

2. PRIORITÄTEN DES LANDES SACHSEN-ANHALT FÜR DEN EINSATZ DER EU-FONDS 2007-2013

Oberziele der Landesregierung

Die Analyse der Ausgangslage in Sachsen-Anhalt hat zu dem Ergebnis geführt, dass ein erheblicher sozio-ökonomischer Entwicklungsrückstand fortbesteht. Das BIP je Einwohner bleibt deutlich hinter dem Bundes- und EU-Durchschnitt zurück, nach wie vor gibt es eine hohe Transferabhängigkeit, die Erwerbstätigenquote ist vergleichsweise niedrig und die Arbeitslosenquote fast doppelt so hoch wie im Bundes- und EU-Durchschnitt. Die Analyse hat ferner zu dem Ergebnis geführt, dass ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht vorhanden ist, wenngleich auch hier ein Handlungsbedarf zur Erreichung der europäischen, nationalen und landespolitischen Ziele besteht.

Für die Landesregierung Sachsen-Anhalts sind vor diesem Hintergrund die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation die Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der EU-Förderperiode 2007-2013. Mit der Priorität für Wachstum und Beschäftigung will die Landesregierung den mit der erneuerten Lissabon-Strategie verfolgten Zielen der EU Geltung verschaffen ohne dabei weitere Ziele, wie den Schutz von Natur und Umwelt und die Geschlechtergleichstellung zu vernachlässigen. Für die weitere, insgesamt nachhaltige Entwicklung in Sachsen-Anhalt müssen die Förderung von Wachstum, Beschäftigung sowie des Umwelt- und Naturschutzes in einem ausgewogenen, den vorrangigen Problemlagen angemessenem Verhältnis stehen. Die Prioritätensetzung für Wachstum und Beschäftigung zeigt, wie die Landesregierung aufgrund der Analyse dieser Problemlagen die in den Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission aufgeführten Gestaltungsspielräume interpretiert, um die Förderpolitik so auf die regionalen Belange auszurichten, dass die nachhaltige Entwicklung des Landes bestmöglich unterstützt werden kann.

Bedeutung der Ausrichtung der Förderpolitik für Wachstum und Beschäftigung

Die im Rahmen der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms 2000 bis 2006 durchgeführten Untersuchungen haben gezeigt, dass die wirtschaftliche Leistung (BIP) in Sachsen-Anhalt durch den Einsatz der EU-Fonds kurzfristig um 3 % und die Beschäftigung um 2,5 % erhöht wurden und somit eine bedeutende stabilisierende Wirkung hiervon ausgeht. Auch langfristig verbleiben positive Wirkungen für Wachstum und Beschäftigung, die das eigentliche Ziel der Interventionen der Strukturfonds sind. Ihr Umfang hängt allerdings maßgeblich davon ab, zu welchem Grad die Fördermittel auf Maßnahmen konzentriert werden, die nicht nur kurzfristig die Nachfrage erhöhen,

sondern zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Sachsen-Anhalts führen, welche die Angebotsseite der Wirtschaft stärken und damit nachhaltige Effekte haben.

Primäre Aufgabe der Programmierung der Förderpolitik in Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 2007-2013 wird es daher sein, den Fördermitteleinsatz auf Maßnahmen zu konzentrieren, die vor dem Hintergrund der vorhandenen Erkenntnisse zur Förderung von Konvergenz und zur Effizienz der Förderinstrumente, der analysierten Stärken und Schwächen des Landes und der spezifischen regionalen und nationalen Rahmenbedingungen für den Einsatz der EU-Fonds hohe und nachhaltige Wachstums- und Beschäftigungseffekte versprechen.

Bestimmungsfaktoren für wirtschaftliche Konvergenz

Die ökonomische Wachstumstheorie beschreibt Arbeit, Kapital und Wissen bzw. Innovation als die treibenden Kräfte wirtschaftlichen Wachstums. Insbesondere die neue Wachstumstheorie zeigt seit Mitte der 1980er Jahre auf, dass dem Produktionsfaktor Wissen die entscheidende Rolle beim Wachstumsprozess zukommt. Empirische Studien führen bis zu 90% des Wachstums entwickelter Volkswirtschaften auf Wissen bzw. Innovation zurück. Eine treibende Kraft dauerhaften Wachstums sind daher private Investitionen in Forschung und Entwicklung, die zu positiven externen Effekten führen, in dem Wissen angewandt, mitgeteilt und so vermehrt wird („Learning by doing“ bzw. Learning by using“). Diese positiven „Externalitäten“ des Wissens und das zu seiner Umsetzung erforderliche Humankapital wirken der mit steigendem Kapitaleinsatz abnehmenden Grenzproduktivität des Kapitals entgegen und erhöhen damit das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei innovativen Gütern, vornehmlich um Güter aus dem handelbaren Sektor handelt (insbesondere verarbeitendes Gewerbe, fernabsatzorientierte Dienstleistungen) und weniger um lokale Güter, so dass dem Sektor für handelbare Güter eine besondere Bedeutung für das Wachstum und die Beschäftigung einer Region zukommen.

Eckpunkte zum Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007 bis 2013

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der Landesregierung, der Ergebnisse der sozio-ökonomischen und umwelt- und naturschutzbezogenen Analyse der Ausgangslage sowie der Ergebnisse der Halbzeitevaluierungen orientiert sich der Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 an den folgenden Eckpunkten:

1. Die Förderpolitik hat sich im Grundsatz bewährt. In der Grundkonzeption, wenn auch nicht in jedem Detail, ist sie sachgerecht. Eine grundlegende Neuausrichtung ist nicht erforderlich.
- Die zur Halbzeit der Förderperiode 2000 bis 2006 durchgeführten Evaluierungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Fördermittel überwiegend sinnvoll für Wach-

tum und Beschäftigung eingesetzt wurden. Wo dies nicht der Fall war, hat die Landesregierung in Folge der Halbzeitbewertung umgesteuert.

- Viele der derzeit angebotenen Patentrezepte zur Förderpolitik sind – wo sie sinnvolle Ansatzpunkte enthalten - bereits längst Praxis. Einseitige Verabsolutierungen halten einer näheren Prüfung nicht stand. Dies gilt sowohl für die Vorstellung, die Förderung nunmehr zu Lasten der Infrastruktur vorwiegend auf den Unternehmenssektor zu konzentrieren (z.B. Dohnanyi-Gruppe), als auch für die viel diskutierte Konzentration der Fördermittel auf einzelne Agglomerationen oder Cluster.
2. Die voraussichtlich geringere Mittelausstattung der EU-Fonds nach 2006 sowie die rückläufigen Einnahmen im Landeshaushalt erfordern Prioritätensetzungen in der Förderpolitik des Landes.
- Aufgrund der Neuverteilung der EU-Mittel für die Strukturpolitik und in Abhängigkeit vom zukünftigen Förderstatus der Region Halle ist mit einem sinkenden EU-Fördervolumen zu rechnen.
 - Die Einnahmen im Landeshaushalt werden in Folge der demographischen Entwicklung und rückläufiger SOBEZ bis 2015 um voraussichtlich nominal 16 % abnehmen.
 - Damit sinkt der finanzielle Rahmen für die Förderpolitik in Sachsen-Anhalt. Es sind Schwerpunktsetzungen, Niveaueinpassungen und eine Straffung der Förderpalette notwendig.
 - Die Setzung von Förderprioritäten handelt daher weniger von der Frage, an welcher Stelle der Mitteleinsatz verstärkt werden soll, sondern vielmehr von der Frage, in welchen Bereichen Kürzungen unterbleiben oder unterdurchschnittlich ausfallen sollen.
3. Um Wachstum und Beschäftigung nachhaltig zu unterstützen, setzt das Land Sachsen-Anhalt förderpolitische Prioritäten erstens im Bereich „Forschung, Entwicklung und Innovation“, zweiten im Bereich „Bildung“ sowie drittens bei der Investitionsförderung und dem Abbau von Finanzierungshemmnissen der Unternehmen.
- Forschung, Entwicklung und Innovation, Bildung und eine gute Kapitalausstattung sind die zentralen Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und damit für die Schaffung und Sicherung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.
 - Sachsen-Anhalt weist – wie die sozio-ökonomische Analyse gezeigt hat – bei allen drei Potenzialfaktoren noch deutliche Schwächen auf. Ihre Überwindung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation sowie für den Abbau der Transferabhängigkeit.

- Die Schwerpunktsetzung des Landes ist somit durch die vorliegenden theoretischen und empirischen Kenntnisse zu den Bestimmungsfaktoren nachhaltigen Wachstums gut gesichert und orientiert sich am Abbau der analysierten Engpässe des Konvergenzprozesses.
4. Im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation sollen insbesondere die FuE-Kapazität der Unternehmen gestärkt und der Transfer zwischen Wirtschaft und Wissenschaft verbessert werden.
- Instrumentelle Ansatzpunkte für diese Zielsetzungen sind:
 - Verbesserung der Finanzierung betrieblicher Innovationen durch Zuschüsse für Verbundvorhaben und innovative Einzelprojekte durch eine Optimierung und Öffnung mittelstandsbezogener Finanzierungsinstrumente (z.B. Mittelstands- und Technologiedarlehen, Beteiligungen)
 - Verbesserung der Personalausstattung der Unternehmen durch Personaltransfer aus Hochschulen, z.B. durch Weiterbildung, Innovationsassistenten, Praktika und Diplomarbeiten insbesondere für den Bedarf von KMU
 - Verbreiterung der technologieorientierten Unternehmenslandschaft durch Förderung von Ausgründungen aus den Wissenschaftseinrichtungen
 - Weiterentwicklung der FuE-Infrastruktur (z.B. Hochschulbau und Investitionen in die außeruniversitären Einrichtungen sowie Pilotanlagen, Testzentren und Technologietransferlandschaft)
 - Förderung von Clustermanagement und Netzwerken zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen
 - Verbesserung der Anwendungsorientierung der Forschungsleistungen im Hinblick auf die heimische Wirtschaft
 - Verstärkte Generierung von Patenten im Hochschulbereich und bessere Verwertung von Patenten in der Wirtschaft.
 - Konzeptionell kommt es darauf an, den bereits eingeschlagenen Weg der Konzentration und Schwerpunktbildung im Bereich der öffentlichen Forschung fortzuführen und die Effizienz des Technologietransfers zu verbessern.
5. Im Bereich der Bildung bedarf es zum einen einer systematischen Stärkung der Bildungs- und Erziehungseinrichtungen von der Krippe bis zur Hochschule. Zum anderen ist vorgesehen, die Qualifizierung der Beschäftigten und die Förderung der unternehmerischen Selbständigkeit in den Mittelpunkt der Förderpolitik zu stellen.
- Die EU-Verordnungen geben Raum für neue Ansätze zur Förderung der infrastrukturellen Ausstattung der vorschulischen und allgemeinbildenden Einrichtungen wie

auch zur Qualifizierung der Erziehungs- und Lehrkräfte. Dieser Raum soll im Rahmen einer systematischen Konzeption des Landes zur Stärkung des Humanpotenzials in Sachsen-Anhalt genutzt werden.

- Dabei geht es vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung u.a. darum, die hohe Schulabbrecherquote zu senken und insgesamt betrachtet einen größeren Anteil der Bevölkerung an höhere Bildungsabschlüsse heranzuführen.
 - Im Bereich der Qualifizierung von Beschäftigung gilt es, neben Bewährtem (z.B. Fortführung der bisherigen Landesrichtlinie zur Qualifizierung) vor allem die Hochschulen verstärkt in die Weiterbildung einzubinden, z.B. durch die Einrichtung von Weiterbildungsstudiengängen, die Förderung von wissenschaftlichem Nachwuchs und Lehre in Innovations- und Transferschwerpunkten sowie nachakademische Qualifizierung im Zusammenspiel zwischen Hochschulen, An-Instituten und KMU.
 - Zudem sollen die Spielräume der Verordnungen zur Förderung von wissenschaftlichem Nachwuchs an den Hochschulen in Schwerpunkten des Innovations- und Transfersgeschehens genutzt werden.
 - Eine Erhöhung der Selbständigenquote erfordert bedarfsgerechte Maßnahmen zur Verbesserung des Gründerklimas. So soll beispielsweise neben die landesweite Finanzierung von Existenzgründerlotsen zukünftig ein hochwertiges Qualifizierungsangebot für besonders erfolgversprechende Unternehmensgründungen treten.
6. Die Priorität „Investitions- und Unternehmensfinanzierung“ zielt darauf ab, die Export-Basis des Landes zu verbreitern und die Produktionslücke abzubauen.
- Vorbehaltlich einer Neuordnung der Bund-Länder-Mischfinanzierungen im Rahmen der Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Föderalismusreform werden die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Agrarstruktur- und Küstenschutz“ auch zukünftig Hauptinstrument zur Förderung von Investitionen bleiben. Ihre zukünftige Ausgestaltung wird u.a. davon abhängen, ob die steuerliche Investitionsförderung über das Jahr 2006 hinaus fortbesteht.
 - Über die Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft und der Ernährungswirtschaft kann die Bindegliedfunktion zwischen Rohstoffproduktion und Weiterverarbeitung im Land gestärkt werden. Insbesondere die Änderungen infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die weitere Liberalisierung des Welthandels werden zu einer stärkeren Marktorientierung führen. Diese Änderungen sind eine Herausforderung, bieten aber auch eine Chance, durch Neuausrichtung und Spezialisierung die Export-Basis zu verbreitern und dadurch neue Wachstumspotentiale zu erschließen.
 - In Ergänzung zur Förderung durch verlorene Zuschüsse sollen zum Abbau von Finanzierungshemmnissen der Unternehmen – aber auch in anderen Bereichen – verstärkt revolvingierende Förderfonds aufgebaut werden, aus denen Darlehens- und

Beteiligungsinstrumente finanziert werden. Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für einen sparsamen und effizienten Einsatz von Fördermitteln und zur Sicherung von Fördermöglichkeiten über die Förderperiode hinaus. Angesichts abnehmender finanzieller Handlungsspielräume ist die allmähliche Umorientierung auf revolvingende Förderfonds ohne Alternative.

7. Alle EU-Fonds tragen zur Umsetzung der Prioritäten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ und damit zur Erfüllung des Wachstums- und Beschäftigungszieles bei.
 - Im Bereich des EFRE soll sich die Prioritätensetzung u.a. in der formalen Schwerpunktbildung niederschlagen, indem neben einem Schwerpunkt „Investitions- und Unternehmensfinanzierung“ und einem Schwerpunkt „Infrastrukturen“ ein neuer Schwerpunkt „Forschung, Bildung, Innovation und Unternehmertum“ angestrebt wird.
 - Im Bereich des ESF sollen die Maßnahmen zur wachstumsorientierten Qualifizierung und zur Förderung und Integration von Jugendlichen und damit die Maßnahmen zugunsten des ersten Arbeitsmarktes ein stärkeres Gewicht erhalten.
 - Im Bereich des ELER kann insbesondere durch Maßnahmen zur Stärkung der Tierproduktion, der Veredelung tierischer Erzeugnisse und der Ernährungswirtschaft sowie durch die Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zum Wachstums- und Beschäftigungsziel beigetragen werden. Die ELER-Verordnung enthält neue Fördermöglichkeiten für Investitionen, z.B. für Kleinstunternehmen und für die Qualifizierung der Beschäftigten im ländlichen Raum. Um die verfügbaren, knapperen EU-Mittel effizient zu nutzen, sollen sich die Landesprioritäten auch beim Einsatz des ELER niederschlagen. Dazu wird das breite Förderspektrum des ELER für geeignete Maßnahmen unabhängig von der Ressortzuständigkeit offengehalten, wie dies beim EFRE und ESF bereits der Fall ist.
 - Die Festlegungen des Kabinetts vom 14. Juni 2005 zu den Schwerpunkten des EFRE, ESF und ELER sind zu den vorgenommenen Prioritätensetzungen kongruent.

8. Begleitend zu den Prioritäten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ kommt es darauf an, die Infrastruktur des Landes zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung weiter auszubauen bzw. anzupassen.
 - Die Bewertungen zur Halbzeit der laufenden Förderperiode haben gezeigt, dass es in den meisten Förderfeldern (Verkehrsinfrastruktur, Städtebau, Dorferneuerung, Tourismusförderung etc.) Maßnahmen gibt, die geringere oder höhere Beiträge für nachhaltiges Wachstum und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze erwarten lassen.

- Die Landesregierung wird die nunmehr vorliegenden Überlegungen einzelner Fachressorts und der Wirtschafts- und Sozialpartner zur zukünftigen Förderpalette entsprechend dem Zeitplan einer detaillierten Bewertung in Bezug auf die Zielbeiträge unterziehen und auf dieser Basis Entscheidungen über die Aufnahme einzelner Maßnahme und ihrer finanziellen Gewichtung treffen.
 - In die Bewertung sind neben den Zielbeiträgen der Maßnahmen auch der erreichte Ausstattungsgrad und der zukünftige – insbesondere durch die demographische Entwicklung bedingte – Ausstattungsbedarf zu berücksichtigen.
 - So sind zum Beispiel durch Maßnahmen in den Bereichen der Verkehrsinfrastruktur und der wirtschaftsnahen Infrastruktur zwar prinzipiell hohe Wachstums- und Beschäftigungsbeiträge zu erwarten. Die sozio-ökonomische Analyse zeigt jedoch, dass hier teilweise – insbesondere bei den Gewerbegebieten – Ausstattungsgrade erreicht wurden, die eine deutliche Mittelkonzentration auf noch bestehen Lücken erlauben. Über diese Konzentration werden die im Vergleich zu den strukturschwachen Westflächenländern noch bestehenden Engpässe rascher behoben werden können.
9. Die Ausrichtung der Förderpolitik auf Wachstum und Beschäftigung trägt gleichzeitig zum Ziel der Landesregierung bei, die Bevölkerungsverluste zu vermindern und den Folgen der demographischen Entwicklung entgegenzusteuern.
- Die Entscheidung, den Lebensmittelpunkt zu verlagern und in einer anderen Region ein neues berufliches und persönlichen Umfeld aufzubauen, hängt in erster Linie von den regional verfügbaren Möglichkeiten zur Einkommenserzielung und zur Teilhabe am Erwerbsleben ab.
 - Die Priorität Wachstum und Beschäftigung ist daher der zentrale Ansatzpunkt zur Beeinflussung der demographischen Entwicklung.
 - Die in der Grundtendenz nicht abwendbare Bevölkerungsentwicklung ist auf Basis eines Demografie-Checks bei allen Planungen zu berücksichtigen, insbesondere hinsichtlich der zukünftig qualitativ und quantitativ erforderlichen und ökonomisch tragbaren Infrastrukturausstattung.
 - Die umfassenden Angebote des Landes im Bereich der Kinderbetreuung sind ein wesentlicher Beitrag zur Vereinbarung von Familie und Beruf und damit auch zur Sicherung eines in der Zukunft ausreichenden Fachkräfteangebots. Mit dem Einsatz der EU-Fonds können diese Leistungen und der damit verbundene Standortvorteil erhalten und weiterentwickelt werden.
 - Durch die Schwerpunktsetzung im Bereich der wachstumsorientierten Qualifizierung sowie der Integration und Förderung von Jugendlichen trägt das Land aktiv zur Aneignung, Anpassung und Aufwertung der Qualifikationen bei. Damit wird auch den Unternehmen geholfen, sich auf den demografischen Wandel einzustellen.

10. Gender-Mainstreaming ist ein Querschnittsziel der Landesregierung beim Einsatz der EU-Fonds.
 - Ein zentraler und neuer Ansatz im Rahmen des Einsatzes der EU-Fonds soll die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Investitionen im Erziehungs- und Bildungssektor sein.
 - Darüber hinaus sollen bewährter Ansätze mit teilweise neuen Akzentuierungen fortgeführt werden (z.B. Berufsorientierung auf zukunftsorientierte Berufe insbesondere für Mädchen, spezifische Förderung von Existenzgründerinnen).

11. Dort wo dies möglich ist, sollen die EU-Fonds auch zur Finanzierung von Maßnahmen herangezogen werden, die der Erreichung von vorgeschriebenen Standards, z.B. der EU dienen.
 - Beispiele hierfür sind die Verpflichtungen des Landes im Rahmen von NATURA 2000, der Wasserrahmenrichtlinie, der Abfallrahmenrichtlinie, zur Erfüllung der durch die EU gesetzten Anforderungen an die Luftqualität und die Gefahrenabwehr im Altbergbau.

12. Die Analyse der Ausgangslage hat gezeigt, dass sich die vorrangigen Problemlagen und Entwicklungsrückstände in den Städten und im ländlichen Raum nicht grundlegend unterscheiden. Die formulierte Förderstrategie ist daher gleichermaßen der Rahmen für die Förderung der Städte als auch des ländlichen Raumes, bedarf aber einer regionalen Spezifizierung.
 - Um die Integration der Förderung unter räumlich spezifischen Gesichtspunkte zu ermöglichen, hat die Landesregierung in Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern verschiedene Initiativen ergriffen (Integrierte Ansätze im Rahmen der Städtebauförderung, Spezifizierung der Entwicklungspotenziale seitens der Großstädte des Landes, Allianz für den ländlichen Raum in Verbindung mit den ILEK)
 - Bei der Fortentwicklung dieser Ansätze im Rahmen der weiteren Konkretisierung der Förderstrategie des Landes kommt es darauf an, über die Erschließung der räumlich spezifischen Entwicklungspotenziale einen möglichst großen Beitrag zu den Oberzielen des Landes zu erreichen.

13. Das Ausgabenniveau wird in den nächsten Jahren absolut deutlich sinken. Das bedeutet auch, dass für drittmittelfinanzierte Programme des Bundes oder der EU künftig noch weniger Kofinanzierungsmittel des Landes bereitstehen werden.
- Daher sollten künftige Programme
 - einen für das Land günstigen Kofinanzierungsanteil aufweisen, d.h. den maximalen Kofinanzierungsanteil der EU voll ausschöpfen,
 - die Kombination von Drittmitteln ermöglichen und wo möglich forcieren (z.B. im Rahmen von PPP),
 - möglichst flexibel einsetzbar sein (inhaltlich wie zeitlich),
 - verstärkt auf die Instrumente revolvingender Fonds und Darlehen zurückgreifen.
 - Zur Milderung der Kofinanzierungsprobleme der Kommunen wird das Land die Einrichtung eines kommunalen Darlehensfonds prüfen.
 - Doppelungen zu Bundesprogrammen sollen vermieden werden. Wo Bundesprogramme bestehen, soll das Land auf landeseigene Förderprogramme verzichten. Es kommt darauf an, die Bundesprogramme umfangreich zu nutzen.
 - Wo Überschneidungen zwischen Landes- und Bundesprogramme bestehen, sollen diese abgebaut werden. Das Land Sachsen-Anhalt setzt sich daher dafür ein, dass der Bund in der kommenden Förderperiode auf ein ESF-Bundesprogramm verzichtet.