



Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für
das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR
in Sachsen-Anhalt 2014-2020

Dieter Kirschke, Helmut Karl,
Steffen Noleppa und Astrid Häger

Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

im Rahmen der

Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020

von

Dieter Kirschke und Astrid Häger
Humboldt-Universität zu Berlin

Helmut Karl
Ruhr-Universität Bochum

Steffen Noleppa
agripol – network for policy advice GbR, Berlin

Berlin, September 2012



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
1. Einleitung	1
2. Kritische Würdigung des Analyseansatzes	4
3. Diskussion der Analyse nach thematischen Zielen	11
TZ 01: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation.....	11
TZ 02: Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien.....	12
TZ 03: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen und des Agrarsektors (beim ELER).....	13
TZ 04: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft.....	17
TZ 05: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements.....	18
TZ 06: Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz.....	19
TZ 07: Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen.....	21
TZ 08: Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte.....	22
TZ 09: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut.....	23
TZ 10: Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen.....	24
TZ 11: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung.....	25
4. Ausblick auf die weitere Ex-ante-Evaluierung und die Programmplanung	26
Literatur	27



Abkürzungsverzeichnis

BIP	– Bruttoinlandsprodukt
EFRE	– Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	– Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums
EPLR	– Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	– Europäischer Sozialfonds
EU	– Europäische Union
FuE	– Forschung und Entwicklung
IAB	– Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IKT	– Informations- und Kommunikationstechnologien
KMU	– Kleine und mittlere Unternehmen
OP	– Operationelles Programm
ÖPNV	– Öffentlicher Personennahverkehr
SÖA	– Sozioökonomische Analyse
SUP	– Strategische Umweltprüfung
SWOT	– Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken)
TZ	– Thematisches Ziel



1. Einleitung

Einordnung

Die Strukturfonds in der Europäischen Union (EU), zu denen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gehören, stellen ein zentrales finanzpolitisches Instrument der Gemeinschaftspolitik dar. Für den Zeitraum 2014-2020 soll nach Vorgabe der Europäischen Kommission der Einsatz dieser Strukturfonds stark ergebnisorientiert sein (GD Regio, 2012). Auf diese Weise soll ein Beitrag zur EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, die Strategie Europa 2020, geleistet werden. Für die Strukturfonds setzt das in den Regionen zweckmäßig konzipierte Programme voraus, die sowohl den Europäischen als auch den regionalen Anforderungen Rechnung tragen und auf die gewünschten Resultate der Strategie Europa 2020 abzielen. In diesem Kontext soll die Ex-ante-Evaluierung gewährleisten, dass in den Operationellen Programmen (OP) für den EFRE (EFRE-OP) und den ESF (ESF-OP) sowie im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) die Interventionslogik klar formuliert und aufgezeigt wird, welcher konkrete Beitrag zur Strategie Europa 2020 geleistet wird. Die Ex-ante-Evaluierung soll zudem die Etablierung eines sinnvollen Monitoringsystems unterstützen.

Grundsätzlich ist die Ex-ante-Evaluierung als Unterstützungsprozess anzulegen, d.h. klar zu formulierende und an den Bedürfnissen einzelner Programme ausgerichtete Empfehlungen aus der Evaluierung fließen in den Gestaltungsprozess der Programmplanung ein (GD Regio, 2012). Das Land Sachsen-Anhalt ist sich dieser komplexen Gestaltungsaufgabe und der besonderen Stellung der Ex-ante-Evaluierung im Programmplanungsprozess bewusst und legt Wert auf eine umfassende und konsistente Bewertung. Die Ex-ante-Evaluierung wird formal entsprechend des von der Europäischen Kommission konzipierten und formulierten Leitfadens für die Ex-ante-Evaluierung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 (GD Regio, 2012) durchgeführt. Im Rahmen eines interaktiven und iterativen Prozesses erfolgt durch die Gutachter eine partnerschaftliche und dennoch unabhängige sowie methodenbasierte Bewertung von formulierter Programmstrategie, definierten Indikatoren für die Zielerreichung, vorgesehenen Maßnahmen und entsprechenden finanziellen Zuwendungen sowie beabsichtigten Beiträgen zur Strategie Europa 2020. Zusätzlich wird eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorgenommen.

In Sachsen-Anhalt beginnt die Ex-ante-Evaluierung vor der eigentlichen Programmplanung mit der Bewertung der Sozioökonomischen Analyse (SÖA) inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) des Landes für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen Anhalt 2014-2020. Im Folgenden werden die vorgelegte SÖA und SWOT-Analyse einer Bewertung unterzogen.



Grundlegendes Bewertungsverständnis

Wie jedes Politikbewertungsproblem folgt die Bewertung der Planung und des Einsatzes von Strukturfonds im Grunde einer einfachen Logik: Der Einsatz von Instrumenten und Finanzmitteln ist so zu gestalten, dass die politischen Ziele bestmöglich erreicht werden. Im Zentrum der Betrachtung steht also der so genannte Ziel-Mittel-Zusammenhang, den wir in Bezug auf die gesamte Ex-ante-Evaluierung in folgenden Schritten diskutieren:

- Die politisch verfolgten Ziele sind zu definieren, zu operationalisieren und durch geeignete Indikatoren zu unterlegen (*Zieldefinition*).
- Für einzelne Ziele ist ein Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen und politischer Handlungsbedarf zu identifizieren; ein politischer Handlungsbedarf liegt vor, wenn die (tatsächliche) Ist-Situation von der (gewünschten) Soll-Situation abweicht (*Soll-Ist-Vergleich*).
- Im nächsten Schritt sind die relevanten Ziele zu gewichten, d.h. es ist eine aggregierte Zielfunktion (Präferenzfunktion) für den politischen Entscheidungsträger zu formulieren. Mit anderen Worten: Ziele sind im Rahmen eines in sich konsistenten politischen Programms zu integrieren (*Zielgewichtung*).
- Bei der Definition von Mitteln (Instrumenten, Maßnahmen, Politiken) sind solche zu berücksichtigen, die einen Beitrag zur Erreichung der verfolgten Ziele leisten können (*Mitteldefinition*).
- Dieser Zielbeitrag von Mitteln ist in einer Wirkungsanalyse (Impact-Analyse) zu erfassen. Es ist offensichtlich, dass Mittel mit einem vergleichsweise hohen Wirkungsbeitrag eher geeignet sind, die politischen Ziele zu erreichen, als Mittel mit einem eher geringeren Wirkungsbeitrag (*Wirkungsanalyse*).
- Im nächsten Schritt sind dann die Rahmenbedingungen oder Restriktionen zu formulieren, unter denen sich der Einsatz von Mitteln vollzieht. Solche Rahmenbedingungen können durch die Situation im betrachteten Land gegeben sein, z.B. durch den Finanzrahmen für die Kofinanzierung von Strukturmaßnahmen, oder durch übergeordnete Vorgaben, wie das bei der Nutzung von EU-Strukturfonds der Fall ist (*Restriktionen*).
- Schließlich ist das Finanzvolumen, d.h. das Budget für einzelne Mittel (Instrumente, Maßnahmen, Politiken), so festzulegen, dass es den politischen Prioritäten entspricht und sicherstellt, dass die politischen Ziele bestmöglich erreicht werden (*Budgetierung*).

Die Programmierung von EU-Strukturfonds ist damit im Grunde genommen ein klassisches Optimierungsproblem. In den Wirtschaftswissenschaften entspricht die Lösung dieses Problems der Maximierung einer aggregierten Zielfunktion (Präferenzfunktion) unter Berücksichtigung der Wirkung von Instrumenten auf die verfolgten Ziele sowie Beachtung der relevanten Restriktionen. Gesucht wird jene Allokation von Finanzmitteln auf einzelne



strukturpolitische Instrumente, die die Zielfunktion maximiert. So klar und einfach dieser grundlegende Bewertungsansatz ist, so offensichtlich ist Strukturpolitik keine schlichte Maximierungsaufgabe. Tatsächlich ist die Programmplanung von EU-Strukturfonds vielmehr eine komplexe politische Gestaltungsaufgabe, die sich darum bemüht, konsistente Programme zu entwickeln, mit denen eine Entwicklung initiiert werden kann, die den politischen Präferenzen entspricht. Mit der Ex-ante-Evaluierung soll dieser Programmierungsprozess wirkungsvoll unterstützt werden.

Vorgehensweise

Die SÖA und SWOT-Analyse für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 wurde vom Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH in Zusammenarbeit mit der Prognos AG und der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH erarbeitet. Die Struktur dieser SÖA orientiert sich im Wesentlichen an den insgesamt elf Thematischen Zielen (TZ), die die Europäische Kommission als zentrale Ziele für den Einsatz von EU-Strukturfonds formuliert. Auf dieser Grundlage wird für jedes TZ eine SWOT-Analyse durchgeführt, die dann in Handlungsempfehlungen für die anstehende Programmplanung mündet.

Die folgende Bewertung der SÖA und SWOT-Analyse geht von unserem grundlegenden Bewertungsverständnis aus. Zunächst wird der vorgelegte Analyseansatz insgesamt kritisch gewürdigt. Es schließt sich eine spezielle Diskussion der vorgelegten Analyse an, die sich an den einzelnen TZ orientiert und sich auf für uns wichtige Punkte der SÖA, der SWOT-Analyse und der Handlungsempfehlungen konzentriert. Die Bewertung schließt mit einem Ausblick auf die weitere Ex-ante-Evaluierung und Programmplanung ab.

Insgesamt haben wir von der vorgelegten Analyse einen grundsätzlich positiven Eindruck, um diese Einschätzung hier bereits vorwegzunehmen. Die Analyse bietet eine gute Informationsgrundlage für die weitere Diskussion, und die Einschätzungen und Handlungsempfehlungen sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Formulierung des EFRE-OP, des ESF-OP und des EPLR. Wenn wir im Folgenden vor allem die kritischen Punkte und offenen Fragen der vorgelegten Analyse betonen, liegt das in unserer Aufgabenstellung begründet. Mit unserer folgenden Bewertung möchten wir gerade diese Punkte ansprechen, um auf diese Weise unseren Beitrag zur weiteren Verbesserung der Programmplanung zu leisten.



2. Kritische Würdigung des Analyseansatzes

In der vorgelegten Analyse werden zunächst wesentliche Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt beschrieben. In der SÖA wird dann die Situation des Landes in Bezug auf die TZ reflektiert, woran sich mit der SWOT-Analyse die Identifizierung von Handlungs- und Förderbedarfen anschließt. Es folgen eine Fokussierung auf Zielprioritäten und grundlegende Empfehlungen für die Nutzung der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014-2020.

Diese Vorgehensweise spricht wichtige und relevante Elemente des von uns angesprochenen Politikbewertungsproblems an. Vom Postulat einer konsequenten Ziel-Mittel-Analyse ist die vorgelegte Analyse freilich noch entfernt, was nur bedingt zu kritisieren ist, weil eine solche weitergehende Analyse im Rahmen der SÖA und SWOT-Analyse kaum zu leisten ist und auch der weiteren Programmplanung vorbehalten bleibt. Allerdings hätte sich die Analyse stringenter an der geforderten Ziel-Mittel-Betrachtung orientieren können, und an verschiedenen Stellen gibt es Fragezeichen und Klärungsbedarf. Die im Folgenden angesprochenen Punkte orientieren sich an unserem oben beschriebenen Bewertungsansatz.

Zieldefinition

Die Diskussion der mit dem Einsatz von EU-Strukturfonds verfolgten Ziele nimmt in der Analyse breiten Raum ein. Die Autoren orientieren sich an der von der Europäischen Kommission vorgelegten Systematik der TZ. Das ist naheliegend und erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Diskussion. Allerdings findet sich keine explizite eigene Reflexion über die Relevanz dieser TZ im Kontext des Landes Sachsen-Anhalt. Es wäre wünschenswert gewesen zu erfahren und begründet zu sehen, welche der TZ die Autoren aus landesspezifischer Sicht für mehr oder weniger relevant einschätzen.

Eine solche Einschätzung über eine unterschiedliche Relevanz der TZ findet sich implizit in den von den Autoren gegebenen Schlussfolgerungen am Ende der Analyse. So messen die Autoren dem TZ 01, dem TZ 03 und dem TZ 04 sowie bildungsorientierten Zielen (z.B. TZ 10) offensichtlich einen besonderen Stellenwert zu, was richtig sein mag, aber nicht weiter ausgeführt oder begründet wird. Es findet sich zwar der Hinweis, dass bei dieser Einschätzung der Relevanz von Zielen Einordnungen und Vorgaben der Europäischen Kommission eine Rolle gespielt haben; allerdings wäre es wichtig, solche Überlegungen genauer zu erläutern und zu kennzeichnen sowie im Hinblick auf spezifische Problemlagen im Land Sachsen-Anhalt zu reflektieren.

Tatsächlich sollten die mit den EU-Strukturfonds verfolgten Ziele der Europäischen Kommission stets integriert und abgestimmt mit den politischen Zielen des Landes Sachsen-Anhalt konzipiert werden. Dabei tragen Ziele einen subjektiven Charakter, weil sie auf demokratisch legitimierten Präferenzen beruhen. Sie sind im Sinne von Werturteilen nicht



objektiv begründbar, und so kann es für die Ziele von Sachsen-Anhalt auch keine extern abgeleitete Begründung der Relevanz von Zielen geben, die sich nicht aus der Zielsetzung des politischen Entscheidungsträgers ergibt. In der Analyse ist dieser Punkt an keiner Stelle thematisiert, und es ist eine konkrete Frage, wo und wie konkrete Zielvorstellungen des politischen Entscheidungsträgers in Sachsen-Anhalt in die Analyse bzw. in die formulierten Empfehlungen der Autoren eingeflossen sind oder etwa nicht.

Ziele sind in geeigneter Weise zu beschreiben und durch Indikatoren zu belegen, mit deren Hilfe man den Erreichungsgrad von Zielen erfassen kann. In die vorgelegte Analyse fließt eine Vielzahl von relevanten Zielindikatoren ein, die eine solide Grundlage für die weitere Programmplanung darstellen. Knapp ist die Analyse in der Betrachtung der Eignung einzelner Indikatoren für eine konkrete Zielbeschreibung. So ist es bspw. keineswegs trivial, über geeignete Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit eines Sektors nachzudenken, und aus wissenschaftlicher Sicht wird es auch nicht „den einen Indikator“ oder „die richtigen geeigneten Indikatoren“ geben. In der Analyse gibt es durchaus eine Fülle relevanter und plausibler Informationen, aber eine Einschätzung dieser Informationen für die behandelte Thematik fällt bisweilen nicht leicht.

Trotz dieser Kritik ist festzuhalten, dass die SÖA und die SWOT-Analyse insgesamt viele wichtige und relevante Daten vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Strukturfonds aufbereiten. Dabei gibt die Strategie Europa 2020 fünf Kernziele vor, um ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu generieren (Europäische Kommission, 2010):

- Beschäftigung (der Anteil der 20- bis 64-Jährigen, die in Arbeit stehen, soll auf 75 % gesteigert werden)
- Forschung und Entwicklung (FuE) (der Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU, der für FuE aufgewendet wird, soll mindestens 3 % betragen)
- Klimawandel und Energie (die Treibhausgasemissionen sollen um 20 % gegenüber 1990 verringert werden; der Anteil erneuerbarer Energien soll auf 20 % gesteigert werden; die Energieeffizienz soll um 20 % erhöht werden)
- Bildung (die Schulabbrecherquote soll auf unter 10 % verringert werden; der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung soll auf mindestens 40 % gesteigert werden)
- Armut und soziale Ausgrenzung (die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen in der EU soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden).

Diese Kernziele werden in der Analyse explizit aufgegriffen und mit Indikatoren untersetzt, die eine Darstellung der Ist-Situation und eine Positionierung des Landes Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Strategie Europa 2020 erlauben.



Ebenso werden die vor dem Hintergrund der Strategie Europa 2020 entwickelten elf TZ analysiert und aufbereitet, und an vielen Stellen wird die augenblickliche Positionierung von Sachsen-Anhalt herausgearbeitet.

Angemerkt sei hier, dass in der SÖA und SWOT-Analyse das Thema Gender an vielen Stellen behandelt wird und die entsprechenden Gender-Gaps herausgearbeitet werden. Bisweilen hätte das Thema Gender noch etwas ausgebaut werden können. Grundsätzlich sind in der Ex-ante-Evaluierung alle wesentlichen Aspekte aus Gendersicht zu reflektieren, und es wäre hilfreich gewesen, wenn die vorgelegte Analyse hierfür eine noch breitere Grundlage gelegt hätte, soweit das möglich ist.

Soll-Ist-Vergleich

Für einen Soll-Ist-Vergleich ist der Beschreibung der Ist-Situation die Formulierung der gewünschten Soll-Situation gegenüberzustellen. Diese Soll-Situation ist eine Norm, die in der Zielsetzung und den Vorstellungen des politischen Entscheidungsträgers begründet ist und aus diesen abgeleitet werden muss. Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Situation beschreibt dann eine konkrete Problemlage und indiziert politischen Handlungsbedarf oder auch nicht.

Ein solcher Soll-Ist-Vergleich findet sich in der Analyse an sehr vielen Stellen, wobei allerdings dem Ist-Wert des Landes oftmals ein Soll-Wert gegenübergestellt wird, der sich an Durchschnittswerten anderer Regionen oder an EU-Zielen orientiert und nicht weiter begründet und schon gar nicht als politischer Soll-Wert des Landes Sachsen-Anhalt reflektiert wird. Diese Vorgehensweise ist hilfreich, um die bereits oben angesprochene relative Positionierung des Landes im Vergleich etwa zum Europäischen Durchschnitt zu illustrieren, aber sie ist etwas willkürlich und ersetzt keine politische Norm. Ein Vergleich wie in der SÖA kann deshalb auch nicht unmittelbar zu einer landespolitischen Handlungsempfehlung führen.

Insgesamt wird ein Soll-Ist-Vergleich für alle Ziele der Strategie Europa 2020 vorgenommen, und auch bei den elf TZ wird versucht, positive und negative Zielabweichungen von Durchschnitten zu bestimmen. Beispielhaft seien folgende Punkte genannt:

- Bei der Analyse der Beschäftigungssituation in Sachsen-Anhalt wird deutlich, dass das Land mit einer Beschäftigungsquote von 73,6 % das Europäische Beschäftigungsziel für die Gruppe der 20- bis 64-Jährigen nicht erreicht.
- Auf dem Feld der Bildung wird mit der Schulabbrecherquote in Sachsen-Anhalt das EU-Ziel um rund 2 % verfehlt.
- Mit einem Rückgang der CO₂-Emissionen um 41 % wird das EU-Ziel bereits übertroffen.

Bei den durchgeführten Soll-Ist-Vergleichen ist die Interpretation der Positionierung von Sachsen-Anhalt nicht immer systematisch und theoriegeleitet. So erfährt man etwa zum TZ 01, dass der Anteil der FuE-Ausgaben am BIP im Hochschulsektor Sachsen-Anhalts im



Vergleich zu Deutschland in 2007 und 2009 rückläufig ist. Eine Interpretation und Analyse dieser Information fehlt allerdings. Liegt dies an Kürzungen im Forschungshaushalt des Landes oder daran, dass das BIP des Landes stärker gewachsen ist als die FuE-Ausgaben im Hochschulsektor?

Der Soll-Ist-Vergleich leidet auch methodisch darunter, dass der Analyserahmen und die darin enthaltene Darstellung mit Hilfe relativer Abweichungen vom Bundesdurchschnitt für die Programmplanung der EU-Strukturfonds für den Zeitraum 2007-2013 bei wichtigen zusammenfassenden Vergleichen nicht konsequent genutzt bzw. nicht beibehalten und fortgeschrieben worden ist. Insbesondere in Bezug auf zentrale Makroindikatoren sowie Potenzialfaktoren für die Entwicklung des Landes, zu nennen wären hier z.B. die Arbeitsproduktivität, die Lohnstückkosten und die Sachkapitalausstattung, hätte man sich eine entsprechend schlüssige Darstellungsform gewünscht. So fällt es deshalb schwer, die langfristigen Entwicklungstrends für Sachsen-Anhalt prägnant zu erfassen und zu interpretieren.

Die Konsequenzen der im Regelfall fehlenden Problematisierung von Soll-Werten, also quasi der „Messlatte“, an der die Ist-Situation bewertet wird, sind zu beachten. Soll-Werte müssen immer die Zielvorstellungen des politischen Entscheidungsträgers widerspiegeln. So kann es etwa in Sachsen-Anhalt politisch gewollt sein, einen Soll-Wert für einzelne Ziele zu definieren, der vom ost- oder gesamtdeutschen Durchschnitt abweicht. Ein Zielwert auf dem Niveau eines ost- oder gesamtdeutschen Durchschnitts muss andererseits nicht bedeuten, dass es keinen politischen Handlungsbedarf gibt, und umgekehrt signalisiert ein unterdurchschnittlicher Zielwert nicht unbedingt politischen Handlungsbedarf. Für die vorgelegte Analyse bedeutet das, dass die abgeleitete Interventionslogik im Einzelfall zutreffen kann, aber sie ist nicht explizit diskutiert und politisch abgeleitet. Anzumerken ist hier, dass eine solche Definition von Soll-Werten nicht von den Autoren allein, sondern nur in der Interaktion mit dem politischen Entscheidungsträger geleistet werden kann.

Zielgewichtung

Die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmplanung der EU-Strukturfonds postulieren eine komplexe Zielkonstellation als Planungsgrundlage. Über allen Zielen stehen die fünf Kernziele der Strategie Europa 2020, die wir als Oberziele für den Planungsprozess charakterisieren können. Unter diesen Oberzielen sind die elf TZ als Zwischenziele angesiedelt, und die Investitionsprioritäten des EFRE und ESF bzw. die EU-Prioritäten des ELER können dann als Unterziele interpretiert werden. Warum die Europäische Kommission eine solche komplexe Zielstruktur definiert, ist hier nicht zu hinterfragen. Es ergeben sich aber mehrere Konsequenzen für den Programmierungsprozess und hier für die Bewertung von SÖA und SWOT-Analyse.

Zum einen ist festzuhalten, dass trotz dieser EU-Vorgabe die Formulierung einer aggregierten Zielfunktion für die Programmplanung des Landes Sachsen-Anhalt Aufgabe des politischen



Entscheidungsträgers ist. SÖA und SWOT-Analyse können helfen, die Informationsgrundlage für eine solche Zielformulierung zu verdichten oder auch konkrete Anregungen zu geben. Solche Anregungen finden sich in der Analyse durchaus, und sie können hilfreich sein, aber sie sind kein Ersatz für die politische Entscheidungsfindung. Dementsprechend ist die vorgeschlagene Fokussierung auf einzelne TZ zunächst einmal subjektiv. Sie kann den Prozess der politischen Zielformulierung anstoßen, aber dieser Prozess in Interaktion mit dem politischen Entscheidungsträger ist im nächsten Schritt zu gestalten.

Zum zweiten stellt sich bei der Formulierung von Ober-, Zwischen- und Unterzielen die Frage, ob und in welcher Weise die Zwischenziele zur Verwirklichung der Oberziele bzw. die Unterziele zur Verwirklichung der Zwischen- und Oberziele beitragen. Diese Frage zielt auf Wirkungszusammenhänge ab und bedingt Theoriekenntnisse. Will man also etwa die Priorität von bestimmten TZ zur Erreichung der Oberziele oder auch die besondere Bedeutung von bestimmten Investitionsprioritäten zur Erreichung einzelner TZ hervorheben, so sind die theoretischen Zusammenhänge zu diskutieren. Tatsächlich finden sich in der Analyse sehr konkrete Vorschläge zur Auswahl von Zwischen- und Unterzielen, aber die theoretische Reflexion zu Zielzusammenhängen ist eher begrenzt oder fehlt. Die ausgesprochenen Empfehlungen zur Fokussierung auf einzelne TZ bzw. auf Investitionsprioritäten (EFRE, ESF) oder auf EU-Prioritäten (ELER) sind in einigen Fällen zwar theoretisch durchaus plausibel, in anderen Fällen aber nicht; wünschenswert und erforderlich wäre in jedem Fall ein expliziter Hinweis auf Theoriebezüge gewesen.

So werden an verschiedenen Stellen theoretische Zusammenhänge eher implizit angenommen als diskutiert, etwa zu den produktivitätssteigernden Effekten einer Investitionsförderung. Im theoretischen Kontext der Entwicklungs- und Regionalökonomik ist als Konsequenz solcher Effekte die vorgeschlagene Schwerpunktsetzung auf das TZ 01 nachvollziehbar, weil Innovation und technischer Fortschritt zentrale Triebkräfte wirtschaftlicher Entwicklung sind und dem Anliegen von Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen dienen. Eine entsprechende Argumentation gilt sicherlich ebenfalls für TZ 02. Darüber hinaus ist für beide TZ im Land Sachsen-Anhalt eine gravierende negative Zielabweichung zu beobachten. Die vorgeschlagene Schwerpunktsetzung auf das TZ 04 ist hingegen nicht ohne weiteres nachvollziehbar, weil in Bezug auf diese Zielsetzung bereits teilweise deutliche Erfolge erzielt wurden und keine negativen Abweichungen vorliegen. Schließlich fehlen im Hinblick auf andere TZ, die nicht schwerpunktmäßig im Vordergrund stehen sollen, entsprechende Begründungen.

Grundsätzlich ist es allerdings zu begrüßen, wenn in der Analyse für eine thematische Konzentration votiert wird, weil dies ein explizites Anliegen des Einsatzes der EU-Strukturfonds ist und die Voraussetzungen schafft, eine kritische Masse bei den eingesetzten Ressourcen zu erreichen. Eine entsprechende Priorisierung müsste nun durch den politischen Entscheidungsträger auf der Basis einer theoretisch und empirisch fundierten Analyse vorgenommen werden, die die wichtigsten Faktoren für Wachstumsdefizite bzw. andere Zielabweichungen offenlegt. Erst auf der Basis eines solchen Ansatzes könnten die Felder bestimmt werden, auf die sich die Förderung konzentrieren sollte. Wenn dies nicht geleistet



werden kann, müsste mindestens eine evidenzorientierte und theoriegeleitete zusammenfassende Bewertung der sozio-ökonomischen Situation vorgenommen werden.

Hier ist anzumerken, dass in der Analyse zentrale förderpolitisch relevante Aspekte erkannt und benannt werden, wie wir sie auch sehen. Es sind dies u.a. die ungünstig einzuschätzende Bevölkerungsentwicklung, der erhebliche wirtschaftliche Rückstand, Einschnitte bei den Landesfinanzen und Defizite im Bildungssystem. Vor diesem Hintergrund bietet die Formulierung einer politischen Zielfunktion offensichtlich wenig Spielraum, und die Handlungsoptionen sind begrenzt. Dieses grundlegende Dilemma hätte stärker betont werden müssen.

Drittens schließlich ist festzuhalten, dass auch bei der Priorisierung von Ober-, Zwischen- und Unterzielen eine Gewichtung zwischen einzelnen Zielen erforderlich ist, um eine bestmögliche Mittelverteilung zu erreichen. Eine Diskussion über Zielgewichte findet sich in der vorgelegten Analyse nicht und ist natürlich nur in Interaktion mit dem politischen Entscheidungsträger sinnvoll. Wie bei der Diskussion der Kernziele der Strategie Europa 2020 als auch bei der Diskussion der TZ scheinen sich die Autoren an einer Gleichgewichtung der identifizierten Ziele zu orientieren.

Mitteldefinition

Die Identifizierung geeigneter Mittel (Instrumente, Maßnahmen, Politiken) zur Erreichung der gesetzten Ziele ist der offensichtlich nächste Schritt in der Ziel-Mittel-Betrachtung. Dieser Schritt ist nicht Gegenstand der SÖA und SWOT-Analyse, sondern der weiteren Programmplanung vorbehalten. Auch für den Mittelbereich finden sich Vorgaben der Europäischen Kommission, wenn etwa für den ELER ein konkretes Maßnahmenspektrum für die nationale und regionale Programmplanung definiert wird.

Mittel können in unserer Bewertungssystematik auch als weitere Unterziele betrachtet werden. Die komplexe Zielsystematik der EU führt vor diesem Hintergrund bisweilen zur Verwirrung. So kann man etwa den Ausbau der Forschungsinfrastruktur im Rahmen des EFRE als Investitionspriorität interpretieren oder auch bereits als ein Mittel zur Erreichung von TZ 01. In diesem Sinne setzt die Benennung geeigneter Investitionsprioritäten (EFRE, ESF) zur Erreichung der TZ bereits eine entsprechende Ziel-Mittel-Betrachtung voraus, wie wir weiter oben diskutiert haben.

Wirkungsanalyse

Eine Wirkungsanalyse zeigt auf, wie ein entsprechendes Mittel den Erreichungsgrad von Zielen beeinflusst. Sie ist ein entscheidender Schritt für eine bestmögliche Finanzierung von Mitteln, sie ist allerdings nicht explizit Gegenstand der SÖA und SWOT-Analyse. Es ist deshalb nicht zu kritisieren, dass sie in der Analyse fehlt. Die vorgelegte SÖA und SWOT-Analyse hätte andererseits an Erfahrungen über Ziel-Mittel-Zusammenhänge aus der Ver-



gangenheit ansetzen und diese zumindest andiskutieren können. Auf diese Weise könnte man an konkretem Erfahrungswissen anknüpfen und dieses für die anstehende Programmplanung nutzen. Es ist wünschenswert, dass diese „empirische Fundierung“ noch in jedem Fall erfolgt.

Jede Wirkungsanalyse ist entscheidend auf die theoretisch-empirische Fundierung des betrachteten Ziel-Mittel-Zusammenhangs angewiesen. In diesem Sinne kann es keine sinnvolle Politikgestaltung ohne entsprechende Grundlage geben. Aus der Programmplanung für die Förderperiode 2007-2013 und auch aus der Umsetzung und Fortentwicklung der ELER-Maßnahmen in dieser Periode gibt es verschiedene Ansätze, wie eine Wirkungsanalyse konkret gestaltet werden kann (z.B. Alecke et al., 2011; Bade et al., 2010; Schmid et al., 2011). Als wirkungsvoll haben sich Experten-basierte Analysen herausgestellt, wenn der Erkenntnisstand über Wirkungszusammenhänge begrenzt ist.

Restriktionen

Bei der Politikgestaltung zur bestmöglichen Erreichung der gesetzten Ziele sind offensichtlich vielfältige Restriktionen zu beachten. Restriktionen sind entscheidend durch den Umfang der vorhandenen Finanzmittel und Ressourcen gegeben, können sich aber auch auf vorhandenes Kapital oder Know-how oder politische und andere externe Rahmenbedingungen beziehen. An der SÖA und SWOT-Analyse gefällt, dass sie ausführlich zentrale Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt thematisiert und sogar an den Beginn der Analyse stellt. Die wesentlichen Argumentationslinien sind nachvollziehbar, wenngleich nicht immer klar ist, welche Implikationen sich aus den einzelnen Restriktionen ergeben. Gefragt ist wiederum eine entsprechende theoretische Fundierung, die im Einzelfall augenscheinlich sein mag, im anderen Fall aber schwer möglich ist: Offensichtlich wird bei sinkenden Finanzeinnahmen der politische Handlungsspielraum enger, während die Auswirkungen zunehmender Mobilitätsanforderungen für die Entwicklung schwer vorausgesagt werden können.

Es zeichnet sich ab, dass bei der weiteren Programmplanung und Budgetierung der EU-Strukturfonds deutliche Vorgaben der Europäischen Kommission zu erwarten sind, z.B. in Bezug auf die Priorisierung einzelner TZ. In der Analyse wird versucht, solche künftigen Rahmenbedingungen zu identifizieren und zu berücksichtigen, und das ist sicherlich zu begrüßen. Es ist jedoch wichtig, solche angenommenen Vorgaben genau zu benennen, was in der Analyse nicht immer der Fall ist, um die Nachvollziehbarkeit von Empfehlungen einzuschätzen.

Budgetierung

Auch dieser Schritt bleibt der weiteren Programmplanung vorbehalten und ist nicht Thema der SÖA und SWOT-Analyse.



3. Diskussion der Analyse nach thematischen Zielen

Die folgende spezielle Bewertung der vorgelegten Analyse greift einige wesentliche Punkte der SÖA, der SWOT-Analyse und der Handlungsempfehlungen auf und orientiert sich an den diskutierten elf TZ.

TZ 01: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation

SÖA

In der Analyse werden die Strukturen des regionalen Forschungs- und Innovationssystems gut beschrieben und strukturiert aufbereitet. Allerdings werden Stärke und Bedeutung der einzelnen FuE-Netzwerke nicht miteinander verglichen.

Der unterdurchschnittliche Output der Universitäten wird thematisiert, aber es werden keine Ursachen benannt. Es fehlt auch eine Ursachenanalyse für die mangelnde überregionale Vernetzung der Universitäten.

Die Ursachen für FuE-Defizite werden strukturiert und nachvollziehbar dargestellt, hier fehlt aber eine Einschätzung der Bedeutung einzelner Bestimmungsfaktoren. Es wäre etwa wichtig zu wissen, welche Rolle eine begrenzte Risikobereitschaft im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren spielt.

Der Unternehmenssektor wird in der Darstellung nicht hinreichend sektoral und im Hinblick auf Technologie- und Innovationsintensität differenziert. So fehlt z.B. eine Unterscheidung zwischen technologieintensiven Industrie- und wissensintensiven Dienstleistungsbranchen.

SWOT-Analyse

Insgesamt sind die diskutierten Stärken und Schwächen aus der SÖA erkennbar. Allerdings wirkt die Diskussion der Stärken der angesprochenen Cluster sehr spezifisch. Insbesondere bleibt unklar, warum bei der Darstellung der Stärken bestimmte Netzwerke der Verkehrstechnik besonders hervorgehoben werden.

Die Einordnung der Universitäten des Landes stellt vor allem deren Schwächen heraus, obwohl das empirische Bild mit Blick auf Stärken und Schwächen heterogen ist. Die mangelnde Urbanität der Forschungsstandorte ist eine relevante Schwäche im Wettbewerb um die „besten Köpfe“. Dies wird allerdings in der Analyse gänzlich ausgeblendet.



Bei der Analyse der Chancen werden Querschnittstechnologien hervorgehoben, die allerdings in der SÖA nicht ausreichend thematisiert werden.

Grundsätzlich, und das heißt hier: zu allen TZ, werden Chancen und Risiken als externe Rahmenbedingungen aufgefasst, wobei die konkrete Begründung der Benennung bisweilen nicht klar ist. Hier hätte man sich eine genauere Argumentation gewünscht, zumal spezielle Chancen und Risiken in der SÖA fast gar nicht diskutiert werden.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Autoren schlagen eine thematische Konzentration auf das TZ 01 vor. Das ist vor dem Hintergrund der Bedeutung von FuE für die Ober- und Zwischenziele in Sachsen-Anhalt nachvollziehbar. Nachvollziehbar sind auch vor dem Hintergrund des empirischen Materials der SÖA und den Einschätzungen der SWOT-Analyse die insgesamt formulierten Empfehlungen.

Es fehlt jedoch eine Empfehlung für eine auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bezogene FuE-Förderstrategie. Weil KMU in Sachsen-Anhalt eine besondere Rolle spielen, hätte man hierzu spezifische Überlegungen zum Bedarf erwartet. Allerdings wird dieses Thema bei den Investitionsprioritäten für den EFRE berücksichtigt, und der Fokus auf die Unterstützung von FuE in KMU ist sinnvoll.

Die vorgeschlagene inhaltliche Ausrichtung der Investitionsprioritäten für den EFRE erwähnt lediglich den Bereich Verkehr und Mobilität, lässt aber die übrigen FuE-Schwerpunkte und -Netzwerke außen vor.

Die Kompatibilität zwischen den Empfehlungen der SWOT-Analyse und den EFRE-Förderschwerpunkten, z.B. hinsichtlich der Arbeitsverwaltung, ist gegeben.

Die Einschätzung zum ELER-Beitrag wird mitgetragen.

TZ 02: Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien

SÖA

Die Analyse stellt eine gute Informationsgrundlage dar. Betrachtet werden insbesondere die räumliche Verteilung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die Situation bei den Anbietern von IKT-Produkten und -Dienstleistungen und die Nutzung der IKT-Infrastruktur.



SWOT-Analyse

Das zentrale Problem dürfte in der Tat das Defizit in der Versorgung mit einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur sein.

Den besonderen Rückstand in den „innovativen“ und Mehrwert schaffenden Bereichen der Soft- und Hardwareentwicklung hätte man noch deutlicher als Schwäche herausstellen können.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Empfehlung einer prioritären Förderung des Breitbandnetzausbaus ist nachvollziehbar.

Nicht alle Empfehlungen sind indessen durch SÖA und die SWOT-Analyse gedeckt. Das gilt bspw. für die empfohlene Anbindung öffentlicher Einrichtungen an das IT-Landesnetz und die Empfehlung, die IKT-Branche insgesamt besser mit anderen Branchen zu vernetzen. Darüber hinaus sind im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Investitionsprioritäten für den EFRE die Prioritäten 3b und 3c nicht näher durch die SÖA und die SWOT-Analyse begründet. Hier ist zudem zu hinterfragen, warum neben der nachvollziehbaren Förderung des Angebots an IKT-Produkten und -Diensten auch die Nutzung, also die Nachfrage gefördert werden sollte.

Die besondere Bedeutung des Zugangs, des Einsatzes und der Qualität von IKT in ländlichen Gebieten und deren Förderung wird unterstrichen.

TZ 03: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen und des Agrarsektors (beim ELER)

SÖA

Die SÖA untersucht die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in sehr differenzierter Weise und legt wichtige Grundlagen für die Konzeption der EFRE- und ELER-Strategie in Sachsen-Anhalt. Untersucht werden der Unternehmensbestand und dessen Größenstruktur, wobei die überdurchschnittliche Zahl von KMU im Land herausgearbeitet wurde.

Die SÖA stellt auch Bereiche heraus, für die erwartet wird, dass sie das Potenzial für die Entwicklung von Clustern besitzen. Hier ist zu hinterfragen, ob im Automobilsektor von einem potenziellen Cluster gesprochen werden kann, wenn unabhängig von den vorgelagerten Lieferverflechtungen mit Zulieferern der Lokalisationskoeffizient, wie beim Kraftfahrzeugbau, kleiner als Eins ist. Aus demselben Grund ist fraglich, ob beim Tourismus tatsächlich ein Cluster im Sinne von räumlicher Konzentration von miteinander über Liefer- und Leistungsverflechtung verbundenen Unternehmen vorliegt. Dessen ungeachtet ist die wirtschaftliche



Bedeutung dieser Sektoren für das Land Sachsen-Anhalt gegeben und entsprechend herausgearbeitet worden.

Die SÖA unterstreicht zu Recht, dass Konvergenz und Wirtschaftswachstum in den Unternehmen insbesondere durch die Investitionstätigkeit generiert werden. Für Sachsen-Anhalt zeigt sich, dass die Investitionstätigkeit, verglichen mit dem Bund und den anderen ostdeutschen Flächenländern, deutlich unterdurchschnittlich ausfällt. Problematisch ist auch, dass der Modernitätsgrad der Anlagen unterhalb des deutschen und des Niveaus der ostdeutschen Flächenländer liegt. Zudem ist die Wirtschaft des Landes, insbesondere in den Betrieben mit geringen Umsätzen, fragil und vulnerabel, was sich in höheren Kreditausfallrisiken niederschlägt. Schließlich ist die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen-Anhalt weiterhin primär von der Binnennachfrage getrieben und weist eine unterdurchschnittliche Exportorientierung auf. Auf dem Arbeitsmarkt gibt es zudem einen „mismatch“ zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen, und wegen der demographischen Entwicklung und der Abwanderung werden Fachkräfte knapp. In dieser angespannten wirtschaftlichen Situation sehen wir, noch stärker als die Autoren, den zentralen Ausgangspunkt für die Programmplanung und Prioritätensetzung bei den EU-Strukturfonds.

Methodisch hat die SÖA beim TZ 03 allerdings die Schwäche, dass der Analyserahmen des laufenden EFRE-OP nicht fortgesetzt wurde. Insbesondere die Darstellung und Erhebung bei zentralen Makroindikatoren und bei den Potenzialfaktoren werden nicht mehr im früheren Muster des Vergleichs mit dem Bundesdurchschnitt durchgeführt. Langfristige Entwicklungstrends können deshalb nicht mehr anschaulich aufgedeckt werden.

Schließlich stellen sich nach der SÖA mit Bezug auf den EFRE und den ESF einige konzeptionelle Fragen: Wie wird eigentlich Wettbewerbsfähigkeit definiert und gemessen, wie lässt sich die Fülle der Indikatoren zu einem Gesamtbild verdichten, und welche Bezüge gibt es eigentlich zum Ausbildungsmarkt (siehe auch TZ 08)?

Die Analyse des Agrarsektors nimmt in der SÖA einen angemessen breiten Raum ein. Wesentliche Entwicklungen im Agrarsektor werden für die gegenwärtige Förderperiode ebenso sachkundig aufbereitet wie wichtige aktuelle Strukturmerkmale des Sektors. Bisweilen fehlen allerdings mögliche Vergleiche mit entsprechenden Kennwerten anderer Regionen. An einigen Stellen bleibt die Analyse vage, so etwa bei der Erklärung der vergleichsweise geringen Arbeitsintensität in der Landwirtschaft.

Relativ breiten Raum nimmt in der SÖA die Darstellung der Energiepflanzengewinnung ein. Wir teilen grundsätzlich nicht die Auffassung, dass die Energiegewinnung aus Biomasse einen positiven Klimabeitrag leistet und zudem ausschließlich positive Auswirkungen auf die ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit hat.



SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse zeichnet wesentliche Gründe für Defizite in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Sachsen-Anhalt auf der Basis der SÖA auf. Wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Defizite für die Programmplanung seien an dieser Stelle wesentliche Punkte hervorgehoben:

- Aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur und der begrenzten Marktgröße des Landes können kaum Skaleneffekte generiert werden, und dies behindert die nationale und internationale Integration der Wirtschaft Sachsen-Anhalts.
- Finanzierungsrestriktionen behindern die Entwicklung von KMU, und häufig sind diese Unternehmen unterkapitalisiert.
- Es liegen ein deutlicher Produktivitätsrückstand, gemessen an der totalen Faktorproduktivität, und ein Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen sowie der gesamten wirtschaftlichen Leistungskraft vor.
- Die zu geringen Investitionsquoten behindern den Aufholprozess, weil der Kapitalstock zu klein ist und somit auch in ihm konzentrierter technischer Fortschritt nicht ausreichend diffundiert.
- Das regionale Forschungs- und Innovationssystem ist zu schwach und fragil, weil forschende Groß- und Industrieunternehmen sowie stark forschungs- und wissensbasierte Unternehmen aus der Hoch- und Spitzentechnologie fehlen. Darüber hinaus ist die regionale Hochschullandschaft nicht ausreichend in internationale FuE-Netzwerke integriert und nicht genügend mit den regionalen Unternehmen vernetzt.
- Schließlich sind Urbanitätsdefizite relevant dafür, dass wissensbasierte Unternehmen und die Headquarterfunktionen von Unternehmen nicht ihren Standort in Sachsen-Anhalt finden.

An der SWOT-Analyse gefällt darüber hinaus, dass die Stärken und Schwächen sektorspezifisch formuliert werden.

Damit werden in der SWOT-Analyse die Ansatzpunkte deutlich, die für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen genutzt werden können. Dies betrifft einerseits Branchen, die allerdings wie die Landwirtschaft oder der Tourismus gesamtwirtschaftlich eine eher geringere Bedeutung in Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung besitzen. Andererseits bieten die vorhandenen Hochschulen mit ihren Forschungsschwerpunkten eine wichtige Voraussetzung für die Gründung wissensbasierter Unternehmen und die Zusammenarbeit mit der gewerblichen Wirtschaft des Landes.



Etwas kritischer sehen wir in der SWOT-Analyse die Benennung einzelner Risiken, wie etwa das „Erfordernis der Anpassung des touristischen Angebots an die Bedarfe“, das wir nicht wirklich als Risiko erkennen können.

In Bezug auf den ELER ist festzustellen, dass die genannten Stärken und Schwächen des Landes auf der Basis der zur Verfügung gestellten Informationen weitgehend plausibel sind. Allerdings gibt es Ausnahmen: Warum z.B. ist ein im Trend sinkender Viehbesatz per se eine Schwäche, und stellt nicht stattdessen eine zunehmende Spezialisierung (auf Marktfrüchte) eine Stärke dar?

Unabhängig von der grundlegenden Einschätzung des Bioenergiesektors in der SÖA fehlt in der SWOT-Analyse eine Herausarbeitung relevanter Stärken und Schwächen dieses Sektors und damit verbundener Chancen und Risiken für das Land Sachsen-Anhalt. Gerade vor dem Hintergrund des kritischen gesellschaftlichen Diskurses zur Bioenergie hätte man die sich daraus ergebenden Risiken bei den politischen Rahmenbedingungen deutlich ansprechen müssen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass, wie von den Autoren richtig erkannt, eine zunehmende Preisvolatilität auf den internationalen Agrarmärkten ein Risiko darstellt, allerdings ergeben sich auch deutliche Chancen für den Agrarsektor in Sachsen-Anhalt als Folge tendenziell steigender Agrarpreise in der Zukunft.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist ein zentraler Schlüssel für Konvergenz, Beschäftigung und höheres Pro-Kopf-Einkommen. Wir teilen und unterstreichen die Auffassung der Autoren, die eine thematische Konzentration auf dieses Feld vorschlagen.

Handlungsbedarf und Empfehlungen setzen zu Recht dort an, wo die Gründe für Defizite in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Sachsen-Anhalt liegen. Die Empfehlungen im Rahmen der SWOT-Analyse sowie die Vorschläge für Investitionsprioritäten beim EFRE zielen darauf ab, die Investitionsdynamik und die Integration der Wirtschaft in die globalisierte Arbeitsteilung zu forcieren, und das ist zu begrüßen. Dadurch können Skaleneffekte und die Herausbildung von Cluster-Strukturen stimuliert werden.

Zudem sind der vorgeschlagene Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur und die forcierte anwendungsorientierte Forschungsförderung an Hochschulen und Unternehmen sowie die Stärkung von Unternehmensgründern nachvollziehbar. Dies gilt auch hinsichtlich des ESF, der etwa mit dem Vorschlag einer Investitionspriorität bei der „Förderung von Selbstständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen“ sowie dem Vorschlag für eine Investitionspriorität „Qualitätsverbesserung im Wissens- und Hochschulsystem“ in die richtige Richtung zielt.



Darüber hinaus ist es sinnvoll, Clusterstrukturen und die für das Land bedeutenden Branchen in Hinblick auf ihre Investitions-, Forschungs- und Beschäftigungsaktivitäten zu stärken.

Die Empfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf im Agrarsektor betreffen nicht den Agrarsektor insgesamt, sondern haben eher einen die Entwicklung des Sektors flankierenden Charakter. Die meisten dieser Empfehlungen sind nachvollziehbar. Allerdings teilen wir nicht die Auffassung, dass es einen besonderen landesspezifischen Förderbedarf für den ökologischen Landbau gibt. Die grundlegende Ausrichtung des ELER in der bisherigen Schwerpunktachse 2 stellt einen breiteren und sinnvollen Förderansatz dar.

Darüber hinaus werden künftig für den Agrarsektor Fragen des Risikomanagements und der Risikovorsorge sowie der Erhöhung der Effizienz in der Wertschöpfungskette an Bedeutung gewinnen. Hier ist zu fragen, warum diese Bereiche von den Autoren hier nicht angesprochen werden, wobei allerdings auf die Diskussion zum TZ 05 zu verweisen ist.

TZ 04: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft

SÖA

Die Analyse gibt einen guten Einblick in die Entwicklung der Emission von Treibhausgasen, die Entwicklung verschiedener erneuerbarer Energieträger, die schwache Energieproduktivität, die Energieeffizienz von Gebäuden und die Potenziale der CO₂-Bindung.

Es fehlt allerdings eine Ursachenanalyse für die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich geringere Energieproduktivität. Darüber hinaus wird der Landesbezug bei der Darstellung dezentraler Energienetze für Sachsen-Anhalt nicht wirklich deutlich.

Die vergleichende Darstellung von konventionellem und ökologischem Landbau hinsichtlich der Klimabilanz ist rudimentär und spiegelt nicht die aktuelle Diskussion wider.

SWOT-Analyse

Die zentralen Aussagen der SWOT-Analyse sind nachvollziehbar. Eine Reihe von Stärken, z.B. zum Modal-Split beim Gütertransport, aber insbesondere eine Reihe von Risiken, die sich auf Netzintegration, defizitäre Rahmenbedingungen u.a. beziehen, werden im Kontext der SÖA jedoch nicht ausreichend angesprochen.

Bei der Diskussion von Stärken und Schwächen bezüglich der Treibhausgasemissionen fehlen uns die Einordnung und der Bezugsrahmen. Die Autoren kritisieren den Wiederanstieg der Emissionen in jüngerer Zeit als Schwäche, während doch das Land das Minderungsziel von



20 % CO₂-Äquivalente erreicht hat, freilich nicht als Folge aktiver Politik, sondern durch Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten im Transformationsprozess. Generell ist zu hinterfragen, ob ein EU-weites Minderungsziel bei einem globalen externen Effekt zu einem gleichen Minderungsziel für alle Regionen und damit auch für Sachsen-Anhalt führen muss oder ob es nicht geeignetere und intelligentere Ansätze der Treibhausgasreduktion im überregionalen Vergleich gibt. Dieses Thema ist freilich nicht in der Analyse thematisiert.

Die Ausführungen der Autoren zu den Chancen der Biomasseproduktion teilen wir nicht, wie bereits oben angesprochen worden ist. Wir sehen für diesen Produktionszweig im Gegenteil hohe Risiken wegen fehlender Konkurrenzfähigkeit und unsicheren förderpolitischen Rahmenbedingungen.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Gutachter schlagen eine thematische Konzentration auf dieses Ziel vor. Das ist nicht unproblematisch, da gerade hier Sachsen-Anhalt bestimmte Ziele der Strategie Europa 2020 übertrifft und weil die eklatanten wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine solche Schwerpunktsetzung fraglich erscheinen lassen. Insofern sind die Autoren zumindest eine nähere Begründung für ihre Empfehlung schuldig.

Offensichtlich wird beim TZ 04, dass hier eine Diskrepanz zwischen EU-Vorgabe und landespolitischer Zielsetzung bestehen kann. Diese Diskrepanz ist deutlich anzusprechen und nicht durch eine einfache Bedienung fast aller denkbaren Investitionsprioritäten (EFRE, ESF) bzw. EU-Prioritäten (ELER) zu überdecken.

Wenn TZ 04 einen Schwerpunkt für die Förderung darstellen soll, so erscheint uns die Verbesserung der Energieeffizienz als ein wirkungsvoller und kostengünstiger Weg im Vergleich zur Reduzierung von Treibhausgasen und der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. Hier sollten deshalb Schwerpunkte gesetzt werden für alle Sektoren und insbesondere auch für den Agrarsektor.

TZ 05: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements

SÖA

Die SÖA bietet keinen Vergleich von Anpassungsrisiken zwischen den Sektoren und zu anderen Regionen an. Insgesamt ist die Analyse begrenzt und empirisch schwach fundiert, auch fehlt eine konkrete sowie regional differenzierte Risikoanalyse.



SWOT-Analyse

Wegen der begrenzten SÖA zum TZ 05 fällt eine Bewertung der SWOT-Analyse nicht leicht.

Zunächst einmal werden die Sektoren, für die ein besonderer Handlungsbedarf bestehen könnte, nicht weiter benannt. Es fehlt zudem eine Begründung für einen solchen Handlungsbedarf, der keinesfalls offensichtlich ist. Klarer nachvollziehbar sind die analysierten Hochwasserrisiken.

Die Diskussion der Stärken bleibt recht vage, und die Chancen und Risiken von Klimawandel und Risikoprävention werden nur wenig thematisiert.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Empfehlungen zur Reduzierung von Waldbrandrisiken in den Regionen Altmark und Fläming fehlen, obwohl diese in der SÖA hervorgehoben werden. Ebenso werden die in der SÖA betonten Risiken für die Landwirtschaft bei den Empfehlungen nicht ausreichend berücksichtigt.

Insgesamt erscheint es sinnvoll, Handlungsempfehlungen nicht zu überladen, wenn die analytische Grundlage begrenzt ist. Hier ist das Vorgehen der Autoren konsequent. Es erscheint deshalb auch uns sinnvoll, zunächst einmal die Entwicklung von Konzepten und Strategien zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Risikoprävention und zum Risikomanagement zu fördern. Aber braucht Sachsen-Anhalt darüber hinaus noch verschiedene regionale Konzepte, wie von den Autoren angesprochen, und welche Informationsgrundlage sollen solche regionalen Konzepte haben?

TZ 06: Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz

SÖA

Die SÖA bedient viele Facetten zum Thema Umweltschutz und Ressourcennutzung in Sachsen-Anhalt, und eine differenzierte Analyse wird insbesondere im Hinblick auf die Artengefährdung und die Qualität der verschiedenen Umweltmedien vorgelegt. Zumeist fehlt allerdings der Vergleich mit Deutschland und/oder der EU, was eine Einordnung der Landesituation erschwert.



SWOT-Analyse

Die Ableitung der Stärken und Schwächen sind vor dem Hintergrund der SÖA i.d.R. gut nachvollziehbar.

Bisweilen allerdings ist die Argumentation etwas vage. So wird z.B. die Trendumkehr beim Flächenverbrauch und der Rückgang der Versiegelung bereits als Stärke interpretiert; während die Entwicklung der Biodiversität pauschal als unbefriedigend eingeschätzt und als Schwäche dargestellt wird. Beide Einschätzungen sind schwer nachvollziehbar. Ebenso wird etwa die Kleinteiligkeit bei der Abwasseraufbereitung als „ineffizient“ und damit als Schwäche bezeichnet, wo doch gerade in dünn besiedelten Gebieten kleine Anlagen sehr effizient sein können.

Bei den Chancen und Risiken wird postuliert, dass von einem höheren Wettbewerbsdruck in der Landwirtschaft höhere Risiken auf Ökosysteme ausgehen. Hier ist einmal zu fragen, warum gerade für ein Land mit einem komparativen Vorteil in der Agrarproduktion ein künftig höherer Wettbewerbsdruck gesehen wird, und zum anderen, wie ein genereller Konflikt zwischen Wettbewerb und Ökologie begründet wird.

Grundsätzlich ist die Diskussion der Chancen und Risiken recht knapp bemessen. Es fehlt z.B. an einer Würdigung von Risiken, die sich aus den politischen Rahmenbedingungen, z.B. durch Umweltschutzmaßnahmen und die Schaffung von ökologischen Vorrangflächen, ergeben können.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Empfehlungen sind nicht immer nachvollziehbar. So wird etwa nicht deutlich, warum die Entwicklung, Umsetzung und Vermarktung innovativer Lösungen in der Entsorgungswirtschaft einen hohen Stellenwert bei der zukünftigen Strategie im Vergleich zu anderen Bedarfen haben soll. Ein wesentlicher Grund für diese fehlende Nachvollziehbarkeit ist, dass die spezifischen Umweltziele und der Referenz-(Soll-)Wert nicht immer deutlich formuliert werden.

Eine spezielle Anmerkung: Vor dem Hintergrund, dass 75 % der Oberflächengewässer in Sachsen-Anhalt erheblich verändert sind und künstlichen Charakter tragen, erstaunt es, dass für diesen Bereich keine Empfehlungen ausgesprochen werden.

Die Autoren unterstreichen eine weitere Ausrichtung der Agrarförderung auf umwelt- und naturschutzgerechte Produktionsverfahren. Eine solche Ausrichtung gibt es bereits heute und ist durchaus sinnvoll, allerdings ist zu fordern, dass die Förderung noch stärker als bisher auf konkret definierte Umweltleistungen über die gute landwirtschaftliche Praxis hinaus ausgerichtet sein sollte.



TZ 07: Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen

SÖA

Die SÖA stellt insbesondere auf die Verkehrsdichte ab. Erreichbarkeitszeiten innerhalb des Landes und zu überregionalen Zentren fehlen teilweise, obwohl dies im Hinblick auf die Lage und die Anbindung des Landes von Bedeutung wäre. Auch ist der Ausstattungs- und Dichtevergleich zwischen Regionen nur bedingt aussagekräftig. Der Flugverkehr wird vollständig ausgeblendet, während Ausstattungsdefizite für die Bundeswasserstraßen deutlich werden.

Generell wäre eine stärkere Problematisierung der Situation in dem Flächenland Sachsen-Anhalt im Rahmen der SÖA sinnvoll gewesen, um z.B. Konsequenzen für den Straßenbau und den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aufzeigen zu können.

SWOT-Analyse

Die benannten Stärken und Schwächen sind vor dem Hintergrund der SÖA nicht immer nachvollziehbar. Auch hier zeigt sich das bereits angesprochene Defizit bei der Formulierung spezifischer Ziele und von Referenz-Werten. So leuchtet die diskutierte überregionale Bedeutung Sachsen-Anhalts als Logistikstandort intuitiv ein, wird aber nicht weiter begründet.

Generell fällt auf, dass die Unterscheidung zwischen Stärken und Schwächen auf der einen Seite und Chancen und Risiken auf der anderen Seite nicht unbedingt trennscharf ist, wenn man politische Handlungsmöglichkeiten von extern vorgegebenen, politisch nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen unterscheiden will. So wird der Mangel an Fachkräften in der Logistikwirtschaft als Risiko eingestuft, kann aber auch als Schwäche angesehen werden, die in einer politischen Handlung mündet.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Generell sehen wir die Empfehlungen als EFRE-kompatibel an, und das ist insbesondere hinsichtlich des ÖPNV der Fall.

Allerdings sind die starke Betonung des ÖPNV und die Differenzierung zwischen den einzelnen Investitionsprioritäten nicht unbedingt nachvollziehbar. Es ist offensichtlich, dass die empfohlene Entwicklung umweltfreundlicher Verkehrssysteme kaum falsch sein kann. Wie allerdings ein „intelligentes“ ÖPNV-System für ein Flächenland wie Sachsen-Anhalt aussehen könnte und welche Rolle dem ÖPNV generell in einem solchen Land zukommt, ist eine keineswegs triviale Frage, die nach der Lektüre der Empfehlungen nicht unbedingt beantwortet ist.



TZ 08: Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte

SÖA

Die Erwerbsstrukturen werden präzise analysiert, insbesondere auch hinsichtlich genderrelevanter Fragestellungen. Auch die Analyse der Qualität der Arbeitsverhältnisse und die Auswertung des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) für Sachsen-Anhalt sind gelungen. Die Analyse der Pendlerstrukturen ist ebenfalls hilfreich.

SWOT-Analyse

Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken werden im Allgemeinen zutreffend analysiert.

Allerdings sind insbesondere nicht alle Stärken oder Chancen auf der Grundlage der SÖA nachvollziehbar. Dies gilt etwa für die angeführte Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die nicht näher thematisiert wird. Auch ist die zunehmende Einbindung der Unternehmen Sachsen-Anhalts in die internationale Arbeitsteilung auf der Grundlage der SÖA in der SWOT-Analyse nicht unbedingt nachvollziehbar.

Wiederum fällt auf, dass die Unterscheidung zwischen Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken nicht immer trennscharf ist. Politisch veränderbare Tatbestände wie eine gut ausgebaute Kinderbetreuung oder die Abwanderung wegen ungünstiger Arbeitsbedingungen werden als externe Rahmenbedingungen eingestuft, und wenig nachvollziehbar ist, dass berufliche Selbstständigkeit als Risikofaktor gesehen wird.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Handlungsempfehlungen zielen insgesamt in die richtige Richtung, sie sind allerdings zum Teil recht allgemein gehalten.

Anzumerken ist, dass wegen der schrumpfenden Bevölkerung und Abwanderung nicht die Beschäftigungssituation an sich, sieht man einmal ab von einem Genderproblem, das eigentliche Problem darstellt, sondern die Erhöhung der Attraktivität von Arbeitsbedingungen, insbesondere auch für die Beschäftigung von Jugendlichen.

Zu hinterfragen ist auch die von den Autoren gemachte Empfehlung zur Gründung von Kleinbetrieben und zur Schaffung von damit verbundenen Arbeitsplätzen im Rahmen von ELER.



TZ 09: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut

SÖA

Analysiert werden insbesondere die Entwicklung und die Struktur der Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus werden die Armutsgefährdung und die Strukturen von Basisdienstleistungen der Daseinsvorsorge erfasst. Allerdings fehlt eine spezielle Analyse der räumlichen Verteilung von Armut im Land und in den Städten Sachsen-Anhalts („soziale Brennpunkte“).

SWOT-Analyse

Im Zuge der SÖA wird die Situation wichtiger Zielgruppen erfasst, und es wird deutlich, dass Sachsen-Anhalt einen zufriedenstellenden Zugang zu Basisleistungen der Daseinsvorsorge hat. Unbegründet sind jedoch die Annahme und die formulierte Stärke, dass aufgrund guter LEADER-Erfahrungen Armut bekämpft und die soziale Eingliederung verbessert wird.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Mit der Empfehlung von abgestimmten Integrationsstrategien wird für den Personenkreis mit besonderem Unterstützungsbedarf ein Schritt in die richtige Richtung entwickelt, da ein Nebeneinander nicht abgestimmter Fördermaßnahmen Armut nicht ausreichend bekämpft.

Insgesamt bleibt allerdings unklar, wie spezifische Probleme, etwa Bildungsdefizit, Analphabetismus u.a., konkret angegangen werden sollen. Dies gilt etwa auch für die Frage, wie im ländlichen Raum mit dem Problem der fehlenden Hausarztversorgung umgegangen werden soll.

Die Empfehlung, soziale Brennpunkte in benachteiligten Stadtgebieten des Landes zu bekämpfen, ist durch die SÖA und SWOT-Analyse nicht unbedingt abgesichert.

Die Empfehlung zur Entwicklung innovativer Organisationsmodelle und IKT-basierter Lösungen in der Gesundheitswirtschaft hilft nicht nur hinsichtlich der Sicherung der gesundheitswirtschaftlichen Daseinsvorsorge, sondern stimuliert den IKT-Sektor des Landes und ist vor diesem Hintergrund gut nachvollziehbar.

Im Zusammenhang mit dem thematischen Ziel der Armutsbekämpfung und sozialen Integration sind auch die Vorschläge zu den Investitionsprioritäten des ESF bedeutend. Unklar bleibt, warum lokale Beschäftigungsinitiativen als nicht prioritär eingestuft werden. Vor dem Hintergrund einer funktionsfähigen Arbeitsmarktförderung ist es nachvollziehbar, dass die Modernisierung und Stärkung von Arbeitsmarkteinrichtungen kein prioritäres Anliegen für



Sachsen-Anhalt darstellt. Auch die Investitionspriorität „Aktive Eingliederung“ ist vor dem Hintergrund der SÖA und SWOT-Analyse nachvollziehbar.

Die positiven Erfahrungen mit den LEADER-Aktivitäten im Rahmen des ELER rechtfertigen die vorgeschlagene Priorisierung.

TZ 10: Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen

SÖA

Die SÖA beschreibt die Situation im Bildungssektor Sachsen-Anhalts sehr detailliert und weist auf wesentliche Probleme hin. Diese sind eine hohe Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss, ein hoher Anteil von Schülern an Förderschulen, Wiederholungsquoten über dem Bundesdurchschnitt, eine relativ hohe Abbruchquote und ein rückläufiger Anteil von Absolventen mit Hochschulreife.

Eine Reihe von Indikatoren konzentriert sich im Rahmen der Weiterbildung vor allem auf die Teilnehmerzahlen und deren Verteilung auf Betriebsgrößen und Branchen. Die präsentierten Daten werden allerdings zu wenig interpretiert und bewertend eingeordnet.

SWOT-Analyse

Die Bildungssituation des Landes wird im Rahmen der SWOT-Analyse mit Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken insgesamt zutreffend dargestellt. Es entsteht das zutreffende Bild, dass im Bildungssektor etwas getan werden muss.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Die Empfehlungen setzen an den identifizierten wesentlichen Schwächen des Bildungssystems an. Die Ableitung der vorgeschlagenen Investitionsprioritäten für den ESF harmonisiert mit diesen Empfehlungen. Die starke Schwerpunktsetzung des ESF auf dieses TZ wird mitgetragen.

Die Empfehlung, die Qualität der frühkindlichen Bildung zu verbessern, ist im Rahmen der SÖA nicht hinreichend abgesichert, da entsprechende Indikatoren fehlen. Dies gilt auch für die Überwindung der Schwäche des Schulnetzes im ländlichen Raum.



Die Formulierung von Bedarfen und Prioritäten entlang der gesamten Bildungskette von frühkindlicher Erziehung bis hin zu den Hochschulen ist einleuchtend, zumal in der Tendenz eher Qualität statt Quantität gefördert werden soll.

TZ 11: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung

SÖA

Hier ist die SÖA wenig aussagekräftig. Hat sich in der Verwaltung des Landes nichts geändert, wie ist die aktuelle Effizienz einzuschätzen? Zu solchen Fragen findet man an dieser Stelle keine Aussagen.

Tatsächlich finden sich an anderer Stelle der SÖA und in vergleichenden Analysen Anzeichen dafür, dass Ausstattung und Entlohnung des Verwaltungspersonals im Vergleich zu anderen Regionen recht hoch sind, und im Finanzansatz des Landes sind offensichtlich keinen größeren Veränderungen vorgesehen. Hier liegt die Frage nach der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung nahe.

SWOT-Analyse

Auf der Basis der begrenzten SÖA ist die Formulierung der Stärken und Schwächen nur bedingt nachvollziehbar.

Die identifizierten Chancen und Risiken sind sehr allgemein formuliert.

Handlungsempfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf

Auch der Handlungsbedarf ist sehr allgemein formuliert. Angesichts der begrenzten Informationsgrundlage ist die Einschätzung der Autoren, TZ 11 nicht als Förderpriorität zu formulieren, einerseits nachvollziehbar, andererseits schwer zu bewerten.



4. Ausblick auf die weitere Ex-ante-Evaluierung und die Programmplanung

Die vorgelegte SÖA und SWOT-Analyse ist eine gute Grundlage für die im Bundesland Sachsen-Anhalt nun anstehende Programmplanung zum EFRE-OP, zum ESF-OP und zum EPLR für die Förderperiode 2014-2020. Die Autoren der Analyse haben die Situation im Land zutreffend beschrieben und wesentliche Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken betont, die Förderbedarfe identifizieren helfen. Im Ergebnis ist eine wesentliche Grundlage für die weitere Diskussion zu Investitionsprioritäten (ELER, ESF) bzw. EU-Prioritäten (ELER) erarbeitet worden.

Mit unserer Bewertung haben wir den Gesamtansatz kritisch gewürdigt und, bezogen auf die elf diskutierten TZ, spezielle Kritikpunkte hervorgehoben. Dabei haben wir uns an unserem grundlegenden Bewertungsverständnis orientiert und relevante Schritte im Bewertungsprozess angesprochen. Wir hoffen, dass die vorgelegte Bewertung einerseits hilft, den gesamten Prozess der Programmplanung und -gestaltung weiter zu strukturieren, und andererseits konkrete inhaltliche Anregungen gibt.

Für die anstehende Programmplanung erscheint es uns wichtig, in einem engen Dialog mit dem Auftraggeber der Ex-ante-Evaluierung und dem politischen Entscheidungsträger die angestrebten Ziele zu schärfen und die Ziel-Mittel-Betrachtung für die Programmgestaltung zu vertiefen.



Literatur

- Alecke, B.; Mitze, T.; Untied, G. (2011): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung? Eine räumlich-ökonometrische Analyse auf Basis deutscher Arbeitsmarktregionen. In: Dreger, C.; Kosfeld, R.; Türck, M.; (Hrsg.): Empirische Regionalforschung heute. Wiesbaden: Springer.
- Bade, F.J.; Jung, H.U.; Skubowius, A.; Bornemann, H.; Brünink, D. (2010): Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Förderung von Unternehmen aus der GRW und dem EFRE in den Jahren 1998-2008: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen für Niedersachsen. Endbericht zum Gutachten. Bremen, Dortmund, Hannover: Bade, Prognos, NIW.
- Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel: Europäische Kommission.
- GD Regio (Generaldirektion Regionalpolitik bei der Europäischen Kommission) (2012): Programmplanungszeitraum 2014-2020: Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds: Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Brüssel: Europäische Kommission.
- Schmid, J.; Häger, A.; Jechlitschka, K.; Kirschke, D. (2011): Programming rural development funds – An interactive linear programming approach applied to the EAFRD program in Saxony-Anhalt. SiAg Working Paper 7. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.