kooperation mit den relevanten Verwaltungs- und Fachbehörden zu achten ist.
- Die für die Förderperiode 2007-2013 vorgesehene kontinuierliche Begleitung und Bewertung sollte verstärkt für eine Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung und damit auch zu einem entsprechenden Capacity Building in den Verwaltungseinrichtungen genutzt werden. Hierzu kann die vorgesehene Technische Hilfe im Rahmen der EU-Fonds wirkungsvoll eingesetzt werden.
- Die begrenzten Finanzmittel der EU können im Bundesland Sachsen-Anhalt offensichtlich nicht adäquat durch Ko-Finanzierungen des Bundes und des Landes selbst aufgefangen werden, um alle Ressort- und Bedarfsanforderungen befriedigen zu können. Umso wichtiger erscheint es, die limitierenden Budgetmittel bestmöglich zu nutzen. Das unterstreicht einmal die Notwendigkeit eines noch stärker zielorientierten Programmierungsansatzes. Zum anderen bedeutet das in Bezug auf einzelne Maßnahmen, dass auf der Projektebene verstärkt die Idee einer Ausschreibung der Mittel im Sinne eines Wettbewerbs zum Tragen kommt. Potenzielle Projektträger sollten sich diesem Wettbewerb um die begrenzten Mittel stellen und nachweisen, dass sie den Anforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts gerecht werden. Gerade in Bezug auf wachstums- und beschäftigungsorientierte Projekte sollten Businesspläne Standard werden.

4.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Zusammenfassend lässt sich für die Programmplanung zu den EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 Folgendes sagen:

- Die sozio-ökonomische Analyse zur Ausgangssituation ist angemessen und führt zu einer richtigen Einschätzung der Stärken und Schwächen des Landes. Der ermittelte Bedarf ist eine geeignete Grundlage für die Strategieentwicklung und Programmplanung.
- Die Planung der einzelnen Programme, Schwerpunkte und Maßnahmen und deren Finanzierung sind auf der Grundlage der verfolgten Ziele insgesamt begründet und konsistent, wobei bei einzelnen Maßnahmen Abstimmungsbedarf mit der Europäischen Kommission gesehen wird. Die politischen Entscheidungen zu unvermeidbaren Zielkonflikten sind nachvollziehbar.

- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt fügt sich in die übergeordneten Vorgaben und Zielsetzungen der EU und der Bundesrepublik Deutschland ein; es werden keine Konflikte gesehen.
- Die Programmplanung nutzt Analysen zur Einschätzung der Wirkung von Maßnahmen und Programmen. Dieser Ansatz ist positiv zu bewerten, sollte aber weiterentwickelt werden. Insbesondere sollten die Wirkungsanalyse einzelner Maßnahmen und der gesamte Programmierungsansatz, auch mit Unterstützung von außen, konsequent und zielgerichtet ausgebaut werden.
- Das Durchführungssystem der geplanten Maßnahmen erscheint insgesamt angemessen. Die im Förderzeitraum vorgesehene Technische Hilfe sollte für eine kontinuierliche Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung genutzt werden. Bei der Ausschreibung von Fördermitteln sollte ein verstärkter Wettbewerb im Vordergrund stehen.

Insgesamt können die Vorgehensweise im Bundesland Sachsen-Anhalt und die bislang erzielten Ergebnisse als gutes Beispiel für die Programmplanung der EU-Fonds für die Förderperiode 2007-2013 angesehen werden. Die Anregungen und Empfehlungen in diesem Gutachten mögen helfen, noch bestehende Herausforderungen anzugehen und den Programmierungsansatz weiterzuentwickeln, um die landespolitischen Ziele bestmöglich zu erreichen.

Literatur

- ALECKE, B.; BRADLEY, J.; MITZE, T.; MORGENROTH E.; UNTIEDT, G. (2004): Modellgestützte Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der europäischen Struktur-
fondsförderung in Sachsen-Anhalt 2000-2006. Münster: GEFRA.
- BACHTLER, J. (2006): Evaluation of EU cohesion-policy: Research questions and policy
challenges. In: *Regional Studies* (40): 143-153.
- BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. (1998): *Wirtschaftswachstum*. München, Wien: Olden-
bourg.
- BERNHARDS, U.; KLOCKENBRING, C.; PLANKL, R.; RUDOW, K. (2003): Pilotfallstudie zur
Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten im Landkreis Freyung-
Grafenau. Arbeitsbericht 04/2003. Braunschweig: FAL.
- BRADLEY, J.; MORGENROTH, E.; UNTIEDT, G. (2003): Macro-regional evaluation of the
Structural Funds using the HERMIN modelling framework. In: *Italian Journal of
Regional Science* 3: 5-28.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006): *Nationaler strategischer
Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2006a): *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für
die Entwicklung ländlicher Räume*. Entwurf (Stand 30.05.2006) In:
<http://www.LEADERplus.de/data/000933A83BF4147F8CD76521C0A8D816.0.pdf>
(06.07.2006).
- BUNDESREGIERUNG (2006b): *Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland
für die Entwicklung ländlicher Räume*. Entwurf (Stand 07.06.2006) In:
<http://www.LEADERplus.de/data/000B4657FC61487B2DD6521C0A8D816.0.pdf>
(06.07.2006).
- BUNDESREGIERUNG (2005): *Nationales Reformprogramm Deutschland „Innovationen
forcieren – Sicher im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“*. Berlin.
- DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2006): *Rural
Development 2007-2013: Common Monitoring and Evaluation Framework: Draft
List Common Baseline, Output, Result and Impact Indicators*. Brussels: European
Commission.
- DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2005): *Rural
Development 2007-2013. Common Monitoring and Evaluation Framework. Draft
Guidelines for Ex ante Evaluation*. Brussels: European Commission.
- ELBE, S. (2006): *Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004 bis
2006: Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv*.
Darmstadt: SPRINT.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Entwurf Verordnung(EG) Nr. .../der Kommission vom ... mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. .../... des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Verordnung (EG) Nr. .../... des Europäischen Parlaments über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Arbeitsunterlagen der Europäischen Kommission vom 23. Mai 2006. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008). KOM(2005) 141endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. KOM(2004)492, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II. Geographical report Germany. In: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm.
- FASTERDING, F.; RIXEN, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig: FAL.
- FERTIG, M.; KLUVE, J.; SCHMIDT, C.M.; APEL, H.; FRIEDRICH, W.; HÄGELE, H.: (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. In: RWI Schriften 74. Berlin: Duncker& Humblot.
- FISCHER BOEL, M. (2005): Landwirtschaft und ländliche Räume in der EU 25 – ein Blick nach vorn. In: http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/index_en.htm (03.07.2006).
- FORSTNER, B.; EFKEN, J.; GRAJEWSKI, R. (2004): Arbeitsbericht zum Workshop: Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999: Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze. Braunschweig: FAL.
- GEFRA (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Münster: GEFRA.

- GEFRA und ESRI (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER; ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH INSTITUT) (2006): Wissenschaftliche Begleitung und Beratung bei der Programmierung des Einsatzes der EU-Fonds in den Jahren 2007-2013 und bei der Bewertung der Wirkungen der einzelnen Fördermaßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt. Münster: GEFRA.
- GEIßENDÖRFER, M.; SEIBERT, O.; MEYER, H. VON (1998): Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland. In: Berichte über Landwirtschaft 76: 540-579.
- GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK (2005): Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Methodische Arbeitspapiere. Entwurf eines Arbeitspapiers zur Ex-Ante-Bewertung. Brüssel: Europäische Kommission.
- ISW (INSTITUT FÜR STRUKTURPOLITIK UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG GGMBH) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms zum Einsatz der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Halle: ISW.
- IZA (FORSCHUNGSINSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT) (2006): „Hartz“-Reformen teilweise erfolgreich. In: IZA COMPACT (April/May 2006): 1-4.
- KARL, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumordnung (9): 249-258.
- KIRSCHKE, D.; DAENECKE, E.; HÄGER, A.; KÄSTNER, K.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005a): Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen: Ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. In: Berichte über Landwirtschaft 82 (4): 494-517.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A. (2006): Anmerkungen zum Scoring-Verfahren im Rahmen der Programmierung der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Berlin.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; GRAMS, M. (2005b): Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht 10-2005: 85-98.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005c): Co-financing and regional policy-making: The formulation of agri-environmental programmes in Saxony-Anhalt. DFG-Forschergruppe 497, SUTRA Working Paper 5. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. In: <http://www.agrar.hu-berlin.de/sutra/workingpaper/wp5/wp5.pdf> (09.02.2007).
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; NOLEPPA, S. (2005d): Entwicklung von Produkt- und Faktormärkten und landwirtschaftlichen Unternehmen in den neuen Bundesländern für die Jahre 2004 bis 2008/09. Gutachten im Auftrag der BVVG. Berlin.

- KIRSCHKE, D.; WEBER, G. (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht (10-2004): 61-73.
- KULTUSMINISTERIUM SACHSEN-ANHALT (2006): Planungshinweise: Mittelfristige Schulentwicklungsplanung. Magdeburg.
- LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und Maßnahmen. Bericht der Landesregierung Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Staatskanzlei.
- MARTIN, R.; TYLER, P. (2006): Evaluating the impact of structural funds on objective 1 regions: An exploratory discussion. In: *Regional Studies* (40): 201-210.
- MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2006): Entwurf des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) im Förderzeitraum 2007-2013. (Stand 10.08.06) Magdeburg: MLU.
- MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2005): Bericht zur Lage der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft und Tierschutzbericht des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg: MLU.
- NOLEPPA, S. (2005): Kosten- und Nutzenbewertungen zu Regionen Aktiv: Lübecker Bucht und Mecklenburgische Seenplatte. Berlin: agripol.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L55/20-29.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005): 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). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 277/1-40.
- ROTHGANG, M.; DEHIO, J.; LAGEMANN, B.; SCHIEMANN, F.; SCHULDT, K. (2004): Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds. In: *RWI-Materialien* (3), Essen.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a): Entwurf des Operationellen Programms für den EFRE. (Stand 19.07.06) Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b): Entwurf des Operationellen Programms für den ESF. (Stand 11.08.06) Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c): Finanzverteilung zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. (Stand 13.07.06) Magdeburg (unveröffentlicht).

- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006d): Indikatorenliste zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. Magdeburg (unveröffentlicht).
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006e): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und -maßnahmen (Kabinettsvorlage vom Juni 2006). Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005): Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Analyse der Ausgangslage, Förderprioritäten des Landes, Vorschläge der Ressorts in den festgelegten Politikfeldern. (Kabinettsvorlage vom Oktober 2005) Magdeburg.
- STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT (2004): Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt bis 2004 – Planungsgrundlage. Magdeburg.
- UNTIEDT, G. (2006): Indikatoren für die EU-Strukturfondsmaßnahmen in Sachsen-Anhalt: Einige Anmerkungen. Münster: GEFRA.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV. In: <http://www.bmelv.de>.

Kontakt:

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke

Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues
Fachgebiet Agrarpolitik
Luisenstr. 56
10099 Berlin
Tel.: + 49 – 30 – 20 93 62 56
E-Mail: dieter.kirschke@agr.ar.hu-berlin.de

Dr. Steffen Noleppa

agripol – network for policy advice GbR
Czarnikauer Str. 22
10439 Berlin
Tel.: + 49 – 30 – 24 72 44 03
E-Mail: noleppa@agripol.net