

# Evaluationsbericht

## zur Prioritätsachse 2

### Wettbewerbsfähigkeit der KMU

Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms  
für den EFRE und den ESF in Niedersachsen



★ ★ ★  
**EUROPA FÜR  
NIEDERSACHSEN**

Europäische Förderung für die  
niedersächsischen Regionen



EUROPAISCHE UNION



**Niedersachsen**

# Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



**GEFRA**

In Kooperation mit



## **Evaluierung der Prioritätsachse 2 Wettbewerbsfähigkeit der KMU**

### **Endbericht**

**Stefan Meyer (Kovalis)**  
**Lena Heitzenröder (ISG)**  
**Julia Schade (ISG)**  
**Marco Puxi (ISG)**  
**Darius Bosselmann (Kovalis)**

**Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung**

**Bremen, Berlin, Mai 2022**

## Inhalt

Vorbemerkung .....	8
Teil I: Hemmnisse der Infrastrukturförderung in der Prioritätsachse 2 .....	9
1. Kurzfassung.....	9
1.1 Zusammenfassung .....	9
1.2 Summary .....	12
2. Einleitung.....	16
3. Gegenstand der zweiten Phase der Evaluation .....	17
4. Aktueller Umsetzungsstand.....	19
4.1 Die Prioritätsachse 2 im Überblick.....	19
4.2 Die Infrastrukturförderung in der Prioritätsachse 2.....	23
4.3 Fazit.....	30
5. Hemmnisse bei der Förderung von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen .....	32
5.1 Vorauswahl von Umsetzungshemmnissen.....	32
5.2 Allgemeine Hemmnisse des Ausbaus kommunaler Infrastrukturen .....	33
5.2.1 Projektentwicklung und -planung.....	35
5.2.2 Finanzielle Ressourcen der Kommunen.....	37
5.2.3 Fehlende Kapazitäten in der Bauwirtschaft.....	39
5.2.4 Administrativer Aufwand der Förderung .....	40
5.2.5 Personelle Kapazitäten und Kompetenzen bei Antragstellern .....	43
5.2.6 Prioritäten und andere Aufgaben der Kommunen .....	44
5.2.7 Bedarf an wirtschaftsorientierten Infrastrukturen.....	45
5.3 Spezifische Hemmnisse in den ausgewählten Fördermaßnahmen .....	46
5.3.1 Technologie- und Gründerzentren.....	46
5.3.2 Wirtschaftsnahе Infrastrukturen (Gewerbeflächen).....	48
5.3.3 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft .....	49
5.3.4 Weiterentwicklung der Seehäfen.....	51
6. Handlungsoptionen.....	53
6.1 Realistische Finanzplanung und Monitoring.....	54
6.2 Unterstützung bei der Projektentwicklung .....	56
6.3 Antragstellung und Förderverfahren optimieren .....	59
6.4 Kommunikation der Förderung .....	61
6.5 Nachbewilligungen / Preisgleitklauseln .....	61
6.6 Verbände anregen.....	62
6.7 Förderregelungen und -verfahren anpassen .....	62
7. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie .....	65

7.1	Zur Erfassung der Effekte der Corona-Pandemie .....	65
7.2	Befragung der Fachreferate .....	67
7.2.1	Umsetzung der Förderung.....	67
7.2.2	Auswirkungen bei der Zielgruppe .....	69
7.2.3	Weitere Entwicklung .....	71
7.3	Interviews mit Expertinnen und Experten .....	71
7.4	Auswertung von Studien und Befragungen .....	75
7.5	Fazit.....	78
8.	Zusammenfassung, Fazit und follow-up-Prozess.....	80
Literatur	.....	85
Anhang I	.....	86
Teil II:	Die Verankerung der bereichsübergreifenden Grundsätze in der PA 2 .....	91
1.	Kurzfassung.....	91
1.1	Zusammenfassung .....	91
1.2	Summary .....	92
2.	Einleitung .....	95
3.	Datengrundlagen und methodisches Vorgehen .....	98
4.	Akteurinnen und Akteure .....	100
4.1	Die Verwaltungsbehörde .....	100
4.2	Die Fachreferate .....	101
4.3	Die NBank .....	102
4.4	Der Begleitausschuss.....	104
4.5	Weitere Akteurinnen und Akteure.....	104
4.6	Zusammenarbeit der involvierten Akteurinnen und Akteure.....	106
5.	Instrumente zur strukturellen Verankerung .....	106
5.1	Die Richtlinie.....	106
5.2	Das Scoring .....	107
6.	Maßnahmenspezifische Verankerung .....	109
6.1	Einsatz der Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren.....	109
6.2	MikroSTARTer Niedersachsen .....	111
6.3	Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk .....	115
6.4	Einzelbetriebliche Investitionsförderung .....	117
6.5	Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten .....	123
7.	Herausforderungen bei der Verankerung der Querschnittsziele .....	125

7.1	Herausforderungen auf struktureller Ebene .....	125
7.2	Herausforderungen auf operativer Ebene .....	126
8.	Fazit.....	128
9.	Handlungsempfehlungen.....	134
9.1	Maßnahmeübergreifende Handlungsempfehlungen .....	134
9.2	Maßnahmespezifische Handlungsempfehlungen.....	138
Literatur	.....	141
Anhang I	.....	147

## Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Zusammensetzung der bewilligten Mittel.....	19
Abbildung 2: Umsetzungsstand zum 31.12.2020 in Mio. Euro .....	20
Abbildung 3: Finanzielle Umsetzung der Maßnahmen der Prioritätsachse 2 .....	21
Abbildung 4: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.4.3.1 .....	24
Abbildung 5: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.61.2.1 .....	26
Abbildung 6: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.7.1.1 .....	29
Abbildung 7: Experteneinschätzungen zur Relevanz ausgewählter Hemmnisse bei Infra- strukturprojekten in der Prioritätsachse 2 .....	34
Abbildung 8: Schaubild Effekte Coronavirus-Pandemie .....	65
Abbildung 9: Veränderungen bei der Fördernachfrage .....	68
Abbildung 10: Verzögerungen bei der Umsetzung der Förderung .....	69
Abbildung 11: Betroffenheit der Zielgruppe .....	70
Abbildung 12: Einfluss der Corona-Hilfsprogramme auf die Zielgruppe .....	70

## Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Gegenstand der Phase II - Untersuchung der Umsetzungshemmnisse.....	17
Tabelle 2: Zusammenfassung der Hemmnisse und der Handlungsoptionen .....	81
Tabelle 3: Anzahl der im Rahmen der Fallstudie befragten Unternehmen mit Angeboten bzw. Intentionen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Grundgesamtheit: N=5).....	122
Tabelle 4: Erfolgsfaktoren für die Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller und operativer Ebene .....	133
Tabelle 5: Überblick über die Verankerung/Erwähnung der QSZ in zentralen Dokumenten der Förderung .....	147
Tabelle 6: Übersicht der Ergebnisse der Relevanzanalyse .....	148
Tabelle 7: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Gleichstellung zwischen Mann und Frau .....	149
Tabelle 8: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Chancengleichheit und Nicht-diskriminierung.....	150
Tabelle 9: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Ökologische Nachhaltigkeit .....	151
Tabelle 10: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den vor der Förderung vorhandenen Arbeitsplätzen in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach gewerbespezifischen Verfahrensregelungen).....	153
Tabelle 11: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den durch die Förderung neu geschaffenen Arbeitsplätze in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach gewerbespezifischen Verfahrensregelungen).....	154
Tabelle 12: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den vor der Förderung vorhandenen Arbeitsplätzen in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach Regionenkategorien: stark entwickelte Regionen vs. Übergangsregionen) .....	155
Tabelle 13: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den durch die Förderung neu geschaffenen Arbeitsplätze in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach Regionenkategorien: stark entwickelte Regionen vs. Übergangsregionen).....	156

## **Abkürzungsverzeichnis:**

Amt für regionale Landesentwicklung	(ArL)
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	(EFRE)
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	(ELER)
Europäischer Sozialfonds	(ESF)
Europäische Union	(EU)
Forschung und Entwicklung	(FuE)
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	(GRW)
Kleine und Mittlere Unternehmen	(KMU)
Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen	(NBank)
Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften	(NLBL)
Operationelles Programm (des Multifonds Niedersachsen)	(OP)
Prioritätsachse	(PA)
Stärker entwickelte Region	(SER)
Technologie- und Gründerzentren	(TGZ)
Übergangsregion	(ÜR)
Verwaltungsbehörde	(VB)



## **Vorbemerkung**

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Untersuchungen der zweiten Phase der Evaluation der Prioritätsachse 2 des Multifondsprogramms in Niedersachsen. In der zweiten Phase wurden – nach einer übergreifenden Analyse in der ersten Phase – zwei Schwerpunkte gelegt:

- Die erste Phase der Evaluation hat u.a. gezeigt, dass die Förderung von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen langsamer umgesetzt wurde als die direkte Unterstützung von Unternehmen. Für ausgewählten Maßnahmen sind daher in der zweiten Phase die Hemmnisse der Förderung analysiert worden. Die Ergebnisse sind in Teil I dieses Endberichts dokumentiert.
- Teil II des Berichts stellt die Ergebnisse der Analysen zu den „bereichsübergreifenden Grundsätze“ der EU-Strukturfonds dar. Im Vordergrund standen dabei die Grundsätze der Gleichstellung von Männern und Frauen und der Nichtdiskriminierung.

Die bereichsübergreifenden Grundsätze wurden bzw. werden im Rahmen der Begleitung des Multifondsprogramms auch übergreifend in Sonderuntersuchungen untersucht. Die vorliegende Analyse bezieht sich auf die Prioritätsachse 2 und steht im Kontext der Sonderuntersuchungen.

Die Untersuchungen zu den beiden Schwerpunkten weisen nur geringe inhaltliche Überschneidungen auf und sind von verschiedenen Evaluationsteams durchgeführt worden. Zur Verbesserung der Lesbarkeit sind sie in diesem Endbericht in zwei Teilen aufgenommen.

## **Teil I: Hemmnisse der Infrastrukturförderung in der Prioritätsachse 2**

### **1. Kurzfassung**

#### **1.1 Zusammenfassung**

Die zweite Prioritätsachse des Multifondsprogramms in Niedersachsen weist ein breites Spektrum von Maßnahmen auf, durch die die Wettbewerbsfähigkeit der KMU im Land verbessert werden soll. In grober Gliederung lassen sich Maßnahmen, die direkt den KMU zugutekommen und Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen der Unternehmen verbessern (Infrastrukturen), unterscheiden.

Eine zügige und umfassende Umsetzung der Maßnahmen ist Voraussetzung für regionalwirtschaftliche Effekte und eine hohe Zielerreichung. Die Analyse der Umsetzung zeigt, dass die Prioritätsachse durch zwei Geschwindigkeiten geprägt ist:

- Die direkte Unternehmensförderung ist durch eine hohe Nachfrage gekennzeichnet, aus der u.a. hohe private Investitionen und eine hohe Anzahl von unterstützten Neugründungen resultieren.
- Bei der indirekten Unterstützung über den Ausbau von wirtschaftsnahen Infrastrukturen zeigt sich dagegen eine relativ langsame Umsetzung. Die Projektbewilligungen waren lange Zeit vergleichsweise niedrig, insbesondere aber sind bisher noch relativ wenig Projekte abgeschlossen und relativ wenige EFRE-Mittel von den Projektträgern abgerufen. Als Herausforderungen der Infrastrukturförderung wurden die Bereitschaft, einen Antrag zu stellen als auch die lange Dauer der Projektumsetzung identifiziert.

Ein ähnliches Bild findet sich in verschiedenen anderen Ländern bzw. Operationellen Programmen. Vor diesem Hintergrund wurden in der zweiten Phase der Evaluation die Ursachen der Hemmnisse bei Infrastrukturmaßnahmen untersucht und Handlungsoptionen abgeleitet.

#### **Hemmnisse der Infrastrukturförderung**

Die Untersuchung der Gründe für die verhaltene Umsetzung der Infrastrukturen wurden Interviews mit Expertinnen und Experten der Fachreferate, der NBank, von geförderten und nicht geförderten Kommunen und Träger sowie den kommunalen Spitzenverbänden und anderen Verbänden geführt.

In den Interviews sind offene Fragen gestellt worden, zudem ist eine Auswahl von Hemmnissen zur Diskussion und zur Bewertung vorgegeben worden. Diese Auswahl ist aus Vorgesprächen und einer Literaturanalyse gewonnen worden. Die Bewertung der Relevanz der vorgegebenen Hemmnisse erfolgt auch über eine graphische Methode in Videokonferenzen.

Die offenen Fragen haben auch zu einer wesentlichen Ergänzung zu den Vorgesprächen geführt: Die Entwicklung und Planung von kommunalen Investitionsprojekten wurden von den Expertinnen und Experten deutlich höher gewichtet. Dieses Hemmnis ist daher zusätzlich in die Untersuchung aufgenommen worden. Folgende Ursachen für die verhaltene Entwicklung und Förderung von Infrastrukturprojekten sind insgesamt identifiziert worden:

- Der größte hemmende Effekt wird der Projektentwicklung einschließlich der Planungs- und Abstimmungsverfahren auf kommunaler Ebene zugeschrieben. Dazu werden vor allem die Verfahren zur Planung, die Genehmigungen, die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und die politische Abstimmung gezählt. Diese Elemente sind nach Auffassung der Expertinnen und Experten eine zentrale Ursache für lange Antragszeiten oder für einen Verzicht auf die Antragstellung.
- In den Gesprächen wie auch in der Literatur werden die knappen finanziellen Ressourcen vor allem bei finanzschwachen Kommunen als wichtige Restriktion genannt. Für die Förderung ist dies relevant, weil Eigenmittel (bis zu 50%) gestellt werden müssen; es sind aber auch Vorleistungen mit dem Risiko von Antragsablehnungen für die Projektentwicklung notwendig. Zudem führen steigende Kosten derzeit zu zusätzlichen Belastungen, da sie vollständig von den Kommunen zu tragen sind.
- Ein weiteres wichtiges Hemmnis sind die (fehlenden) personellen Kapazitäten in den Kommunen. Insbesondere ist sehr spezifisches Know-how für Projektentwicklung und Antragstellung notwendig, das gerade kleinere, strukturschwächere Kommunen kaum vorhalten können.
- Seit einigen Jahren führen – mit steigender Tendenz - die hoch ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft zu Verzögerungen und Preissteigerungen.
- Hohe Relevanz haben nach Ansicht der Expertinnen und Experten auch die Förderbedingungen und die Förderverfahren. Bei den Anforderungen hier bestehen aber in großen Teilen Überschneidungen zu denen der Projektentwicklung (s.o.). Die Förderbedingungen haben oft eher Auswirkungen eher auf die Rentabilität der Projekte.

Nicht oder nur in geringem Maße als Hemmnis thematisiert wurde Regelungen des EFRE bzw. der EU-Strukturfonds – etwa die Kontrolle und Prüfungen von Projekten oder die Öffentlichkeitsmaßnahmen. Auch beihilferechtliche Regelungen – die für die Infrastrukturförderung auch nur bedingt relevant sind - sind nur von einzelnen Akteuren genannt worden. Einschränkend wirken Auslegungen der Strukturfonds-Verordnungen – etwa die Beschränkung auf hochwertige Infrastrukturen oder das Scoring. Diese sind oft Ergebnis der Verhandlungen des Landes mit der Europäischen Kommission.

### **Handlungsoptionen**

Die genannten Hemmnisse liegen in den kommunalpolitischen Strukturen, den regulatorischen Rahmenbedingungen (Bauverfahren) und in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung begründet. Sie sind ganz überwiegend nicht durch die europäischen Strukturfonds bedingt oder entsprechend Anpassungen etwa im Operationellen Programm zu beeinflussen. Eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen – Anpassung des Baurechts, kommunale Finanzverfassung, Flexibilisierung von Gehaltsstrukturen – liegen für übergeordnete Ebene vor. Ergänzend können die Folgen der Investitionshemmnisse durch einzelne Maßnahmen innerhalb der Förderung abgemildert werden. Bestimmte spezifische Hemmnisse ergeben sich aus der Gestaltung der Förderung; diese können direkter beeinflusst werden.

Basierend auf Vorschlägen der Expertinnen und Experten und auf einschlägigen Studien sind ist eine Reihe von Handlungsoptionen entwickelt worden:

- Eine realistische Finanzplanung für die Prioritätsachse bzw. das Programm als einheitlicher und akzeptierter Bewertungsmaßstab für die (finanzielle) Umsetzung.
- Die Unterstützung der Kommunen bei Projektkonzeption, Antragstellung, Vergabe, Projektmanagement, z.B. über eine zentrale Einrichtung, zentrale Dienstleister (ggf. aus dem OP finanziert), eine breite Anerkennung von Dienstleistungsaufträge als förderfähige Ausgabe, einen angeleiteten Wissens- und Erfahrungsaustausch von Kommunen und Projektträgern oder eine Vorförderung der Planungsphase.
- Die Optimierung von Antragstellung und Verfahren, etwa durch ein zweistufiges Verfahren, erhöhte Fördersätze bei frühen Anträgen oder durch eine reduzierte Beteiligung Dritter am Bewilligungsverfahren (hohe Schwellenwerte) sowie durch eine grundlegende Überprüfung der Förderverfahren.
- Eine intensivere Kommunikation, die mehrfach, koordiniert und gezielt Multiplikatoren anspricht und über Bedingungen und Veränderungen der Förderung informiert.

- Die Einführung von Nachbewilligungen oder Preisgleitklauseln, ggf. nur oder verstärkt bei finanzschwachen Kommunen, um das Risiko von Kostensteigerungen zu mindern.
- Die Anpassung von einzelnen Förderregelungen (Scoring, Bindung an Konzepte, Zielgruppen)
- Die Unterstützung von Kooperationen oder Verbänden von Kommunen und Projektträgern.

Die Handlungsoptionen sind breit und offen formuliert; sie können als Grundlage für einen Prozess dienen, in dem die Beteiligten der Förderung Maßnahmen abstimmen und umsetzen. Aus der gegenwärtigen Situation der Kommunen mit einer problematischen finanziellen Lage und einem möglichen Rückgang gerade von freiwilligen wirtschaftsnahen Investitionen ergeben sich sowohl Anlass als auch Notwendigkeit für eine Optimierung der Förderung.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Evaluation ist von der Verwaltungsbehörde inzwischen mehrere Diskussionen zu möglichen Maßnahmen geführt worden. Dazu wurde u.a. ein Workshop unter Beteiligung von etwa 20 Vertreterinnen und Vertretern der zwischengeschalteten Stelle, der verantwortlichen Fachreferate und der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Diskutiert wurden u.a. die aufgeführten Handlungsoptionen hinsichtlich ihrer Relevanz und ihrer Umsetzbarkeit. Einzelne Empfehlungen werden bereits durch die Verwaltungsbehörde umgesetzt, andere Optionen wurden kritisch diskutiert. Weitere Handlungsoptionen wurden grundsätzlich positiv bewertet, müssen vor einer Umsetzung aber noch konkretisiert werden.

## **1.2 Summary**

The second priority axis of the multifund program in Lower Saxony features a broad spectrum of measures aimed at improving the competitiveness of SMEs in the state. Roughly speaking, a distinction can be made between measures that directly benefit SMEs and measures that improve the framework conditions for companies (infrastructures).

Rapid and comprehensive implementation of the measures is a prerequisite for regional economic effects and a high level of target achievement. The analysis of the implementation shows that the priority axis is characterized by two speeds:

- Direct business support is characterized by high demand, resulting in, among other things, high private investment and a high number of supported start-ups.
- Indirect support through the expansion of business-related infrastructure, on the other hand, has been relatively slow to materialize. Project approvals have been comparatively low for a long time, but in particular relatively few projects have been completed to date and relatively few ERDF funds have been drawn down by the project sponsors. The readiness to submit an application as well as the long duration of project implementation were identified as challenges of infrastructure funding.

A similar picture can be found in various other countries or operational programs. Against this background, the second phase of the evaluation examined the causes of the obstacles to infrastructure measures and derived options for action.

### **Obstacles to infrastructure funding**

To investigate the reasons for the restrained implementation of infrastructures, interviews were conducted with experts from the technical departments, the NBank, funded and non-funded municipalities and executing agencies as well as the municipal umbrella organizations and other associations.

In the interviews, open questions were asked and a selection of obstacles was given for discussion and evaluation. This selection was obtained from preliminary interviews and a literature analysis. The evaluation of the relevance of the given obstacles is also done by a graphical method in videoconferences.

The open-ended questions have also led to a significant addition to the preliminary discussions: The development and planning of municipal investment projects were weighted significantly higher by the experts. This obstacle was therefore additionally included in the survey. The following causes for the restrained development and promotion of infrastructure projects were identified overall:

- The greatest inhibiting effect is attributed to project development, including planning and coordination procedures at the municipal level. These include, above all, planning procedures, approvals, the involvement of public interest groups and political coordination. According to the experts, these elements are a central reason for long application times or for not submitting an application.
- In the interviews as well as in the literature, scarce financial resources are cited as an important restriction, especially in the case of financially weak municipalities. This

is relevant for funding, because own funds (up to 50%) have to be provided; but also advance payments with the risk of application approvals for project development are necessary. Moreover, rising costs currently lead to additional burdens, as they have to be borne entirely by the municipalities.

- Another important obstacle is the (lack of) personnel capacities in the municipalities. In particular, very specific know-how is required for project development and application, which smaller, structurally weaker municipalities in particular can hardly provide.
- For some years now, the high capacity utilization in the construction industry has led to delays and price increases - and the trend is rising.
- According to the experts, the funding conditions and funding procedures are also highly relevant. However, the requirements here overlap to a large extent with those of project development (see above). The funding conditions often have more of an impact on the profitability of the projects.

The regulations of the ERDF and the EU Structural Funds - such as the monitoring and auditing of projects or the publicity measures - were not addressed as an obstacle, or only to a limited extent. Even state aid regulations - which are only of limited relevance for infrastructure promotion - were only mentioned by individual stakeholders. Interpretations of the Structural Fund regulations - such as the restriction to high-quality infrastructures or scoring - have a restrictive effect. These are often the result of negotiations between the state and the European Commission.

### **Options for action**

The aforementioned obstacles are rooted in the municipal political structures, the regulatory framework (construction procedures) and the overall economic development. They cannot be influenced by the European Structural Funds or by adjustments in the operational program. A number of suggestions for improvement - adaptation of construction law, municipal financial regulations, more flexible salary structures - are available at a higher level. In addition, the consequences of investment obstacles can be mitigated by individual measures within the funding. Certain specific barriers result from the design of the subsidy; these can be influenced more directly.

A number of options for action have been developed based on suggestions from experts and relevant studies:

- Realistic financial planning for the priority axis or program as a unified and accepted evaluation standard for (financial) implementation.
- The support of municipalities in project conception, application, awarding, project management, e.g. via a central institution, central service providers (if necessary financed by the OP), a broad recognition of service contracts as eligible expenditure, a guided exchange of knowledge and experience between municipalities and project executing agencies or a pre-funding of the planning phase.
- Optimization of application and procedures, for example through a two-stage procedure, increased funding rates for early applications or reduced involvement of third parties in the approval process, and a fundamental review of funding procedures.
- More intensive communication that addresses multipliers in a coordinated and targeted manner, and informs them about conditions and changes in funding.
- The introduction of post-approval or price escalation clauses, if necessary only or intensified in the case of financially weak municipalities, in order to reduce the risk of cost increases.
- The adaptation of individual funding regulations (scoring, concepts, target groups).
- Supporting cooperation or alliances between municipalities and project sponsors.

The options for action are broadly and openly formulated; they can serve as a basis for a process in which the participants in the funding coordinate and implement measures. The current situation of municipalities with a problematic financial situation and a possible decline in voluntary business-related investments in particular give rise to both a need and a reason for optimizing funding.

Based on the results of the evaluation, the managing authority has meanwhile held several discussions on possible measures. Among other things, a workshop was held with the participation of about 20 representatives of the intermediary body, the responsible departments and the managing authority. Among other things, the options for action listed were discussed in terms of their relevance and feasibility. Individual recommendations are already being implemented by the managing authority, while other options were discussed critically. Other options for action were assessed positively in principle, but still need to be fleshed out before they can be implemented.



## 2. Einleitung

Durch die Maßnahmen der zweiten Prioritätsachse des niedersächsischen Multifondsprogramms soll die Wettbewerbsfähigkeit der KMU des Landes verbessert werden. Dazu sind elf spezifische Maßnahmen entwickelt und umgesetzt worden. Diese Maßnahmen zielen teils direkt auf die KMU und auf Gründungen, teils auf die Rahmenbedingungen und infrastrukturellen Grundlagen. Die erste Evaluationsphase hat u.a. deutliche Unterschiede bei der Umsetzung gezeigt:<sup>1</sup>

- Die direkte Unternehmensförderung ist durch eine sehr zügige Umsetzung und eine hohe Nachfrage nach Fördermitteln geprägt. Hier werden mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung und zwei Finanzinstrumenten Instrumente eingesetzt, bei denen nach Stand der empirischen Literatur eine hohe Effektivität zu erwarten ist.
- Der Ausbau von unternehmensnahen Infrastrukturen als Grundlage für die langfristige regionale Entwicklung ist dagegen durch eine verhaltene Umsetzung gekennzeichnet. Die Nachfrage nach Fördermitteln seitens potenzieller Begünstigter war zum Stand des Zwischenberichts überwiegend geringer, als in den Planungen erwartet. Zudem verzögert sich oft die Umsetzung der Projekte selbst.

Die Hemmnisse bei der Infrastrukturförderung können zu Herausforderungen für die gesamte Programmumsetzung führen, sie mindern aber auch die Entfaltung von regionalwirtschaftlichen Effekten. Damit wird auch die Zielerreichung des Multifondsprogramms eingeschränkt. Die zweite Phase der Evaluierung hat daher die Hemmnisse bei der Umsetzung der Infrastrukturförderung zum Gegenstand. Zentrale Fragstellungen sind, welche Hemmnisse eine höhere Nachfrage nach den Fördermitteln der Infrastrukturförderung und eine zügige Umsetzung der einzelnen Vorhaben und der Fördermaßnahmen behindern.

Nach einer kurzen Vorstellung des Evaluationsgegenstands und einer Aktualisierung des finanziellen Umsetzungsstands werden die Hemmnisse bei der Umsetzung der Infrastrukturförderung beschrieben. Dabei wird zwischen allgemeinen, übergreifenden Herausforderungen und maßnahmen-spezifischen Hemmnissen unterschieden. Auf dieser Grundlage werden Handlungsansätze zum Abbau der Hemmnisse entwickelt. Als zentrale aktuelle Einflussfaktoren werden dann die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Förderung untersucht.

---

<sup>1</sup> Vgl. IfS/ISG/GEFRA/Kovalis (2020): Evaluierung der PA 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Zwischenbericht.

### 3. Gegenstand der zweiten Phase der Evaluation

Gegenstand der zweiten Phase der Evaluierung sind die Maßnahmen der Prioritätsachse 2, in denen der Ausbau von Infrastrukturen unterstützt wird (vgl. Tabelle 1). Die Maßnahmen sind im Rahmen der ersten Evaluierungsphase identifiziert und beschrieben worden.<sup>2</sup>

**Tabelle 1: Gegenstand der Phase II - Untersuchung der Umsetzungshemmnisse**

	Gegenstand	Mittelansatz (EFRE)	% der PA
2.4.3.1 Technologie- und Gründerzentren	Bau und Erweiterung von Technologie- und Gründerzentren	15,28 Mio. €	6,3%
2.61.2.1 Wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen GRW	Ausbau von Industrie- und Gewerbegebieten, Verkehrsverbindungen für Gewerbebetriebe	29,0 Mio. €	11,9%
2.62.1.1 Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie*	a) Ausbau der Kapazitäten und Revitalisierung der Infrastruktur in niedersächsischen Seehäfen	5,40 Mio. €	2,2%
2.7.1.1 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft	Attraktivitätssteigerung überregional bedeutsamer touristischer Infrastrukturen in den Bereichen Natur-, Kultur- und Gesundheitstourismus Kooperations- und Vernetzungsprojekte Barrierefreie touristische Angebote Wetterunabhängige bzw. Ganzjahresangebote	32,0 Mio. €	13,2%
<b>Prioritätsachse 2</b>		<b>81,68 Mio. €</b>	<b>33,6%</b>
* Die Maßnahme umfasst sowohl eine Unterstützung von Infrastrukturen (Teil a) als auch eine Unternehmensförderung (Teil b: „Entwicklung und erstmalige Fertigung neuartiger Schiffstypen und innovativer Antriebskonzepte Erforschung und erstmalige Produktion innovativer Elemente“). Relevant ist im Kontext der Evaluation der infrastrukturelle Teil a).			

Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten, 31.12.2020, Der Mittelansatz basiert auf der Version 6.0 des Multifondsprogramms.

Durch die ausgewählten Maßnahmen werden Gewerbeflächen für KMU (einschl. Verkehrsverbindungen), touristische Infrastrukturen, Technologie- und Gründerzentren sowie Infrastrukturen in Häfen (Offshore Wind) finanziert. Die Maßnahmen decken zusammen einen

<sup>2</sup> Vgl. IfS/ISG/GEFRA/Kovalis (2020): Evaluierung der PA 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Zwischenbericht.

wesentlichen Teil von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen<sup>3</sup> ab. Nicht berücksichtigt wird der Ausbau der Breitbandanbindung von KMU bzw. von Gewerbegebieten. Die Nachfrage ist hier relativ hoch, die Umsetzung grundsätzlich weit vorangeschritten.<sup>4</sup>

Insgesamt werden für die Maßnahmen 81,68 Mio. Euro aus dem EFRE zur Verfügung gestellt. Die geplanten Gesamtinvestitionen betragen 166,90 Mio. Euro. Die Maßnahmen machen zusammen einen Anteil von einem Drittel (33,7 Prozent) der EFRE-Mittel der Prioritätsachse aus.

Begünstigte der Förderung sind überwiegend Kommunen und kommunale Gebietskörperschaften. Darüber hinaus können auch juristische Personen ohne Erwerbszweck (Vereine, Stiftungen u.ä.) gefördert werden (touristische Infrastrukturen). Im Bereich der Hafeninfrastrukturen ist die Niedersachsen Ports GmbH mit dem Land Niedersachsen als einzigem Gesellschafter potenziell begünstigt.

---

<sup>3</sup> In Abgrenzung zum Begriff der „wirtschaftsnahen Infrastrukturen“, der für eine einzelne Fördermaßnahme steht und die infrastrukturelle GRW-Förderung beschreibt, werden die untersuchten Fördermaßnahmen hier als „wirtschaftsorientierte Infrastrukturen“ zusammengefasst.

<sup>4</sup> Bei der Maßnahme „Breitbandanbindung von Gewerbegebieten“ (2.61.2.2) lässt sich der Fortschritt der Umsetzung nicht in den Bewilligungszahlen ablesen (vgl. Abbildung 3), da der Großteil der Bewilligungen aus formalen Gründen noch nicht ausgesprochen werden konnte. Die entsprechenden Projekte sind mit einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn gestartet worden.

#### 4. Aktueller Umsetzungsstand

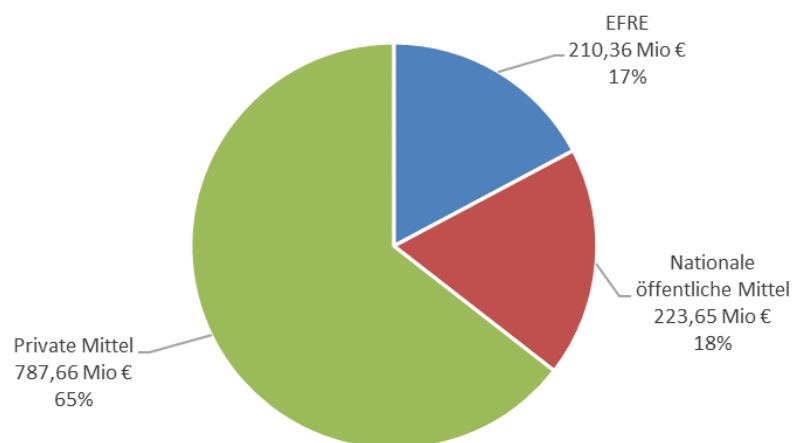
Für eine Übersicht des aktuellen Umsetzungsstandes (31.12.2020) werden zunächst die Monitoringdaten ausgewertet. Dabei wird die finanzielle Umsetzung kurz für die gesamte Prioritätsachse aufgezeigt, um die grundlegenden Ergebnisse der ersten Evaluierungsphase zu aktualisieren und zu überprüfen. Im Anschluss erfolgt eine vertiefte Darstellung der ausgewählten Infrastrukturmaßnahmen.

##### 4.1 Die Prioritätsachse 2 im Überblick

Bis zum 31.12.2020 sind in der zweiten Prioritätsachse insgesamt 1.221,45 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtausgaben für 671 Vorhaben zur Gründungsförderung, der Investitionsförderung und des Ausbaus von Infrastrukturen bewilligt worden.<sup>5</sup>

Diese Vorhaben werden mit 434,00 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln unterstützt, davon 210,36 Mio. Euro aus dem EFRE. Die öffentliche Förderung macht damit gut ein Drittel der Gesamtausgaben aus, die Mittel von privaten Unternehmen mit 787,66 Mio. Euro knapp zwei Drittel.

Abbildung 1: Zusammensetzung der bewilligten Mittel



Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten, 31.12.2020

---

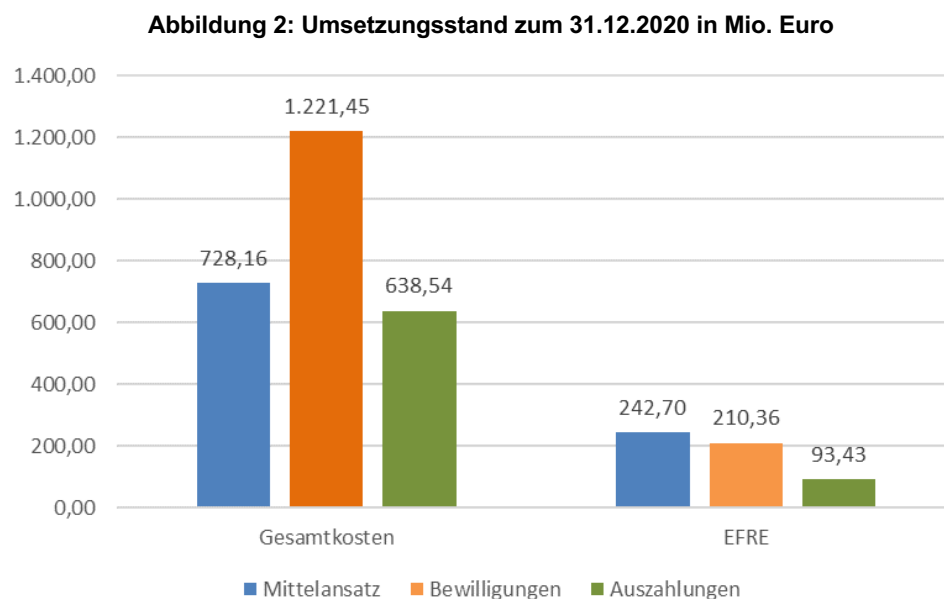
<sup>5</sup> Berücksichtigt sind hier die Vorhaben im Sinne des OP, nicht die Förderfälle auf der zweiten Ebene der Finanzinstrumente (MikroSTARTer, Beteiligungsfonds).

Im Vergleich zum 31.12.2019 ist insbesondere der EFRE-Anteil gestiegen (von 16 Prozent auf 17 Prozent), der Anteil der privaten Mittel ist dagegen zurückgegangen.

Von den bewilligten Mitteln wurden bis zum 31.12.2020 insgesamt 638,54 Mio. Euro oder 52 Prozent ausgezahlt. Die Struktur der Auszahlungen entspricht weitgehend der Struktur der Bewilligungen.

Bezogen auf die Mittelansätze ergeben sich folgende Umsetzungsstände für die Gesamtausgaben und die EFRE-Mittel:

- Von den geplanten Gesamtausgaben sind mit 1.221,45 Mio. Euro etwa 168 Prozent bewilligt und mit 638,54 Mio. Euro etwa 88 Prozent ausgezahlt. Die Gesamtausgaben sind Grundlage der Erstattung von EFRE-Mittel durch die Kommission.
- Bezogen auf die EFRE-Mittel liegt die Bewilligungsquote bei 87 Prozent (210,36 Mio. Euro von 242,70 Mio. Euro) und die Auszahlungsquote bei 38 Prozent (93,43 Mio. Euro).

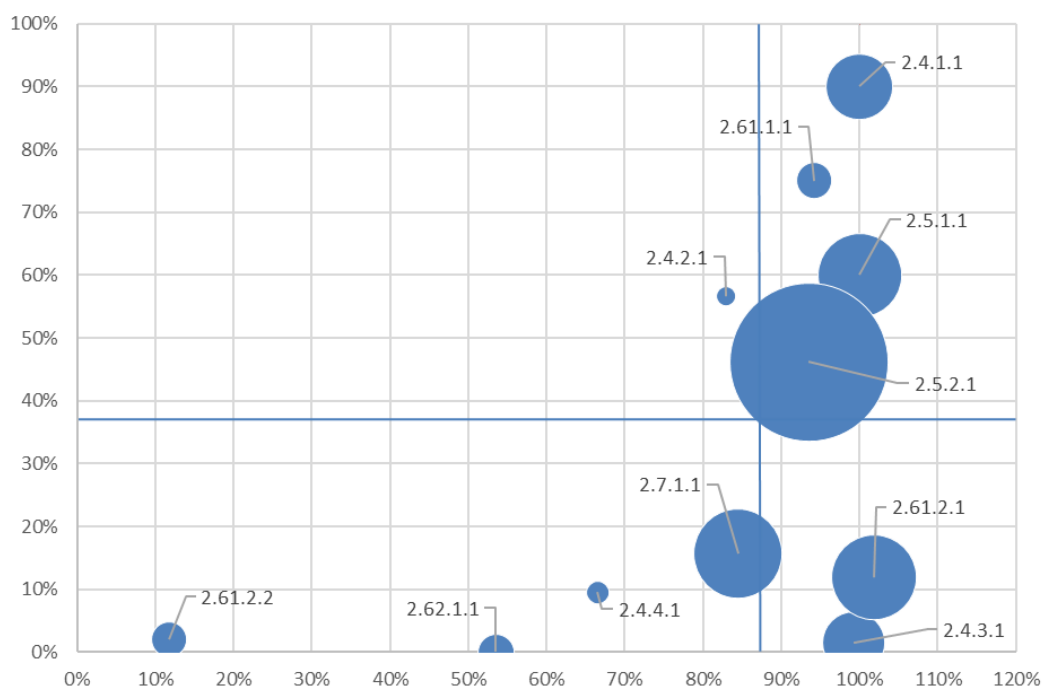


Der hohe Umsetzungsstand bei den förderfähigen Gesamtausgaben ergibt sich vor allem durch die im Vergleich zur Planung sehr hohen Bewilligungen in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (2.5.2.1).

Die finanzielle Umsetzung der Prioritätsachse ist damit insgesamt weit vorangeschritten. Bezogen auf die förderfähigen Gesamtausgaben sind die Planmittel (über)bewilligt und weitgehend ausgezahlt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Mittelansatz der Prioritätsachse mit den verschiedenen Programmänderungen deutlich erhöht wurde. Bezogen auf die ursprüngliche Mittelausstattung ist der Umsetzungsstand dementsprechend deutlich höher.<sup>6</sup>

Eine differenzierte Betrachtung bestätigt dabei die Diagnose des Zwischenberichts: Die Umsetzung schwankt sehr stark zwischen verschiedenen Typen von Maßnahmen. Während die direkte Unternehmensförderung (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Finanzinstrumente) in der Umsetzung bereits sehr weit vorangeschritten ist, erfolgt die Infrastrukturförderung verzögert.

**Abbildung 3: Finanzielle Umsetzung der Maßnahmen der Prioritätsachse 2**



Erläuterung: An der vertikalen Achse sind die Auszahlungsquoten der EFRE-Mittel der Maßnahmen abgetragen (Auszahlungen EFRE als Anteil am Mittelansatz EFRE); in der horizontalen die Bewilligungsquoten (EFRE). In der Datenbeschriftung sind die Maßnahmennummern angegeben. Die beiden Linien stellen die durchschnittliche Bewilligungsquote (87Prozent) und die durchschnittliche Auszahlungsquote (39 Prozent) dar.

Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten, 31.12.2020

<sup>6</sup> Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Mittel, die in die Finanzinstrumente eingezahlt worden sind für eine endgültige Erstattung aus EFRE-Mittel bis zum Ende der Förderperiode (einschl. n+3) an die Endbegünstigten ausgereicht oder als Verwaltungskosten ausgezahlt werden müssen.

In vereinfachter Betrachtung ergeben sich drei Gruppen von Umsetzungsständen:

- Maßnahmen mit geringen Bewilligungs- und Auszahlungsständen (2.4.4.1, 2.61.2.2, 2.62.1.1):<sup>7</sup> Hier liegt die Problematik zunächst in geringen Antrags- und Bewilligungszahlen. In erster Annäherung an die Ursachen ist dabei von einer Nachfrage auszugehen, die – zumindest unter den Bedingungen der jeweiligen Förderung – (deutlich) weniger hoch ist, als bei den Planungen angenommen wurde. Dabei kann ein grundsätzlicher Bedarf gegeben sein. Eine Ausnahme ist die Maßnahme 2.4.4.1, die neu in das Programm aufgenommen wurde und daher in der Umsetzung noch nicht weit vorangeschritten ist. Die Maßnahmen verfügen über kleinere bis mittlere Budgets.
- Maßnahmen mit hohen Bewilligungsständen und niedrigen Auszahlungen (2.4.3.1, 2.61.2.1, 2.7.1.1): Hier sind die Mittel inzwischen weitgehend vollständig oder ganz gebunden (s.u.). Die Auszahlungen sind bisher aber kaum fortgeschritten und liegen zwischen zwei Prozent (2.4.3.1 Technologie- und Gründerzentren) und 16 Prozent (2.7.1.1 touristische Infrastrukturen). Die bewilligten Vorhaben sind dabei in der Regel größere Infrastrukturprojekte, die oft durch eine langfristige Realisierung, Abrechnung und Prüfung gekennzeichnet sind. Vor dem Hintergrund der verbleibenden Laufzeit der Förderung ist hier die Umsetzung von jüngeren Projekten und der Maßnahmen im Ganzen eine Herausforderung. Die Maßnahmen haben jeweils relativ große Budgets.
- Maßnahmen mit hohen Bewilligungsständen und mittleren bis hohen Auszahlungsständen (2.4.1.1, 2.5.1.1, 2.5.2.1, 2.61.1.1): Ein großer Teil der Maßnahmen der Prioritätsachse 2 zeichnet sich durch hohe Bewilligungs- und Auszahlungsstände aus.<sup>8</sup> Dies gilt insbesondere für die direkte Unternehmensförderung über einzelbetriebliche Investitionsförderung (2.5.2.1) und die beiden Finanzinstrumente (2.4.1.1, 2.5.1.1) mit jeweils hohen Mittelansätzen. Einzige Maßnahme in diesem Bereich, die nicht der Unternehmensförderung zugeordnet wird ist die Maßnahme 2.61.1.1 (Breitbandkompetenzzentrum).

Im Vergleich zum Stand des Zwischenberichts sind die Bewilligungen und die Bewilligungsquoten über fast alle Maßnahmen hinweg gewachsen – und dies teilweise sehr deutlich (2.4.3.1). Damit befinden sich nur noch wenige Maßnahmen diesbezüglich auf einem un-

---

<sup>7</sup> Die Maßnahme 2.4.4.1 „Gründungen im Handwerk“ wird erst seit Mitte 2019 umgesetzt, die Auszahlungen erfolgen dabei erst am Ende der Projekte. Der Umsetzungsstand ist daher noch nicht zu beurteilen.

<sup>8</sup> Bei den Finanzinstrumenten sind die Mittel mit Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung vollständig für die Fonds bewilligt, wenn nichts anderes vereinbart wird. Die Bewilligungsquote würde für die Maßnahmen 2.4.1.1 und 2.5.1.1 hier demnach mit 100 Prozent angezeigt. Das Monitoring liefert dazu etwas andere Werte.

terdurchschnittlichen Niveau. Wie schon zum Stand des Zwischenberichts weisen alle Infrastrukturmaßnahmen niedrige Auszahlungsstände auf. Deutliche Auszahlungsfortschritte zeigen sich vor allem bei kleineren Maßnahmen (2.4.2.1 Nachfolgemoderatoren, 2.61.1.1 Breitbandkompetenzzentrum, 2.4.4.1 Gründungsprämie Handwerk) sowie für den Mikro-STARTer Fonds. Bei den ausgewählten Infrastrukturmaßnahmen sind ebenfalls weitere Auszahlungen vorgenommen worden, der Zuwachs ist aber relativ gering. Der Anteil der ausgezahlten Mittel ist weiterhin sehr niedrig bis niedrig.

## **4.2 Die Infrastrukturförderung in der Prioritätsachse 2**

Als Untersuchungsgegenstand für die zweite Phase wurden entsprechend der skizzierten Problemstellung die Infrastrukturmaßnahmen ausgewählt. Im Folgenden werden die Umsetzungsstände sowie die Bewilligungsverläufe dieser Maßnahmen in detaillierter Form dargestellt. Datenstand ist der 31.12.2020, aktuelle Entwicklungen werden benannt.

### **Technologie- und Gründerzentren (2.4.3.1)**

Die Maßnahme 2.4.3.1 Technologie- und Gründerzentren unterstützt den Bau und die Erweiterung von Technologie und Gründerzentren. Der Mittelansatz beläuft sich auf 15,3 Mio. Euro an EFRE-Mitteln. Dies entspricht gut 6 Prozent der gesamten Prioritätsachse 2. Die EFRE-Mittel werden durch GRW-Mittel ergänzt.

Im Rahmen dieser Maßnahme wurden bisher neun Vorhaben bewilligt. Diese Fälle umfassen förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von 32,3 Mio. Euro, wovon 15,2 Mio. Euro durch den EFRE getragen werden sollen. Weitere 12,5 Mio. Euro sollen als Kofinanzierung in Form von öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden sowie 4,6 Mio. Euro durch private Mittel getragen werden. Bezogen auf den EFRE-Mittelansatz ergibt sich eine Bewilligungsquote von 99 Prozent. Die bisher getätigten Auszahlungen belaufen sich auf 0,4 Mio. Euro, wovon 0,23 Mio. Euro EFRE-Mittel sind. Daraus ergibt sich eine Auszahlungsquote mit Bezug auf den Mittelansatz der EFRE-Mittel von 2 Prozent.

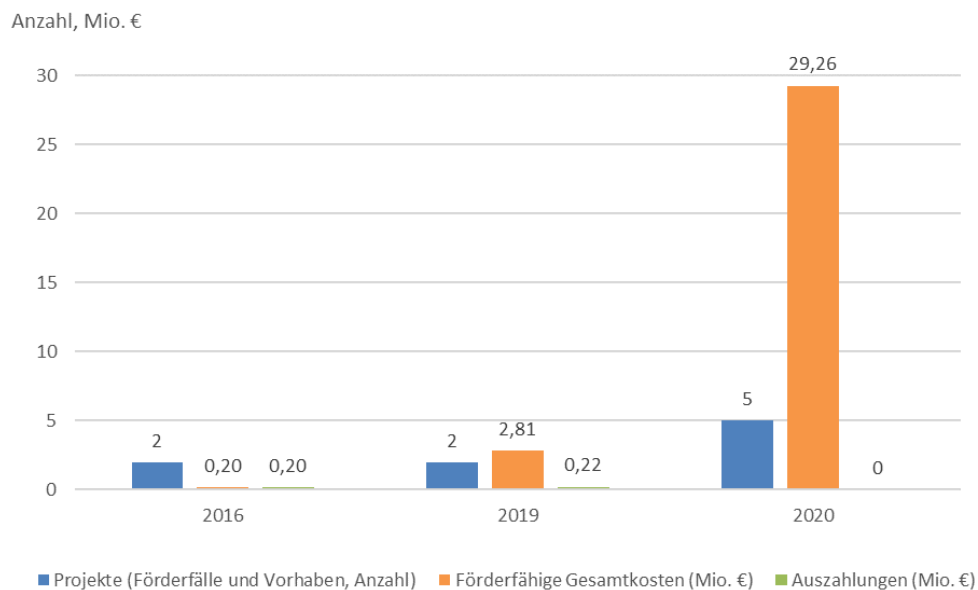
Vor Dezember 2020 sind insgesamt vier Vorhaben bewilligt worden. Von diesen hatten zwei Vorhaben Modernisierungsmaßnahmen zum Gegenstand und jeweils ein relativ kleines finanzielles Volumen.

Die Bewilligung fünf weiterer Projekte erfolgte im Dezember 2020. Mit der Umsetzung dieser Projekte wurde nach Datenlage zwischen August 2018 und Oktober 2020 begonnen (in zwei Fällen im Jahr 2019). In diesen Projekten wurden gut 90 Prozent der bewilligten Mittel gebunden. Davor wurden im Jahr 2016 zwei Projekte mit förderfähigen Gesamtausgaben



in Höhe von 0,2 Mio. Euro und im Jahr 2019 zwei weitere Projekte mit förderfähigen Gesamtausgaben von 2,8 Mio. Euro unterstützt. Die Bewilligung der Projekte im Dezember 2020 hat als Voraussetzung die Umschichtung von Mitteln in die Maßnahme erfordert.

**Abbildung 4: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.4.3.1**



Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten

Über den Abschluss von Projekten liefern die Monitoringdaten keine abschließenden Informationen. Die Laufzeiten der größeren Vorhaben, die vor dem Jahr 2020 bewilligt wurden, liegen bei 21 bzw. 25 Monaten; die Projekte sind aber noch nicht abgeschlossen.

Die finanzielle Umsetzung wird von der bewilligenden Stelle als gut bewertet. Die Zielvorgaben des Operationellen Programms hinsichtlich Fallzahlen und den Flächengrößen seien erreicht worden, die Mittel vollständig bewilligt. Der Verlauf wird aufgrund langer Vorlaufzeiten bei Infrastrukturprojekten und aus anderen Gründen (vgl. Kap. 4.3) als nicht unerwartet eingeordnet.

#### **Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten (2.61.2.1)**

Die Maßnahme 2.61.2.1 „Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten“ umfasst Vorhaben für den Ausbau von Industrie- und Gewerbegebieten sowie für die Verkehrsanbindung dieser Gebiete. Vorgesehen für diese Maßnahme sind insgesamt

69,5 Mio. Euro, wovon 29 Mio. Euro aus dem EFRE getragen werden. Dies entspricht 12 Prozent der für die Prioritätsachse 2 vorgesehenen EFRE-Mittel.

Es wurden bisher insgesamt 25 Vorhaben im Rahmen dieser Maßnahme bewilligt. Die förderfähigen Gesamtausgaben belaufen sich dabei auf 74,5 Mio. Euro. Der Anteil des EFRE beträgt hier 29,5 Mio. Euro (40 Prozent), weitere 41,5 Mio. Euro sind durch nationale öffentliche Mittel, insbesondere Mittel der GRW finanziert. 3,5 Mio. Euro sind als private Mittel ausgewiesen. Die Bewilligungsquote liegt damit zum 31.12.2020 bei 102 Prozent. Im Jahr 2020 wurde dabei ein erheblicher Fortschritt bei den Bewilligungen realisiert (31.12.2019: 59 Prozent).

Die Auszahlungen dieser Maßnahme belaufen sich bisher auf insgesamt 21,1 Mio. Euro, wobei 3,5 Mio. Euro aus dem EFRE stammen. Mit Bezug auf die EFRE-Mittel ergibt sich hieraus eine Auszahlungsquote von 12 Prozent, was deutlich unterhalb der Bewilligungsquote von 102 Prozent und entsprechenden Quoten auf Ebene der Prioritätsachse und des OP liegt. Auch die Auszahlungen sind im Jahr 2020 – von niedrigem Niveau aus – deutlich gewachsen (31.12.2019: Sechs Prozent).

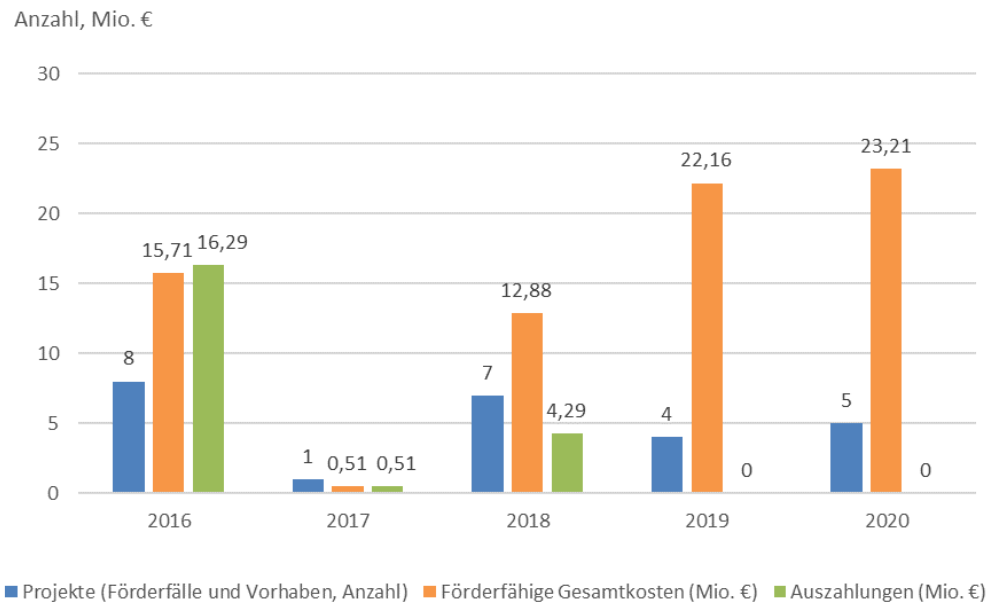
Auch im Rahmen der Maßnahme 2.61.2.1 wurde der ganz überwiegende Anteil der Mittel in den Jahren 2019 und 2020 bewilligt (45,4 Mio. Euro förderfähige Gesamtausgaben – 62 Prozent der bewilligten förderfähigen Gesamtausgaben). Die Mittel wurden für insgesamt neun Projekte eingesetzt. Mit acht bewilligten Projekten im Jahr 2016 und sieben bewilligten Projekten im Jahr 2018 wurden mit Bezug auf die Anzahl in den genannten Jahren mehr Projekte bewilligt; mit 15,7 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtausgaben im Jahr 2016 und 12,9 Mio. Euro im Jahr 2018 fällt der Umfang der Projekte in diesen Jahren jedoch deutlich geringer aus. Im Jahr 2017 wurde lediglich ein Projekt mit einem Umfang von 0,5 Mio. Euro bewilligt. Wie schon in Bezug auf die Maßnahme 2.4.3.1 ist auch hier eine Tendenz zu erkennen, dass finanziell umfangreiche Projekte erst zum Ende der Förderperiode hin bewilligt werden.<sup>9</sup>

Die Auszahlungen beziehen sich bisher nahezu ausschließlich auf Projekte, die im Jahr 2016 bewilligt worden sind. Das Ende dieser Projekte liegt nach Monitoringdaten zwischen 2017 und 2021. Bei fünf der acht Vorhaben ist die Prüfung des Verwendungsnachweises nach Monitoringangaben beendet – das Prüfungsdatum liegt zwischen 2018 und 2020.

---

<sup>9</sup> Möglicherweise benötigen diese Vorhaben aufgrund ihrer Größe eine längere Vorlaufzeit.

**Abbildung 5: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.61.2.1**



Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten

Insgesamt wurden bisher acht Projekte in dieser Maßnahme abgeschlossen. Die Laufzeit dieser abgeschlossenen Projekte betrug zwischen 1,6 und 4,2 Jahren – im Durchschnitt fast drei Jahre.<sup>10</sup> Diese Projekte hatten im Mittel einen Umfang von 1,5 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtausgaben. Die noch laufenden Projekte haben im Durchschnitt ein Mittelvolumen von 3,7 Mio. Euro. Hier ist von deutlich längeren Projektlaufzeiten auszugehen.<sup>11</sup>

Durch die bewilligende Stelle wird der Umsetzungsstand als gut bewertet. Dies wird zum einen mit der hohen Bewilligungsquote, zum anderen mit den vergleichsweise hohen Fallzahlen begründet. Der Zielwert des OP hinsichtlich der Projektzahlen wird übertroffen; das Programm entwickelt sich nach Aussage der bewilligenden Stelle besser als ähnliche Programme auf Landesebene.

---

<sup>10</sup> Differenz zwischen Projektbeginn und Prüfungsdatum. Das Bewilligungsdatum ist in aller Regel später als der Projektbeginn. Eine Datumsangabe zum Abschluss der VNP fehlt in den vorliegenden Daten durchgängig.

<sup>11</sup> Die durchschnittliche bisherige Laufzeit der laufenden Vorhaben – die ganz überwiegend in den Jahren 2019 und 2020 bewilligt wurden – betrug bis zum 31.12.2020 2,1 Jahre.

### **Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie (2.62.1.1)**

Die Maßnahme 2.62.1.1 Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie umfasst zwei Schwerpunkte. Zum einen ermöglicht sie den Ausbau von Kapazitäten und der Revitalisierung von Infrastrukturen in niedersächsischen Seehäfen zum anderen umfasst sie die Entwicklung und erstmalige Fertigung neuartiger Schiffstypen und innovativer Antriebskonzepte sowie die Erforschung und erstmalige Produktion innovativer Elemente.

Der Mittelansatz für die Maßnahme 2.62.1.1 beläuft sich auf 10,8 Mio. Euro, wovon 5,4 Mio. Euro aus dem EFRE vorgesehen sind (Stand 31.12.2020). Dies sind 2 Prozent der aus dem EFRE für die Prioritätsachse 2 vorgesehenen Mittel. Im Rahmen dieser Maßnahme wurden ein Projekt bewilligt, welcher der FuE-Förderung zuzuordnen ist.<sup>12</sup> Für den Infrastrukturausbau ist bisher kein Vorhaben bewilligt worden.

Das FuE-Projekt umfasst förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von 5,8 Mio. Euro. Davon sollen 2,9 Mio. Euro durch den EFRE getragen werden. Die weiteren privaten Mittel belaufen sich auf 2,9 Mio. Euro.<sup>13</sup> Für diese Maßnahme wurden noch keinerlei Auszahlungen getätigt. Damit liegt die Auszahlungsquote der Maßnahme 2.62.1.1 mit Bezug auf den Mittelansatz der EFRE-Mittel von 0 Prozent. Die Bewilligungsquote liegt bei 54 Prozent.<sup>14</sup>

Das FuE-Projekt wurde im Jahr 2019 zugesagt und damit ebenfalls im späteren Verlauf der Förderperiode bewilligt. Die Dauer des Projekts beläuft sich bisher auf 1,75 Jahre.

### **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft (2.7.1.1)**

Die Maßnahme 2.7.1.1 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft“ unterstützt die Attraktivitätssteigerung überregional bedeutsamer touristischer Infrastrukturen in den Bereichen Natur-, Kultur- und Gesundheitstourismus. Sie umfasst dabei Kooperati-

---

<sup>12</sup> Im ersten Halbjahr des Jahres 2021 sind zwei weitere FuE-Projekte bewilligt worden.

<sup>13</sup> Einschließlich der beiden weiteren FuE-Projekte belaufen sich förderfähigen Gesamtausgaben bis Mitte 2021 auf etwa 8,6 Mio. €.

<sup>14</sup> Einschließlich der beiden weiteren FuE-Projekte liegt die Bewilligungsquote bei knapp 80 Prozent. Aktualisierte Daten zu den Auszahlungen liegen nicht vor.

ons- und Vernetzungsprojekte, den Ausbau von barrierefreien touristischen Angeboten sowie seit der dritten Programmänderung die Unterstützung von wetterunabhängigen bzw. ganzjährigen Angeboten.

Der EFRE-Mittelansatz dieser Maßnahme beläuft sich auf 32 Mio. Euro. Damit umfasst diese Maßnahme 13 Prozent der aus dem EFRE für die Prioritätsachse 2 vorgesehenen Mittel.

Im Rahmen der Maßnahme wurden bisher 36 Vorhaben bewilligt. Diese Vorhaben umfassen förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von 73,5 Mio. Euro, wovon 27 Mio. Euro durch den EFRE getragen werden sollen. Weitere 36,9 Mio. Euro sollen als Kofinanzierung durch öffentliche Mittel und 9,0 Mio. Euro durch private Mittel getragen werden. Die Bewilligungsquote liegt damit zum Stand 31.12.2020 bei 84 Prozent. Nach Aussage der bewilligenden Stelle sind die freien Mittel im Zuge der Einplanung im Frühjahr 2021 gebunden worden; die Bewilligung der entsprechenden Projekte soll zeitnah erfolgen.

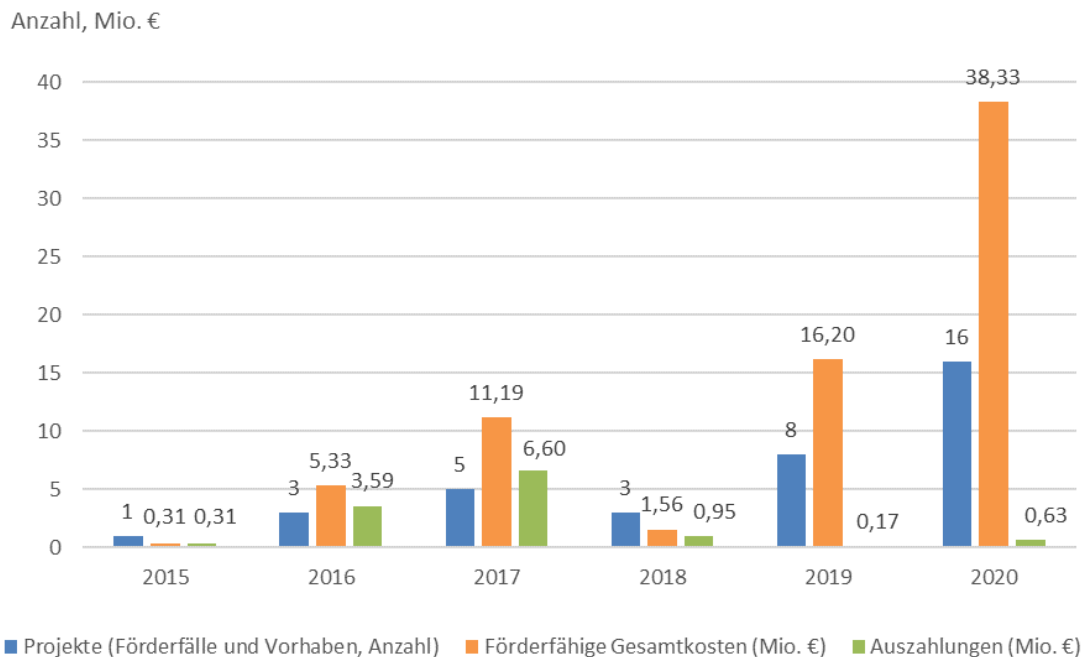
Die bisher für diese Maßnahme getätigten Auszahlungen belaufen sich auf 12,3 Mio. Euro. Dabei wurden EFRE-Mittel im Umfang von 5,0 Mio. Euro ausgezahlt. Daraus ergibt sich eine Auszahlungsquote der Maßnahme 2.7.1.1 mit Bezug auf den Mittelansatz der EFRE-Mittel von 16 Prozent.

Der Großteil der Projekte und der förderfähigen Gesamtausgaben sind im Jahr 2020 bewilligt worden. Die Vorhaben (16) machen mit einem Umfang von insgesamt 38,3 Mio. Euro förderfähiger Gesamtausgaben mehr als die Hälfte der in dieser Maßnahme bewilligten Mittel aus. Im Jahr 2019 wurden ebenfalls relativ viele Projekte bewilligt (8). Mit 54,5 Mio. Euro sind drei Viertel der Bewilligungen in diesen beiden Jahren ausgesprochen worden. In den Jahren 2015 bis 2018 wurden zwar ebenfalls Projekte bewilligt (zwischen ein und fünf Vorhaben pro Jahr), diese weisen aber eher unterdurchschnittliche Projektgrößen auf.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> In drei der 12 bewilligten Projekte in der Zeit von 2015 bis 2018 sind dabei relativ umfassend EFRE-Mittel eingesetzt worden (Zwischen einer und zwei Millionen Euro).

**Abbildung 6: Projekte, Bewilligungen und Auszahlungen pro Jahr in der Maßnahme 2.7.1.1**



Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Daten

Die Auszahlungen beziehen sich bisher ganz überwiegend auf Projekte, die bis 2017 bewilligt worden sind. Das Ende dieser Projekte liegt nach den Monitoringdaten zwischen 2016 und 2022.

Insgesamt wurden bisher neun Projekte in dieser Maßnahme abgeschlossen. Die Laufzeit dieser abgeschlossenen Projekte betrug zwischen 0,9 und 3,5 Jahren – im Durchschnitt gut zwei Jahre.<sup>16</sup> Diese Projekte hatten im Mittel einen Umfang von 0,9 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtausgaben. Die noch laufenden Projekte haben im Durchschnitt ein Mittelvolumen von 2,4 Mio. Euro. Hier ist von deutlich längeren Projektlaufzeiten auszugehen.<sup>17</sup>

Durch die bewilligende Stelle wird der Umsetzungsstand insgesamt als gut bewertet. Dies wird mit der inzwischen hohen Bewilligungsquote und den hohen Fallzahlen begründet.

<sup>16</sup> Differenz zwischen Projektbeginn und Prüfungsdatum. Das Bewilligungsdatum ist in aller Regel später als der Projektbeginn. Eine Datumsangabe zum Abschluss der VNP fehlt in den vorliegenden Daten durchgängig. Ein Projekt ohne Angaben zum Prüfungsdatum nicht berücksichtigt.

<sup>17</sup> Die durchschnittliche bisherige Laufzeit der laufenden Vorhaben – die ganz überwiegend in den Jahren 2019 und 2020 bewilligt wurden – beträgt bis zum 31.12.2020 1,5 Jahre.

### 4.3 Fazit

Bis zum 31.12.2020 sind in der zweiten Prioritätsachse für 671 Vorhaben insgesamt 1.221,45 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtausgaben bewilligt worden.<sup>18</sup> Mit den Mitteln werden Gründungen, betriebliche Investitionen von KMU und der Ausbau von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen unterstützt.

Die finanzielle Umsetzung der Prioritätsachse ist bezogen auf die förderfähigen Gesamtausgaben insgesamt als gut zu bewerten: Die Bewilligungen sind insgesamt und auch für die meisten Maßnahmen sehr hoch. Die Auszahlungsquote bezüglich der förderfähigen Gesamtausgaben auf Ebene der Prioritätsachse ist ebenfalls hoch, unterscheidet sich dabei stark für die unterschiedlichen Maßnahmen. Die Auszahlungsquote der EFRE-Mittel ist mit 38 Prozent zum 31.12.2020 eher als niedrig einzuordnen. Sie liegt im Vergleich zur bisherigen Programmlaufzeit und im Hinblick der n+3-Regel relativ niedrig.

In differenzierter Betrachtung finden sich drei Verlaufstypen:

- Einige kleinere Maßnahmen weisen aufgrund jeweils spezifischer Bedingungen (später Beginn, formale Probleme bei der Bewilligung, fehlender Bedarf) sowohl niedrige Bewilligungszahlen als auch niedrige Auszahlungen auf.
- Eine Reihe von Maßnahmen zeichnen sich durch hohe Bewilligungen und niedrige Auszahlungen aus. Diese Gruppe besteht ausschließlich aus den größeren Infrastrukturmaßnahmen.
- Die unternehmensbezogene Förderung ist durch hohe Bewilligungen und mittlere bis hohe Auszahlungen gekennzeichnet.

Die Aktualisierung der finanziellen Umsetzung bestätigt damit weitgehend die Diagnose des Zwischenberichts. Fortschritte sind im Jahr 2020 vor allem bei den Bewilligungen in den Infrastrukturmaßnahmen erzielt worden; zudem sind deutliche Fortschritte bei den Auszahlungen in einzelnen, zumeist kleineren Maßnahmen und leichte Fortschritte bei den Auszahlungen in den genannten Infrastrukturmaßnahmen zu konstatieren.

Hinsichtlich der finanziellen Umsetzung und der zu erwartenden Effekte des Programms sind vor allem die Verläufe bei den Infrastrukturmaßnahmen von Interesse. Die genauere

---

<sup>18</sup> Nicht berücksichtigt wurden hier die Förderfälle der Finanzinstrumente – vgl. dazu den Zwischenbericht der Evaluation.

Betrachtung zeigt u.a., dass die Bewilligungen ganz überwiegend in den Jahren 2019 und 2020 ausgesprochen wurden: Fast drei Viertel der förderfähigen Gesamtausgaben wurden in den Jahren 2019 und 2020 bewilligt, gut die Hälfte im Jahr 2020. Die genauere Untersuchung der Projekte zeigt auch, dass diese teilweise deutlich vor der Bewilligung physisch begonnen wurden – zumindest entsprechend der Datumsangabe im Monitoring. In den Jahren 2015 bis 2018 sind relativ wenige, kleinere Projekte bewilligt worden. Auszahlungen sind bisher nur zu einem kleinen Teil vorgenommen worden, dies erwartungsgemäß für Projekte, die früh bewilligt wurden.

Die Projekte, die bisher abgeschlossen wurden, haben durchschnittliche Laufzeiten von zwei Jahren (Tourismus) bzw. drei Jahren (Gewerbeflächen). Diese abgeschlossenen Vorhaben sind deutlich kleiner als die noch laufenden Vorhaben – im Durchschnitt haben sie ein Volumen von etwa 40 Prozent der laufenden Projekte. Dementsprechend ist für die laufenden Vorhaben von deutlich längeren Laufzeiten auszugehen. Die Ursachen für die dargestellten Umsetzungsverläufe – späte Bewilligungen, geringe Auszahlungen – werden im nächsten Kapitel beleuchtet.



## **5. Hemmnisse bei der Förderung von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen**

In diesem Kapitel werden die Untersuchungsergebnisse zu den hemmenden Faktoren bei der Infrastrukturförderung der Prioritätsachse 2 dargelegt. Dabei werden sowohl die Gründe für eine Zurückhaltung bei der Antragstellung als auch Gründe für die lange Dauer der bewilligten Projekte aufgenommen.

Die folgenden Ergebnisse wurden aus Interviews mit insgesamt 21 Expertinnen und Experten gewonnen. In den Interviews sind zum einen offene Fragen nach Hemmnissen gestellt worden. Zum anderen ist eine Auswahl von Hemmnissen zur Diskussion und zur Bewertung vorgegeben worden. Die Auswahl dieser Vorgaben ist Gegenstand des nächsten Unterkapitels. Die identifizierten Hemmnisse werden dann in den beiden folgenden Unterkapiteln beschrieben. Dabei werden zunächst Problemlagen beschrieben, die übergreifend für alle Maßnahmen – und die kommunale Investitionstätigkeit generell – gelten. Danach werden spezifische Hemmnisse für die ausgewählten Maßnahmen dargestellt.

### **5.1 Vorauswahl von Umsetzungshemmnissen**

In der ersten Phase der Evaluation sind die Umsetzungshemmnisse der Infrastrukturförderung bereits thematisiert worden.<sup>19</sup> Grundlage waren Gespräche mit der NBank und den Fachreferaten als verantwortliche Stellen für die Maßnahmen und erste Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der NBank. Aus diesen Interviews sind folgende übergreifende Herausforderungen abgeleitet worden:

- Bedarf des Infrastrukturausbaus und Prioritäten der Kommunen
- Finanzielle Ressourcen / wirtschaftliche Situation der Kommunen
- Personelle Kapazitäten und Know-how in den Kommunen
- Kapazitäten der Bauwirtschaft
- Administrativer Aufwand der Förderung (Antrag, Abrufe, Kontrolle, Abrechnung, Prüfung)

---

<sup>19</sup> Vgl. GEFRA / IfS / ISG / Kovalis (2020): Evaluierung der PA 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Zwischenbericht.

- Förderbedingungen in den einzelnen Maßnahmen

Ergänzend sind einzelne Hemmnisse und Sachlagen – etwa für die Maßnahme 2.62.1.1 - Weiterentwicklung Seehäfen – identifiziert worden.

Die gelisteten Herausforderungen decken sich grundsätzlich mit den Aussagen in den weiteren Interviews und der Literatur.<sup>20</sup> Die weiteren Interviews wurden mit Vertreterinnen und Vertretern folgender Akteursgruppen geführt:

- begünstigte Kommunen und potenzielle Antragsteller,
- Fachreferate, weitere Stellen in Ministerien und NBank,
- kommunale Spitzenverbände, andere Verbände und regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Darüber hinaus wurden Interviews mit externen Experten geführt.

Die Interviews haben auch eine wesentliche Ergänzung der ursprünglichen Ergebnisse erbracht: Die Entwicklung und Planung der kommunalen Investitionsprojekte wird als zentrales Hemmnis sowohl für die Antragstellung als auch für die schnelle Umsetzung der Projekte beschrieben. Die Projektplanung ist in der geschlossenen Abfrage daher nicht enthalten, wird aber in der folgenden Beschreibung der Hemmnisse aufgenommen.

## **5.2 Allgemeine Hemmnisse des Ausbaus kommunaler Infrastrukturen**

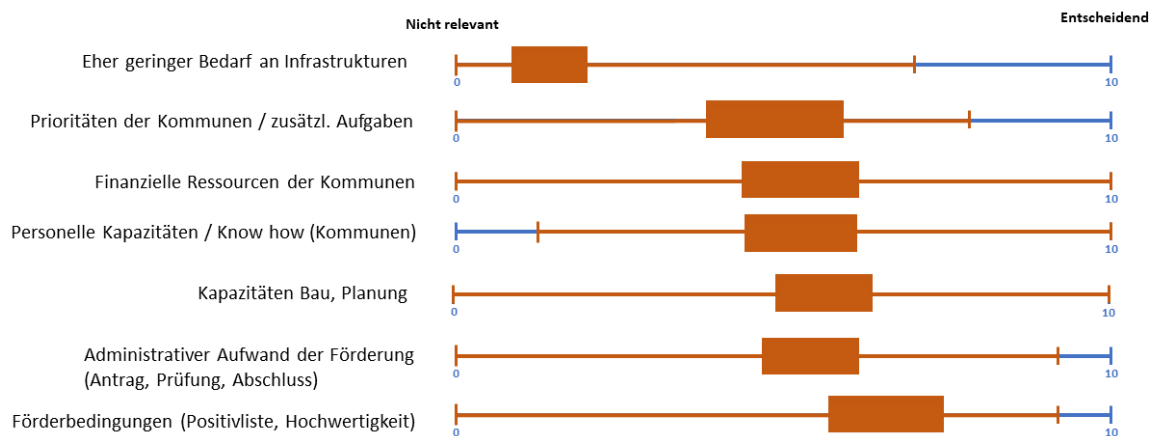
In diesem Abschnitt werden zunächst Hemmnisse und Herausforderungen beschrieben, die übergreifend für die ausgewählten Maßnahmen genannt worden sind. Sie können dabei in den verschiedenen Maßnahmen unterschiedlich ausgeprägt sein; sie unterscheiden sich insbesondere auch nach der Ausgangssituation der Kommunen.

---

<sup>20</sup> Vgl. KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahrgänge, Scheller et al. (2021).

Abbildung 7 gibt einen Überblick zu den Hemmnissen bei kommunalen Infrastrukturprojekten. Dabei ist auch die Gewichtung der Hemmnisse durch die befragten Expertinnen und Experten aufgenommen worden.

**Abbildung 7: Experteneinschätzungen zur Relevanz ausgewählter Hemmnisse bei Infrastrukturprojekten in der Prioritätsachse 2**



Angegeben sind die höchsten und niedrigsten Bewertungen (Endpunkte der orangenen Boxplots) sowie der Bereich, in der die Hälfte der Nennungen liegen (orangener Kasten). Zu den einzelnen Kategorien liegen zwischen 13 und 15 Angaben vor. Quelle: Eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt zunächst die nahezu durchgängig hohe Bandbreite der Bewertungen – so werden beispielsweise die „finanziellen Ressourcen der Kommunen“ oder die „Kapazitäten der Bauwirtschaft“ von einzelnen Expertinnen und Experten als überhaupt nicht relevant oder als entscheidendes Hindernis benannt. Dies spiegelt zum einen die sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der Kommunen etwa bei der finanziellen Situation gerade in den letzten Jahren wider. Einzelne Extremwerte erklären sich aber auch aus projektspezifischen Bedingungen – so wurden in einem befragten Projekt (Tourismus) nur sehr wenig Bauleistungen notwendig; die Auslastung der Bauwirtschaft war damit nicht relevant.<sup>21</sup> Die Bereiche, in den jeweils die Hälfte der Einschätzungen liegen, ist dagegen fast durchgängig

<sup>21</sup> Insgesamt ist die Interpretation der Bewertungen belastbarer, wenn der Bereich zugrunde gelegt wird, in dem die Hälfte der Angaben liegen.

sehr schmal – hier besteht tendenziell eine hohe Übereinstimmung der Expertinnen und Experten.

Besonders hoch gewichtet werden insgesamt die unterschiedlichen Förderbedingungen; diese werden im nächsten Kapitel jeweils für die einzelnen Maßnahmen thematisiert. Sehr ähnlich werden die Hemmnisse „Finanzielle Ressourcen“, „Kapazitäten der Bauwirtschaft“, „personelle Kapazitäten / Know-how“ und „Administrativer Aufwand des Antrags“ bewertet. Zu beachten ist, dass die genannten Themen teils nicht unabhängig voneinander sind – so bestimmen die finanziellen Ressourcen auch die personellen Kapazitäten und diese den wahrgenommenen Aufwand der Beantragung mit.

Von etwas geringerer Bedeutung sind die Prioritätensetzungen der Kommunen; von untergeordneter Bedeutung ist ein geringer Bedarf an wirtschaftsorientierten Infrastrukturen.

Eine wesentliche Ergänzung dieser Hemmnisse stellt die Projektentwicklung und -planung durch die kommunalen Träger dar, die in den Interviews besonders hervorgehoben wurde. Die Projektentwicklung wird daher im Folgenden als erstes beschrieben, die abgebildeten Herausforderungen im Anschluss daran.

### 5.2.1 Projektentwicklung und -planung

Die Projektentwicklung einschließlich der Planungs- und Abstimmungsverfahren wird insgesamt als das Hemmnis mit den größten Auswirkungen auf die zeitliche Umsetzung und die Antragsbereitschaft gesehen. Sehr prominent genannt wird dieses Hemmnis von nahezu allen Begünstigten und potenziellen Begünstigten. Betont wird es überwiegend auch von den Vertretern der NBank und den Wirtschaftsförderungen, in etwas geringerem Umfang von den Verbänden.

Zur Projektentwicklung können drei Bereiche gezählt werden, die jeweils erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand erfordern:

Die Antragstellung setzt in aller Regel eine **Befassung der politischen Gremien** der Kommunen oder kommunalen Verbände voraus. Die Beschlussfassung dieser Gremien wird als aufwändig und langwierig beschrieben. So seien u.a. grundsätzlich alle Fraktionen zu informieren. Diese Befassung kann nach Einzelangaben „schnell ein halbes Jahr“ dauern. Bei längeren Planungs- und Antragszeiten ist eine mehrfache Befassung notwendig, zudem sind bei Kostensteigerungen neue Beschlüsse notwendig. Es bestehe dabei immer die Gefahr, dass Projekte dann nach aktueller politischer Lage oder Haushaltslage geändert oder ganz angehalten werden.

In diesem Zusammenhang wurde von mehreren Interviewpartnern auf die Kommunalwahlen im Jahr 2017 verwiesen, die eine Erklärung für geringe Antragszahlen in den Jahren 2016 und 2017 sein könnten.<sup>22</sup> Nach dem Erfahrungsstand der Experten erfolgt etwa ein halbes Jahr vor und drei Monate nach den Wahlen keine Beschlussfassung mehr. Zudem würden veränderte Mehrheiten teils zu neuen Befassungsprozessen führen und Projekte ggf. zurückgestellt werden.

Neben der Befassung politischer Gremien ist in diesem Zusammenhang auch die Konsensfindung in anderen Konstellationen zu nennen. So sind bei interkommunalen Gewerbegebieten jeweils in allen Kommunen zumindest grundlegende Beschlüsse herbeizuführen. Bei TGZ sind neben den Kommunen oft weitere Träger beteiligt (Wirtschaftsförderungen, übergeordnete Gebietskörperschaften, Sparkassen), die an den Abstimmungsprozessen zu beteiligen sind. Ähnliches gilt für touristische Infrastrukturen, wenn kooperative Organisationsformen (Stiftungen, GmbHs mit unterschiedlichen Gesellschaftern etc.) gewählt wurden.

Auch die inhaltliche und technische **Planung der Projekte** wird als sehr aufwändig beschrieben. Hier sind eine Reihe von Gutachten – von einem Interviewpartner sind acht Gutachten genannt worden – zu beauftragen und zu finanzieren. Für die gesamten Planungskosten müssen die Kommunen in Vorleistung gehen, eine Förderung erfolgt ggf. anteilig. Damit ist ein deutliches finanzielles Risiko verbunden – zusätzlich zu der Bindung personeller Kapazitäten.

Der zentrale Aufwand im Rahmen der Projektentwicklung entsteht nach Aussage der Expertinnen und Experten aber über die **Genehmigungsverfahren** und gesetzlichen (Bau)Standards. Hier scheint weniger die Komplexität einzelner Regelungen problematisch als die hohe Anzahl von Einzelverfahren und die Interdependenz dieser Verfahren. Nach Aussagen der Expertinnen und Experten befassen sich die Genehmigungsträger etwa für baurechtliche Genehmigung verfahrensrechtlich mit jedem einzelnen Punkt und müssen sich dabei gegenseitig beteiligen. Zu berücksichtigen sind u.a. das Bauordnungsrecht, das Haushaltsrecht, das Umweltrecht, ggf. wasserrechtliche sowie andere naturschutzrechtliche Belange. In einem Fall wird von der Berücksichtigung von etwa 30 Trägern öffentlicher Belange berichtet. Diese hätten sich teils gegenseitig zu befassen.

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu den Verlauf der Bewilligungen in den Fördermaßnahmen, insbesondere bei der Förderung von wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten, Kap. 4.2.

Bei den Genehmigungsverfahren sind insgesamt unterschiedliche Verwaltungen zu koordinieren, eine größere Anzahl von Stellungnahmen einzuholen, Abstimmungen herbeizuführen und eine große Anzahl von gesetzlichen Einzelstandards zu berücksichtigen. Dabei können einzelne Standards nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sein, was zu Abwägungsverfahren führe.<sup>23</sup> Die gesetzlichen Standards haben auch zur Folge, dass Rechtsmittel eingelegt werden können. Von einem Gesprächspartner wurde ein Beispiel angeführt, zu dem drei Klagen eingereicht wurden. Dies führe zu erheblichen Verzögerungen, zusätzlichen Kosten und zu Unsicherheiten bei der politischen Beschlussfassung.

Insgesamt führen die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu aufwändigen und langwierigen Koordinationsaktivitäten. Dieser Aufwand ist nach Aussage der Gesprächspartner ein zentraler Grund für die langen Projektlaufzeiten bzw. die langen Vorläufe für Anträge. Zudem seien nach Angabe mehrerer Expertinnen und Experten diese Aufwände ein zentraler Grund für einen Verzicht auf einen Antrag (und das Projekt).

### 5.2.2 Finanzielle Ressourcen der Kommunen

Ein weiteres zentrales Hemmnis sind fehlende Finanzmittel bei potenziellen Antragstellern. Finanzielle Ressourcen sind zunächst notwendig, um die **Eigenmittel** (bis zu 50 Prozent) an den Investitionen darzustellen. Sie sind aber auch erforderlich, um die Kosten der Projektentwicklung, der Planung und der Antragstellung zu tragen. Darüber hinaus ist auch die Projektumsetzung – insbesondere die Bauleitung – mit Kosten verbunden. Zudem bestehen teilweise Unsicherheiten hinsichtlich weiterer Kosten in Verbindung mit der Abrechnung des Förderprojekts (s.u.). Die zusätzlichen Kosten werden nach Aussage der Expertinnen und Experten nicht oder nur teilweise durch die Förderung getragen. Die Kommunen tragen hier das Risiko einer gescheiterten Antragstellung und müssen hohe finanzielle Vorleistungen stellen.

Eine zentrale Herausforderung sind in den vergangenen Jahren die erheblichen Preissteigerungen in der Bauwirtschaft geworden. Diese Preissteigerungen wirken sich bereits in der mehrjährigen Planungs-, Antrags- und Bewilligungsphase aus. Der Antrag erfordert ein vollständiges Leistungsverzeichnis mit genauen Kostenangaben; dieses wird mit der Projektplanung entwickelt. Nach Bewilligung erfolgen die Ausschreibungen – dann oft auf

---

<sup>23</sup> Vgl. auch Scheller et al. (2021).

Grundlage einer veralteten Planungsgrundlage. Die Ausschreibungen führen dann oft zu erheblichen Überschreitungen der Kostenrechnungen.<sup>24</sup>

Eine Nachbewilligung von Fördermitteln ist nach Aussagen der Expertinnen und Experten grundsätzlich nicht möglich; in Reaktion auf die Coronakrise in jüngster Vergangenheit in Einzelfällen aber erfolgt. Abgesehen von diesen Fällen sind die Kostensteigerungen daher vollständig durch den Antragsteller zu tragen. In einem Fall wird von einer Steigerung der Eigenmittel von 2 Mio. Euro auf 7 Mio. Euro berichtet.

Insgesamt belasten die Bereitstellung der Eigenmittel und die laufenden Kosten die finanziellen Ressourcen der Kommunen deutlich.<sup>25</sup> Die vollständige Übernahme von Preissteigerungen und andere Unsicherheiten führen zudem zu einem erheblichen finanziellen Risiko. Dies ist auch erheblich, weil die kommunalen Entscheidungsträger nach Aussage der Expertinnen und Experten für wirtschaftsorientierte Infrastrukturen mindestens eine Kostendeckung nach relativ kurzer Zeit erwarten. Insgesamt wirken unzureichende finanzielle Mittel vor allem verhindernd, teils auch verzögernd.

Die Relevanz des Hemmnisses „finanzielle Ressourcen“ wird von den Expertinnen und Experten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die Extremwerte („nicht relevant“, „entscheidend“) wurde jeweils einmal angegeben; die anderen Einschätzungen verteilen sich relativ breit im rechten Bereich des Graphs. Dies spiegelt die sehr unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen von finanziellen Restriktionen (Ausgaben, Verschuldung, Steuereinnahmen, Rücklagen) wider. Struktur- und finanzschwächere Kommunen stehen hier weiter vor sehr hohen Herausforderungen, während sich die Handlungsmöglichkeiten strukturstarker Kommunen verbessert haben. Von den Expertinnen und Experten werden die niedersächsischen Kommunen, die tendenziell einkommens- und strukturschwach sind, aber nicht von den Entschuldungsmaßnahmen profitiert haben, als besondere Problemgruppe angeführt.

Die interkommunalen Disparitäten werden auch in der Literatur als umfassend und steigend eingeschätzt.<sup>26</sup> Dabei wird die Gefahr eines selbstverstärkenden Prozesses gesehen: So-

---

<sup>24</sup> In den Interviews wurden Überschreitungen von bis zu 70 Prozent genannt. Zudem wird von Ausschreibungen berichtet, auf die keine Angebote eingegangen sind. Die Ausschreibungen können grundsätzlich aufgehoben werden. Dies führt zum einen zu deutlichen Verzögerungen. Zum anderen ist den Begünstigten eine Umsetzungsfrist bis zum 30.6.2022 genannt, die bei neuer Ausschreibung nicht einzuhalten ist.

<sup>25</sup> Den Aufwänden stehen potenzielle Erträge aus den wirtschaftsorientierten Infrastrukturen gegenüber.

<sup>26</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019. Der Stand 2019 deckt die Coronakrise nicht ab; deren Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen sind noch offen.

zioökonomisch begünstigte Kommunen können nicht nur mehr und modernere Infrastrukturen anbieten, sondern auch ihre Wettbewerbsposition durch geringere Steuer- und Gebührensätze verbessern. Strukturschwache Kommunen haben dagegen tendenziell geringere Möglichkeiten, infrastrukturelle Angebote zu schaffen und müssen möglichst hohe Einnahmen erzielen.<sup>27</sup>

Mit der **Kofinanzierungsrichtlinie**<sup>28</sup> erfolgt bereits eine zusätzliche Unterstützung von finanzschwachen Kommunen. In einem Fall (unter den Projekten, zu denen Interviews geführt wurden) ist nach Aussage der Expertinnen und Experten das Vorhaben überhaupt erst möglich geworden. In einem anderen Fall hat die Kommune den Schwellenwert für die zusätzliche Förderung („weit unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft“) knapp nicht erreicht. Das beantragte Projekt wird mit großem Aufwand dennoch realisiert. Insgesamt wird die Richtlinie als sehr wichtig eingeschätzt.

### 5.2.3 Fehlende Kapazitäten in der Bauwirtschaft

Ein weiteres wesentliches Hemmnis sind **Kapazitätsengpässe** im Baugewerbe (bauausführende Unternehmen) und bei privaten Planungskapazitäten. Diese wirken sich zum einen auf die Vergabe aus, wenn Angebote nicht erfolgen, nicht adäquat sind oder zu Kostensteigerungen führen. Sie wirken sich vor allem aber über die Umsetzung der Bauprojekte aus und wirken zum einen preissteigernd und zum anderen verzögernd. In zwei Einzelfällen ist das Hemmnis als (nahezu) nicht relevant eingeordnet worden, in sechs Fällen wird die Relevanz als sehr hoch (im obersten Drittel der Skala) eingeschätzt.

Die Wahrnehmung der Expertinnen und Experten stimmt mit der amtlichen Statistik weitgehend überein.<sup>29</sup> Die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe (bzw. im Hochbau und im Tiefbau) ist seit der Finanzkrise deutlich gestiegen und hat schon im Jahr 2014 ein Niveau wie zu Beginn der neunziger Jahre erreicht. Die Folgejahre waren – bis 2018 / 2019 – durch einen breiten Bauboom gekennzeichnet, der durch den privaten, den gewerblichen und den öffentlichen Bereich getragen wurde. Die hohen und steigenden Kapazitätsauslastungen führten zu deutlichen Preissteigerungen und tendenziell auch zu geringerem Interesse an

---

<sup>27</sup> Vgl. Sydow (2018).

<sup>28</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung finanzschwacher Kommunen bei der Kofinanzierung von EU-Förderprojekten vom 29.4.2020.

<sup>29</sup> Vgl. Scheller et al. (2021)



relativ komplexen öffentlichen Aufträgen.<sup>30</sup> Mit der Coronavirus-Pandemie ist die Kapazitätsauslastung leicht gesunken und das Preisniveau war zwischenzeitlich rückläufig.<sup>31</sup> In der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten ist es – im Gegensatz zu der Datenlage – in der jüngsten Vergangenheit auf kommunaler Seite eher noch zu einer Verschärfung des Problems gekommen. Dies wird auf die zusätzlichen Maßnahmen und Hilfen im Rahmen der Anpassungsmaßnahmen zurückgeführt.

#### 5.2.4 Administrativer Aufwand der Förderung

Der administrative Aufwand der Förderung ergibt sich grundsätzlich aus dem **Antragsverfahren**, den begleitenden Verfahren (insb. Mittelabrufe), den Kontrollen und Prüfungen sowie dem Projektabschluss. Thematisiert wurde durch die Expertinnen und Experten nahezu ausschließlich die Antragstellung; in Einzelfällen noch die Mittelabrufe und der Projektabschluss. Die Wahrnehmung der Förderverfahren als Hemmnis ist eher zweigeteilt: Eine Gruppe von Befragten sieht hier nur ein kleineres Hemmnis, eine etwas größere Gruppe sehr relevante Herausforderungen. Ein wesentlicher Einflussfaktor dafür scheint die Erfahrung mit Antragstellungen zu sein: Expertinnen und Experten, die bereits mehrfach Anträge gestellt haben, sehen zwar einen erheblichen Aufwand in dem Verfahren, relativieren diesen aber im Vergleich zu den anderen Hemmnissen oder zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten (etwa das Sponsoring oder den Zugriff auf kommunale Mittel).

Als Herausforderungen bei der Antragstellung werden sowohl die hohe Anzahl von Anforderungen als auch die Detailtiefe und der Grad der Konkretisierung gesehen. Dazu werden folgende Einzelaspekte genannt:

- Als besonders aufwändig wird die Anforderung gesehen, dass die komplette Entwurfsplanung zur Antragsstellung fertiggestellt sein muss und eine detaillierte Leistungsbeschreibung gefordert ist. Eine baurechtliche Genehmigung bzw. ein Bebauungsplan müsse vorhanden sein.
- Es ist ein vollständiges Leistungsverzeichnis mit abgesicherten Kostenberechnungen vorzulegen, eine Kostenschätzung ist nicht ausreichend.

---

<sup>30</sup> Vgl. Scheller et al. (2021).

<sup>31</sup> Die Preisentwicklung kann dabei durch die zeitweise Absenkung der Mehrwertsteuer beeinflusst sein. Eine fundierte Einschätzung zu den Auswirkungen der Pandemie ist derzeit noch nicht möglich.

- Eine Reihe von Gutachten (Boden, Schallschutz, Naturschutz) sind beizubringen. Diese müssen beauftragt und finanziert werden.
- Die Finanzierung müsse gesichert sein, unabhängig von der Förderentscheidung und der Höhe der Förderung.
- Für die Angaben zum Scoring müssen Schätzungen / Berechnungen vorgenommen werden (Begründung des Bedarfs), Nachweise gebracht werden und zusätzliche Argumentationen geliefert werden.

Die Anträge sind nach Aussagen der Expertinnen und Experten sehr umfangreich, sie umfassen schnell deutlich über 100 Seiten. Zu Ihrer Entwicklung sei spezifisches Know-how notwendig; mehrere der befragten Kommunen nutzen speziell für die Antragsstellung private Dienstleister. Von einzelnen Expertinnen und Experten aus den Kommunen wird wahrgenommen, dass die Verwendung der richtigen Terminologie sehr wichtig ist.

Nach Einzelaussagen dauert die Entwicklung eines Antrags mindestens 6 Monate und bis zu zwei Jahre. In diesen Zeiträumen sind teils auch die Abstimmungsprozesse innerhalb der Kommunen enthalten.

Das **Scoringverfahren** wird von Seiten der Kommunen fast durchgängig als zusätzliche Aufgabe und zusätzlicher Aufwand angesehen. In aller Regel liefere es keine Hinweise auf Verbesserungen oder zusätzliche Projektelemente. Hier wird neben dem zusätzlichen Aufwand auch kritisiert, dass die Scoring-Kriterien oft nicht auf das Projekt anwendbar seien bzw. kein Bezug zum Projekt bestehe. In Einzelfällen wird das Scoring als Orientierungshilfe wahrgenommen oder als Möglichkeit, die Positionierung des Antrags zu verbessern. In einem Fall sind zusätzliche Maßnahmen zur Barrierefreiheit in das Projekt integriert worden. Die Sicherung der Förderwürdigkeit entsprechend des Scorings und die Sicherung der Qualität der Anträge setzen teils eine intensive Betreuung durch die NBank voraus. Dies stellt einen zusätzlichen Aufwand dar und wirkt tendenziell verzögernd.

Von Seiten der Fachreferate und der NBank wird das Scoring als Instrument zur sachbezogenen Projektauswahl und zur Erhöhung der Transparenz sehr begrüßt.

Zumindest zu Beginn der Förderung hat die Kommunikation zu den Fördermöglichkeiten<sup>32</sup>, der Hochwertigkeit der Projekte und dem Scoring nach Aussage mehrerer Expertinnen und Experten abschreckend auf Antragsteller gewirkt. Hier sei ein Narrativ entstanden und unterstützt worden, demzufolge nur sehr ausgewählte und hochwertige Projekte mit einer relativ geringen Förderquote in einem aufwändigen Verfahren unterstützt werden sollen. Potenzielle Antragsteller mit „normalen“ Projekten hätten daher auf eine Antragstellung verzichtet. Im späteren Verlauf seien dann Anträge teils nur „aus Zufall“ oder auf Grundlage von direkten Kontakten gestellt worden.

Nach Aussage der Expertinnen und Experten insbesondere der NBank ist die Prüfung der Anträge im weiteren Verlauf sehr umfangreich, hat aber keine hemmende Wirkung. Der administrative Aufwand bei der Prüfung wirkt sich eher verzögernd auf den Förderverlauf aus. Verfahrensprobleme variieren nach Aussagen der Expertinnen und Experten über Einzelfälle und seien kaum zu kategorisieren. Im Bewilligungsverfahren sind mehrere externe Einrichtungen (Ämter für regionale Landesentwicklung, Landesamt für Bau und Liegenschaften) beteiligt – deren Befassung wirke teils stark verzögernd. Insbesondere die fachliche Prüfung durch das NLBL wird von mehreren Expertinnen und Experten als deutlich verzögernd eingestuft.

Nach Aussagen der kommunalen Expertinnen und Experten haben die Bewilligungen ein halbes Jahr bis ein Jahr gedauert, in einem Einzelfall auch deutlich länger.

Als weiterer Grund für die Verzögerungen werden die derzeitigen Abläufe bei Mittelabrufen (als Grundlage für Auszahlungen) genannt. Hier wird einerseits berichtet, dass relativ wenige **Mittelabrufe** vorgenommen werden. Diese Abrufe sind mit einem erheblichen Aufwand bei den Begünstigten und bei der NBank verbunden. Die begünstigten Kommunen können sich derzeit über Kassenkredite sehr günstig finanzieren und verzichten daher teilweise auf Zwischenabrufe von Fördermitteln. Von einzelnen kommunalen Experten wurde dagegen kritisiert, dass die Bearbeitung von Mittelabrufen relativ lange Zeit dauern (genannt wurden sechs Monate). Ein weiterer Mittelabruf sei in diesem Zeitraum nicht möglich, was die finanzielle Umsetzung behindere. Nach Aussagen der NBank ist die Bearbeitung der Mittelabrufe mit erheblichem Aufwand verbunden (Prüfung von Originalbelegen).

---

<sup>32</sup> So wurden für die Förderung hochwertiger Infrastrukturen in den Jahren 2016 und 2017 zwei Informationsveranstaltungen durchgeführt, bei denen u.a. über die Neuausrichtung der Förderung informiert und diskutiert wurde. Zudem wurde in den Jahren 2015 und 2016 im Rahmen von Sitzungen und Veranstaltungen des Netzwerks der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen (NEWIN) über bestehende Möglichkeiten informiert.

In einem Fall sind der Kontrollaufwand und die Prüfungen mit den dazu gehörigen Dokumentationspflichten und Aufwänden sowie die damit verbundenen Unsicherheiten über finanzielle Konsequenzen (Rückforderungen) als Hemmnis genannt worden.

Insgesamt wird der administrative Aufwand im Förderverfahren als eines der ganz zentralen Hemmnisse wahrgenommen. Die weiteren Ausführungen fokussieren sich dabei stark auf das Antragsverfahren. Die Erläuterungen zeigen deutliche inhaltliche Überschneidungen zu den Aufgaben bei der Projektentwicklung und -planung. Da umfassende, detaillierte und belegte Planungen und Genehmigungen Grundlage für den Antrag sind, überschneiden sich diese Hemmnisse deutlich. Anders ausgedrückt: Auch ohne eine Antragstellung wäre ein Großteil der Aktivitäten für das Projekt unerlässlich. Damit relativiert sich die Bedeutung der Antragstellung als Hemmnis für die Förderung. Allerdings bleiben bestimmte spezifische Aufwände, wie etwa die gesonderte Antragsbegründung oder das Scoring bestehen.

Ein wesentliches Hemmnis liegt außerdem in der **Unsicherheit** hinsichtlich einer Förderung: Die Antragsteller müssen mit erheblichen personellen und finanziellen Ressourcen in Vorleistung gehen. Es besteht aber das Risiko, dass der Antrag nicht bewilligt wird und das Projekt dann nicht durchführbar ist. Dieses Risiko stellt ein Hemmnis bei der Entscheidung zu einer Antragstellung dar. Entsprechende Aussagen sind von einzelnen Expertinnen und Experten gemacht worden, die aber eher anekdotische Evidenz wiedergeben.

### **5.2.5 Personelle Kapazitäten und Kompetenzen bei Antragstellern**

Die Darstellung der Herausforderungen bei der Projektentwicklung und bei der Antragstellung hat an mehreren Stellen auch den hohen personellen Aufwand zum einen und die notwendigen Kompetenzen zum anderen aufgezeigt. Solche spezifischen Kapazitäten und Kompetenzen sind bei der Planung, der Beantragung, der Vergabe und der baulichen Umsetzung des Projekts notwendig und müssen grundsätzlich in den Kommunen vorgehalten werden. Die Personalrestriktionen führen mindestens zu deutlichen Verzögerungen bei der Projektentwicklung, der Antragstellung und der Projektumsetzung, ggf. auch zum vollständigen Verzicht auf ein Projekt.

Diese Herausforderungen treffen kleinere Kommunen und insbesondere Kommunen ohne eigene Bauabteilung besonders. Hier sind teilweise ehrenamtlich tätige, fachfremde Personen in die Verfahren einbezogen, denen die spezifischen Kompetenzen fehlen. In solchen Fällen wirken Personalengpässe stark hemmend – auf eine Antragstellung wird nach Aussage von Experten dann oft verzichtet.

Die Wahrnehmung der Befragten deckt sich mit den Ergebnissen von Befragungen und statistischen Auswertungen. Bis in die Jahre 2014 / 2015 zeigt sich für westdeutsche Flächenländer ein nahezu kontinuierlicher Personalabbau in Verwaltungsbereichen, die für Bauvorhaben zuständig sind. Seitdem stagniert die Personalsituation nahezu, wobei es starke regionale Divergenzen gibt.<sup>33</sup> Gleichzeitig steigen seit dem Jahr 2017 die preisbereinigten kommunalen Bauinvestitionen deutlich an.<sup>34</sup> Zudem wird von Seiten der Kommunen von neuen Aufgaben und Zuständigkeiten, einer zunehmenden Komplexität von Bauvorhaben sowie einem erhöhten Abstimmungsbedarf mit anderen Verwaltungen berichtet. In der Konsequenz werden Bauvorhaben aufgeschoben und oft nicht fristgerecht fertiggestellt, vermehrt externe Dienstleister eingebunden, Fördermittel nicht fristgerecht abgerufen oder in geringem Ausmaß beantragt.<sup>35</sup> Ein erheblicher Anteil von Kommunen berichtet von Stellen in der Bauverwaltung, die seit längerem nicht besetzt sind und von erheblichen Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung von Stellen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung wird eher von einer Verschärfung dieses Problems ausgegangen.

#### **5.2.6 Prioritäten und andere Aufgaben der Kommunen**

Die Investitionsbereiche der untersuchten Fördermaßnahmen stellen für die Kommunen als potenzielle Antragsteller freiwillige Aufgaben in Abgrenzung zu den pflichtigen kommunalen Aufgaben (Schulen, Kindergärten, Versorgung, Entsorgung u.a.). Zu den pflichtigen Aufgaben sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet; zum Teil steht die Art und Weise der Aufgabenerfüllung dabei im Ermessen der Kommune.

Die Evaluationsgegenstände sind durchgängig den freiwilligen Aufgaben zuzuordnen. Dementsprechend sind sie oft von nachgeordneter Priorität. Als Themen mit höherer Priorität werden in den Interviews „Kindergartenplätze“ und der „Wohnungsbau“ häufiger genannt; als weitere prioritäre Themen werden „Verkehr“, „Einzelhandel“ und „Bildung“ angeführt.

Die Prioritätensetzung ändert sich, wenn umfassende und / oder unerwartete Entwicklungen eintreten. Nach Aussage der Expertinnen und Experten gehören – mit Bezug zu den Fördermaßnahmen – dazu die Folgen der Fluchtbewegungen in den Jahren 2015 und 2016, der Ausbaubedarf bei Kindertageseinrichtungen und die Coronavirus-Pandemie. Hier

---

<sup>33</sup> Vgl. Scheller et al. (2021).

<sup>34</sup> Ohne das Corona-Jahr 2020.

<sup>35</sup> Vgl. Scheller et al. (2021), Befragung von 258 Kommunalverwaltungen in Deutschland.

seien von den Kommunen jeweils schnelle Reaktionen und der Einsatz von umfassenden personellen und finanziellen Ressourcen erforderlich gewesen. Die finanziellen Belastungen sind jeweils zumindest teilweise wieder ausgeglichen worden. Dementsprechend ergeben sich aus den geänderten Prioritätensetzungen vor allem Verzögerungen bei geplanten oder bewilligten Förderprojekten.

Die Bedeutung der geförderten wirtschaftsorientierten Infrastrukturen ergibt sich für die Kommunen aus ihren mittel- bis langfristig zu erwartenden monetären und wirtschaftlichen Effekten. Dazu gehören die Ansiedlung von Unternehmen, eine erhöhte Zahl von Übernachtungen und touristischen Ausgaben, erhöhte Gewerbesteuereinnahmen, Wachstum von Gründungen mit Folgeeffekten u.a. Daraus ergibt sich grundsätzlich eine hohe Priorität solcher Projekte für die Kommunen, die aber von kurzfristigen Aufgaben und Entwicklungen überlagert wird. Die Interviews haben auch ergeben, dass die Infrastrukturprojekte dann eine höhere Bedeutung erhalten, wenn eine längerfristige Entwicklungsstrategie oder eine längerfristige Planung vorliegen.

Als weitere Herausforderung wird in diesem Feld von einigen Experten benannt, dass bei freiwilligen und wirtschaftsorientierten Maßnahmen grundsätzlich die Rentabilität der Projekte gefordert wird. Damit ist verbunden, dass grundsätzlich keine laufenden Kosten entstehen dürften. Projekte, bei denen in dieser Hinsicht Unsicherheiten und Risiken bestehen, bestehen damit größere Vorbehalte. Sie werden dann ggf. aufgrund von Regelungen, die die Rentabilität (möglicherweise) einschränken, nicht realisiert und beantragt.

### **5.2.7 Bedarf an wirtschaftsorientierten Infrastrukturen**

Eine grundsätzliche Voraussetzung für eine Entscheidung der Kommunen für die Entwicklung eines Projekts ist der Bedarf für die jeweiligen Infrastrukturen (Gewerbegebiete, Technologie- und Gründerzentren, touristische Infrastrukturen). Dieser Bedarf wird grundsätzlich breit gesehen und stellt weitgehend kein oder nur ein geringes Hemmnis für die Infrastrukturentwicklung einschließlich einer Förderung dar. Eine zentrale Ausnahme ist der Bedarf für Infrastrukturen in der Hafententwicklung im Bereich der Offshore-Windwirtschaft. Einzelne Einschätzungen dazu werden im folgenden Kapitel für die einzelnen Fördermaßnahmen dargestellt.

### **5.3 Spezifische Hemmnisse in den ausgewählten Fördermaßnahmen**

Die bisher genannten Hemmnisse sind für die ausgewählten Fördermaßnahmen durchgängig relevant. Sie sind dabei zum einen je nach Fördermaßnahme unterschiedlich ausgeprägt, zum anderen bestehen zudem jeweils spezifische Hemmnisse. Diese sollen im Folgenden entlang der Maßnahmen dargestellt werden.

#### **5.3.1 Technologie- und Gründerzentren**

Die genannten allgemeinen Hemmnisse werden durchgängig auch für die Förderung von TGZ genannt. Dabei haben sich einige Besonderheiten und Schwerpunkte ergeben:

- Der Bedarf für die – besonders kostenaufwändige – Errichtung von TGZ wird durchgängig als sehr niedrig eingeschätzt. Er ist nach Ansicht der Experten auf Einzelfälle insbesondere an Universitätsstandorten begrenzt. Bedarf bestehe insbesondere bei der Modernisierung bestehender Einrichtungen und der Erweiterung von TGZ. Da die Förderung schon in der laufenden Förderperiode eher auf die Modernisierung und die Erweiterung ausgerichtet ist, erscheint der fehlende Bedarf bei Neuerrichtungen aber als kein wesentliches Hemmnis für die Förderung.
- Die Anforderungen bei der Planung und Entwicklung von baulichen Projekten werden auch für die TGZ sehr hoch gewichtet. Diese erklären nach Aussagen der Expertinnen und Experten deutliche Verzögerungen in der Umsetzung.
- Betont wird der hohe personelle Aufwand bei der Projektentwicklung, bei der Antragstellung und in der Bauphase (Bauleitung). Hier sei zudem spezifisches Know-how aufzubauen, dass in der Regel nur einmal (für ein Projekt) zur Anwendung komme.
- Ein deutlicher Unterschied zu anderen Fördermaßnahmen ergibt sich durch die Prioritätensetzung der Kommunen: TGZ werden in der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten von den Kommunen nur als relativ wenig bedeutend angesehen. Der Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung und die monetären Effekte sind hier deutlich indirekter als etwa bei der Entwicklung von Gewerbeflächen, die direkt vermarktet werden oder bei touristischen Einrichtungen.
- Korrespondierend zur relativ geringen Priorisierung scheint eine betriebswirtschaftliche Rentabilität und eine geringe Inanspruchnahme finanzieller Ressourcen bei

TGZ sehr wichtig. Entsprechende Unsicherheiten – etwa bedingt durch eine Anlaufphase mit geringerer Belegung, fehlende Auslastungen, hohe Personalkosten oder drohende Nachforderungen (s.u.) – führen ggf. zu einem Projektverzicht und zu Verzögerungen bei der Projektentwicklung (Sicherung der Eigenmittel, insbesondere bei längeren Planungs-, Antrags- und Bewilligungszeiträumen).

Als Hemmnisse werden auch verschiedene Regelungen und Verfahren der Förderung (**Förderbedingungen**) wahrgenommen:

- Die Förderung war zunächst – entsprechend des wesentlichen Bedarfs – vor allem auf die Modernisierung und Erweiterung von TGZ ausgerichtet. Im Zuge der Implementierung und ersten Umsetzung der Fördergrundsätze und -verfahren sind aber beihilferechtliche Probleme sichtbar geworden: Die Modernisierung der Zentren stellt eine Beihilfe für die Nutzer der Zentren dar (Gründerinnen und Gründer). Eine Modernisierung kann nur unter sehr speziellen Umständen beihilfefrei gestaltet werden. Die Umsetzung von Modernisierungsprojekten hätte daher eine Anpassung der Förderverfahren (de-minimis-Erklärungen der Nutzer, Organisation und Gewährleistung über die Träger der Zentren) vorausgesetzt. In der Folge wurden in der Förderperiode ausschließlich Erweiterungsbauten gefördert. Die entsprechenden Abstimmungen und Entscheidungen haben zu einer Verzögerung bei der Umsetzung der Förderung geführt.

In der zukünftigen Förderung sollen die Verfahren geändert und an die Beihilfebestimmungen angepasst werden. Es soll dann ein Schwerpunkt bei der Modernisierung von TGZ gebildet werden.

- Die Ausrichtung auf Modernisierungsprojekte steht auch in Verbindung mit der Mittelausstattung der Fördermaßnahme. Hier waren zunächst EFRE-Mittel im Umfang von 5 Mio. Euro vorgesehen, für die eine öffentliche Kofinanzierung in Höhe von ebenfalls 5 Mio. Euro geplant war. Für eine Neuausrichtung auch auf Errichtungsinvestitionen erschien dieser Mittelansatz zu gering.<sup>36</sup> In Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde des Multifondsprogramms ist eine Mittelumschichtung (Erhöhung des EFRE-Ansatzes auf 15,3 Mio. Euro) vorgenommen worden. Diese Mittelumschichtung hat nach Aussage von befragten Experten zu einer deutlichen Verzögerung der Umsetzung der Maßnahme geführt. Eine Reihe von Bewilligungen konnten

---

<sup>36</sup> Für zwei größere Errichtungsinvestitionen in der aktuellen Förderung sind förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von insgesamt über 23 Mio. Euro und eine EFRE-Förderung in Höhe von gut 11 Mio. Euro vorgesehen. Keines der beiden Projekte hätte mit dem ursprünglichen EFRE-Ansatz und dem aktuellen Fördersatz unterstützt werden können.



demnach erst im Dezember 2020 nach erfolgreicher Mittelumschichtung vorgenommen werden.

- Neben den Fördergrundsätzen sind auch die Regelungen der GRW Grundlage der Förderung. Dazu zählen zum einen die Beschränkung der Zielgruppe auf ausgewählte Branchen und Ausschlüsse von Branchen (Fernabsatzkriterium, Positivliste). Zudem sind Freie Berufe teilweise als Zielgruppe anerkannt, teilweise nicht. Hier sind jeweils Einzelfallentscheidungen notwendig, die mit einem zusätzlichen Aufwand und Unsicherheiten verbunden sind. Zum anderen wird von den Experten eine Gewinnabschöpfungspflicht thematisiert, die sich aus dem GRW-Koordinierungsrahmen ergibt. Nach Ablauf der Bindefrist (15 Jahre) ist eine Gewinnabschöpfung hinsichtlich des weiteren Betriebs vorzunehmen. Dies soll nach der Ertragswertmethode erfolgen. Je nach Festsetzung der Restlaufzeit und des Diskontierungssatzes kann eine hohe Zahlung durch die Projektträger notwendig werden. Die genannten Regelungen führen zu Restriktionen in der Bewirtschaftung der TGZ und damit zu Unsicherheiten hinsichtlich der Rentabilität, die tendenziell ver hindernd wirken.

### 5.3.2 Wirtschaftsnah e Infrastrukturen (Gewerbeflächen)

Auch für die Förderung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen (Gewerbeflächen und Verkehrsanbindungen) werden die oben aufgeführten allgemeinen Hemmnisse grundsätzlich als zentrale Herausforderungen genannt. Dabei ergeben sich einige spezifische Gewichtungen und weitere Hemmnisse:

- Der Aufwand für die **Projektentwicklung** und -planung wird bei Gewerbeflächen noch einmal besonders betont. Dabei werden vor allem die umfassenden Genehmungsverfahren und die politischen und administrativen Abstimmungsprozesse hervorgehoben. Es sei z.B. mit sehr hohem Aufwand verbunden, einen Bebauungsplan aufzustellen. Mehrfach wird durch Verzögerungen durch Klagen berichtet.
- In diesem Zusammenhang stellt die Verfügbarkeit von **Flächen** nach Aussagen der Expertinnen und Experten ein erhebliches Hemmnis dar. Dabei fehlen nicht nur die eigentlichen Flächen für Gewerbegebiete, sondern auch Ausgleichsflächen. Die Problematik gelte insbesondere in städtischen Gebieten und verstädterten Regionen. Oft bestehen Flächenkonkurrenzen oder die Eigentumsverhältnisse sind zu klären. Die Beteiligung der Kommunen auf dem „Flächenmarkt“ wird dabei oft kritisch gesehen und führe zu „politischen Friktionen“, die stark verzögernd wirken.

- Der **Bedarf** an zusätzlichen Gewerbeflächen wird durchgängig als gegeben angesehen. Gewerbegebiete haben nach wie vor einen hohen Stellenwert, weil sie als Möglichkeit gesehen werden, eine der wenigen originär kommunalen Einnahmen (Gewerbesteuer) zu erhöhen. Vor allem in verstädterten Regionen besteht nach wie vor Bedarf, außerdem bei Standorten mit guter Verkehrsanbindung (Autobahn). Korrespondierend hierzu werden auch die kommunalen Prioritäten und die **finanziellen Ressourcen** weniger stark als Hemmnis wahrgenommen. Bei der Bereitstellung der Eigenmittel werden dabei die oben ausgeführten starken regionalen Disparitäten angeführt, insgesamt fällt den Kommunen nach Aussage der Expertinnen und Experten aber die Finanzierung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen etwas leichter.

Einzelne Regelungen der Förderung und einzelne Verfahren der Förderung (**Förderbedingungen**) werden ebenfalls als Herausforderung wahrgenommen:

- Entsprechend des Ansatzes der GRW müssen auf den Flächen vorrangig förderfähige Betriebe angesiedelt werden. Hier bestehen teilweise Unsicherheiten hinsichtlich der Verfahren (Definition der Vorrangigkeit), zudem erfordert die Auswahl der KMU zusätzlichen Aufwand bei Prüfung und Dokumentation (Nachweis, dass kein förderfähiges Unternehmen angefragt hat). Die Unternehmen müssten befragt werden, die Ergebnisse sind zu dokumentieren und eine Abstimmung mit der NBank zu Entscheidungen ist vorzunehmen.
- Die Beratung und Betreuung des Antrags durch die NBank wird von den Expertinnen und Experten teilweise gelobt, teilweise auch kritisiert. Hier seien u.a. von verschiedenen Ansprechpartnern tendenziell gegensätzliche Aussagen gemacht worden; bei spezifischen Förderfragen konnte keine Hilfestellung gegeben werden. Zudem sei die Kriterien der Projektentscheidung und die Bestimmung der Förderhöhe nicht transparent ausgewiesen worden; dies habe zu hoher Unsicherheit, zu Verzögerungen und letztendlich zu einer geringeren Förderung geführt.

### 5.3.3 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft

Bei Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft durch touristische Infrastrukturen sind sowohl die Projekte als auch die Begünstigten deutlich heterogener als bei den anderen Fördermaßnahmen. Die Projekte decken ein breites Spektrum touristischer Infrastrukturen ab – von der Neugestaltung von Ausstellungen über die Investitionen in Rad- und Wanderwege bis zum Neubau von Gebäuden. Entsprechend werden auch die Hemm-

nisse diverser wahrgenommen und sind insgesamt breiter gestreut. Insgesamt ist die Gewichtung der genannten Hemmnisse bei touristischen Projekten übergreifend am höchsten – hier scheinen besonders ausgeprägte Herausforderungen zu liegen. Dies erklärt sich ggf. auch durch die allgemeine strukturelle Situation der Tourismusregionen, die zu einem bedeutenden Teil zu den strukturschwachen Räumen gehören.

- Ein besonderes Hemmnis sind nach Einschätzung der Expertinnen und Experten die **finanziellen Ressourcen** der Kommunen. Hier wird fast durchgängig ein großer Mangel an Eigenmitteln konstatiert. U.a. wird es als sehr schwierig angesehen, Mittel für die Entwicklungsphase bereitzustellen, da diese vollständig aus dem Haushalt der Kommunen finanziert werden müssten. Kommunen seien außerdem teilweise nicht mehr selbst in der Lage, Anträge zu stellen (Kapazitäten und Kompetenzen). Hier wird ein besonderes Problem für finanzschwache Kommunen gesehen. Kommunen, die finanziell besser aufgestellt sind, haben dagegen bessere Chancen auf Fördermittel, da Personal für die Entwicklung und Beantragung zur Verfügung steht. In Zusammenhang damit scheint auch die **Prioritätensetzung** unterschiedlich zu sein: Teilweise wird eine hohe Priorität von Aktivitäten und Investitionen im Tourismus wahrgenommen, teilweise aber auch eine niedrige Priorisierung in expliziten Tourismusregionen genannt.  
Hinsichtlich der fehlenden Eigenmittel werden auch die steigenden Baupreise thematisiert, die zu Nachfinanzierungen und damit zu Verzögerungen und zu einer kritischen Einstellung gegenüber touristischen Vorhaben führen.
- Auch bei den touristischen Infrastrukturen wird die Projektentwicklung mit den zugehörigen **Planungs- und Genehmigungsverfahren** als zentrales Hemmnis bewertet. In den Interviews wird dabei – neben dem grundsätzlich hohen Aufwand – die administrative und politische Abstimmung besonders betont. Diese kann nach Aussagen eines Experten „schnell mehrere Jahre dauern“. Politische Diskussionen könnten ein Projekt in einer frühen Phase zum Scheitern bringen.
- Besonders betont wird teilweise der hohe **personelle Aufwand** und das notwendige Know-how für die Entwicklung des Projekts, für den Antrag und insbesondere für die Projektumsetzung (Projekt- und / oder Bauleitung).

Als Hemmnisse, die aus den Förderregelungen resultieren werden folgende genannt:

- Ein Hemmnis ist nach Angaben einzelner Experten die Deckelung der Förderung mit einer Förderhöchstgrenze. Diese sei für ambitionierte Projekte zu niedrig und

verhindere oder verzögere im Zweifelsfall die Projekte. Nach Aussage eines Experten ist eine solche Deckelung in anderen Ländern nicht gegeben.

- Von einem Interviewpartner wird angeführt, dass die Fördergegenstände zu eng gefasst seien, um wichtige Projekte unterstützen zu können. Damit werde eine Antragstellung schwierig oder verhindert.
- Nach Aussage einzelner Expertinnen und Experten führt die Bindung der Förderung an ein regionales touristisches Konzept zu Verzögerungen bei der Antragstellung. In den Interviews mit ausgewählten Begünstigten lag jeweils ein Konzept vor, in diesen Fällen entstand keine Verzögerung. Der Bezug zum Konzept konnte dabei jeweils einfach hergestellt werden.<sup>37</sup>
- Mehrere Expertinnen und Experten sehen in relativ engen Förderbedingungen ein wichtiges Hemmnis. Insbesondere die Beschränkung auf Gebiete, in denen der Tourismus einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung leistet, wird hier als restriktiv betrachtet. In solchen Fällen wird nach Expertenaussagen häufig auf ELER-Mittel zurückgegriffen, die leichter zugänglich seien.

Die heterogenen Strukturen der Förderung führen auch zu einer recht hohen Vielfalt von Akteuren und Organisationsformen (Stiftungen, Vereine, GmbHs). Diese sind teilweise durch eine relativ hohe Eigenständigkeit gekennzeichnet. Die Interviews haben hier gezeigt, dass bei einer längerfristigen Ausrichtung der Unternehmens- und Projektentwicklung auf Grundlage einer „Unternehmensstrategie“ die genannten Hemmnisse weniger stark zum Tragen kommen. Dazu gehören z.B. eine vorausschauende Ideenfindung und Projektkonzeptionierung, eine Organisation der Finanzierung über mehrere Standbeine, die Vernetzung innerhalb der Kommune und mit weiteren Akteuren oder die frühe Ansprache von potenziellen Auftragnehmern der Bauphase.

#### **5.3.4 Weiterentwicklung der Seehäfen**

In der Maßnahme „Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie“ ist bisher kein Infrastrukturprojekt gefördert worden.<sup>38</sup> Der Mittelansatz der Maßnahme ist sukzessive reduziert worden.

---

<sup>37</sup> Nach Aussage von mehreren Experten werde im Zweifel das Konzept dem Projekt angepasst.

<sup>38</sup> Unterstützt wurde bisher ein Projekt zur Forschung und Entwicklung in der Offshore-Windwirtschaft.

Zentrales Hemmnis ist hier der fehlende Bedarf: Der Ausbau von sehr spezifischen Infrastrukturen ist nur notwendig (und rentabel), wenn Offshore-Windanlagen in der Nordsee errichtet werden. Dieser Ausbau ist wiederum wesentlich abhängig von der Förderung des Bundes und damit der entsprechenden Planung des Bundes. Nach Implementierung der Fördermaßnahme sind die entsprechenden Ausbauplanungen revidiert worden; der Ausbau der Offshore-Windenergie ist in der Folge deutlich reduziert worden.

Ein potenzielles Hemmnis ist zu Beginn des Förderzeitraums die beihilferechtliche Einordnung der Förderung gewesen. Die Klärung der beihilferechtlichen Fragen durch die Europäische Kommission hat tendenziell zu Verzögerungen und zu einer Förderung mit geringeren Anreizeffekten geführt.

## 6. Handlungsoptionen

Die Untersuchung der ausgewählten Maßnahmen hat gezeigt, dass grundsätzlich weiterhin ein Bedarf an spezifischen Infrastrukturen in Niedersachsen besteht. Der Bedarf liegt dabei nicht in der Breite vor, sondern entsteht jeweils in Reaktion auf spezifische Entwicklungen.<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Reaktionen und Anpassungsmöglichkeiten hinsichtlich der identifizierten Investitionshemmnisse bestehen.

Zu den wesentlichen allgemeinen Investitionshemmnissen zählen (Kap. 5.2):

- die Projektentwicklung,
- die finanzielle Situation der Kommunen,
- die fehlenden Kapazitäten in der Bauwirtschaft und
- die personelle Situation in den Kommunen.

Ihre Ursachen liegen in den regulatorischen Rahmenbedingungen von öffentlichen Bauverfahren, in regionalpolitischen Strukturen und in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung begründet. Sie sind weder durch die Förderung aus den europäischen Strukturfonds entstanden noch direkt durch die Aktivitäten oder Strukturen des Operationellen Programms zu beeinflussen. Auf übergeordneter Ebene liegen aber eine Reihe von Vorschlägen zu diesen Hemmnissen vor – von der Flexibilisierung von kommunalen Gehaltsstrukturen über die Digitalisierung der Verfahren bis zur Anpassung des Baurechts.<sup>40</sup> Die Folgen dieser allgemeinen Investitionshemmnisse können aber (ergänzend) durch einzelne Maßnahmen innerhalb der Förderung abgemildert werden. Andere spezifische Hemmnisse ergeben sich originär aus der Gestaltung der Förderung auf Ebene der Richtlinie und aus den Förderverfahren; diese können direkter beeinflusst werden.

Im Folgenden werden Handlungsoptionen zu den genannten Investitionshemmnissen skizziert und kurz begründet. Die Optionen ergeben sich aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten, einer Literaturrecherche und den Erfahrungen und Erkenntnissen des

---

<sup>39</sup> So ist die Versorgung mit TGZ im Land insgesamt gegeben; hier besteht eher ein Bedarf bei der Modernisierung sowie in erfolgreichen Einzelfällen bei einer Erweiterung. Bei der Entwicklung von Gewerbeflächen scheint nach Aussage der Expertinnen und Experten vor allem ein Bedarf bei sehr verkehrsgünstigen Standorten zu bestehen.

<sup>40</sup> Vgl. ausführlich Scheller et al. (2021).

Evaluationsteams. Die Handlungsoptionen verstehen sich als Vorschläge zur weiteren Prüfung. Teilweise sind sie von mehreren Expertinnen und Experten oder durch die Literatur getragen, teilweise sind es erste Ideen auf Grundlage von einzelnen Aussagen. Erster Vorschlag ist daher, mit den Evaluationsergebnissen einen Prozess unter Einschluss der zentralen Akteure zu starten, der zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Infrastrukturprojekten führt. Ein wesentlicher Teil der Vorschläge weist dabei über die Infrastrukturmaßnahmen der Prioritätsachse 2 hinaus und betrifft die Infrastrukturförderung des Landes und die Situation der Kommunen insgesamt.

## **6.1 Realistische Finanzplanung und Monitoring**

### *Realistische Finanzplanung*

In Interviews mit den Stellen, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, ist auch eine divergierende Einschätzung und Bewertung der finanziellen Umsetzung offensichtlich geworden: Umsetzungsstände, die aus Sicht des Evaluationsteams vor dem Hintergrund der ausstehenden Laufzeiten als problematisch eingeschätzt werden, werden von den Expertinnen und Experten vor dem Hintergrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen als handhabbar eingeordnet.<sup>41</sup> Hier fehlt ein einheitlicher und akzeptierter Bewertungsmaßstab, an dem sich alle Akteure orientieren können, die für die planmäßige Durchführung des Multifondsprogramms verantwortlich sind.

Die Finanzplanung des Operationellen Programms ist entsprechend der Rechtsgrundlage auf die Jahre 2014 bis 2020 ausgelegt. Dabei sind Jahrestanchen aufgenommen, die nur bedingt relevant sind. Die Förderung ist aber tatsächlich erst nach Genehmigung des Programms gestartet – teils noch mit einem Nachlauf. Ein weiterer Maßstab ist die „n+3-Regel“, die es ermöglicht, Mittel mit einer Verzögerung von bis zu drei Jahren abzurechnen. Damit liegen nur wenige quantifizierte Kriterien für die Einordnung der finanziellen Umsetzung vor, die – in gewissem Maße - auch für die verantwortlichen Stellen relevant sind. Eine längerfristige Planung zum Einsatz der OP-Mittel – auch in Abstimmung mit GRW-Mitteln - liegt nach Kenntnisstand der Evaluatoren und nach Aussagen von einzelnen Expertinnen und Experten nicht vor. Die OP-Mittel werden – in Abstimmung mit den Umsetzungsanforderungen der GRW – sukzessive eingeplant und dann bewilligt.

---

<sup>41</sup> Entsprechend der Problembewertung werden einzelne Hemmnisse zwar wahrgenommen und benannt, in ihrer Bedeutung aber als weniger relevant eingeschätzt. Entsprechend wird auch die Notwendigkeit von Anpassungen gewichtet.

Zentrale Informationsgrundlagen für die Steuerung des Programms müssen damit immer wieder ad hoc ermittelt werden. Zudem fehlt eine gemeinsame, abgestimmte Bewertung: Bei welchem Umsetzungsstand bestehen relevante Probleme, welche Verzögerungen sind noch zu korrigieren?

Um eine längerfristige Planung zu ermöglichen, offene Fördermöglichkeiten kommunizieren zu können und einen gemeinsamen Bewertungsmaßstab zu finden sollte eine **langfristige realistische Finanzplanung** etabliert werden. Diese bietet eine fundierte Grundlage für die Diagnose von Planverfehlungen und damit für Anpassungsmaßnahmen – sowohl auf Ebene der Maßnahmen als auch auf übergeordneten Programmebenen.

Die realistische Finanzplanung könnte von den verantwortlichen Referaten in Abstimmung mit der NBank vorgenommen werden. Eckpunkte sind der Finanzplan des Operationellen Programms bzw. der n+3-Verlauf. Die Verwaltungsbehörde koordiniert die Planung und stellt insbesondere sicher, dass die Anforderungen an die Umsetzung des Programms erfüllt werden. Explizit zu berücksichtigen sind zum einen typische / erwartete Projektlaufzeiten insbesondere bei Infrastrukturprojekten, aber auch bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Zum anderen sind alternative / ergänzende Fördermittel, insbesondere die Planungen für die GRW-Mittel und die Wiederaufbauprogramme einzubeziehen.

Die Finanzplanung kann um **Mechanismen** ergänzt werden, die eine frühzeitige Befassung mit Umsetzungsproblemen in Gang setzen (Schwellenwerte). Damit können Anlässe für eine Diskussion des Umsetzungsstandes geschaffen werden. Zudem wären frühe und schnelle Reaktionen auf Umsetzungsprobleme möglich.

#### *Anpassung des Monitorings*

Die Auswertung der Finanzdaten nach zeitlichem Verlauf hat für die Infrastrukturmaßnahmen in der Prioritätsachse 2 eine relativ lange Phase mit einer geringen Anzahl von Bewilligungen und sehr geringen Auszahlungen aufgezeigt. Erst in den Jahren 2019 und insbesondere 2020 sind die Bewilligungszahlen deutlich gestiegen. In einer Maßnahme ist der Großteil der Bewilligungen im Dezember 2020 ausgesprochen worden. Eine genauere Betrachtung der bewilligten Projekte zeigt, dass diese zum größeren Teil bereits deutlich vor der Bewilligung begonnen wurden. Eine Bewilligung war aus unterschiedlichen Gründen jeweils erst deutlich später möglich.

Das Monitoring liefert – zumindest nach Kenntnisstand der Evaluatoren und in den Daten für die Evaluation und die Programmbegleitung – keine systematischen Informationen zu



Projekten für die ein Antrag, ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn oder eine Zusage vorliegt.<sup>42</sup> Damit ist der Umsetzungsstand nur anhand der schlussendlichen Bewilligungen zu bewerten. Hier sollte eine **Erweiterung des Monitorings** geprüft werden. Ziel sollte eine differenzierte Darstellung der finanziellen Umsetzung sein, um frühzeitige und zielgerichtete Anpassungen systematisch und fundiert vornehmen zu können.

## 6.2 Unterstützung bei der Projektentwicklung

Als wesentliches Hemmnis für eine Antragstellung und bei der Umsetzung der Projekte wurde die Projektentwicklung identifiziert. Die Planung der Projekte entsprechend der einschlägigen Regulierungen, die Genehmigungsverfahren unter Berücksichtigung aller Belange sowie die politischen und administrativen Abstimmungen erfordern einen Vorlauf, der in aller Regel mehrere Jahre umfasst. Sie sind mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

In diesem Zusammenhang stellen auch die fehlenden administrativen Kapazitäten und Kompetenzen bei den Antragstellern ein Hemmnis dar. Die Anforderungen an die Projektentwicklung und die Antragstellung steigen nach Aussage der Expertinnen und Experten, dazu muss zusätzliches Know-how entwickelt werden. Teilweise erfolgen solche Projektentwicklungen einmalig – etwa beim Bau oder der Erweiterung eines TGZ oder einer spezifischen touristischen Einrichtung. Das entsprechende Know-how kann dann nicht weiter genutzt werden.

Eine Unterstützung bei der Antragstellung erfolgt durch die NBank und durch die Förderreferate. Eine Beratung der Begünstigten erfolgt grundsätzlich auch während der Umsetzung des Projekts – vor allem hinsichtlich der Anforderungen zu Mittelabrufen und Abrechnung. Zu prüfen wäre, inwieweit die Kommunen weiter unterstützt werden können – insbesondere bei der Projektkonzeption und der Antragstellung, insbesondere aber auch bei regulativen Voraussetzungen, bei der Vergabe, ggf. beim Projektmanagement in der Bauphase sowie bei Prüfung und Abrechnung. Um die Hürden für die Weiterentwicklung der kommunalen Infrastrukturen zu reduzieren und insbesondere um die Verfahren zu beschleunigen sind verschiedene Unterstützungsleistungen denkbar bzw. von den Expertinnen und Experten vorgeschlagen worden:

---

<sup>42</sup> Für die Förderung von hochwertigen wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen (2.61.2.1) werden entsprechende Informationen über Projektlisten für das Fachreferat bereitgestellt.

- Von mehreren Expertinnen und Experten (Begünstigten, Verbandsvertretern) wurde vorgeschlagen, eine oder mehrere **zentrale Einrichtungen** oder eine oder mehrere Stellen zu schaffen, die die (strukturschwachen) Kommunen sowohl bei der Projektentwicklung als auch bei der Antragstellung unterstützt. Begründet wurde dies u.a. mit der zunehmenden Komplexität sowohl der Planungs- und Genehmigungsverfahren als auch der Antragsverfahren. Sowohl hinsichtlich des Aufgabenspektrums als auch hinsichtlich der institutionellen Struktur gibt es verschiedene Vorschläge. So wird ein Unterstützungsbedarf bei der Antragstellung nicht durchgängig gesehen. Es erscheint naheliegend, eine Unterstützungsstelle an überregionale Träger anzuschließen – etwa an die ArL oder an einschlägige Verbände. Als Orientierung wurde auch das Breitbandkompetenzzentrum genannt.

Ähnliche Unterstützungsleistungen werden – z.B. als Kompetenzzentren oder Infrastrukturgesellschaften – auch auf übergeordneter Ebene zu allgemeinen Investitionshemmnissen diskutiert. Solche Einrichtungen sollen den Kommunen spezialisiertes und unabhängiges Know-how für die Planung und die Umsetzung von Baumaßnahmen entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung stellen.<sup>43</sup>

Die Effektivität einer (zusätzlichen) Beratungs- und Unterstützungseinheit hängt wesentlich von der Zusammenarbeit mit den Kommunen und insbesondere den Kapazitäten auf Seiten der Kommunen bei der Zuarbeit und der Verarbeitung der Unterstützungsleistungen ab (Absorptionskapazitäten). Hier sollte vertieft geprüft werden, ob und in welcher Form eine Unterstützung effektiv und effizient möglich ist.

Neben der Schaffung einer Einrichtung oder einer zugeordneten Einheit ist grundsätzlich auch die Unterstützung der Kommunen über **Dienstleistungsaufträge** möglich. Dabei könnten von Seiten des Landes oder aus dem Operationellen Programm nach einer Bedarfserhebung Dienstleistungsaufträge ausgeschrieben und beauftragt werden. Gegenstand wäre eine Erleichterung und Beschleunigung von kommunalen Infrastrukturprojekten.

Es wäre zudem zu prüfen, ob ein entsprechendes Angebot allen Kommunen zur Verfügung gestellt wird, oder ob es an bestimmte Kriterien gekoppelt wird – insbesondere an eine Strukturschwäche / Finanzschwäche oder an besonders innovative oder nachhaltige Projekte etc..

Insgesamt wird die Schaffung einer zusätzlichen Einheit von den Expertinnen und Experten unterschiedlich bewertet. Neben denen, die eine solche Unterstützungs-

---

<sup>43</sup> Vgl. Scheller et al. (2021).

leistung vorschlagen oder befürworten gibt es auch mehrere Stimmen, die eine weitere beteiligte Stelle eher skeptisch beurteilen – insbesondere hinsichtlich des konkreten Nutzens bei spezifischen Problemen und Fragestellungen.

- Die Beteiligung von externen Planungsbüros (Bauplanung, Naturschutz u.ä.) durch die Kommunen ist seit längerem breite Praxis. **Externe Dienstleistungen** werden zudem teilweise bei der Antragstellung und bei der Vergabe genutzt. Diese sind nach Aussagen der Expertinnen und Experten nicht oder nur begrenzt förderfähig. Es sollte geprüft werden, inwieweit die Unterstützung der Kommunen durch externe Dienstleistungen umfassend gefördert werden kann.  
Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Generalunternehmen zu beauftragen, die ein breites Aufgabenspektrum vollständig übernehmen. Diese Möglichkeit ist nach Aussagen einzelner Experten innerhalb der ausgewählten Förderprogramme derzeit nicht möglich. Die Einzelvergabe an (regionale) Unternehmen stärkt die regionale Nachfrage und ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dennoch sollte geprüft werden, ob eine Einbindung von **Generalunternehmen** möglich ist.
- Die Interviews haben auch gezeigt, dass Akteure mit einer längerfristigen Planung und einer proaktiven Projektentwicklung relativ frühzeitig Anträge gestellt haben und durch die genannten Hemmnisse weniger beeinträchtigt waren. Die Ideenfindung und Skizzierung der Projekte hat dabei teilweise schon vor Implementierung der Fördermaßnahmen, teilweise direkt danach begonnen. Eine Möglichkeit, solche Prozesse der Ideenfindung und Projektentwicklung früh anzuregen, könnte eine **Vorförderung für die Planungsphase** sein. Damit könnte der relativ lange Vorlauf vor einer Antragstellung zu Beginn einer Förderperiode reduziert werden. Die Förderung sollte sich auf Entwicklungs- und Planungsprozesse beziehen; sie könnte zeitlich befristet für die ersten Jahre der Förderperiode eingeführt werden (einschl. zielgruppengerechter Kommunikation). Um für die nächste Förderperiode wirksam zu werden, ist ein frühzeitiger und damit zeitnaher Beginn notwendig. Es sollte geprüft werden, ob eine Finanzierung noch aus den aktuellen Strukturfondsmitteln möglich ist.
- Grundsätzlich ist die Staffelung von Fördersätzen mit einer höheren **Förderquote** für frühe Vorhaben eine Möglichkeit, einen Anreiz für eine Beschleunigung der Verfahren zu schaffen. Hier ist auch eine Kopplung an die Qualität der Vorhaben denkbar.

- Ein strukturierter und ggf. angeleiteter **Wissens- und Erfahrungsaustausch** zwischen den Kommunen könnte schnelle Problemlösungen und den Aufbau von spezifischem Know-how erleichtern. Ein solcher Austausch sollte moderiert sein und sich zunächst an allgemeineren Problemen z.B. hinsichtlich des Antragsverfahrens orientieren. Die Entstehung eines dauerhaften Netzwerks ist relativ voraussetzungs-voll – es sollte daher im Bewusstsein eines möglichen Scheiterns ein niedrigschwelliger Ansatz gewählt werden.
- Von einzelnen Expertinnen und Experten ist angeregt worden, die Kosten einer **Projektleitung** als förderfähige Ausgabe – ggf. beschränkt auf finanz- und strukturschwache Kommunen – in die Förderung aufzunehmen.

Die Unterstützung von (potenziellen) Begünstigten bei ihren Infrastrukturprojekten wirkt vermutlich deutlich über die Maßnahmen des Multifondsprogramms des Landes hinaus – insbesondere, wenn das Know-how zu investiven Maßnahmen und unterstützende Kapazitäten geschaffen werden.

### 6.3 Antragstellung und Förderverfahren optimieren

Von den Expertinnen und Experten werden die Förderverfahren als vergleichsweise große Herausforderung wahrgenommen (vgl. Kap. 5.2.4). Bezug genommen wurde dabei nahezu ausschließlich auf die Antragstellung. Hier bestehen aber offensichtlich deutliche Überschneidungen zu den Aufgaben bei der Projektentwicklung und -planung. Zumindest ein Teil der Aufgaben und Aktivitäten wäre auch ohne einen Förderantrag für das Projekt unerlässlich. Der Aufwand wird dann besonders hoch, wenn ein Projekt von einer Bewilligung abhängig ist und diese Bewilligung nicht ausgesprochen werden kann. Ein wesentliches Hemmnis liegt damit in der Unsicherheit hinsichtlich der Förderung. Folgende Optionen für eine Verbesserung der Antragstellung bestehen aus Sicht der Expertinnen und Experten und der Evaluation:

- Eine Möglichkeit, um die Unsicherheiten zu reduzieren, ist eine **zweiphasige Antragstellung**. Dabei wird das Projekt in einer ersten Phase skizziert, wobei eine deutlich vereinfachte Planung und Kostenrechnung vorzulegen ist. Genehmigungen und Abstimmungen sollten hier nicht oder nur in sehr begrenzter Auswahl vorzulegen sein. Eine vorläufige Antragsprüfung kann auf dieser Grundlage schnell erfolgen; eine vorläufige Zusage – ggf. verbunden mit einer Förderung von Planungsleistungen – unter Vorbehalt erfolgen. Im weiteren Verlauf können dann der vollständige Antrag und die Projektentwicklung parallel erfolgen. Ein zweistufiges Verfahren ist bei vielen Förderprogrammen auf Bundesebene Standard.

- Das **Scoringverfahren** wird sehr ambivalent beurteilt: Während es von den Fachreferaten und von Seiten der NBank als wertvolle Hilfe bewertet wird, wird es von den Begünstigten als zusätzlicher Aufwand ohne steuernde Wirkung eingeschätzt. Aus Sicht der Evaluation sollte das Scoring beibehalten werden. Vor allem die Begründung des regionalen Bedarfs erscheint wichtig, um eine Auswahl von besonders effektiven Projekten zu ermöglichen. Das Scoring sollte aber deutlich gekürzt und stärker mit Blick auf die potenziellen Projekte unterlegt werden – etwa durch Beispiele oder weitergehende Erläuterungen. Insbesondere sollte geprüft werden, inwieweit die Kriterien zu regionalen Konzepten / Strategien / Schwerpunkten deutlich gestrafft werden können. Bei Reduktion der Kriterien erhalten die verbleibenden Kriterien ein höheres Gewicht; wenn hier konkrete Vorschläge / Beispiele zur Umsetzung gemacht werden, könnten das Scoring auch projektqualifizierend wirken.
- Einzelne Hinweise deuten auf längere Bearbeitungszeiten bei **Mittelabrufen**. Da diese von unmittelbarer Relevanz für die Auszahlungsseite sind, sollte geprüft werden, ob und wie die Bearbeitung von Mittelabrufen in Zukunft beschleunigt werden kann. Zudem sollte geprüft werden, ob Mittelabrufe ohne abschließende Bearbeitung des vorangehenden Abrufs eingereicht werden können.
- Nach Aussagen von Expertinnen und Experten sind zu Beginn der laufenden Förderperiode Verzögerungen in der Implementierung der Förderung durch eine größere Anzahl von Einzelerlässen und Verfahrensregelungen entstanden. Diese haben sich u.a. durch die Verknüpfung der GRW-Förderung mit EU-Recht oder den Anforderungen der Europäischen Kommission ergeben. Mit der neuen Förderperiode sind neue Anforderungen zu erwarten, während bestehende Regelungen ggf. hinfällig werden. Hier bietet es sich an, die gesamten **Förderverfahren grundlegend zu überprüfen**. Dies mit Blick auf die unabdingbaren regulativen Anforderungen und insbesondere mit Blick auf die Interpretationen und die Umsetzungswege von einzelnen Regelungen der GRW und der Strukturfonds.
- Im Zuge des Bewilligungsverfahrens sind zu verschiedenen Punkten Dritte zu befragen (ArL, NLBL). Diese Befassung führt nach Aussagen der Expertinnen und Experten teilweise zu deutlichen Verzögerungen, insbesondere bei der fachlichen Prüfung der Anträge. Die Beteiligung hat zumindest in der derzeitigen Förderpraxis nach Aussage der Expertinnen und Experten nur sehr wenig Einfluss auf die Förderentscheidung und Qualifizierung der Projekte, führt aber zu deutlichen Verzögerungen im Bewilligungsprozess. Um den Aufwand der **Beteiligung Dritter** nicht zu groß werden zu lassen, sind teilweise Schwellenwerte der Beteiligung vorgesehen. Es wird vorgeschlagen, den Nutzen der Beteiligung Dritter an der Antragsprüfung

im Verhältnis zum zusätzlichen Aufwand grundsätzlich zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Vereinfachung des Scorings zu prüfen. Sollte eine Beteiligung weiterhin notwendig sein, so sollte diese auf große Vorhaben beschränkt bleiben. Dazu sind Schwellenwerte vorzugeben, bzw. die aktuellen Schwellenwerte, die im Zuge der Reaktionen auf die Coronavirus-Pandemie festgelegt worden sind, mindestens beizubehalten.

#### **6.4 Kommunikation der Förderung**

Mit der laufenden Förderperiode sind für die betrachteten Fördermaßnahmen eine Reihe von Neuerungen und Restriktionen eingeführt worden. Die Diskussionen und die Kommunikation zu Fördermöglichkeiten, zur Hochwertigkeit der Projekte und dem Scoringverfahren haben nach Aussage mehrerer Experten zu einem Narrativ geführt, dass abschreckend gewirkt habe (vgl. Kap. 5.2.4). Einzelne Kommunen haben nach Eigenaussage im weiteren Verlauf einen Antrag teils nur „aus Zufall“ gestellt, andere haben aufgrund ihrer guten Vernetzung von weiteren Fördermöglichkeiten erfahren. Hier wird eine systematische und fundierte Kommunikation der Förderbedingungen und -möglichkeiten empfohlen.<sup>44</sup> Dabei sollen über die gängigen Kommunikationskanäle hinaus (Internetauftritt, Newsletter) gezielt Multiplikatoren informiert werden. Zudem bietet es sich an, punktuell und systematisch Informationen zu Umsetzungsproblemen bei (potenziellen) Fördernehmern aufzunehmen.

#### **6.5 Nachbewilligungen / Preisgleitklauseln**

In den vergangenen Jahren und verstärkt in der jüngsten Vergangenheit sind die deutlichen Preissteigerungen in der Bauwirtschaft zu einem finanziellen Risiko für die Begünstigten geworden. Diese Preissteigerungen wirken sich bereits in der Antrags- und Bewilligungsphase aus – mit dem Antrag muss eine vollständige Kostenplanung vorgelegt werden, die zum Zeitpunkt der Ausschreibung der Leistungen ggf. schon hinfällig ist. Die Preissteigerungen müssen bisher – mit Ausnahme der jüngsten Vergangenheit (Corona-Maßnahmen) – vollständig durch die Begünstigten übernommen werden; eine Nachbewilligung von Fördermitteln ist nach Aussagen der Expertinnen und Experten grundsätzlich nicht möglich. Die vollständige Übernahme zusätzlicher Kosten führt zu hohen Unsicherheiten bei den kommunalen Entscheidungsträgern und den Projektverantwortlichen. Die Risiken treffen strukturschwache Kommunen mit geringeren finanziellen Ressourcen verstärkt. Hier sollte

---

<sup>44</sup> Zur Förderung hochwertiger Infrastrukturen sind in Förderperiode 2014-2020 in den Jahren 2015 bis 2017 Informationsveranstaltungen durchgeführt worden bzw. es erfolgte eine Beteiligung bei Veranstaltungen.

geprüft werden, inwieweit zumindest bei finanzschwachen Kommunen eine Nachbewilligung in bestimmten Grenzen ermöglicht werden kann. Eine solche Nachbewilligung kann auf Projekte begrenzt werden, die früh zu einem Abschluss kommen oder bei späten Anträgen ausgeschlossen werden. Damit kann vermieden werden, dass der Mittelansatz überbeansprucht wird. In der Literatur wird zudem die Einführung bzw. die verstärkte Nutzung von Preisgleitklauseln mit Bindung z.B. an Materialkosten vorgeschlagen.

## 6.6 Verbände anregen

Die Interviews mit Begünstigten liefern deutliche Evidenz für die These, dass Akteure, die mehrfach Projekte umsetzen auch überdurchschnittlich gut auf Hemmnisse reagieren können. In diesen Fällen kann spezifisches Know-how mehrfach genutzt und weiterentwickelt werden, es ergeben sich Routinen und bewährte Verfahrensweisen. Eine Möglichkeit, solche Skaleneffekte zu ermöglichen, ist die Unterstützung von Verbänden oder Zusammenschlüssen. Solche Zusammenschlüsse sind insbesondere in touristischen Regionen, die kommunale Grenzen weit überschreiten, denkbar.<sup>45</sup> Ähnliches gilt für Regionen, in denen in längerfristiger Planung Potenziale für eine größere Anzahl von Projekten zu wirtschaftsnahen Infrastrukturen bestehen. Grundsätzlich sind Kooperationen eine effiziente, aber auch voraussetzungsreiche Form der Leistungserstellung (hier Projektentwicklung und Antragstellung). Insbesondere muss der Kooperationsertrag deutlich sein. Eine gesonderte Förderung etwa über eine angehobene Förderquote könnte hier einen An Schub leisten.

## 6.7 Förderregelungen und -verfahren anpassen

Die Interviews mit den Expertinnen und Experten haben eine Reihe von spezifischen Hemmnissen erbracht, die sich aus den Regulierungen zur Förderung ergeben (vgl. Kap. 5.3). Grundsätzlich werden hier die Hinweise aufgeführt, die von mehreren Expertinnen und Experten thematisiert wurden. Wenn Optionen von einzelnen Akteuren vorgeschlagen wurden, ist dies vermerkt.

- Gewerbegebiete (wirtschaftsnahen Infrastrukturen) sind derzeit vorrangig an KMU zu vermarkten, die nach der GRW förderfähig sind. Dabei entstehen Unsicherheiten durch die unklare **Auslegung der Vorrangigkeit** und Aufwände bei den Verfahren (Abstimmung mit NBank, Dokumentation). Die Unsicherheiten erhöhen das finanzielle Risiko und hemmen damit tendenziell die Antragstellung. Wenn die Kopplung

---

<sup>45</sup> In der Organisationsform der Stiftung sind einzelne Zusammenschlüsse bereits aktiv.

an die GRW erhalten bleiben soll (s.u.), sollten die Auslegungen geklärt und kommuniziert werden.

- Die Bindung der Förderung an **regionale Konzepte** (direkt bei den touristischen Infrastrukturen, ansonsten über das Scoring) kann zu Verzögerungen führen und hat nach Aussage der Expertinnen und Experten keinen Einfluss auf die Projektkonzeption. Auf die Bindung der Förderung an solche Konzepte sollte daher verzichtet werden. Grundsätzlich erscheint die Einbindung der Projekte in einen strategischen Rahmen sehr sinnvoll – insbesondere für eine bedarfsorientierte Förderung. Wenn eine stärkere konzeptionelle Orientierung der Akteure und Projekte ein Förderziel ist, sollte dieses über eine spezifische Maßnahme umgesetzt werden.
- Von einzelnen Expertinnen und Experten wurden die Beschränkung der **Fördergegenstände**, der **Fördergebiete** (mehrere Experten) und der **Förderhöchstgrenze** bei der Unterstützung von touristischen Infrastrukturen als Hemmnis benannt. Die jeweiligen Regelungen sind auf Beschränkungen zurückzuführen, die sich aus der strategischen Ausrichtung der Förderung aus den Strukturfonds heraus ergeben haben. Sie sollten mit der neuen Förderperiode überprüft werden. Ein Vorschlag dazu ist eine Zweiteilung der Förderung: Dabei könnte eine weitgehend offene und einfache Breitenförderung sowie eine Spitzenförderung mit hohen Förderhöchstsätzen und deutlichen Qualitätsanforderungen etabliert werden.
- Bei den TGZ wird die Beschränkung und die unklare **Abgrenzung der Zielgruppe** als Hemmnis benannt. Damit werden Einzelfallentscheidungen notwendig, die mit einem zusätzlichen Aufwand und mit Unsicherheiten verbunden sind. Die Unsicherheiten ergeben sich aus der Kopplung an die GRW und führen zu finanziellen Risiken. Wenn eine Kombination mit der GRW fortgeführt werden soll, sollte die Abgrenzung der Zielgruppe vereinfacht (z.B. generelle Öffnung für Freie Berufe), geklärt und kommuniziert werden.
- In ähnlicher Weise wirkt die noch offene Verfahrensweise bei der **Gewinnabschöpfung**, die nach dem Koordinierungsrahmen notwendig ist. Je nach Art der Berechnung kann die Gewinnabschöpfung zu deutlichen Kosten für die Träger der TGZ und damit der Kommune führen. Daraus ergibt sich ein hemmendes finanzielles Risiko für potenzielle Antragsteller. Die Methode zur Gewinnabschöpfung sollte definiert, abgestimmt und kommuniziert werden.

Eine Reihe von Unsicherheiten und Hemmnissen ergeben sich durch die Kombination der EFRE-Förderung mit der GRW-Förderung von Infrastrukturen. Die GRW-Mittel ermöglichen



eine Erhöhung der Fördersätze – insbesondere, wenn keine (weiteren) Landesmittel für die Förderung eingesetzt werden sollen. Eine Option ist hier die Vereinfachung der EFRE-Förderung durch die Entkopplung von der GRW-Förderung bei tendenziell niedrigeren Fördersätzen – insbesondere in den stärker entwickelten Regionen. Eine weitere Option ist, beide Fördermöglichkeiten anzubieten: Eine Förderung ohne die Einschränkung der GRW-Förderung etwa hinsichtlich der Förderkulisse und der Zielgruppe mit tendenziell geringeren Fördersätzen und alternativ die Förderung nach dem GRW-Koordinierungsrahmen.

## 7. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie

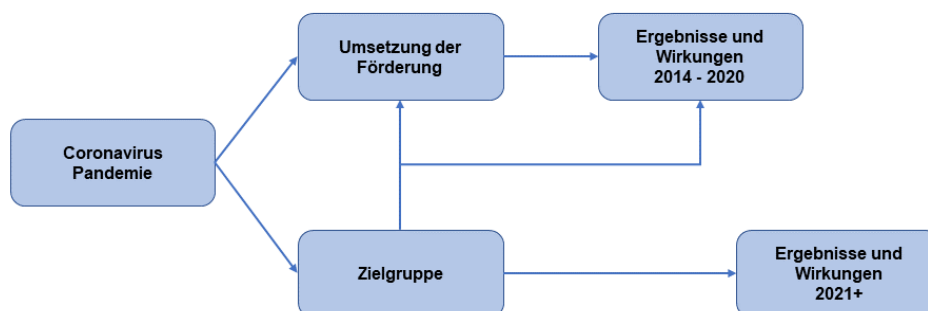
Die Wirkungen der Maßnahmen der Prioritätsachse 2 und ihre weitere finanzielle Umsetzung sind auch durch die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie bestimmt. Diese sollen daher im Folgenden beschrieben werden. Grundlage sind eine Erhebung bei den verantwortlichen Referaten, die Interviews mit Expertinnen und Experten zur Infrastrukturförderung sowie allgemeine Studien und Befragungen.

Zu den Auswirkungen der Pandemie bestehen weiterhin deutliche Unsicherheiten. So ist offen, inwieweit weitere Einschränkungen von Gesellschaft und Wirtschaft folgen werden. Zudem werden Auswirkungen aufgrund von Anpassungsmaßnahmen (Soforthilfen, Aussetzung der Insolvenzantragspflicht<sup>46</sup>) erst verzögert sichtbar. Insbesondere Auswirkungen hinsichtlich zukünftiger struktureller Entwicklungen (z.B. eine zunehmende Digitalisierung) stehen daher unter deutlichem Vorbehalt.

### 7.1 Zur Erfassung der Effekte der Corona-Pandemie

Um die unterschiedlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie zu erfassen, ist ein einfaches Wirkmodell erarbeitet worden. Hier werden die Auswirkungen hinsichtlich der Umsetzung und der Effekte des Operationellen Programms und dabei insbesondere der Prioritätsachse 2 differenziert modelliert.

Abbildung 8: Schaubild Effekte Coronavirus-Pandemie



Quelle: Eigene Darstellung

---

<sup>46</sup> Ausgesetzt bis zum 30.4.2021

Mit Bezug auf die EFRE-Förderung können zwei Wirkungskanäle unterschieden werden:

- Auswirkungen auf die Umsetzung der Förderung
- Auswirkungen auf die Zielgruppe

Auswirkungen auf die Umsetzung können sich durch physische Restriktionen bei den Umsetzungstätigkeiten (Kontakteinschränkungen, Home-Office, technische Probleme) oder durch zusätzliche Aufgaben und geänderte Prioritäten der Akteure der Umsetzung (Fachreferate, NBank) ergeben. Auswirkungen ergeben sich auch indirekt durch Einschränkungen bei den Begünstigten oder potenziellen Begünstigten (Verzögerungen, Ausfall von Projekten, sinkende Nachfrage). Auswirkungen bei der Zielgruppe ergeben sich etwa in Form von Umsatz- und Einnahmeeinbußen, verzögerten Geschäftsabläufen und Anpassungsleistungen, aber auch durch zusätzliche Umsätze und Einnahmen oder neue Geschäftsmodelle.

Im weiteren Verlauf können sich Folgewirkungen hinsichtlich der Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen ergeben. Dabei lassen sich

- Folgewirkungen in Bezug auf das laufende Programm und
- Folgewirkungen in Bezug auf zukünftige Förderprogramme

unterscheiden. Die Folgewirkungen für das laufende Programm können zum einen aus Umsetzungsproblemen entstehen: Wenn Projekte nicht oder nur in kleinerem Umfang umgesetzt werden, sind entsprechend auch geringere Fördereffekte zu erwarten. Zum anderen können sich Folgewirkungen aus strukturellen Veränderungen ergeben. Solche strukturellen Veränderungen können z.B. in der Beschleunigung der Digitalisierung von Unternehmen und Verwaltung, in neuen Geschäftsmodellen (z.B. im Onlinehandel), in reduzierten oder veränderten Gründungsaktivitäten, in einer verstärkten Konzentration von Insolvenzen oder in der Anpassung von Wertschöpfungsketten bestehen. Solche Folgewirkungen können sich auf das laufende Programm beziehen, werden sich angesichts der verbleibenden Laufzeit und der zumeist hohen Bewilligungsquote aber eher für Folgeprogramme ergeben.

Um die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Maßnahmen der Prioritätsachse 2 zu ermitteln, sind verschiedene Methoden eingesetzt worden:

- Eine schriftliche Erhebung bei den Fachreferaten mit Fragen zu Auswirkungen bei der Förderung und der Zielgruppe

- Fragestellungen zu den direkten und den strukturellen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie in den Interviews mit Expertinnen und Experten
- Eine Auswertung einschlägiger Befragung und Studien zu den Auswirkungen der Pandemie

Die Ergebnisse dieser unterschiedlichen Ansätze werden im Folgenden dargestellt.

## **7.2 Befragung der Fachreferate**

Um Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Umsetzung und die Zielgruppen der Förderung systematisch zu erfassen, ist eine schriftliche Erhebung bei den verantwortlichen Fachreferaten vorgenommen worden. Die Befragung wurde im Juni 2021 durchgeführt. Es wurden die Fachreferate zu elf Förderprogrammen kontaktiert, die Erhebung erfolgte als Online-Befragung. Antworten liegen zu sieben Maßnahmen vor.<sup>47</sup> Diese umfassen 89 Prozent der EFRE-Mittelansätze und ebenfalls 89 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel (31.12.2020). Angaben fehlen zu zwei kleineren Maßnahmen mit jeweils guter finanzieller Umsetzung sowie zu zwei der näher untersuchten Infrastrukturmaßnahmen. Hinsichtlich der gesamten Prioritätsachse sind damit fundierte Aussagen zu der Betroffenheit durch die Coronavirus-Pandemie möglich.

### **7.2.1 Umsetzung der Förderung**

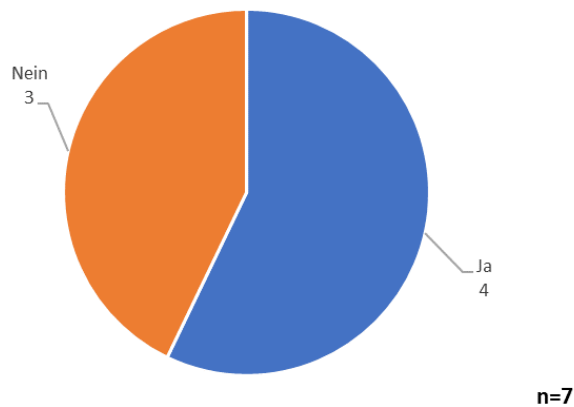
Zunächst wurde erhoben, inwiefern direkte Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Förderverfahren eingetreten sind. Dazu ist u.a. eine sinkende Nachfrage nach der Förderung thematisiert worden.

Bei vier Maßnahmen wird eine Veränderung der Nachfrage nach Fördermitteln festgestellt. Diese Maßnahmen umfassen zusammen 73 Prozent des EFRE-Mittelansatzes der PA 2. Es handelt sich fast durchgängig um Maßnahmen der direkten Unternehmensförderung.

---

<sup>47</sup> Fragen und eine vollständige Auswertung finden sich in Anhang I.

**Abbildung 9: Veränderungen bei der Fördernachfrage**



Fragestellung: Kam es seit Anfang 2020 zu Veränderungen bei der Nachfrage nach der Förderung und im Antragsaufkommen?  
Quelle: Eigene Darstellung

In allen Fällen werden die Veränderungen auf die Coronavirus-Pandemie zurückgeführt. Die Veränderungen der Nachfrage bestehen

- in zwei Fällen aus einem Rückgang der Antragszahlen,
- in zwei Fällen aus Verzögerungen bei der Projektumsetzung, der steigenden Anzahl von Verlängerungen oder aus Verzögerungen beim Projektabschluss<sup>48</sup> und
- in einem Fall aus einer deutlichen Zunahme der Antragszahlen.<sup>49</sup>

Insbesondere durch den Rückgang von Antragszahlen ergeben sich Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie – sowohl hinsichtlich der finanziellen Umsetzung als auch hinsichtlich der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung. In beiden Maßnahmen werden Unternehmen bzw. Gründungen gefördert – sie machen zusammen weniger als 20 Prozent des EFRE-Volumens aus. Eine deutliche Zunahme von Antragszahlen in einer anderen Maßnahme der Unternehmensförderung hat hier gegenläufige positive Wirkung.

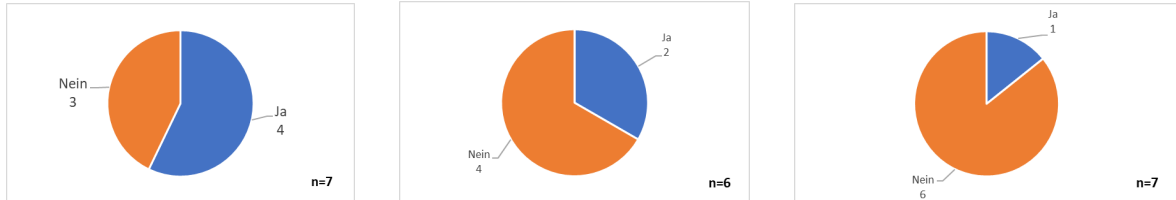
---

<sup>48</sup> Es konnten jeweils mehrere Ausprägungen ausgewählt werden.

<sup>49</sup> In diesem Fall sind umfassende Maßnahmen zur Hilfe der Antragsteller eingeführt worden.

In mehreren Fragen sind mögliche Verzögerungen der Umsetzung der Förderung adressiert worden. Dabei sind Verzögerungen bei der Bewilligung, bei Prüfungen und Verwendungsnachweisen sowie sonstige Corona-bedingte Verzögerungen unterschieden worden.

**Abbildung 10: Verzögerungen bei der Umsetzung der Förderung**



Fragestellung: Kam es Corona-bedingt zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen und Bewilligungen von Vorhaben? (links); Kam es Corona-bedingt zu Verzögerungen bei der Kontrolle, bei Prüfungen (Mittelabrufe) oder beim Verwendungsnachweis? (Mitte); Ergaben sich andere Corona-bedingte Verzögerungen? (rechts) – Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt melden vier Maßnahmen (EFRE-Anteil: 68 Prozent) Verzögerungen in den Verfahren; die meisten Verzögerungen entstehen dabei bei der Bearbeitung von Anträgen und Bewilligungen. Die Verzögerungen entstehen u.a., weil Corona-Sonderprogramme von den zuständigen Stellen (prioritär) umgesetzt werden müssen.

Um Nachfrageausfälle und Verzögerungen zu reduzieren, sind von mehreren Referaten spezielle Aktivitäten durchgeführt worden. Für drei der sieben Förderprogramme wurden solche Maßnahmen eingeführt (67 Prozent der EFRE-Mittel).<sup>50</sup> Die Hilfsaktivitäten bestehen u.a. in einer gesteigerten Beratung, in der Reduzierung von Förderbedingungen, in der Nutzung von flexibleren Beihilfekonditionen, in der Verlängerung von Bewilligungszeitraum und Nachbewilligungen oder in erhöhten Fördersätzen.

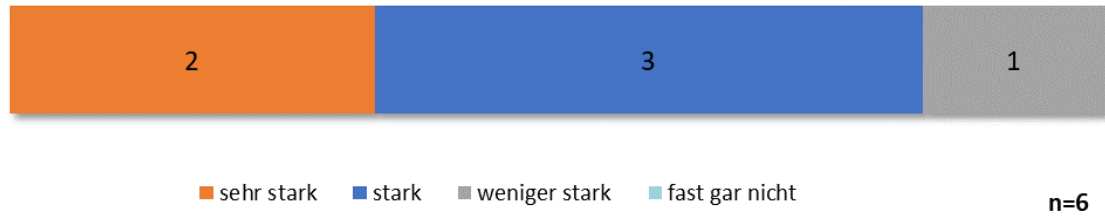
### 7.2.2 Auswirkungen bei der Zielgruppe

Die Förderung der Prioritätsachse 2 ist auf verschiedene Unternehmensgruppen und Gründungen sowie auf Kommunen ausgerichtet. Diese Akteure sind von der Coronavirus-Pandemie in unterschiedlichem Maße betroffen – hier bestehen Unterschiede zwischen Unternehmen etwa verschiedener Branchen, aber auch zwischen den Kommunen.

---

<sup>50</sup> Insgesamt haben fünf Antwortende Verzögerungen oder Nachfrageveränderungen angegeben. Zwei dieser fünf haben in der Befragung von Hilfsmaßnahmen berichtet.

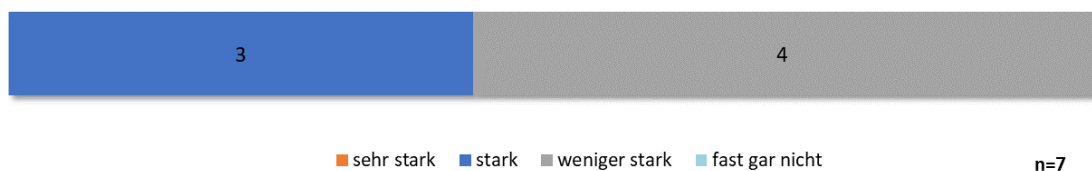
Abbildung 11: Betroffenheit der Zielgruppe



Fragestellung: Wie stark ist die Zielgruppe der Förderung von der Corona-Pandemie betroffen?  
Quelle: Eigene Darstellung

Nach Einschätzung der Fachreferate sind die Zielgruppen der Förderung ganz überwiegend „sehr stark“ oder „stark“ von der Coronavirus-Pandemie betroffen. Die Maßnahmen, für die eine solche starke Betroffenheit wahrgenommen wird, umfassen 76 Prozent des EFRE-Mittelansatzes. Für die betroffenen Akteure ist eine Reihe von Hilfsprogrammen aufgelegt worden. Von diesen profitieren grundsätzlich auch die Zielgruppen der Fördermaßnahmen. In drei Fällen (56 Prozent der EFRE-Mittel) wird davon ausgegangen, dass die Zielgruppe stark profitiert, in vier Fällen (33 Prozent) wird angenommen, dass sie „weniger stark“ unterstützt werden.<sup>51</sup>

Abbildung 12: Einfluss der Corona-Hilfsprogramme auf die Zielgruppe



Fragestellung: In welchem Ausmaß hat die Zielgruppe von Soforthilfen / Überbrückungshilfen oder Aufbauprogrammen profitiert?  
Quelle: Eigene Darstellung.

---

<sup>51</sup> Antwortmöglichkeiten: „sehr stark“, „stark“, „weniger stark“, „fast gar nicht“.

Über die unmittelbare Betroffenheit der Zielgruppe hinaus wurde auch die Einschätzung zu strukturellen Veränderungen in der Zielgruppe erhoben. Demnach werden in zwei von sieben Förderprogrammen strukturelle Veränderungen erwartet, in der Mehrzahl der Maßnahmen dagegen nicht. Als erwartete Veränderungen wurde ein hoher Modernisierungsbedarf insbesondere im Bereich Digitalisierung sowie die Konzentration von Unternehmen genannt. Veränderungen werden nur für Unternehmen erwartet.

### **7.2.3 Weitere Entwicklung**

Für die weitere Umsetzung der Prioritätsachse 2 wird in drei der sieben erfassten Maßnahmen (27 Prozent des EFRE-Ansatzes) mit weiteren Verzögerungen gerechnet. Diese ergeben sich in je einem Fall noch bis Ende des Jahres 2021, Ende des Jahres 2022 und Ende des Jahres 2023. Ursachen für weitere Verzögerungen liegen in der Umsetzung von Corona-Sonderprogrammen, die teils verlängert werden, in aufwändigen Abstimmungsverfahren bei Kontaktbeschränkungen sowie bei der hohen Auslastung der Baubranche einschließlich von Materialengpässen.

Hinsichtlich des Mittelabflusses und der fristgerechten Umsetzung der Fördermaßnahmen könnte es bei diesen Maßnahmen zu Problemen kommen. So könnte es sein, dass die Mittel nicht vollständig abfließen können und die fristgerechte Umsetzung von Maßnahmen gefährdet wird. Zudem könnten Bewilligungen erlöschen, die unter der Vorgabe eines Abschlusses bis zum 30.6.2022 ausgesprochen wurden, wenn dieser Termin nicht flexibel gehandhabt werden kann.

### **7.3 Interviews mit Expertinnen und Experten**

Im Rahmen der zweiten Phase der Evaluation sind Interviews mit 21 Expertinnen und Experten geführt worden. Dabei sind jeweils auch kurzfristige Auswirkungen und längerfristige, strukturelle Effekte der Coronavirus-Pandemie thematisiert worden. Von 19 Expertinnen und Experten liegen Aussagen zu diesen Fragestellungen vor.<sup>52</sup>

Die Antworten fallen grundsätzlich sehr homogen aus, wobei die Einschätzungen zu den touristischen Infrastrukturen deutlich von denen zu den anderen Infrastrukturbereichen abweichen.

---

<sup>52</sup> Die Aussagen zu strukturellen Effekten sind dabei oft nicht besonders dezidiert ausgefallen; explizite Aussagen können für elf der 21 Expertinnen und Experten identifiziert werden.



Eine Reihe von Expertinnen und Experten haben explizit angeführt, dass es für endgültige oder umfassend belastbare Aussagen noch zu früh sei. Auch bei den Expertinnen und Experten, die hier keine explizite Aussage gemacht haben, ist von ähnlichen Einschätzungen auszugehen – insbesondere hinsichtlich der strukturellen Effekte.

Die Einschätzungen zu den Auswirkungen lassen sich in folgende Kategorien zusammenfassen:

#### **„Keine Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie“**

In vier Interviews wurde – durchgängig von Begünstigten – angegeben, dass die Coronavirus-Pandemie keine Auswirkungen auf das Projekt und die Infrastrukturentwicklung habe. In mehreren Fällen wurden positive Effekte hinsichtlich der eigentlichen Bauvorhaben angeführt, etwa durch friktionsfreiere Bautätigkeiten in den Lockdown-Phasen oder durch freie Kapazitäten bei den Bauausführenden.

#### **„Wenige Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie“**

Der Großteil der Expertinnen und Experten sehen eher wenige Auswirkungen durch die Coronavirus-Pandemie. Neun Interviewte sind dieser Kategorie zuzuordnen. Die Aussagen beziehen sich dabei fast durchgängig auf die Förderung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen und TGZ, nicht auf die Unterstützung von touristischen Infrastrukturen. Die Einschätzung wird häufig auf die Zielgruppe der Infrastrukturen zurückgeführt: Die Branchen, die nach der GRW förderfähig sind und demnach als Nutzer der Infrastrukturen in Frage kommen, seien von der Coronavirus-Pandemie wenig betroffen. Es wird im Gegenteil eine eher steigende Nachfrage aus der Zielgruppe wahrgenommen. Dies wird auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in den Branchen, sowie auf erste strukturelle Veränderungen (Logistikwirtschaft, Onlinehandel) und die Unterstützungsprogramme zurückgeführt.<sup>53</sup>

Die (geringen) Auswirkungen bestehen hier in Verzögerungen bei Abstimmungen und Beschlüssen oder bei operativen Entscheidungen sowie durch Personalengpässe in den Kommunen und bei der NBank aufgrund neuer Prioritäten. Der überwiegende Teil der Expertinnen und Experten sieht unabhängig von den aktuellen Auswirkungen die Gefahr zukünftiger Einschränkungen durch die Belastung der kommunalen Finanzen bzw. durch fehlende Ei-

---

<sup>53</sup> Die beiden letztgenannten Ursachen wurden jeweils von einem Experten genannt.

genmittel. Gleichzeitig werden die Hilfs- und Aufbauprogramme wahrgenommen, die einerseits zu einer Entlastung der finanziellen Situation führen können, andererseits Kapazitäten auf allen Ebenen binden.

### **„Deutliche Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie (mit Kompensation)“**

Sechs Expertinnen und Experten sehen grundsätzlich deutliche Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die aktuellen Projekte und die Infrastrukturförderung. Die Expertinnen und Experten sind durchgängig dem Bereich der touristischen Infrastrukturen zuzuordnen.<sup>54</sup> Die Auswirkungen bestehen vor allem in den Einnahmeausfällen der touristischen Einrichtungen bei gleichzeitig steigenden Kosten. Zudem ergeben sich operative Verzögerungen etwa durch Kurzarbeit und Kontaktbeschränkungen. Die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie zeigt sich hier auch in einem hohen Anteil von Projekten, für die eine Verlängerung des Bewilligungszeitraums beantragt und genehmigt wurde. In Einzelfällen wird auch von positiven Effekten berichtet. Dabei werden die vereinfachten Vergabeverfahren und der störungsfreie Bau bei geschlossenen Einrichtungen genannt.

Die Einnahmeausfälle von touristischen Einrichtungen werden durch Hilfsprogramme des Landes kompensiert. Mit einer Ausnahme berichten alle Begünstigten in den Interviews von einer umfassenden Kompensation im Jahr 2020, die die Einnahmeausfälle des Jahres 2020 vollständig ausgleiche. Die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie seien damit deutlich abgemildert. Für das Jahr 2021 werden dagegen teilweise Probleme durch weitere Einnahmeausfälle gesehen. Über die Kompensation hinaus werden weitere Hilfsprogramme (Kurzarbeitergeld) genutzt und teilweise eigene Initiativen entwickelt. In einem Fall ist ein neues Geschäftsfeld / Einnahmefeld erschlossen worden, dass auch langfristig genutzt werden soll.

Eine Kompensation ist auch durch Nachförderungen der geförderten Projekte bei Corona-bedingten Ausfällen möglich. Zudem ist eine weitere Förderung von touristischen Projekten aus Landesmitteln eingerichtet worden, mit der digitale und/oder sonstige touristische Maßnahmen unterstützt werden können, die aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erfolgen.

---

<sup>54</sup> Drei weitere Expertinnen und Experten beschreiben „den Tourismus“ als Sonderfall bei den Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Infrastrukturentwicklung.

Insgesamt kann für die Fälle in dieser Kategorie von deutlichen, aber weitgehend kompensierten Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie ausgegangen werden. Auch hier bleibt der Vorbehalt der langfristigen Entwicklung der kommunalen Finanzen.

### **„Wenige strukturelle Effekte“**

Langfristige, strukturelle Effekte werden von dem Großteil der Expertinnen und Experten derzeit nicht erwartet. Genannt werden in Einzelfällen:

- Als Folge der Coronavirus-Pandemie wird von mehreren Experten eine steigende Belastung der kommunalen Finanzen erwartet. Hier werden direkte Beschränkungen für die Finanzierung von kommunalen Projekten (Eigenmittel) befürchtet. Genannt werden diese Beschränkungen ganz überwiegend für touristische Infrastrukturen und für TGZ.
- In einzelnen Wirtschaftsbereichen werden deutliche Wachstumspotenziale gesehen, die sich auch auf den Bedarf an wirtschaftsnahen Infrastrukturen auswirken. Genannt werden hier insbesondere Standorte mit sehr guter Verkehrsanbindung bzw. der Onlinehandel / Verteilzentren für den Onlinehandel.
- Im Jahr 2020 waren viele Tourismusgebiete in den Öffnungsphasen nach Aussagen der Expertinnen und Experten hoch ausgelastet. Hier wird mehrheitlich eine Tendenz zum Inlandtourismus abgeleitet, die grundsätzlich auch in den nächsten Jahren bestehen bleibt. Zudem seien neue Zielgruppen angesprochen worden. Aus diesem Trend ergibt sich auch ein steigender Bedarf an zeitgemäßen Infrastrukturen.<sup>55</sup> Hier wird grundsätzlich ein höherer Förderbedarf bei geringeren Eigenmitteln erwartet.  
Von einzelnen Experten wird dabei auf die langen Umsetzungszeiträume von Infrastrukturprojekten verwiesen: Durch neue Vorhaben mit einer Realisierungszeit von drei bis fünf Jahren ließe sich der aktuelle Trend kaum unterstützen. Die Infrastrukturentwicklung müsse als kontinuierliche und strategische Aufgabe konzipiert werden.

---

<sup>55</sup> Ein deutlicher Bedarf wird auch bei der Modernisierung und Ergänzung von privaten Angeboten im Gastgewerbe (insbesondere Übernachtung) gesehen.

## 7.4 Auswertung von Studien und Befragungen

Die Grundlagen (z.B. Befragungen) und die Aussagen von Studien zu Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie haben sich im Verlauf der Pandemie deutlich geändert. Insbesondere die frühen Studien sind von einem deutlich stärkeren Wirtschaftseinbruch und entsprechende Folgewirkungen ausgegangen.<sup>56</sup> Um die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie im Kontext des Evaluationsgegenstands zu erfassen, wird daher ganz überwiegend auf aktuelle Studien zurückgegriffen.

Zentraler Gegenstand der vorliegenden Studien sind die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Finanzlage der Kommunen und auf ihre Investitionstätigkeit. Die finanzielle Situation der Kommunen wird von den Expertinnen und Experten als der wesentliche Faktor für die Entwicklung von Infrastrukturen und die Nachfrage nach der Förderung eingestuft (s.o.). Die zentralen Ergebnisse der aktuellen Studien<sup>57</sup> werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

### Finanzielle Situation

- Entgegen den ersten Vermutungen hat es im Jahr 2020 insgesamt keinen Einbruch der kommunalen Finanzen gegeben, sondern einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von ungefähr 2,0 Mrd. Euro. Dieser Überschuss hat sich durch die umfassenden Entlastungsmaßnahmen des Bundes ergeben, insbesondere durch die Erstattung von Ausfällen bei der Gewerbesteuer (etwa 11 Mrd. Euro). Diese Leistungen sind vor allem im vierten Quartal wirksam geworden; in den ersten drei Quartalen hat sich durch sinkende Einnahmen (-4,3 Prozent) und steigende Ausgaben (+ 11,6 Prozent) ein Defizit von insgesamt etwa 15 Mrd. Euro ergeben.<sup>58</sup> Damit haben im Jahr 2020 lange erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren finanziellen Entwicklung bestanden.

---

<sup>56</sup> So geht eine Studie aus dem Jahr 2020 bei der Berechnung von Einnahmeausfällen der Kommunen noch von einem Rückgang des BIP im Jahr 2020 von bis zu 20 Prozent aus.

<sup>57</sup> Vgl. Brand / Steinbrecher (2021), Scheller et al. (2021), difu/KfW (2021), Brand et al. (2021). Die Studien beruhen auf verschiedenen Befragungen, insbesondere auf dem KfW-Kommunalpanel 2021. Die Erhebung hierzu wurde im vierten Quartal 2020 bei den Kämmereien in Städten, Gemeinden und Landkreisen durchgeführt. Die Antworten von 765 Kämmereien gehen in die Auswertung ein.

<sup>58</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

- In Bezug auf das laufende Jahr (2021) besteht hinsichtlich der fiskalischen Entwicklung noch deutliche Unsicherheit. Dies vor allem mit Blick auf die Gewerbesteuer-einnahmen und mögliche Unterstützungszahlungen durch den Bund. Die Erwartungen der Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzlage waren zumindest Ende 2020 sehr pessimistisch: 85 Prozent der Kommunen gehen für das Jahr 2021 und die Folgejahre von sinkenden oder stark sinkenden Einnahmen gegenüber dem Niveau von Anfang 2020 aus, gut die Hälfte von steigenden oder stark steigenden Ausgaben.<sup>59</sup> Aus steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen folgen grundsätzlich – bei Ausbleiben von Unterstützungsleistungen – Haushaltsdefizite und verminderte Handlungsspielräume. Die kommunalen Spitzenverbände schätzen die Defizite auf jeweils etwa 10 Mrd. Euro in den nächsten Jahren.<sup>60</sup>
- Zentrale Einnahmequelle der Kommunen sind Steuern (Gewerbe- und Einkommenssteuer). Etwa neun von zehn Kommunen erwarten hier in den kommenden Jahren (starke) Rückgänge. Relativ positiv sind dagegen die Erwartungen hinsichtlich von Fördermitteln: Hier gehen knapp zwei Drittel von steigenden (15 Prozent) oder unveränderten (49 Prozent) Einnahmen aus. Bei den Ausgaben werden die geringsten Steigerungen bei den Investitionen gesehen.
- Die Konditionen für Kommunalkredite werden ganz überwiegend gut bewertet; dabei wird davon ausgegangen, dass die Konditionen zumindest im Jahr 2021 auch gut bleiben. Hier werden eher wenige Veränderungen durch die Coronavirus-Pandemie erwartet: Ein Viertel der Befragten sieht negative Auswirkungen auf die Kreditaufnahme, 15 Prozent erwarten eher positive Auswirkungen, 61 Prozent sehen keine Auswirkungen auf die Kreditfinanzierung.<sup>61</sup>

### **Kommunale Investitionen**

- Die kommunalen Investitionen scheinen durch die Coronavirus-Pandemie (noch) nicht betroffen zu sein. Im Jahr 2020 sind die geplanten Investitionen gegenüber dem Vorjahr gestiegen und betragen 37,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 werden hochgerechnet geplante Investitionen im Umfang von 39,2 Mrd. Euro und damit eine

---

<sup>59</sup> Vgl. Brand / Steinbrecher (2021).

<sup>60</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2020).

<sup>61</sup> Vgl. difu/KfW (2021).

weitere Steigerung erwartet.<sup>62</sup> Der Grund liegt hier auch in der langen Vorlaufzeit von öffentlichen Investitionen – Anpassungen aufgrund fehlender Mittel werden mit deutlicher Verzögerung wirksam; die Finanzierungen von laufenden und kurzfristig geplanten Investitionen sind in der Regel gesichert.

- Auf mittlere Sicht sind nach den Befragungsergebnissen zunächst keine größeren Veränderungen in der allgemeinen Investitionstätigkeit zu sehen. Gut ein Viertel der befragten Kommunen gehen für die Folgejahre von steigenden Investitionen infolge der Krise aus, 22 Prozent sehen sinkende Investitionen vor. Die Hälfte der Kommunen gibt an, dass sie Ausgaben für Investitionen zunächst nicht ändern werden.<sup>63</sup>
- Den größten Finanzierungsanteil bei kommunalen Investitionen machen mit derzeit 36 Prozent die kommunalen Eigenmittel aus.<sup>64</sup> Diese ergeben sich u.a. aus den Steuereinnahmen der Kommunen. Die antwortenden Kommunen gehen davon aus, dass die Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen im Vergleich zum Jahr 2020 eher geringer werden.<sup>65</sup> Wenn die Eigenmittel in Folge der Coronavirus-Pandemie deutlich zurückgehen, werden auch die kommunalen Investitionen betroffen sein. Da Investitionen freiwillige Aufgaben darstellen und ein Großteil der Ausgaben rechtlich gebunden sind, besteht bei Einnahmerückgängen häufig die Tendenz, diese Investitionen zu reduzieren.
- Finanzschwache Kommunen erwarten für die kommenden Jahre dabei deutlich häufiger Einsparungen: 18 Prozent der finanzstarken Kommunen erwarten „eher“ oder „stark“ sinkende Ausgaben bei der Wirtschaftsförderung. Bei den finanzschwachen Kommunen liegt dieser Anteil bei 32 Prozent.<sup>66</sup>
- Kommunale Investitionen werden sehr häufig auch durch Fördermittel finanziert: 91 Prozent der Kommunen haben diese im Jahr 2020 in Anspruch genommen. Sie

---

<sup>62</sup> Hier handelt es sich um Bruttoinvestitionssummen. Die realen Investitionen sind wesentlich von den (steigenden) Preisen abhängig. Genannt sind jeweils die geplanten Investitionen, die realisierten Investitionen weichen regelmäßig nach unten ab.

<sup>63</sup> Vgl. Brand / Steinbrecher (2021).

<sup>64</sup> Bestehend aus „Allgemeinen Deckungsmitteln“ und „Liquiden Mittel aus den Vorjahren“, vgl. difu/KfW (2021).

<sup>65</sup> Bei den Deckungsmitteln sehen 52 Prozent der Befragten einen Rückgang, neun Prozent eine Steigerung; bei den liquiden Mitteln 42 Prozent einen Rückgang und 24 Prozent eine Steigerung. Vgl. difu/KfW (2021).

<sup>66</sup> Vgl. difu/KfW (2021)

machen mit 20 Prozent nach den Eigenmitteln den größten Teil der Investitionsfinanzierung aus. Von noch größerer Bedeutung sind sie bei finanzschwachen Kommunen (28 Prozent). In Folge der Coronavirus-Pandemie wird ihre Bedeutung vermutlich eher steigen: Zwei Drittel aller Antwortenden gehen davon aus, dass Investitionen künftig noch stärker über Förderprogramme von Bund und Land finanziert werden.<sup>67</sup>

## 7.5 Fazit

Die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie wurde über eine Erhebung bei den Fachreferaten zur aktuellen Umsetzung der Maßnahmen, über die Interviews mit Expertinnen und Experten zur Infrastrukturförderung und über die Auswertung von aktuellen Studien abgeschätzt.

Die Erhebung bei den **Fachreferaten** zeigt zunächst Auswirkungen bei der Nachfrage nach Fördermitteln im Bereich der Unternehmensförderung. Dem Rückgang von Antragszahlen in zwei Maßnahmen stehen hier steigende Antragszahlen in einer anderen Maßnahme gegenüber. Vier der sieben berücksichtigten Maßnahmen melden zudem Verzögerungen in den Verfahren insbesondere bei der Bearbeitung von Anträgen und Bewilligungen.

Die Zielgruppen der Förderung sind nach Ansicht der Fachreferate stark von der Coronavirus-Pandemie betroffen. Gleichzeitig profitieren sie aber auch deutlich von den Hilfsmaßnahmen. Strukturelle Veränderungen bei den Zielgruppen werden nur sehr bedingt erwartet (in zwei von sieben Förderprogrammen). Hier wird ein hoher Modernisierungsbedarf, insbesondere im Bereich Digitalisierung, sowie die Konzentration von Unternehmen genannt.

Von den befragten **Expertinnen und Experten** und insbesondere von den Begünstigten werden die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Entwicklung und Förderung von wirtschaftsorientierten Infrastrukturen eher weniger belastend eingeschätzt.<sup>68</sup> Zentrale Auswirkungen sind operative Verzögerungen, fehlende personelle Kapazitäten sowie Einnahmeausfälle im Bereich der touristischen Infrastrukturen. Die Nachfrage nach den geförderten Infrastrukturen wird nach Einschätzung der Expertinnen und Experten durch die Coronavirus-Pandemie derzeit kaum beeinträchtigt.

---

<sup>67</sup> Vgl. difu/KfW (2021)

<sup>68</sup> Stand Frühjahr 2021.

Beeinträchtigungen werden vor allem bei der Umsetzung bestehender und der Konzeption neuer touristischen Infrastrukturprojekte gesehen. Diese entstehen aus Einnahmeausfällen und den (finanziellen) Prioritäten der Kommunen. Hilfsprogramme und Eigeninitiativen haben die Einnahmeausfälle des Jahres 2020 nach Aussage der befragten Begünstigten ganz weitgehend kompensiert.

Strukturelle Veränderungen in Folge der Coronavirus-Pandemie werden derzeit kaum wahrgenommen. Explizit werden die Zunahme des Onlinehandels und des Inlandtourismus genannt. Deutliche Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der kommunalen Infrastrukturen könnten sich nach Ansicht der Expertinnen und Experten durch eine angespannte kommunale Finanzlage ergeben.

Als wesentliche Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Kommunen als Zielgruppe der Förderung wird in der **Literatur** deren finanzielle Situation und ihre Investitionen untersucht. Inwieweit es hier zu negativen Effekten kommt, ist auf Basis der vorliegenden Studien nur bedingt abzuschätzen. Die finanzielle Lage erscheint wesentlich von der Entwicklung der Einnahmenseite der Kommunen abhängig. Gewerbe- und Einkommenssteuer sind hier zentral, die Entwicklung ist damit stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Coronavirus-Pandemie und den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen abhängig. Insgesamt sind die Erwartungen der befragten Kommunen sehr verhalten, der ganz überwiegende Teil geht von einer negativen finanziellen Entwicklung aus.

Die kommunalen Investitionen sind zunächst in Summe nicht zurückgegangen. Die Mehrheit der Kommunen geht aber davon aus, dass sich die Investitionen durch einen Corona-bedingten Rückgang der Eigenmittel reduzieren werden. Als freiwillige Aufgaben stehen die Investitionen dabei besonders in finanzschwachen Kommunen mit geringeren Eigenmitteln unter Einspardruck. Fördermittel werden nach aktueller Einschätzung der befragten Kommunen deutlich wichtiger werden. Hier wäre eine Option, den Eigenanteil für finanzschwache Kommunen weiter zu senken und durch Fördermittel auszugleichen.



## 8. Zusammenfassung, Fazit und follow-up-Prozess

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der zweiten Phase der Evaluation der Prioritätsachse 2 dargestellt.<sup>69</sup> Die erste Phase der Evaluation hat einen Gesamtüberblick über die Prioritätsachse einschließlich ihrer finanziellen Umsetzung und der erwarteten Wirkungen geliefert. Die Ergebnisse sind in einem gesonderten Bericht dargestellt. Aufbauend auf den zentralen Erkenntnissen zur finanziellen Umsetzung wurden in der zweiten Phase der Evaluation die Hemmnisse der Infrastrukturförderung genauer untersucht. Die zügige Umsetzung der Fördermaßnahmen ist zum einen Grundlage für die Erstattung der Ausgaben des Landes durch die europäische Kommission. Zum anderen ist sie notwendige Voraussetzung für die angestrebten Ergebnisse und Wirkungen der Förderung.

Die Aktualisierung der Auswertungen aus der ersten Phase haben die dort skizzierten Herausforderungen der Infrastrukturförderung grundsätzlich bestätigt. Die Maßnahmen der Infrastrukturförderung zeichnen sich durchgängig durch inzwischen hohe Bewilligungen und niedrige Auszahlungen aus. Die Bewilligungen sind dabei ganz überwiegend in den Jahren 2019 und 2020 erfolgt. In den Jahren 2015 bis 2018 sind dagegen nur relativ wenige und eher kleinere Projekte bewilligt worden. Auszahlungen sind bisher nur in geringem Maße erfolgt; dies vor allem für die frühen Projekte. Infrastrukturprojekte sind grundsätzlich durch lange Laufzeiten geprägt. Die Projekte, die bisher abgeschlossen wurden, weisen je nach Maßnahme durchschnittliche Laufzeiten von zwei Jahren bzw. drei Jahren auf. Da diese Projekte deutlich kleiner als die laufenden Vorhaben sind, ist für die laufenden Vorhaben von deutlich längeren Laufzeiten auszugehen. Vor dem Hintergrund der zusätzlichen administrativen Belastungen durch Sonderprogramme und die Unsicherheiten der Coronavirus-Pandemie erscheint die fristgerechte Umsetzung der Vorhaben weiterhin sehr ambitioniert.








Im weiteren Verlauf der Evaluation sind die Ursachen für diese Entwicklungen – späte Bewilligungen, geringe Auszahlungen – detailliert untersucht worden. Wesentliche Quelle dazu sind Interviews mit insgesamt 21 Expertinnen und Experten gewesen. Interviews wurden dabei mit Vertretern von Kommunen (Begünstigten und potenziellen Antragstellern), Verbänden, der NBank und den Fachreferaten geführt. Die zentralen Hemmnisse, ihre durchschnittliche Relevanz nach Einschätzung der Expertinnen und Experten und mögliche Handlungsansätze sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

---

<sup>69</sup> Ergänzend und in einem gesonderten Bericht ist die Ausrichtung der Prioritätsachse 2 auf die bereichsübergreifenden Grundsätze des Operationellen Programms, insbesondere auf die „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und die „Nichtdiskriminierung“ untersucht worden. vgl. ISG (2021).

Die Einschätzungen der Expertinnen und Experten schwanken bei der Bewertung der einzelnen Hemmnisse teilweise sehr deutlich (vgl. die Angaben zu den Intervallen, Kap. 5.2), sind bei einer Aggregation aber relativ homogen. Die ausgewählten Hemmnisse sind – mit Ausnahme eines geringen Bedarfs an Infrastrukturen – alle von hoher Bedeutung.

**Tabelle 2: Zusammenfassung der Hemmnisse und der Handlungsoptionen**

Hemmnisse der Entwicklung und Förderung von Infrastrukturen	Relevanz der Hemmnisse *	Handlungsoptionen
Projektentwicklung und -planung		Unterstützung der Kommunen (zentrale Einrichtung, externe Dienstleistungen, Vorförderung, Förderquote, Wissensaustausch)
Finanzielle Ressourcen der Kommunen		Nachbewilligungen / Preisgleitklauseln
Personelle Kapazitäten / Know-how der Kommunen		Verbünde anregen
Kapazitäten der Bauwirtschaft / Planung		
Förderbedingungen / -regulierungen		Förderregelungen anpassen (Vorrangigkeit, regionale Konzepte, Förderkonditionen, Zielgruppe, Gewinnabschöpfung) Kommunikation der Förderung
Administrativer Aufwand der Förderung		Antragstellung und Förderverfahren optimieren (zweiphasige Antragstellung, Scoringverfahren, Beteiligung Dritter) Verbünde anregen
Prioritäten der Kommunen		
Bedarf an Infrastrukturen		
		Realistische Finanzplanung und Monitoring

\* Relevanz der Hemmnisse: Dargestellt ist die mittlere Position der Einzelangaben der Expertinnen und Experten. Eine Verortung auf der linken Seite symbolisiert eine geringe Relevanz, eine Zuordnung auf der rechten Seite eine hohe Relevanz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Hemmnis mit den größten Auswirkungen ist die **Projektentwicklung** einschließlich der Planungs- und Abstimmungsverfahren auf kommunaler Ebene. Die Verfahren mit den Anforderungen durch die Planung der Infrastrukturen, die notwendigen Genehmigungen, die Befassung von Trägern öffentlicher Belange und die politische Abstimmung führt zu hohen personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwänden. Sie sind eine wesentliche Ursache für

die langen Vorlaufzeiten für Anträge und ein zentraler Grund für einen Verzicht auf einen Antrag.

Eine weitere Herausforderung sind knappe **finanzielle Ressourcen** bei Antragstellern, insbesondere bei finanzschwachen Kommunen. Finanzmittel sind vor allem notwendig, um die Eigenmittel (bis zu 50%) an den Investitionen darzustellen. Sie sind aber auch für die Projektentwicklung einschließlich der externen Dienstleistungen vorzuhalten. Die Kommunen müssen unter dem Risiko einer gescheiterten Antragstellung in Vorleistung gehen.

Weitere Hemmnisse sind die personellen Kapazitäten in den Kommunen und das spezifische Know-how für Projektentwicklung und Antragstellung sowie die hoch ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft, die zu Verzögerungen und Preissteigerungen führen. Beide Hemmnisse stehen auch in Zusammenhang mit den finanziellen Ressourcen der Kommunen.

Eine hohe Relevanz als Hemmnis wird von den Expertinnen und Experten und dabei insbesondere von den Begünstigten den **Förderbedingungen** zugewiesen. Bei genauerer Betrachtung beziehen sich diese nicht auf die Umsetzung oder Beantragung der Projekte selbst, sondern auf deren Rentabilität und auf den Aufwand für einzelne Bestimmungen. Damit scheint die Relevanz der Förderbedingungen als Hemmnis für die Umsetzung der Infrastrukturförderung aus Sicht des Evaluationsteams eher etwas übergewichtet. Hier sind eine Reihe von einzelnen Anpassungsmöglichkeiten skizziert worden.

Relevant erscheint in diesem Zusammenhang die **Kommunikation** der Förderung. Die Infrastrukturförderung ist von den Begünstigten nach Aussagen mehrerer Experten zunächst als relativ restriktiv wahrgenommen worden. Die Möglichkeiten und insbesondere die Erweiterung der Möglichkeiten einer Förderung sind diesen Aussagen zu Folge nicht umfassend kommuniziert worden.

Auch der **Aufwand im Förderverfahren** wird als sehr relevant eingeschätzt. Thematisiert wird dabei vor allem das Antragsverfahren. Die Ausführungen dazu zeigen aber, dass es deutliche inhaltliche Überschneidungen zu den Aufgaben bei der Projektentwicklung gibt. Nach Auffassung des Evaluationsteams relativiert sich damit die Bedeutung der Antragstellung als Hemmnis für die Förderung. Es bleibt aber das Risiko für die Kommunen, trotz eines hohen Aufwands für die Antragstellung keine Förderung zu erhalten. Die Förderverfahren und die Antragstellung bleiben zudem wichtige Felder für eine Optimierung der Förderung.

In einer Bewertung der Hemmnisse der Infrastrukturförderung ist auch erkenntnisreich, welche Hemmnisse nicht oder nur am Rande thematisiert wurden. Dazu gehören zum einen die beihilferechtlichen Regelungen, die von einzelnen Akteuren, aber nicht in der Breite angesprochen wurden. Dies erklärt sich auch durch die teilweise geringe beihilferechtliche Relevanz der Infrastrukturförderung.

Ebenfalls nicht als Hemmnis benannt worden sind die Regelungen des EFRE bzw. der **EU-Strukturfonds**. So wurde z.B. die Kontrolle der Förderungen bzw. Prüfungen von Projekten nur von zwei Interviewten explizit benannt; dabei überhaupt nicht von den Begünstigten. Auch die sonst häufig genannten Öffentlichkeitsmaßnahmen wurden nicht angesprochen. Die Hemmnisse der Infrastrukturförderung sind in ganz überwiegendem Maße durch die Situation der Kommunen, die Regulierungen und Standards des Baurechts und angrenzender Rechtsvorschriften sowie durch das Vergabe- und das Haushaltsrecht bedingt. Hemmend wirkt in deutlich untergeordneter Form die Auslegung von allgemeinen Rahmenvorgaben der Strukturfonds zur Förderung von Infrastrukturen innerhalb des EFRE – etwa die Beschränkung auf hochwertige Infrastrukturen oder das Scoring.

Zu den Hemmnissen sind eine Reihe von **Handlungsansätzen** skizziert worden. Diese basieren auf Vorschlägen der Expertinnen und Experten und auf einer Auswertung einschlägiger Studien. Die Handlungsansätze sind bewusst breit und offen formuliert; sie sind nur in beschränktem Maße nach dem Kriterium der unmittelbaren Umsetzbarkeit ausgewählt worden. Sie können als Grundlage eines Prozesses dienen, der alle Beteiligten der Förderung einbeziehen sollte.

Sowohl die Umsetzung der Förderung seit dem Jahr 2020 als auch die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung standen und stehen unter dem Vorbehalt der Folgen der **Coronavirus-Pandemie**. Die möglichen Auswirkungen der Pandemie sind daher mit Bezug zu Prioritätsachse 2 und insbesondere mit Bezug zur Infrastrukturförderung untersucht worden. Insgesamt erscheinen die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Maßnahmen der Prioritätsachse 2 und insbesondere auf die Infrastrukturmaßnahmen derzeit weniger stark ausgeprägt. Die physischen Einschränkungen und die Hilfsprogramme führen zu Verzögerungen der Umsetzung insbesondere auf der administrativen Seite. Die Nachfrage durch die Zielgruppen geht bei einzelnen Maßnahmen der Unternehmensförderung nach Einschätzung der Fachreferate zurück, steigt in anderen Bereichen aber auch an. Die interviewten Begünstigten sehen keine oder nahezu keine Restriktionen bzw. eine weitgehende Kompensation der negativen Effekte der Coronavirus-Pandemie (Tourismus). Strukturelle Auswirkungen werden kaum gesehen – genannt werden die Digitalisierung der Wirtschaft, eine Stärkung des Inlandtourismus und Konzentrationstendenzen.

Zentrale Auswirkungen im Bereich der Infrastrukturförderung wird nach Expertenaussagen und Studienlage die Entwicklung der kommunalen Finanzlage haben. Davon abhängig sind die kommunalen Investitionen und auch die Nutzung der Förderung u.a. aus dem Operationellen Programm des Landes. Zum einen gehen die Kommunen derzeit von einem Rückgang der Investitionen aus, wenn sich die finanzielle Lage weiter verschärft. Sie wollen zum anderen in Zukunft verstärkt Fördermittel für den Ausbau ihrer Infrastrukturen nutzen. Damit ergeben sich sowohl Anlass als auch Notwendigkeit für eine Optimierung der Förderung.

Die Evaluation der Prioritätsachse 2 ist in der Steuerungsgruppe zur begleitenden Bewertung und im Begleitausschuss des Multifondsprogramms umfassend diskutiert worden. Dabei sind auch die unterschiedlichen Positionen von einzelnen Programmakteuren und dem Evaluationsteams verdeutlicht worden; sie sind teilweise im Bericht reflektiert.

Darüber hinaus wurde von der Verwaltungsbehörde des Programms bereits ein Prozess in Gang gesetzt, in dem die Handlungsoptionen mit den anderen Programmakteuren diskutiert und konkrete Maßnahmen abgeleitet wurden. Dazu wurde u.a. ein Workshop unter Beteiligung des Evaluationsteams durchgeführt. An diesem Workshop waren knapp 20 Vertreterinnen und Vertreter der zwischengeschalteten Stelle, der verantwortlichen Fachreferate und der Verwaltungsbehörde des Operationellen Programms beteiligt. Diskutiert wurden die aufgeführten Handlungsoptionen, ihre Relevanz und Umsetzbarkeit sowie mögliche Ausgestaltungen. Es hat sich u.a. gezeigt, dass einzelne Optionen bereits durch die Verwaltungsbehörde des Programms umgesetzt werden. Andere Optionen wurden kritisch diskutiert, etwa weil bereits negative Erfahrungen vorliegen oder der Aufwand für Veränderungen hoch ist. Weitere Handlungsoptionen wurden grundsätzlich positiv bewertet, müssen vor einer Umsetzung aber noch konkretisiert und geprüft werden.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019.

Brand S, Raffler C, Scheller H, Steinbrecher J (2021): Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 316.

Brand S, Steinbrecher J (2021): Zu früh für Entwarnung: Corona kann die Kommunalfinanzen noch empfindlich treffen. KfW Research KfW-Kommunalpanel 2021 – Kurzfassung.

Deutscher Städtetag (2020): Finanzlage 2021. Pressemitteilung vom 1.12.2020.

difu / KfW (2021): KfW-Kommunalpanel 2021. Frankfurt am Main.

GEFRA / IfS / ISG / Kovalis (2020): Evaluierung der PA 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Zwischenbericht. Bremen.

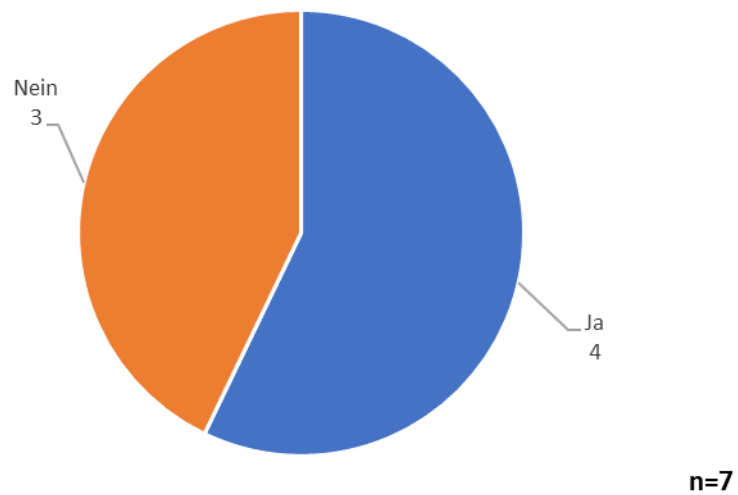
Scheller H, Kühl C, Raffler C, Rietzler K (2021): BAUSTELLE ZUKUNFTSFÄHIGE INFRASTRUKTUR, Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben.

Sydow J, (2018): Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen.

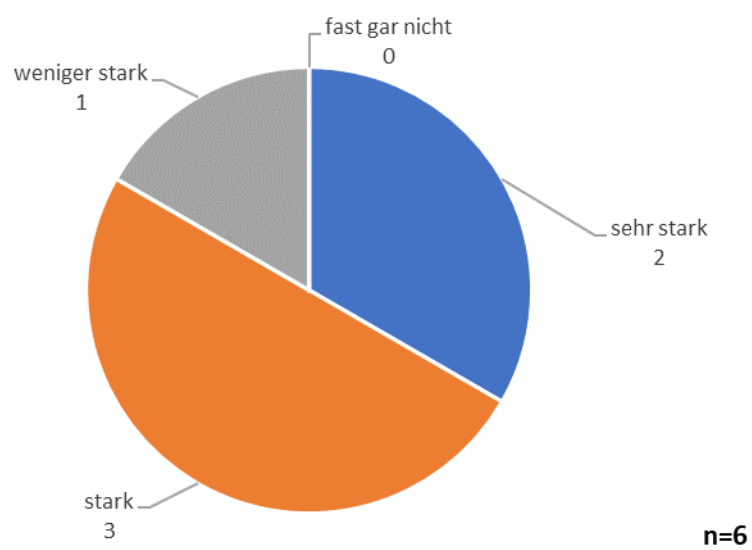
## Anhang I

Nachstehend eine vollständige Zusammenstellung der im Rahmen der Coronabefragung erhobenen geschlossenen Fragen:

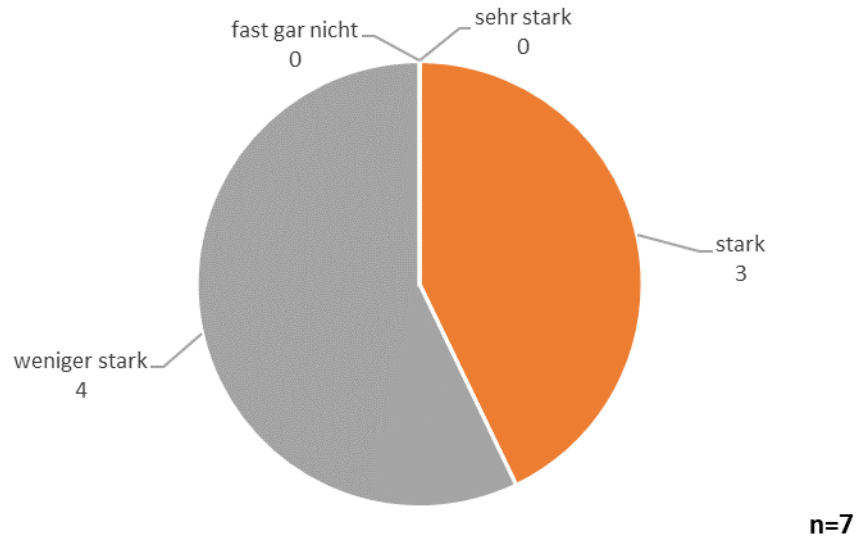
**Frage 1: Kam es seit Anfang 2020 zu Veränderungen bei der Nachfrage nach der Förderung und im Antragsaufkommen?**



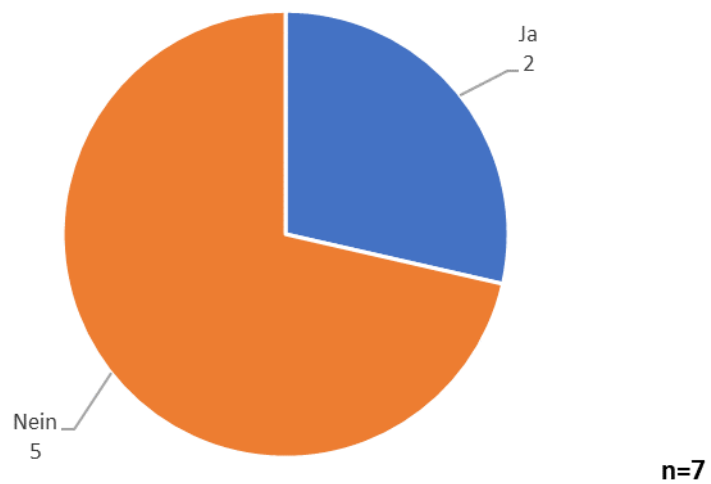
**Frage 2: Wie stark ist die Zielgruppe der Förderung von der Corona-Pandemie betroffen?**



**Frage 3: In welchem Ausmaß hat die Zielgruppe von Soforthilfen / Überbrückungshilfen oder Aufbauprogrammen profitiert?**

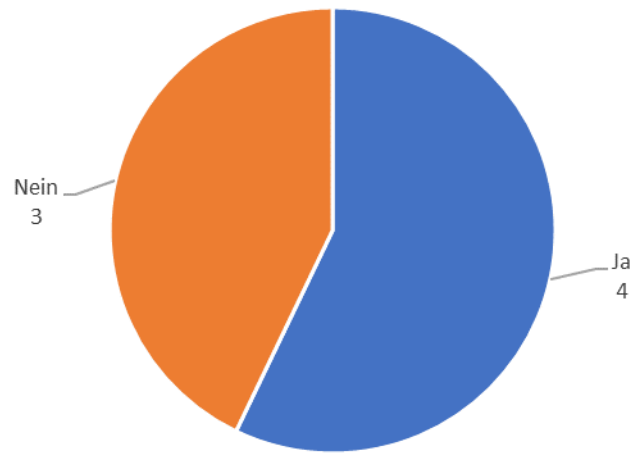


**Frage 4: Erwarten Sie grundsätzliche, strukturelle Änderungen bei der Zielgruppe?**

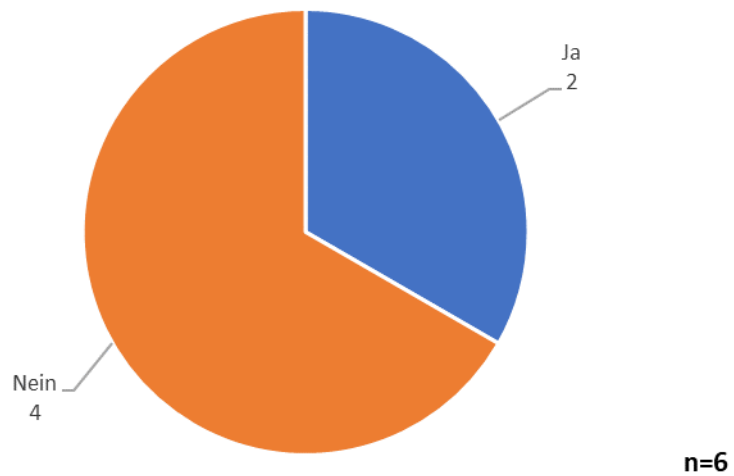




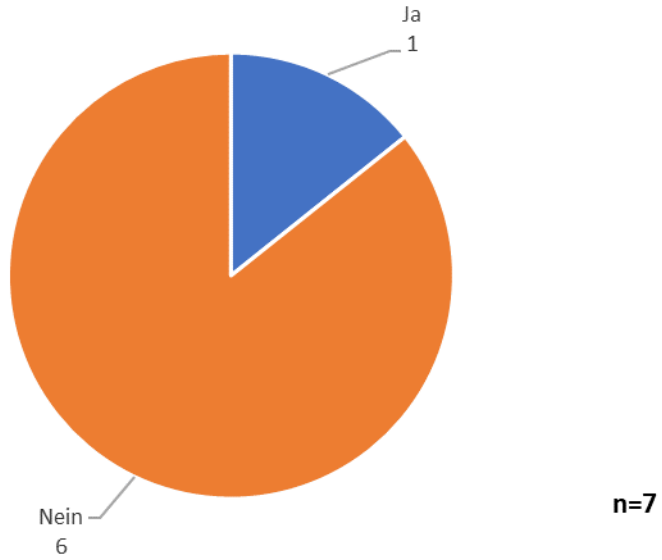
**Frage 5: Kam es Corona-bedingt zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen und Bewilligungen von Vorhaben?**



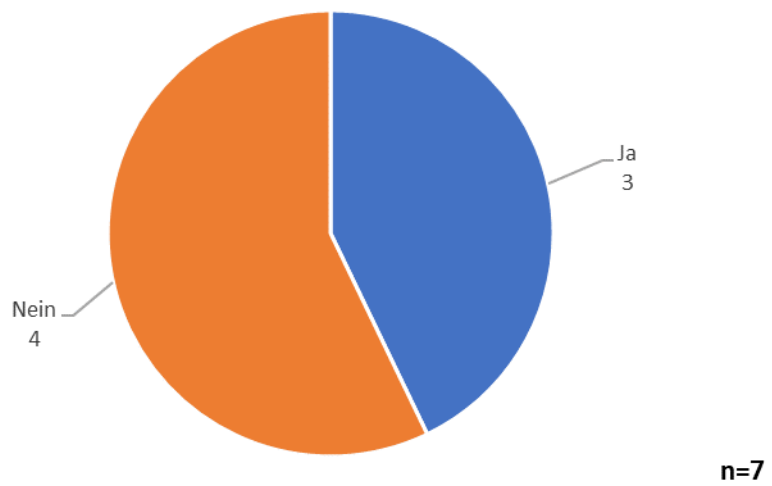
**Frage 6: Kam es Corona-bedingt zu Verzögerungen bei der Kontrolle, bei Prüfungen (Mittelabrufe) oder beim Verwendungsnachweis?**



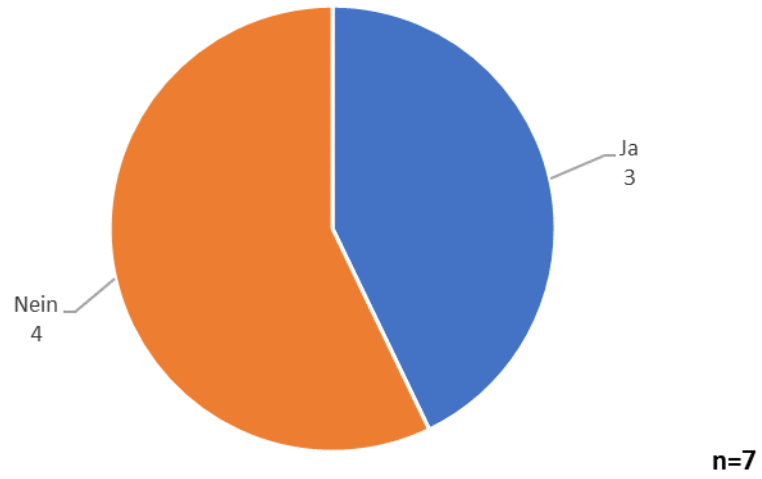
**Frage 7: Ergaben sich andere Corona-bedingte Verzögerungen?**



**Frage 8: Rechnen Sie mit weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen?**



**Frage 9: Haben Sie spezifische Maßnahmen zur Mithilfe entwickelt und umgesetzt?**



## **Teil II: Die Verankerung der bereichsübergreifenden Grundsätze in der PA 2**

### **1. Kurzfassung**

#### **1.1 Zusammenfassung**

Im Rahmen der Evaluierung der PA 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMU wurden ergänzend die strukturelle und operative Verankerung der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie ökologische Nachhaltigkeit und der Beitrag der Prioritätsachse zu diesen Querschnittszielen analysiert. Die Informationsgewinnung erfolgte dabei auf Basis einer dokumentengestützten Relevanzanalyse zu den in der PA 2 umgesetzten Förderangeboten und Auswertungen der zur Verfügung stehenden Monitoringdaten. Ergänzend fanden leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews mit für die Konzeption und Umsetzung der Fördermaßnahmen relevanten Stellen (Verwaltungsbehörde, Fachreferate und NBank) sowie im Rahmen einer thematischen Vertiefung auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen und Wirtschaftsfördereinreichungen auf Ebene der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung statt.

Aus den durchgeführten Analysen lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

Die für die Förderung in der PA 2 relevanten Richtlinien geben nur begrenzte Impulse und eine nur allgemeine Orientierung zur Umsetzung der Querschnittsziele, da i. d. R. Anforderungen an und Vorgaben für Träger und Unternehmen eher unkonkret gehalten sind. Nur in vier Richtlinien der PA 2 findet in der aktuellen Förderperiode das Querschnittsziel Gleichstellung, in fünf Richtlinien das Querschnittsziel Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung und in vier Richtlinien das Querschnittsziel (ökologische) Nachhaltigkeit eine Erwähnung.

Vor diesem Hintergrund lassen sich gute Ansätze zur Verankerung der Querschnittsziele auf wenige Einzelfälle begrenzen. Die wenig systematische und konkrete Verankerung von Gleichstellung und insbesondere von Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung lässt sich z. B. mit recht hohen Hürden bei der Schaffung von Barrierefreiheit oder von Voraussetzungen bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in wirtschaftsnahe Fördervorhaben erklären. Beiträge zur ökologischen Nachhaltigkeit sind dagegen – v. a. aufgrund der hohen Relevanz dieses Querschnittsziels im Scoring – teilweise stark vertreten, da sich Fragen der Nachhaltigkeit von den Begünstigten häufig vergleichsweise einfach in das zu fördernde Vorhaben einfügen lassen.

Die durchgeführten Analysen zeigten auch, dass nicht jedes Querschnittsziel gleichermaßen sinnvoll für jede Maßnahme bzw. jedes Vorhaben ist. Dennoch kann der Erfolg der

Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller und operativer Ebene an verschiedenen Faktoren festgemacht werden. Förderlich wirken sich beispielsweise die inhaltliche Nähe zwischen Fördergegenstand und Querschnittsziel, konkrete Vorgaben in den Richtlinien, das Vorhandensein fachlicher Kompetenzen in den Querschnittszielen (bei Fachverantwortlichen, Unternehmen, Trägern etc.) oder auch klare politische Weichenstellungen aus.

Ohne eine stärkere Verzahnung der jeweiligen Fördergegenstände und ihrer fachpolitischen Ziele mit den Querschnittszielen ist eine strukturell bessere Verankerung Letzterer nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung kaum zu bewältigen. Die Möglichkeiten hierzu hängen stark von der jeweiligen Maßnahme und den Vorhaben selbst ab. Für eine erfolgreiche Implementierung der Querschnittsziele ist es daher wichtig, dass künftig Programm- und Richtlinienverantwortliche z. B. in der Richtlinie oder in Handreichungen, Leitfäden u. ä. klare Erwartungen hinsichtlich der Querschnittsziele formulieren und auf Basis dieser klar formulierten Erwartungen im Rahmen der Antragsstellung konkrete Ziele und nachprüfbar Maßnahmen zur Zielerreichung von den Antragsstellenden eingefordert werden.

Zur effektiveren Verankerung der Querschnittsziele wurden sowohl instrumentenübergreifende als auch spezifische Handlungsempfehlungen entwickelt. Auf instrumentenübergreifender Ebene wurde u. a. vorgeschlagen, den Querschnittszielen im Scoring ein insgesamt höheres Gewicht einzuräumen und Mindestpunktzahlen vorzusehen, die Relevanz der Querschnittsziele in Richtlinien und Leitfäden stärker zu betonen, Erwartungen und Zielsetzungen für jedes Förderangebot zu konkretisieren, Antragsstellende eingehender zu den Querschnittszielen zu informieren und zu beraten, das Monitoring um relevante Aspekte der Querschnittsziele zu ergänzen und die fachlichen Kompetenzen der an Planung, Steuerung, Umsetzung und Monitoring beteiligten Akteure durch gezielte Fortbildungs- und Informationsangebote zu erhöhen.

## **1.2 Summary**

Within the scope of the evaluation of PA 2 - Competitiveness of SMEs, the relevance of the three horizontal priorities gender equality, equal opportunities and non-discrimination as well as environmental sustainability and the contribution of the priority axis 2 to these horizontal priorities were analysed. Relevant information was gathered on the basis of a review of relevant documents, a relevance analysis of the measures funded within priority axes 2 and available monitoring data analysis. In addition, semi-structured interviews were conducted with experts from the Management Authority, Intermediate Body and ministries responsible for implementing the different support measures and, as part of a more in-depth

thematic analysis, with representatives of enterprises and regional development agencies involved in the funding of investment activities of enterprises in Lower Saxony.

The following conclusions can be drawn from the analyses conducted:

The guidelines relevant to the measures carried out within priority axes 2 provide only limited impetus and only general orientation for implementing the horizontal priorities of the programme. In this regard, the requirements and specifications for beneficiaries of the funding in priority axes 2 remain generally rather vague. In the current funding period, gender equality is mentioned in only four guidelines of priority axes 2 measures, equal opportunities/non-discrimination in five guidelines and (ecological) sustainability in four guidelines.

Against this background, good approaches to anchoring the horizontal priorities have been identified in a few individual cases only. The lack of systematic and concrete anchoring of gender equality and, in particular, of equal opportunities/non-discrimination can be explained, for example, by quite high hurdles in organising full access to persons with disabilities or persons with scarce language skills to the funding projects. Instead, contributions of the priority axes 2 to environmental sustainability, have appeared more relevant, mainly due to the high relevance of this horizontal priority in the scoring system, since sustainability issues can often be incorporated comparatively easily by the beneficiaries into the project to be funded.

The analyses carried out also showed that not every horizontal priority makes equal sense for every measure or project. Nevertheless, some determining factors influencing a successful implementation of horizontal priorities at structural and operational levels have been identified in the analysis. For example, the alignment of funding purpose and the horizontal priority, concrete specifications of expectations and objectives in the guidelines, the existence of specific competencies in the field of horizontal priorities among those responsible for planning, implementing and monitoring funding activities (including also the beneficiaries) or clear political decisions all have a positive effect.

As consequence of the evaluation results, evaluators conclude that a structurally better anchoring of the horizontal priorities can hardly be achieved without a stronger linkage of sector-related funding objectives and objectives of horizontal priorities. The degree of this linkage depends heavily on the respective measure and the projects themselves. For a successful implementation of the horizontal priorities, it is therefore important that in the future those responsible for programs and guidelines formulate clear expectations with regard to the horizontal objectives, e. g. in the guidelines or in handouts etc., and that, on the basis

of these clearly formulated expectations, concrete objectives and verifiable measures for achieving the objectives are made by the applicants in the application process.

To anchor the horizontal priorities more effectively, both general and specific recommendations (with view to single measures funded within the priority axes 2) were developed. At the general level, evaluators propose, among other things, giving greater weight to the horizontal objectives in scoring and providing for minimum scores, emphasizing the relevance of the horizontal priorities more strongly in guidelines and manuals, specifying expectations and objectives for each funding opportunity and measure, providing applicants with more detailed information and advice on the horizontal priorities, improving the monitoring with view to horizontal priorities, and increasing the professional competencies of all stakeholders involved in planning, steering, implementing, and monitoring through targeted training and information activities.

## 2. Einleitung

Artikel 7 und 8 der EU-Verordnung 1303/2013 regeln die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung sowie die Nachhaltige Entwicklung innerhalb der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds. Mit dem Operationellen Programm (OP) des Multifonds Niedersachsen soll ein Beitrag zu den drei Querschnittszielen Gleichstellung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie ökologische Nachhaltigkeit geleistet werden, indem Vorhaben gefördert werden, die geeignet sind, den Abbau struktureller Ungleichheiten im Kontext wirtschaftlicher Tätigkeiten und auf dem Arbeitsmarkt zu begünstigen bzw. die Verbreitung einer umweltverträglichen Wirtschaft zu lancieren. Diese Zielsetzung schließt u. a. die Bekämpfung der horizontalen und vertikalen Arbeitsmarktsegregation etwa nach dem Geschlecht, einem Migrationshintergrund oder einer Behinderung ein und beinhaltet auch eine gerechtere, aktivere und selbstbestimmtere Teilhabe an wirtschaftlichen Prozessen für alle. Darüber hinaus wird der Umstieg auf eine CO<sub>2</sub>-arme, ressourceneffiziente Produktionsweise und der damit verbundene Erhalt der Qualität von Ökosystemen postuliert. (NBank 2017a; 2017b; 2017c). Entsprechende Beiträge sollen sichergestellt werden, indem unter anderem „(...) über Projektauswahl- bzw. Scoringverfahren (...) den Anforderungen dieser Querschnittsziele Rechnung getragen“ wird (OP Multifonds Niedersachsen 2014: 27). Darüber hinaus sollen auf struktureller Ebene relevante Akteurinnen und Akteure in die Erstellung der Maßnahmen eingebunden werden.

Untersucht wurden im Rahmen der Untersuchung zu den Querschnittszielen u. a. die folgenden Fragestellungen:

- Welche Maßnahmen sind in welcher Form für die einzelnen bereichsübergreifenden Grundsätze relevant?
- Wo finden sich die bereichsübergreifenden Grundsätze im Zielsystem der Prioritätsachse und der einzelnen Maßnahmen direkt oder indirekt wieder? Inwieweit wurden die bereichsübergreifenden Grundsätze bei der Zieldefinition der jeweiligen Förderprogramme berücksichtigt und werden potenzielle Auswirkungen der Förderprogramme auf Gleichstellung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung und/oder Nachhaltigkeit berücksichtigt?
- Welche Relevanz haben die bereichsübergreifenden Grundsätze in den Richtlinien, Fördergrundsätzen und in den Antragsunterlagen? Welche Vorkehrungen wurden getroffen, um konkret die bereichsübergreifenden Grundsätze zu unterstützen? Wie und inwieweit werden die bereichsübergreifenden Grundsätze bei der Projektauswahl berücksichtigt?



- In welchen Maßnahmen sind Effekte hinsichtlich der bereichsübergreifenden Grundsätze zu erwarten?

In Vorbereitung auf die vorliegende Studie wurde literaturgestützt eine Relevanzanalyse durchgeführt, welche unter Einbezug sämtlicher rechtlicher Regelungen zum Evaluationsgegenstand die Dimension potenzieller Beiträge einzelner Fördermaßnahmen der PA 2 zu den drei Querschnittszielen eruiert. Diese stellt fest, inwieweit die Querschnittsziele im Rahmen von Richtlinien, Fördergrundsätzen und Verfahrensregelungen sowie im Scoring-Verfahren der einzelnen Fördermaßnahmen formell verankert sind.<sup>70</sup> Auf Basis dieser Ergebnisse ergibt sich eine inhaltliche Relevanz für folgende Einzelmaßnahmen, deren Beiträge zu den Querschnittszielen in Kapitel 10 näher beleuchtet werden: *Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren, MikroSTARTer Niedersachsen, Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk, Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Wirtschaftsnähe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten.*<sup>71</sup>

Der Untersuchungsansatz des vorliegenden Berichtsteils zur strukturellen und operativen Verankerung der Querschnittsziele in der PA 2 lehnt sich in Teilen konzeptionell an das SPO-Modell zur Verankerung von Gleichstellung auf strategischer, personeller und operativer Ebene an (Frey/Kuhl 2003). Das Modell, welches im Kontext des Gender Mainstreamings<sup>72</sup> entwickelt wurde, beschreibt die idealtypische und durchgängige Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern und ist auf das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung übertragbar (Roth/Puxi 2019: 2f.). Aufgrund der Ergebnisse der im Vorfeld dieser Studie erstellten Relevanzanalyse sowie des methodischen

---

<sup>70</sup> *Tabelle 5* im Anhang bietet eine Übersicht über die Erwähnung der Querschnittsziele in den jeweiligen Rechtsgrundlagen der einzelnen Maßnahmen sowie im zugehörigen Scoring.

<sup>71</sup> *Tabelle 6* im Anhang hält die zentralen Ergebnisse in Bezug auf die Relevanzprüfung der Beiträge aller elf Fördermaßnahmen der PA2 zu den drei Querschnittszielen überblicksartig fest.

<sup>72</sup> Gender Mainstreaming als Leitbild der Geschlechtergerechtigkeit bedeutet allgemein, dass bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern grundsätzlich und systematisch zu berücksichtigen sind. Das Leitbild basiert auf der Erkenntnis, dass es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt, und Männer und Frauen in sehr unterschiedlicher Weise von politischen und administrativen Entscheidungen betroffen sein können. Gender Mainstreaming bedeutet also zu berücksichtigen, dass eine Regelung für die Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern unterschiedliche Auswirkungen haben kann, daher "Gender". Dies gilt für alle Regelungen, nicht nur solche mit einem ausdrücklichen Gleichstellungsziel, daher "Mainstreaming". Verpflichtungen zur Umsetzung einer effektiven Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming ergeben sich aus einer Vielzahl internationaler und nationaler Rechtsnormen. Auf Ebene der Europäischen Union wurde der Gender Mainstreaming-Ansatz zum ersten Mal im Amsterdamer Vertrag vom 1. Mai 1999 verbindlich festgeschrieben. Seit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2008 ist die Verpflichtung der EU zu Gender Mainstreaming in Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgeschrieben und damit auch Gegenstand aller Verordnungen, die sich auf die Strukturfonds beziehen.

Profils und der verfügbaren Daten nehmen diese beiden Querschnittsziele in der vorliegenden Untersuchung einen größeren Raum ein als das Querschnittsziel der ökologischen Nachhaltigkeit. Ob konkrete Beiträge zu den Querschnittszielen systematisch erwartet werden können, ist von deren Verankerung in formalen Strukturen und Umsetzungsprozessen sowie von den relevanten fachlichen Kompetenzen der beteiligten Akteure abhängig. Auf eine fundierte Analyse der Verankerung der Querschnittsziele auf der personellen Ebene wurde hingegen verzichtet, zum einen, weil eine qualifizierte Bewertung von querschnittsrelevanten Kompetenzen der handelnden Akteure den methodischen Rahmen gesprengt hätte, zum anderen, weil entsprechende Kompetenzen auch kaum zu erwarten waren, da solche auf der strukturellen Ebene – z. B. in den Anforderungen an Vorhabenträger und im Antragsverfahren – überwiegend nicht vorgesehen sind.

Die Teilstudie widmet sich explizit der formalen und praktischen Verankerung der Querschnittsziele. Eine umfassende Untersuchung der Wirkungen der Querschnittsziele wird hingegen nicht vorgenommen, auch weil das Operationelle Programm hier keine expliziten Bewertungsmaßstäbe oder Wirkungsdimensionen vorsieht. Durch ihren insbesondere auf die strukturelle Ebene bezogenen Fokus ergänzt die vorliegende Studie eine Sonderuntersuchung von 2019, welche sich vor allem auf die Implementierungsverfahren auf Projekt- und Vorhabenebene konzentriert (Roth/Puxi 2019). Erkenntnisse der Sonderuntersuchung zur Umsetzung der Querschnittsziele auf Projektebene werden mithilfe der in diese Analyse integrierten thematischen Fallstudie verifiziert.

Im Folgenden werden die Datengrundlage sowie das methodische Vorgehen skizziert (Kapitel 3). Daran anschließend werden alle auf struktureller Ebene verantwortlichen Akteurinnen und Akteure (Kapitel 4) sowie deren Instrumente zur strukturellen Verankerung der Querschnittsziele (Kapitel 5) vorgestellt. Hierauf folgt die Darstellung der maßnahmenspezifischen Umsetzung der Querschnittsziele (Kapitel 6) anhand der fünf zu untersuchenden Maßnahmen, wobei die Ausführungen zur *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* (Abschnitt 6.4) aufgrund der thematischen Fallstudie ausführlicher ausfällt als die der anderen vier Maßnahmen. Kapitel 7 zeigt die Herausforderungen bei der Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller (Abschnitt 7.1) sowie operativer Ebene (Abschnitt 7.2) auf. Daran schließt sich eine zusammenfassende Gesamtbetrachtung der Verankerung der drei Querschnittsziele in Form eines Fazits an (Kapitel 8), worauf sich die in Kapitel 9 beschriebenen PA 2-übergreifenden (Abschnitt 9.1) und maßnahmenspezifischen Handlungsempfehlungen (Abschnitt 9.2) stützen.

### 3. Datengrundlagen und methodisches Vorgehen

Hinsichtlich der Evaluierung der Berücksichtigung der Querschnittsziele ist das Evaluati-onsteam methodisch folgendermaßen vorgegangen: Im Anschluss an die Dokumenten- und Relevanzanalyse wurden leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews mit für die Konzeption und Umsetzung der Fördermaßnahmen relevanten Stellen, wie Vertre-tungen der Verwaltungsbehörde (VB), der für die auf Basis der vorgelagerten Analyse als relevant eingestuften Maßnahmen zuständigen Fachreferate sowie der NBank (Grundsatz-stelle und Fachberaterinnen und -berater) geführt. Insgesamt fanden hier sieben Interviews mit 13 Expertinnen und Experten statt, welche jeweils zwischen 75 und 90 Minuten dauerten und über Webkonferenzen (Webex, Jitsi etc.) oder telefonisch geführt wurden. Die aus diesen Interviews gezogenen Erkenntnisse wurden für die Analyse der Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller Ebene herangezogen.

Um die operative Berücksichtigung der Querschnittsziele bewerten zu können, erfolgte die Durchführung einer thematischen Fallstudie. Auf Grundlage der Ergebnisse von Dokumen-ten- und Relevanzanalyse wurde die *Einzelbetriebliche Investitionsförderung* für vertie-fende Analysen im Rahmen einer Fallstudie ausgewählt. In diesem Rahmen wurden fünf begünstigte Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) hinsichtlich ihrer Umsetzung der Quer-schnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskri-minierung sowie ökologische Nachhaltigkeit in leitfadengestützte Interviews einbezogen. Für die Fallstudie wurden Begünstigte aus der Reinigungsbranche, dem Tierzuchtbedarf, dem Einzelhandel, der Hafenlogistik und dem Beherbergungsgewerbe befragt. Für Letzte-res gelten gesonderte Verfahrensregelungen (gültig seit dem 01.07.2014), in deren Anlage 3.2 (Bewertungsschema Qualität), im Gegensatz zu den für alle anderen Branchen gelten-den Verfahrensregelungen, das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminie-rung gesonderte Beachtung findet. Aus diesem Grund war es wichtig, dass unter den befragten Unternehmen ein Begünstigter dem Beherbergungsgewerbe zuzuordnen ist.<sup>73</sup> Alle befragten Unternehmen nutzen die Förderung für unterschiedliche Bau- und Erweiterungs-maßnahmen oder die Errichtung einer neuen Betriebsstätte. Die leitfadengestützten Inter-views mit den Zuwendungsempfangenden wurden telefonisch geführt und nahmen jeweils zwischen 25 und 35 Minuten in Anspruch. Die Interviewpersonen gehörten alle der Ge-schäftsleitung an und waren selbst an der Beantragung der Förderung beteiligt.

---

<sup>73</sup> Aus dem Monitoring lässt sich errechnen, dass in der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung 73 von 396 geförderten Unternehmen dem Gast- und Beherbergungsgewerbe zuzurechnen sind. Damit gehören 18,4 % dieser Branche an. Bei der Fallstudie wurde diese Quote insofern berücksichtigt, als einer von Fünf der befragten Begünstigten dem Gast- und Beherbergungsgewerbe angehört.

Zur Vertiefung der durch die Fallstudie erlangten Erkenntnisse wurden fünf zusätzliche Interviews mit Einrichtungen der Wirtschaftsförderung durchgeführt. Wenn es die Bereitschaft der zuständigen Mitarbeitenden in den Wirtschaftsförderungen zugelassen hat, wurden die Interviews in denjenigen Landkreisen geführt, in welchen die für die Fallstudie ausgewählten Unternehmen ansässig sind, um die Schilderungen der Begünstigten zu komplettieren und zu verifizieren, und um eine externe Sicht auf die Förderung bzw. die operative Verankerung der Querschnittsziele innerhalb der Förderung zu erlangen. Diese Interviews dauerten zwischen 30 und 45 Minuten und wurden entweder per Webkonferenz oder telefonisch durchgeführt.

Sofern die Interviewpersonen ihr Einverständnis erteilt hatten, wurden die Interviews aufgezeichnet. In wenigen Fällen wurden hingegen Gesprächsprotokolle angefertigt. Auf Basis der Interview- oder Gesprächsprotokolle die Auswertung der Interviews auf Basis einer inhaltlich-strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018).

Ergänzend zu den qualitativen Analysen wurden die zur Verfügung stehenden Monitoringdaten ausgewertet. Hierfür lag dem Evaluationsteam der Gesamtfinanzdatensatz für den EFRE Niedersachsen mit Datenstand zum 30.09.2020, der PA 2-spezifische Datensatz zur Bepunktung der erfolgreichen Förderanträge im Scoring-Verfahren sowie ein Datensatz mit Angaben zu den Einzelbegünstigten der Fördermaßnahme *MikroSTARTer Niedersachsen* vor. Letzterer wurde verwendet, um anhand der Vornamen der Zuwendungsempfängenden eine geschlechtsspezifische Auswertung vorzunehmen. Der Finanzdatensatz wurde vornehmlich hinsichtlich der Verteilung der durch die *Einzelbetriebliche Investitionsförderung* geschaffenen Arbeitsplätze nach dem Geschlecht ausgewertet. Für die Analyse der im Scoring festgeschriebenen Beiträge der Antragsstellenden zu den Querschnittszielen wurde der Datensatz zur Bepunktung der Qualitätskriterien herangezogen. Der ebenfalls vorliegende Datensatz zur Indikatorik des EFRE Niedersachsen enthält für die Querschnittsziele innerhalb der PA 2 keine relevanten Einträge, weshalb mithilfe dieser Daten keine inhaltlich sinnvolle Auswertung stattfinden konnte. Im Rahmen der statistischen Analysen erfolgen vorwiegend deskriptive Auswertungen des zur Verfügung stehenden Datenmaterials.

Für das Biodiversity- und Climate-Change-Tracking lag dem Evaluationsteam die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/2014 der Europäischen Kommission vom 07. März 2014 vor, welche die Methodik für die Anpassung an den Klimawandel, die Festlegung von Etapenzielen und Vorgaben im Leistungsrahmen sowie die Nomenklatur der Interventionskategorien für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds enthält. Allerdings existiert in der PA 2 nur ein einziger Interventionsbereich, auf den ein Koeffizient größer null zur Berechnung der Unterstützungsleistung eines Vorhabens für Klimaschutzziele angewendet

wird: Interventionsbereich 040 („Andere Seehäfen“). Diesem Interventionsbereich ist innerhalb der PA 2 nur die Maßnahme *Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie* zugeordnet, für die im Finanzdatensatz genau ein Verbundvorhaben erfasst ist. Aus diesem Grund musste dieser Auswertungsansatz verworfen werden.

#### **4. Akteurinnen und Akteure**

##### **4.1 Die Verwaltungsbehörde**

Der im Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung ansässigen Verwaltungsbehörde obliegt die Mitzeichnung der Richtlinien auf Grundlage der EU-Verordnungen und des Operationellen Programms. Aus den auf administrativer Ebene geführten Interviews ergab sich, dass im Zuge des Richtlinienaufstellungsverfahrens intensiv auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele geachtet wurde. Bei ihrer Arbeit in Bezug auf die Querschnittsziele orientierte sich die VB an der Dachverordnung für die Europäischen Fonds (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Artikel 125, Absatz iii) der Verordnung bestimmt: „In Bezug auf die Auswahl der Vorhaben muss die Verwaltungsbehörde a) geeignete Auswahlverfahren und -kriterien aufstellen und – nach Billigung – anwenden, die (...) iii) den allgemeinen Grundsätzen der Artikel 7 und 8 Rechnung tragen“. Hinzukommt, dass im gemeinsamen Kabinettsbeschluss vom 22.05.2013 festgelegt wurde, die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Auswirkungen auf Familien und Menschen mit Migrationshintergrund sowie auf schwer behinderte Menschen und die Umwelt im Rahmen der EU-Förderung maßgeblich zu unterstützen. Entsprechend wurden bei Aufstellung der EU-Programme sowie der damit verbundenen Förderrichtlinien die Querschnittsziele mitberücksichtigt. Die Verwaltungsbehörde hat dabei in den Abstimmungsprozessen mit den Richtlinienverantwortlichen u. a. darauf hingewirkt, dass die Querschnittsziele grundsätzlich in ihrem Scoring berücksichtigt werden. Welchen Stellenwert die Querschnittsziele dabei genau haben und wie sie konkret umgesetzt werden sollen, wurde indes entsprechend dem Ressortprinzip den jeweiligen für die jeweilige Förderung zuständigen richtlinienverantwortlichen Ministerien und Fachressorts überlassen.

Dies habe nach Interviewaussagen dazu geführt, dass es zwischen aber auch innerhalb der Ministerien kein homogenes Verständnis beispielsweise zum Stellenwert der Querschnittsziele bei den Förderungen gebe. Daher berufe sich die VB gemäß Interviewaussagen auf die in der o. g. Regelung der Dachverordnung genannten allgemeinen Vorgaben zur Verankerung der Querschnittsziele. Allerdings ginge dies nach den Interviewaussagen mit erheblichen Abstimmungsaufwänden einher, da mit jeder relevanten Stelle gesondert über die konkrete Umsetzung verhandelt werden müsse. In solchen Fällen sei in Bezug auf

die Querschnittsziele weniger zu erreichen als im Falle eines politischen Beschlusses zu Beginn der Konzipierungsphase, welcher in der aktuellen Förderperiode allerdings gefehlt habe.

Anlässlich der Konzipierung der PA 2 wurden die zwei von der VB angebotenen Workshops zu den Querschnittszielen – insbesondere aber zur Implementierung der Gleichstellung in allen Maßnahmen – von den richtlinienverantwortlichen Fachressorts angenommen. Zudem habe es Angebote für Einzelgespräche mit den für die einzelnen Maßnahmen zuständigen Ressorts gegeben. Die Verwaltungsbehörde werde den Schilderungen einiger Interviewpersonen nach auch dann eingeschaltet, wenn es bei der Richtlinienerstellung in Hinblick auf die Querschnittsziele Probleme gab oder Ausnahmegenehmigungen erteilt werden mussten.

#### **4.2 Die Fachreferate**

Die Fachreferate (auch Fachressorts) sind für die Erstellung der Richtlinien und Verfahrensregelungen zu den einzelnen Fördermaßnahmen und damit auch für die strukturelle Verankerung der Querschnittsziele in der Förderung zuständig. Auf Grundlage der Vorgaben des OPs für den Multifonds Niedersachsen sind die Fachreferate dazu angehalten, die formelle Integration der Querschnittsziele in die Förderungen zu gewährleisten.

Auf Basis der relevanten EU-Verordnungen wurden zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 die Fördergrundsätze der Fachressorts sowie das Scoring festgeschrieben. Hierbei oblagen dem BGA die Prüfung der Durchführung, Methodik und Kriterien zur Auswahl der Projekte und während der Förderperiode die Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des Programms. Die Richtlinienentwicklung liegt im Rahmen der Vorgaben des OPs in der Verantwortung der Fachreferate, wobei die VB die Einhaltung des gegebenen Rahmens und der weiteren einschlägigen EU-rechtlichen Regelungen sicherstellt. Im Rahmen der Richtlinienerstellung durch die Fachreferate ist auch die Ausgestaltung der Querschnittsziele innerhalb der jeweiligen Förderung zu beachten. Bereits beim Entwurf der Richtlinien werde laut Interviewaussagen durch die Fachreferate festgelegt, wie die Querschnittsziele am besten in die Förderung integriert werden können. Dabei stützte man sich gemäß den Aussagen aus mehreren Fachreferaten u. a. auf eine von der VB erstellte Handreichung zu den Querschnittszielen sowie später auch auf die Leitfäden der NBank, die in ihrer Funktion als zwischengeschaltete Stelle der VB in deren Auftrag erstellt wurden. Hiermit kam die VB ihrer Verpflichtung nach, sicherzustellen, dass die Querschnittsziele im Sinne der Ziele der Europa-2020-Strategie umgesetzt werden.

Neben den Richtlinien legen die Fachreferate auf Basis eines von der VB entwickelten Rasters auch die Qualitätskriterien und deren Subrubriken im Scoring fest und entscheiden über deren jeweilige Bepunktung. Dies geschehe Interviewaussagen zufolge allerdings häufig in Absprache mit den Richtlinienfachberaterinnen und -beratern der NBank. Im Nachgang zur Antragsprüfung durch die NBank erhalten die zuständigen Fachreferate die jeweiligen Stellungnahmen der NBank zu den Anträgen und werden in die Entscheidung der Förderfähigkeit einbezogen. Die eigentliche Förderentscheidung wird allein durch die NBank getroffen, wobei die Fachreferate lediglich beratend und gegebenenfalls zur erforderlichen Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen involviert werden.

### **4.3 Die NBank**

Die NBank ist zwischengeschaltete Stelle der VB und entscheidet über die Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Anträge. Dabei setzt sie die in den Fachreferaten entwickelten Richtlinien um. Innerhalb der NBank existiert ein übergeordnetes Grundsatzreferat<sup>74</sup>, welches sich mit allen richtlinienübergreifenden Fragen und damit auch mit den Querschnittszielen befasst. Zu den Aufgaben gehört auch die Prüfung, ob und inwieweit die praktische Umsetzung der Querschnittsziele richtlinienkonform erfolgt; darüber hinaus stimmt sich die NBank eng mit der VB ab, die die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des OPs und damit auch für die Berücksichtigung der Querschnittsziele trägt. Auch die NBank orientiere sich in ihrer Arbeit, den Aussagen einer Interviewperson zufolge, an oben erwähnter EU-Dachverordnung sowie anderen EU-Verordnungen und Landesvorgaben zu den EFRE- und ESF-Richtlinien. Darüber hinaus konsultiere man bzgl. der Querschnittsziele Leitfäden aus vergangenen Förderperioden oder bei Bedarf die im Rahmen des ESF-Bundesprogramms in der Förderperiode 2014-2020 eingerichtete Agentur für Querschnittsziele. Im Mittelpunkt des Tagesgeschäfts stehen allerdings die durch die Fachressorts entwickelten Richtlinien, Fördergrundsätze oder Verfahrensregeln. Die Vorgaben der zuständigen Fachreferate zu den einzelnen Maßnahmen seien bindend für die NBank und werden von dieser in Anforderungen und Mitteilungspflichten für die Begünstigten umgesetzt, welche Letztere zu erfüllen haben.

---

<sup>74</sup> In einigen Interviews wurde diese auch als „Grundsatzstelle“ oder „Grundsatzausschuss“ bezeichnet. Im Berichtstext wird diesbezüglich einheitlich von „Grundsatzreferat“ gesprochen.

Zu den Aufgaben der NBank gehören die technische Programmierung und Umsetzung der Förderprogramme, die Bearbeitung der eingehenden Förderanträge, die Vergabe der Scoring-Punkte<sup>75</sup> im Antragsprüfvermerk nach Eingang der Förderanträge sowie die Umsetzung der Berichts- bzw. Prüfungspflichten bezogen auf die Mittelverwendung durch die Zuwendungsempfänger. Laut einer Interviewperson werde im Rahmen der Zwischenberichte sowie der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung auch abgefragt, inwieweit die im Antrag dargestellten Maßnahmen und die Vorgaben zu den Querschnittszielen eingehalten worden seien. Hier seien zudem in manchen Fällen entsprechende Nachweise zu erbringen (z. B. Energiezertifikate/-gutachten). Im Zuge der Antragsstellung und während der Förderphase kommt der NBank zudem eine beratende Funktion hinsichtlich der Querschnittsziele zu. Antragstellende haben ein Recht auf eine Beratung durch die Fachberatenden der NBank, diese werde, wie aus den Interviews hervorgeht, seitens der Förderinteressierten stark nachgefragt, wobei die Querschnittsziele nicht im Vordergrund stehen und Divergenzen je nach Maßnahme festzustellen seien.<sup>76</sup> Auch wenn dies möglicherweise mit einer nach Förderprogramm, Berater\*in etc. voneinander abweichenden Beratungstiefe erklärt werden kann, legen die Interviewaussagen aus Sicht des Evaluationsteams den Schluss nahe, dass eine systematische Beratung zu querschnittszielbezogenen Fragen nicht erfolgt. Das Beratungsangebot der NBank beschränke sich – so die Befunde aus den Interviews – vielmehr auf die Bewerbung der Querschnittsziele sowie auf allgemeine Hinweise.

Darüber hinaus gibt die NBank für alle Querschnittsziele Leitfäden zu deren Umsetzung innerhalb der Förderung heraus, welche auch die Spezifika der einzelnen Prioritätsachsen berücksichtigen und mit der VB und den Fachreferaten abgestimmt sind. Diese Leitfäden seien als Anhaltspunkt für Antragstellenden und die Begünstigten gedacht. Bei ihrer Erstellung orientierte man sich an den durch die Agentur für Querschnittsziele im ESF erstellten Leitfäden. Die in der Fallstudie befragten Unternehmensvertretungen schätzten die bisherigen Leitfäden als informativ, aber wenig hilfreich für die konkrete Umsetzung der Querschnittsziele ein. Erkenntnissen aus den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der NBank zufolge sei ein Projekt zur fachlichen Vorbereitung der neuen Förderperiode initialisiert worden, wobei ein Arbeitspaket dezidiert den Querschnittszielen gewidmet werde. Da die NBank Kritik für ihre Leitfäden aufgrund der zu geringen Praxistauglichkeit bekommen

---

<sup>75</sup> NBank darf bis zu 70 Punkte pro Förderantrag vergeben, die Vergabe der restlichen 30 Punkte erfolgt durch das Amt für Regionale Landesentwicklung. Die Punktevergabe in Bezug auf die Querschnittsziele fällt stets in den Zuständigkeitsbereich der NBank.

<sup>76</sup> Interviews legen diesbezüglich nahe, dass Beratungsanfragen zu den Querschnittszielen im Zusammenhang mit der *Gründungsprämie* sehr selten, bei der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* hingegen vergleichsweise häufig sind.



habe, arbeite man nun für den Start der neuen Förderperiode an der Erstellung optimierter Leitfäden.

#### **4.4 Der Begleitausschuss**

Neben den direkt involvierten Akteurinnen und Akteuren, wie der Verwaltungsbehörde, den Fachressorts und der NBank, ist der Begleitausschuss an der Verankerung der Querschnittsziele beteiligt. Von Interviewpersonen der Umsetzungsebene, zu der auch Träger gehören, wurde berichtet, dass der Begleitausschuss unterschiedliche Vertreterinnen und Vertretern aus der Verbandslandschaft (z. B. Umweltverbände, Landesfrauenrat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) sowie verschiedener Fachressorts umfasse und sich unter anderem mit den Querschnittszielen auseinandersetze, wobei er Stellungnahmen zur Verankerung der einzelnen Querschnittsziele innerhalb der Richtlinien abgeben könne. Eine Interviewperson berichtete, dass sich der Begleitausschuss regelmäßig Bericht zur Umsetzung der Querschnittsziele erstatten lasse, insbesondere beim Thema Gleichstellung zeige er gemäß dem Eindruck mehrerer auf administrativer Ebene befragter Personen großes Engagement. Allerdings konnte vom Evaluationsteam auf Basis der Sitzungsprotokolle eine solche regelmäßige Befassung des BGA mit den Querschnittsthemen nicht festgestellt werden.

#### **4.5 Weitere Akteurinnen und Akteure**

Zusätzlich zu Fachberatern der NBank nehmen auch Einrichtungen der regionalen Wirtschaftsförderung in Niedersachsen eine beratende Funktion für die Zuwendungsempfänger – insbesondere während der Phase der Antragsstellung – ein. Im Kontext der Fallstudie stellte sich heraus, dass diese Einrichtungen im Gespräch mit den Antragsstellenden die Chancen für eine Förderung abschätzen, Ziele der Förderung und Potenziale zur Erhöhung des Scorings abwägen und praktische Hilfestellungen bei der Formulierung der Vorhaben leisten. Gerade in Hinblick auf die Querschnittsziele gebe es laut Interviewaussagen häufig Erklärungsbedarf bzw. sei eine Impulsgebung durch die Beratenden notwendig. So wurde in den Interviews beispielsweise von zu knappen bzw. schwer verständlichen Erläuterungen zu den Querschnittszielen, von Ratlosigkeit seitens der Antragstellenden in Bezug auf die Umsetzung der Querschnittsziele im eigenen Förderkontext oder von Schwierigkeiten bzgl. der Definition von Teilzeit, Gleitzeit und Kernarbeitszeit berichtet. Da die regionalen Wirtschaftsförderungen im Antragsprozess eine allgemeine, d. h. übergreifende Beratungs- und Unterstützungsfunktion in unterschiedlichen Themenfeldern leisten, hat die Beratung zu Querschnittszielen eine insgesamt eher untergeordnete Bedeutung.

Als weitere Akteurinnen und Akteure, die in Bezug auf die Querschnittsziele eine Rolle spielen, wurden in den Interviews die Koordinierungsstellen „Frauen & Wirtschaft“ der Verbund „Familie und Beruf“, die Gleichstellungsbeauftragten der Landkreise, Innovationsgesellschaften, Architekturbüros sowie Baugutachterinnen und Baugutachter genannt. Die beiden letztgenannten Gruppen treten in Erscheinung, wenn etwa Energieeffizienznachweise für bauliche Vorhaben benötigt werden. In Maßnahmen, wie z. B. den *Wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten*, sei zudem das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften involviert. Diversity-, Gleichstellungs- oder Umweltbeauftragte (bzw. vergleichbare Stellen) seien gemäß den Aussagen mehrerer Interviewpersonen in die Konzeption der Fördermaßnahmen der PA 2 bzw. deren rechtlicher Grundlagen i. d. R. nicht involviert. Allerdings sei das Fachreferat 204 des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ein wichtiger Ansprechpartner für Fragen rund um die Themen Frauen in der Wirtschaft und Gleichstellung im Berufsleben. Darüber hinaus war die Referatsgruppe 3 „Migration und Teilhabe“ der Staatskanzlei<sup>77</sup> im Zuge des Mitzeichnungsverfahrens involviert.

Entsprechend den Vorüberlegungen des Evaluationsteams wurden die auf der Steuerungs- und Konzeptionsebene ansässigen Interviewpersonen nach ihrer Meinung zur Etablierung einer fonds- oder programmübergreifenden Arbeitsgruppe als Begleitgremium für die Verankerung der Querschnittsziele befragt. Hier fielen die Reaktionen gemischt aus, dennoch waren die meisten der Befragten dieser Idee gegenüber neutral bis positiv eingestellt. Andere Interviewpersonen empfanden einen potenziellen weiteren Akteur als unnötig oder gar als Mehrbelastung; sinnvoller sei es, den Dialog zwischen Verwaltungsbehörde und NBank zu intensivieren und zeitaufwändige Abstimmungsprozesse zu vereinfachen. Mehrere Interviewpersonen berichteten, dass zumindest für Fragen der Gleichstellung und Chancengleichheit die Etablierung eines solchen fondsübergreifenden Gremiums - „Steuerungsgruppe“ - angedacht sei. Diese solle aus verschiedenen Akteurinnen und Akteuren der Förderung bestehen und sowohl von einer übergeordneten Perspektive als auch richtlinien-spezifisch die Potenziale für Beiträge zu den Querschnittszielen identifizieren.<sup>78</sup> In der vorherigen Förderperiode sei dies durch die Fachressorts in Abstimmung mit den Fachberaterinnen und -beratern der NBank geschehen.

---

<sup>77</sup> Zum Zeitpunkt des Mitzeichnungsverfahrens für die aktuelle Förderperiode war die VB noch in der Staatskanzlei angesiedelt.

<sup>78</sup> Eine solche Steuerungsgruppe wurde insbesondere für die Begleitung der Förderperiode 2021-20217 am 20.05.2021 durch den Multifonds-Begleitausschuss als „Unterausschuss Chancengleichheit“ eingerichtet. Primäre Aufgabe des Unterausschusses ist es, die verschiedenen Aktivitäten der Mitglieder im Bereich der Querschnittsziele Gleichstellung sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung mit Relevanz für

#### **4.6 Zusammenarbeit der involvierten Akteurinnen und Akteure**

Die der Fallstudie vorgelagerten Interviews ergaben, dass die Verwaltungsbehörde und Fachreferate in Bezug auf die Verankerung der Querschnittsziele in engem Kontakt miteinander stehen und entsprechende Beschlüsse zumeist in Abstimmung – ergänzend häufig auch mit Einbindung der NBank – getroffen werden. Die NBank stehe dabei selbst mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren (neben der VB und den Fachreferaten gehören hierzu die Einrichtungen der regionalen Wirtschaftsförderung und die Begünstigten selbst) in regem Kontakt. In den Interviews wird diesbezüglich ein reger Austausch zwischen der VB, den Fachreferaten und der NBank in Form regelmäßiger Treffen und Telefonate bestätigt. Die meisten hierzu befragten Akteurinnen und Akteure äußerten eine hohe Zufriedenheit in Hinblick auf die Kooperation. Für bestimmte Maßnahme gebe es Arbeitsgruppen, an denen NBank-Mitarbeitende, Begünstigte und teilweise externe Akteurinnen und Akteure teilnehmen (z. B. *Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren* oder *Einzelbetriebliche Investitionsförderung*). In den auf Umsetzungsebene geführten Interviews wurde von Überlegungen berichtet, die Fachressorts im Vorfeld der Richtlinienerstellung in Hinblick auf die Querschnittsziele besser zu unterstützen. In diesem Kontext habe es bereits einen Workshop zum Thema Gleichstellung gegeben, überdies sei die VB im Dialog mit Verbänden und Sozialpartnern, um neue Anregungen einzuholen. Die meisten hierzu befragten Interviewpersonen begrüßten die Veranstaltung begleitender Workshops oder Seminare zu querschnittszielbezogenen Themen für künftige Förderperioden.

### **5. Instrumente zur strukturellen Verankerung**

#### **5.1 Die Richtlinie**

Die Richtlinien, je nach Maßnahme auch Fördergrundsätze oder Verfahrensregelungen, sind rahmengebend für jede Förderung. Dementsprechend hat der darin festgeschriebene

---

den Multifonds zu koordinieren. Es wird angestrebt, in solchen Themenfeldern und Aktivitäten, in denen fondsübergreifende Synergien möglich sind (z. B. Kommunikation und Sensibilisierung), den ELER mit einzubeziehen. Die Aktivitäten können u. a. umfassen (a) Unterstützung und Beratung der Fachressorts bei der Verankerung der Querschnittsziele in den jeweiligen Richtlinien sowie bei der Planung thematischer Calls oder von Konzeptauswahlverfahren mit Bezug zu den Querschnittszielen, (b) Unterstützung der Verwaltungsbehörde bei der Verankerung der Querschnittsziele in der Programmaufstellung, Programmverwaltung und Programmevaluation, (c) Umsetzung von Unterstützungs- und Beratungsaktivitäten für Projektträger zur Querschnittszielumsetzung und (d) Konzeption von fondsübergreifenden Kommunikations- und Sensibilisierungsmaßnahmen und Veranstaltungen zum Thema Querschnittsziele.

Stellenwert der Querschnittsziele maßgebenden Charakter für deren Umsetzung auf operativer Ebene.<sup>79</sup>

Eine explizite Gesamtstrategie zur Verankerung der Querschnittsziele in der PA 2 existiere laut den meisten Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Fachreferate nicht oder sei diesen zumindest nicht bekannt. Inhalte aus einem Interview lassen darauf schließen, dass die Fördervorhaben und Querschnittsziele in der PA 2 nebeneinander existieren, ohne dabei ineinanderzugreifen. Dennoch verfolgen alle Maßnahmen ähnliche Herangehensweisen und Zielrichtungen in Bezug auf die Querschnittsziele, in diesem Punkt ähneln sich die Richtlinien gemäß Aussagen von Verantwortlichen der Fachressorts. Auch von anderen Interviewpersonen konnte eine sichtbare Gesamtstrategie hinsichtlich der Querschnittsziele nicht bestätigt werden. Zwar bestehe der Grundsatz, alle Querschnittsziele bei der Richtlinienerstellung sowie bei der Konzipierung der Projektauswahlkriterien zu berücksichtigen und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abzusehen, dennoch sei die PA 2 nicht primär darauf ausgerichtet, einen Beitrag zu den Querschnittszielen, sondern insbesondere zum jeweiligen fachspezifischen Ziel zu leisten. Vielmehr habe man diese – angepasst an den jeweiligen Fördergegenstand – in die Richtlinien integriert.

Die VB habe laut Interviewaussagen ein Begleitschreiben von den jeweiligen Fachreferaten zu den neu entwickelten Richtlinien verlangt, welches u. a. ausweise, wodurch die jeweiligen Fördermaßnahmen zu den Querschnittszielen beitragen. Der durch die VB vorgegebene Richtwert für die Gewichtung der Querschnittsziele im Scoring seien zehn bis 15 Punkte, wobei anzumerken ist, dass einzelne Richtlinien der PA 2 hiervon – sowohl nach oben als auch nach unten – abweichen können. Eine geringere Bepunktung oder gar ein fehlender Beitrag zu einzelnen Querschnittszielen müsse den Interviews auf struktureller Ebene zufolge durch die Fachressorts gegenüber der Verwaltungsbehörde begründet werden. Unter Umständen werden in solchen Fällen seitens der VB Anregungen für eine (weitreichendere) Berücksichtigung der Querschnittsziele gegeben.

## **5.2 Das Scoring**

Das Scoring-Verfahren wird von den meisten befragten Akteurinnen und Akteuren als *das* zentrale Instrument zur Steuerung der Berücksichtigung der Querschnittsziele genannt; über Projektauswahlkriterien und deren Bepunktung im Antragsbewilligungsverfahren wird über die Förderwürdigkeit eines Vorhabens entschieden, wobei anzumerken ist, dass eine

---

<sup>79</sup> *Tabelle 5* im Anhang gibt einen Überblick darüber, inwieweit die drei Querschnittsziele in den Richtlinien schriftlich verankert sind.

Förderung innerhalb jeder Maßnahme der PA 2 auch ohne jegliche Bepunktung der Querschnittsziele im Antrag möglich ist, wenn durch entsprechende Punkte in den anderen Qualitätskriterien die kritische Hürde von 50 % (50 von 100 Punkten) genommen wurde. Von der Umsetzungsebene wurde in den Interviews berichtet, dass die Berücksichtigung der Querschnittsziele dennoch in die Antragsprüfung einbezogen werde, sofern die jeweilige Richtlinie einen Beitrag zu den Querschnittszielen vorsehe, diese aber nicht als messbare Ziele bzw. in Form von Scoring-Punkten ins technische System eingepflegt werden. Gemäß den Schilderungen einer Interviewperson werden in einem solchen Fall die Querschnittsziele in Form eines schriftlichen Bewilligungsprüfvermerks aufgenommen. Somit findet zwar eine Dokumentation der Beiträge statt, dennoch sind in den vorgenannten Maßnahmen weder die anvisierten Beiträge der Antragstellenden zu den Querschnittszielen noch die tatsächlich erreichten messbar. Die Tabellen 7 bis 9 im Anhang greifen überblicksartig die Punkteverteilung der erfolgreichen Förderanträge im Scoring-Verfahren auf.

Das in der gesamten PA 2 bezogen auf die Bepunktung am stärksten vertretene Querschnittsziel ist die ökologische Nachhaltigkeit, welche im Scoring von acht Maßnahmen vorgesehen ist; in vier davon können zehn Prozent der Gesamtpunktzahl durch Nachhaltigkeit abgedeckt werden (vgl. Tabelle 9). In vier von sechs Maßnahmen, zu denen Monitoringdaten zu den Qualitätskriterien vorliegen, liegt die Erfüllungsquote<sup>80</sup> im Querschnittsziel Nachhaltigkeit über 60 %.

Das im Scoring am wenigsten stark verankerte Querschnittsziel ist die Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung, für welche nur in fünf Maßnahmen Punkte vergeben werden. Darüber hinaus weist die Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung die mit Abstand geringsten Erfüllungsquoten auf (vgl. Tabelle 8). Laut Aussagen aus den Interviews sei dies der Fall, da Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung in der PA 2 am schwierigsten zu implementieren sei, während Nachhaltigkeit sich in viele Fördergegenstände gut integrieren lasse.

Die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen ist in fünf Maßnahmen ins Scoring-Verfahren integriert. Aufgrund der hohen Erfüllungsquote in der vorhabenstarken *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* lässt die Bepunktung der Anträge darauf schließen, dass dieses Querschnittsziel durch die Begünstigten – verglichen mit Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung – gut bedient wird.

---

<sup>80</sup> Unter der Erfüllungsquote wird das prozentuale Verhältnis der in einer Maßnahme durchschnittlich erreichten Punktzahl in einem Qualitätskriterium zur maximal erreichbaren Punktzahl in diesem Qualitätskriterium verstanden.

In acht der zur PA 2 gehörigen Maßnahmen ist mindestens eines der Querschnittsziele im Scoring verankert, in vier dieser Maßnahmen sind sogar alle drei Querschnittsziele Teil des Scoring-Verfahrens. In zwei der elf Maßnahmen der PA 2 (*MikroSTARTer Niedersachsen* und *Breitbandanbindung von Gewerbegebieten*) ist keines der Querschnittsziele im Scoring verankert.

Das Vorgehen der NBank bei der Punktevergabe im Scoring variiert erkennbar zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen. Aus den Interviews wurde diesbezüglich deutlich, dass die Verfahren und Kriterien zur Bepunktung der Querschnittsziele teilweise divergieren und ein einheitlicher richtlinienübergreifender Bewertungsmaßstab förderlich wäre.

Betrachtet man die durch die Vorhabenträgerinnen und -träger erreichten und im Monitoring dokumentierte Bepunktung der Förderanträge, so wird deutlich, dass nur in den wenigsten Fällen die Querschnittsziele eine wichtige Bedeutung für die Erreichung der Förderunfähigkeit gewesen sind. Einzelne Beispiele hierfür sind bei der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* sowie bei den Maßnahmen *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft* und *Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten* zu finden. Die Monitoringauswertung in Bezug auf die Qualitätskriterien zeigt, dass nur im Falle der Maßnahme *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft* eine sehr differenzierte Bepunktung in Bezug auf die Querschnittsziele vorgenommen wurde (vgl. Tabelle 7 bis 9). In allen anderen Maßnahmen wurden in der zu evaluierenden Förderperiode entweder null Punkte, die Maximalpunktzahl oder 50 % der Maximalpunktzahl vergeben. Letzteres ist eher selten der Fall. Sowohl Begünstigte als auch Wirtschaftsförderungen empfanden die Abstufungen im Scoring als nicht immer schlüssig. Wichtig sei daher, mehr Transparenz und ein einheitliches Vorgehen bei der Punktevergabe und der Anwendung homogener Scoring-Regeln zu etablieren.

## **6.           Maßnahmenspezifische Verankerung**

### **6.1          Einsatz der Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren**

Die Maßnahme *Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren* zielt darauf ab, Nachfolgewillige für Industrie- und Handwerksbetriebe zu coachen. In den Augen der in der NBank zuständigen Mitarbeitenden bieten in diesem Zusammenhang insbesondere Handwerksbetriebe großes Potenzial für die Gleichstellung von Männern und Frauen, wenn es gelinge, mehr Nachfolgerinnen für die Unternehmen zu finden. Dieser Anspruch sei nach Ansicht der Interviewperson angesichts des geringen Interesses von Frauen, als Nachfolgerinnen in einen männerdominierten Wirtschaftszweig einzusteigen, allerdings

sehr schwer umsetzbar. Da es sich bei den vier Vorhabenträgerinnen der Maßnahme *Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren* um drei Handwerks- und eine Industrie- und Handelskammer handelt, werden schwerpunktmäßig keine Branchen bedient, die eine hohe Frauenquote aufweisen. Für das Querschnittsziel der Gleichstellung bietet diese Ausgangssituation sowohl Chancen als auch Risiken. Zum einen ist zu erwarten, dass sich die Frauenquote in traditionell männerdominierten Branchen nur in einem langfristigen Prozess erhöhen lässt. Zum anderen könnten durch gezielte Anstrengungen, mit denen Frauen explizit angesprochen werden, um überhaupt Nachfolgen erfolgreich zu gestalten, wichtige Impulse gesetzt werden, um den genannten langfristig angelegten Veränderungsprozess erfolgreich anzustoßen und dadurch den Anteil an Nachfolgerinnen im männlich dominierten Handwerksgewerbe anzuheben.

Inwiefern dies tatsächlich gelingt, kann auf Grundlage der erhobenen Daten allerdings nicht abschließend beurteilt werden. Den Ausführungen der NBank-Vertretung nach zu urteilen, ist der Erfolg der Fördermaßnahme in dieser Hinsicht noch ausbaufähig. Die nachzuweisende interkulturelle Kompetenz und Genderkompetenzen der Nachfolgemoderatorinnen und -moderatoren, wie sie in der Richtlinie verankert sind, werden seitens der NBank nicht geprüft, seien aber den Erfahrungen der zuständigen Fachreferatsvertretung zufolge gegeben, da sie notwendig seien, um die diffuse Großgruppe der Unternehmerinnen und Unternehmer diversitätssensibel zu adressieren.<sup>81</sup> In dieser Hinsicht verlasse man sich aber weitgehend auf die Selbstverpflichtungen der Kammern, wobei diese bei ihrer Beratungstätigkeit zur Neutralität verpflichtet seien.

Das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung werde dadurch bedient, dass man (weibliche) Angehörige von Familien mit Migrationshintergrund in die Lage versetze, ein Familienunternehmen weiterzuführen. In solchen Fällen werden Chancengleichheit und Gleichstellung zuweilen gemeinsam umgesetzt. Allerdings stehe laut einer Interviewperson immer der Erhalt des Betriebs und der Arbeitsplätze im Vordergrund, sodass das Geschlecht und die Herkunft der Nachfolgerinnen und Nachfolger bestenfalls eine sekundäre Rolle einnehmen. Inwieweit die Letztbegünstigten – also die potenziellen Nachfolgerinnen und Nachfolger – von den Querschnittszielen profitieren, habe man im Fachreferat oder der NBank nicht in der Hand. Allerdings achten die Wirtschaftskammern laut Aussage

---

<sup>81</sup> Das Scoring-Verfahren, welches in der Praxis aufgrund der geringen Zahl von vier Begünstigten nicht angewandt wird, sieht eine „Berücksichtigung prioritärer Zielgruppen, wie z. B. Menschen mit Migrationshintergrund, Mitarbeiterinnen im Unternehmen, weibliche Familienangehörige, Frauen allgemein, Hochschulabsolventinnen und -absolventen durch eine zielgruppenspezifische Ansprache (Infoveranstaltungen, Unternehmensbesuche etc.)“ vor (Richtlinie Nachfolgemoderation 2015: 8). Zuwendungsempfänger sind bei der Nachfolgemoderation nicht die Unternehmen, sondern die Kammern, die einen Nachfolgeberater oder eine Nachfolgeberaterin einstellen.

einer NBank-Mitarbeitenden bei ihren Veranstaltungen zur Nachfolgemoderation auf das Verhältnis von Frauen und Männern bzw. Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Laut zuständigem Fachressort sei die Maßnahme in ihrer Konzeption nicht dazu geeignet, strukturelle Ungleichheiten in der Unternehmensnachfolge<sup>82</sup> zu beheben, dafür brauche es eine Reihe von Maßnahmen mit unterschiedlichem Fokus auf verschiedene Branchen sowie gesonderte Maßnahmen, die dezidiert weibliche Nachfolgeinteressierte ansprechen.

Für die Maßnahme *Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren* lässt das Monitoring keine Aufschlüsselung der Bepunktung der Qualitätskriterien zu. Allein aus vorliegenden Informationen kann auch deshalb keine abschließende Bewertung der Berücksichtigung der Querschnittsziele vorgenommen werden, da zu wenige Informationen über die Qualifikation und die Beratungstätigkeit der Nachfolgemoderatorinnen und -moderatoren sowie zur Struktur der Gruppe der Nachfolgeinteressierten vorliegen. Die starke Verankerung der Querschnittsziele in Richtlinie und Scoring (vgl. Tabelle 5) einerseits und die hohe festgestellte Gender- und Chancengleichheitsrelevanz der Maßnahme (vgl. Relevanzanalyse im Anhang) sind – wie oben dargestellt – wesentliche Faktoren für die systematische Berücksichtigung der Querschnittsziele in der Förderpraxis. Inwieweit diese durch Selbstverpflichtung und Qualifizierung der Wirtschaftskammern und die bisherigen Prüfroutinen zur Berücksichtigung der Querschnittsziele durch die NBank tatsächlich zu einer effektiven Verfolgung der Querschnittsziele und zu entsprechenden Fortschritten führen, muss auf Basis der vorliegenden Auswertungsbefunde offenbleiben.

## **6.2 MikroSTARTer Niedersachsen**

Die Bedeutung der Querschnittsziele bei der Konzipierung der Fördermaßnahmen variiert stark. Im Falle des *MikroSTARTer Niedersachsen* sei beispielsweise das Querschnittsziel der Gleichstellung insofern eingeflossen, als den Bedürfnissen weiblicher Begünstigter Rechnung getragen wurde, indem Nebenerwerbs- und Teilzeitgründungen in der Förderung explizit zugelassen wurden.<sup>83</sup> Hiermit komme man dem Wunsch insbesondere von Frauen nach dieser Form von Gründungen entgegen. In einem anderen Interview wurden bezüglich des Gleichstellungsaspekts allerdings zu denken gegeben, dass sich die Förderung nicht auf Einzelpersonen, sondern Unternehmen beziehe und die Erreichung einer Frauenquote daher nicht im Mittelpunkt stehe. Maßnahmen, wie der *MikroSTARTer Niedersachsen* werden laut den übereinstimmenden Aussagen aus zwei Interviews weniger stark von Frauen nachgefragt, da sie sich nicht dezidiert an Frauen richten. Hier sieht eine

---

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Relevanzanalyse im Anhang.

<sup>83</sup> Zu Spezifika geschlechtssegregierten Gründungsverhalten, vgl. Relevanzanalyse im Anhang.



Interviewperson Spielraum, durch eine auf Frauen gerichtete Förderkomponente die Zahl an Gründungen durch Frauen zu erhöhen. Allerdings ist hier auch darauf hinzuweisen, dass der Frauenanteil an allen Antragstellerinnen und Antragstellern des Programms *MikroSTARTer Niedersachsen* mit bereits 41 % in der Niedersächsischen EFRE-Förderung vergleichsweise hoch ist und außerdem deutlich über der durchschnittlichen Gründungsquote von Frauen im Land liegt.<sup>84</sup>

Chancengleichheit hingegen werde nach Einschätzung der Interviewpersonen dadurch abgedeckt, dass die Maßnahme es gemäß Interviewaussagen ermögliche, dass Menschen mit ungünstigen Startbedingungen eine erfolgreiche Gründung vollziehen. Der *MikroSTARTer Niedersachsen* ist zwar eine prädestinierte Fördermaßnahme für gründungswillige Menschen mit Migrationshintergrund, da diese häufig Schwierigkeiten haben, Bankkredite zu erhalten (Felden et al. 2012: 131, Felden & Graffius 2019: 117f., Leicht et al. 2017: 89), es fördert diese Personengruppe jedoch nicht explizit und stellt teilweise ähnliche Anforderungen an die Begünstigten wie Banken (z. B. ein entsprechendes Schufa-Scoring, eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis und eine nachweisbare Kreditwürdigkeit). Die wenigen vorliegenden Informationen zur Gruppe der Zuwendungsempfängenden aus den Interviews suggerieren eine Häufung von Anträgen durch Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere im Falle von Kleinstgründungen.

In einem anderen Interview wurde erklärt, dass bei der Auswahl der Begünstigten das Geschlecht und die Herkunft der antragstellenden Person weder in positivem noch im negativen Sinne Berücksichtigung finde. Somit ist zwar keine negative oder positive Diskriminierung zu konstatieren, für einen substanziellen Beitrag zu Chancengleichheit im Sinne einer Kompensierung bestehender struktureller Ungleichheiten durch Förderanreize genügt dies aus Sicht des Evaluationsteams jedoch nicht.

Das Querschnittsziel der ökologischen Nachhaltigkeit finde laut übereinstimmenden Aussagen aus den Interviews im *MikroSTARTer Niedersachsen* wenig Beachtung, da es kaum eine Verbindung zum Fördergegenstand gebe. Es sei schwierig, Gründungen anhand ihrer ökologischen Nachhaltigkeit zu bewerten, da hierfür keine Bewertungskriterien existieren. Zusammen mit dem Ergebnis der in der Relevanzanalyse nur marginal identifizierten Einflusspotenziale der Maßnahme hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung führt dies folgerichtig

---

<sup>84</sup> Beispielsweise lag der Anteil von Frauen an allen neu gegründeten Einzelunternehmen in Niedersachsen im Jahr 2019 bei 35,4 %. Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, 4. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Tabellenteil, Hannover 2021, S. 24.

zur geringen Relevanz des Querschnittsziels Nachhaltigkeit in der praktischen Umsetzung von *MikroSTARTer Niedersachsen*.

Um den Beitrag der Fördermaßnahme zur Gleichstellung genauer zu eruieren, sind die Erkenntnisse aus dem Monitoring zu den Einzelbegünstigten sehr aufschlussreich: Im Rahmen der Maßnahme *MikroSTARTer Niedersachsen* werden 1.042 KMUs gefördert, wobei es sich um 1.004 Kleinstunternehmen und 27 Kleine Unternehmen handelt. Für die restlichen elf Unternehmen liegen keine Daten zur Unternehmensgröße vor. Etwa 55 % der geförderten Unternehmen werden von Männern und ca. 41 % (430 Unternehmen) von einer Frau geführt, bei ca. 2 % handelt es sich um Unternehmen, die von einem Mann und einer Frau gemeinsam geführt werden. Für die übrigen 2 % konnte das Geschlecht der Inhabenden anhand der Vornamen nicht festgestellt werden. 69,3 % der frauengeführten Unternehmen, die im Rahmen des *MikroSTARTer Niedersachsen* gefördert werden, sind in stark entwickelten Regionen angesiedelt, 30,7 % befinden sich in der Übergangsregion. Im Falle der Unternehmen mit männlichem Inhaber liegen 77,2 % der Unternehmen in stark entwickelten Regionen, während 22,8 % dieser Unternehmen in der Übergangsregion ansässig sind. Somit trägt der Anteil geförderter frauengeführter Unternehmen positiv zur Allokation von Förderungen in Übergangsregionen bei<sup>85</sup>, verdeutlicht möglicherweise aber auch die Bedeutung von Gründungen als Alternative zu in den Übergangsregionen weniger verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten als Arbeitnehmende oder Angestellte.

In der Maßnahme setzt sich der gesellschaftliche Trend, dass Frauen in kleinerem Umfang und mit weniger Mitarbeitenden gründen, fort.<sup>86</sup> Bei 20 der 27 kleinen Unternehmen (74,1 %) handelt es sich um männlich oder gemeinsam geführte Unternehmen, nur bei acht kleinen Unternehmen (29,6 %) gehört eine Frau zu den Inhabenden, obwohl die Geschlechterverteilung im Gesamtprogramm einen wesentlich höheren Frauenanteil nahelegen würde. Betrachtet man die Zuwendungsempfängerinnen im *MikroSTARTer Niedersachsen*, wird deutlich, dass über drei Viertel der Förderungen (77,4 %) im Rahmen einer Existenzgründung in Anspruch genommen werden, wobei knapp ein Drittel dieser Existenzgründungen (30,3 %) aus der Arbeitslosigkeit heraus entstehen. Hierdurch kann ein Beitrag zur Gleichstellung plausibilisiert werden, da es die Erwerbstätigkeit unter den Frauen erhöht.

---

<sup>85</sup> Insgesamt sind 26,3 % der geförderten Unternehmen in Übergangsregionen ansässig.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu die Relevanzanalyse im Anhang.

Bei 18,4 % der frauengeführten Unternehmen fließt die Förderung in ein bereits bestehendes Unternehmen, während in 4,2 % der Fälle eine Betriebsnachfolge gefördert wird.<sup>87</sup>

Über die Hälfte der durch den *MikroSTARTer Niedersachsen* geförderte Unternehmen (53,0 %) sind gewerblicher Art (ausgenommen Handwerk). Hierbei sind kaum Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Inhabenden festzustellen. Divergenzen werden jedoch bei Handwerksunternehmen deutlich: Knapp zwei Drittel der geförderten Handwerksbetriebe (66,1 %) haben männliche Eigentümer, während nur 31,9 % der Handwerksbetriebe einer Frau gehören, bei 1,3 % der Handwerksbetriebe gibt es sowohl männliche als auch weibliche Inhabende. In Deutschland lag der Anteil an Handwerksbetrieben mit Inhaberinnen, Geschäftsführerinnen oder Gesellschafterinnen im Jahr 2019 bei 27,0 % und damit recht deutlich unter dem maßnahmeninternen Wert<sup>88</sup> (ZDH 2021). Die Maßnahme *MikroSTARTer Niedersachsen* sieht eine Förderung zwischen 5.000 und 25.000 Euro vor. Das im Rahmen dieser Maßnahme gewährte durchschnittliche Vertragskapital der geförderten Unternehmen mit einer Inhaberin (20.427,50 €)<sup>89</sup> liegt 1.457,08 Euro unter jenem der Unternehmen mit männlichem Eigentümer (21.884,58 €)<sup>90</sup>. Im Falle gemeinsam geführter Unternehmen liegt die durchschnittliche Vertragskapitalsumme bei 24.000,00 €.<sup>91</sup> Frauen (in Niedersachsen) gründen zumeist weniger kapitalintensiv als Männer, sodass es kaum überrascht, dass das Vertragskapital im Rahmen der Förderung der Frauen geringer ausfällt (BMFSFJ 2017: 136ff.; Metzger 2017: 1).

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass der *MikroSTARTer Niedersachsen* insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern und teilweise auch zur Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung leistet. Gesamtgesellschaftlich bekannte Strukturen, die einer umfassenden Gleichstellung und Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung im Wege stehen, lassen sich realistischerweise innerhalb der Maßnahme jedoch nur in sehr begrenztem Umfang beeinflussen.

---

<sup>87</sup> Bei männergeführten Unternehmen zeigen sich hier ähnlich Muster, wobei Förderungen für bestehende Unternehmen knapp ein Drittel (31,1 %) ausmachen und lediglich knapp zwei Drittel der Förderungen (65,9 %) für Existenzgründungen in Anspruch genommen werden. Hiervon erfolgen etwas mehr als ein Drittel (36,6 %) aus der Arbeitslosigkeit heraus. 2,9 % der Förderungen fließen in die Betriebsnachfolge.

<sup>88</sup> Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass für den *MikroSTARTer Niedersachsen* nur die Inhaberinnen bekannt sind.

<sup>89</sup> Bei einem Standardfehler von 294,18 €.

<sup>90</sup> Bei einem Standardfehler von 223,94 €.

<sup>91</sup> Bei einem Standardfehler von 584,90 €.

### 6.3 Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk

Die Maßnahme *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* zielt auf die Unterstützung von Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen im Handwerk ab, um dessen Betriebsstand abzusichern und zu erhöhen (MW 2019). Somit steht auch hier die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im Fokus. Alle drei Querschnittsziele werden sowohl in der Richtlinie als auch im Scoring erwähnt (vgl. Tabelle 5). Obwohl die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern mit vier Punkten in das Scoring einfließt, sei es nach Interviewerkenntnissen kein explizites Ziel der Förderung, die Beschäftigungsquote von Frauen im Handwerk zu erhöhen, zumal es sich zumeist um Einstellungen handele, die ohnehin keine Vergleiche der Frauenquoten in den jeweiligen Betrieben zulasse. Dennoch sehe eine Interviewperson in dieser Maßnahme angesichts des strukturellen Ungleichgewichts bei Gründungen großes Potenzial für Gleichstellung und Chancengleichheit, da die Unternehmerinnen- und Unternehmerreserve zu einem großen Teil aus Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bestehe, auch wenn diese Personengruppen in der Regel weniger kapitalintensiv, im Nebenerwerb bzw. in Teilzeit, und mit weniger Mitarbeitenden gründen (Leicht et al. 2017: 84; Leifels 2017: 1; Metzger 2017: 1; BMFSFJ 2017: 136ff.). Darüber hinaus bestehe die Möglichkeit, den Anteil weiblicher Beschäftigter im Handwerk zu erhöhen. Die Anlage zur Richtlinie der *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* fordert von den Antragstellenden Angaben zur aktuellen und geplanten Besetzungsstruktur differenziert nach Geschlecht und Umfang der Beschäftigung. Hierzu wurde in Interviews erläutert, dass je nach Höhe des Frauenanteils in den neu gegründeten Unternehmen zwei bis vier Punkte im Scoring-Verfahren für das Qualitätskriterium Gleichstellung vergeben werden können. Für weitergehende Auswertungen werden diese Zahlen jedoch nicht verwendet. Von den 109 geförderten Projekten in dieser Maßnahme haben lediglich 10,1 % die volle Punktzahl für das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern erreicht. Nur ein weiteres Projekt hat immerhin zwei Punkte erzielen können. Somit wurden insgesamt nur 10,6 % der in Bezug auf Gleichstellung durch alle Vorhaben innerhalb der Maßnahme maximal erreichbaren Punktzahl erworben.

Das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung werde, der Einschätzung aus einem Interview folgend, in dieser Maßnahme von den wenigsten Antragstellenden bedient. Eine Interviewperson gab an, in dieser Rubrik die Maximalpunktzahl bereits dann zu vergeben, wenn Nichtdiskriminierung im Antrag erwähnt werde. Dies ist aktuell bei vier der insgesamt 109 Vorhaben (3,7 %) der Fall, was einer durchschnittlich erreichten Punktzahl

von 0,15 Punkten pro Vorhaben und einer Erfüllungsquote<sup>92</sup> von 3,7 % der durch alle Vorhaben maximal erreichbaren Punktzahl entspricht. Aufgrund der geringen Fördersumme von 10.000 € und ihrer vergleichsweise schlanken Bürokratie und Nachweispflicht ist die Gründungsprämie eine prädestinierte Förderung für Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund.<sup>93</sup> Allerdings wurde in einem Interview herausgestellt, dass nur wenige Anträge von Menschen mit Migrationshintergrund eingehen, obwohl die Quote der im Handwerk tätigen eingewanderten Erwerbsbevölkerung mit 17 % deutschlandweit sehr hoch ist (Runst 2016: 1). An dieser Stelle scheint die Maßnahme ihrem Potenzial in Hinblick auf die Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten nicht gerecht zu werden.

Für Beiträge zur Nachhaltigkeit sind maximal zwei von 100 Punkten im Scoring vorgesehen. In einem Interview wurde diesbezüglich erläutert, dass auch für diese Rubrik bei der Antragsbewertung nur selten Punkte vergeben werden, da Nachhaltigkeit für das Förderziel der Stellenschaffung nicht relevant sei und überdies auch kaum in den Gründungsvorhaben eine Rolle spiele. Der Berufszweig der Schornsteinfegerinnen und Schornsteinfeger bilde hierbei eine Ausnahme, da hier i. d. R. viel Wert auf den Nachhaltigkeitsaspekt der eigenen Arbeit gelegt werde. Tatsächlich haben nur acht der 109 Vorhaben (7,3 %) Punkte für Nachhaltigkeit erhalten (vgl. Tabelle 9 im Anhang). Trotz der Vielzahl an Vorhaben kann hier also ebenfalls kaum ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung plausibilisiert werden. Die in den Anträgen beschriebenen Beiträge stellen sich im Rahmen der Antragsprüfung zudem als nicht sonderlich innovativ heraus. Die Relevanzprüfung ergab ebenfalls nur geringe potenzielle Auswirkungen der Maßnahme auf ökologische Nachhaltigkeit, welche aus der Verbreitung neuer Ideen, Verfahren und Geschäftsmodellen resultieren. Laut Fachberatung der NBank werden durch die Maßnahme aber weniger Neugründungen gefördert als der Fortbestand junger Handwerksunternehmen gesichert. Damit fällt das Innovationspotenzial hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit eher gering aus.

94 der 109 Vorhaben (86,2 %) haben für keines der querschnittszielbezogenen Qualitätskriterien Punkte im Scoring-Verfahren erreichen können, womit die *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* innerhalb der PA 2 die niedrigste Scoring-Bewertung in Bezug auf die Querschnittsziele aufweist. Innerhalb dieser Maßnahme wird demnach eine deutliche Mehrheit an Vorhaben ohne irgendeinen Bezug zu den Querschnittszielen gefördert, obwohl das Scoring-Verfahren zu dieser Maßnahme alle drei Querschnittsziele enthält. Da diese in ihrer Gesamtheit jedoch nur zehn Punkte ausmachen, ist es problemlos

---

<sup>92</sup> Unter Erfüllungsquote ist das prozentuale Verhältnis der für ein Qualitätskriterium durchschnittlich erreichten Punktzahl und der maximal erreichbaren Punktzahl zu verstehen.

<sup>93</sup> Für eine vertiefende Begründung vgl. Relevanzanalyse im Anhang.

möglich, eine Förderung auch dann ohne jeglichen Beitrag zu den Querschnittszielen zu erhalten.

Die tatsächlichen Beiträge dieser Maßnahme zu allen drei Querschnittszielen sind trotz teilweise hoher mittelbarer Relevanz und viel Potenzial für positive Einflüsse als sehr gering einzustufen. Da es sich bei der *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* um eine „kleine Förderrichtlinie“ handele, bestehe laut Interviewaussagen auch vergleichsweise wenig Spielraum für Veränderungen in den Förderzielen und damit einer stärkeren Gewichtung der Querschnittsziele. Ein spezieller Fokus in der Umsetzung liege auf der Einfachheit sowohl der Förderrichtlinie selbst als auch der Antragsstellung und Nachweiserbringung, was besonders für Kleinstgründungen – und damit auch für von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund relevante Gründungen – von zentraler Bedeutung sei.<sup>94</sup> Somit können – so die Argumentation in den Interviews – keine zu großen Anforderungen an die zu fördernden Handwerksgründungen gestellt werden, bzw. sollen nach Meinung einer Interviewperson die Querschnittsziele nicht in den eigentlichen Fördergegenstand integriert werden.

#### **6.4 Einzelbetriebliche Investitionsförderung**

Die *Einzelbetriebliche Investitionsförderung* fördert die Errichtung, Erweiterung oder Übernahmen von Betriebsstätten von KMU<sup>95</sup>. Ziel der Förderung ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU und die (nachhaltige) Schaffung neuer (sozialversicherungspflichtiger) Arbeitsplätze. Für die Qualität dieser Arbeitsplätze seien die Querschnittsziele laut zuständigem Fachressort von großer Bedeutung. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext das Beherbergungsgewerbe<sup>96</sup>, in dem viele Beschäftigungsverhältnisse prekär gestaltet sind, wovon insbesondere Frauen betroffen sind (Maack et al. 2013: 100). Diesbezüglich ist die Aussage einer Interviewperson, die Förderung werde nur bei Zahlung des

---

<sup>94</sup> Es handelt sich hierbei um Kleinstförderungen mit einem Fördervolumen von 10.000 €. Aufgrund der geringen Fördersummen sei das zuständige Fachreferat zum Bürokratieabbau verpflichtet, was eine stärkere Berücksichtigung der Querschnittsziele aufgrund der Nachweispflichten ausschließe.

<sup>95</sup> Für die *Einzelbetriebliche Investitionsförderung* liegen zwei Verfahrensregeln vor: eine von 2014 für das Beherbergungsgewerbe und eine von 2015, welche alle anderen Branchen abdeckt. Laut Fachreferat habe es Versuche gegeben, die beiden Modelle zu vereinheitlichen, aufgrund der Corona-Pandemie habe man diese Bemühungen jedoch unterbrechen müssen.

<sup>96</sup> 73 der 396 geförderten KMUs (18,4 %) gehören dem Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe an.

Mindestlohns gewährt, im Hinblick auf Gleichstellung besonders relevant. Da diese Branche stark weiblich dominiert ist<sup>97</sup>, werden durch die Förderung von Vorhaben in diesen Unternehmen die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen verbessert bzw. ausgeweitet und somit ein wichtiger Beitrag zur Gleichstellung geleistet, obwohl dieses Querschnittsziel in den Verfahrensregeln für das Beherbergungsgewerbe nicht erwähnt wird. Hinsichtlich der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze werde das Monitoring nach Aussagen aus den Interviews bis fünf Jahre nach Ende der Förderung aufrechterhalten. In dieser Zeit werde die Anzahl der Mitarbeitenden (inklusive Aufschlüsselung nach Geschlecht) noch zweimal abgefragt, um die Nachhaltigkeit der Förderung hinsichtlich der Beschäftigten zu prüfen. Eine Aufschlüsselung der Beschäftigten nach Migrationshintergrund oder Behinderung halte das Fachreferat nicht für sinnvoll, da die generelle Schaffung und Besetzung der Arbeitsplätze im Vordergrund stehe und weniger die Struktur bzw. soziodemographischen Merkmale der Beschäftigten. Zudem ergebe sich im genannten Beobachtungszeitraum eine recht hohe Fluktuation bei den Beschäftigten.

Bei der Gestaltung des Scoring-Modells habe man – so die Einschätzung in einem Interview – versucht, eine Ausgewogenheit zwischen Fördergegenstand und Querschnittszielen dergestalt zu erreichen, dass Letztere weder als bloßes Beiwerk wahrgenommen werden noch den eigentlichen Fördergegenstand überschatten, sondern eine sinnvolle Synergie ergeben. Seit Beginn der aktuellen Förderperiode ist das Querschnittsziel Gleichstellung zwischen Männern und Frauen im Scoring der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* verankert. Zudem liegen beispielsweise gleichstellungsrelevante Arbeitsformen und flexible Arbeitszeitmodelle auch im unternehmerischen Interesse, da dies die Gewinnung neuer Fachkräfte erleichtere. Ähnliches gelte auch für nachhaltige Entwicklung. Gerade Gründungen seien – so die Aussagen aus den Interviews – heutzutage zukunftsorientierter und umweltbewusster. Da die Förderung sich auf wachstumsorientierte Unternehmen fokussiere, seien Unternehmen, die nachhaltige Konzepte vorbringen, besonders erwünscht.

Gemäß Ausführungen in den Interviews werde von den Begünstigten fast immer ein Beitrag zur Gleichstellung im Sinne der Vereinbarkeit von Beruf und Familie geleistet. Dies ist tatsächlich der Fall: 377 der 396 Fördervorhaben (95,2 %) erreichen in dieser Rubrik die volle Punktzahl. Dieses Querschnittsziel werde – so Aussagen aus den Interviews – zumeist durch das Angebot flexibler Arbeitszeitmodelle oder Telearbeit bedient. Größere Unternehmen können dieses Querschnittsziel in der Regel besser erfüllen, da die hohe Beschäftigtenanzahl mehr Flexibilität in der Arbeitszeitregelung zulasse. Entgegen der Behauptung

---

<sup>97</sup> In Niedersachsen waren zum Stichtag 30.06.2018 68 % der Beschäftigten im Bereich Tourismus, Hotellerie und Gastronomie weiblich. Betrachtet man nur die Hotellerie waren sogar 76,8 % der Beschäftigten weiblich. (BA 2020).

einer Interviewperson, die Nichtbeachtung der Querschnittsziele führe zur Ablehnung eines Förderantrags, sind im Monitoring immerhin zehn Vorhaben zu finden, die keine Punkte für eines der Querschnittsziele erhalten und dennoch die Hürde zur Förderwürdigkeit genommen haben<sup>98</sup>. Aus einem Interview geht jedoch ergänzend hervor, dass es in der Maßnahme ein recht ausgewogenes Geschlechterverhältnis unter den Antragstellenden gebe, was der Diversität der Branchenzugehörigkeit<sup>99</sup> der geförderten KMU geschuldet sei.

Insgesamt wurden im Rahmen der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* 2.261,132<sup>100</sup> neue Arbeitsplätze (in Vollzeitäquivalenten) geschaffen, wovon 857,752 Arbeitsplätze (37,9 %) auf Frauen entfallen.<sup>101</sup> Somit wurden in der Hauptsache zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, die mit Männern besetzt wurden. Bei den gesicherten Arbeitsplätzen hält sich das Geschlechterverhältnis mit 90,94 weiblich und 88,29 männlich besetzten Stellen ungefähr die Waage. Die Tabellen 12 und 13 im Anhang schlüsseln den Anteil vor der Förderung vorhandener und neu geschaffener Arbeitsplätze, die mit Frauen besetzt sind, nach Regionen (stark entwickelte vs. Übergangsregionen) auf. In den Tabellen 10 und 11 des Anhangs richtet sich die Unterscheidung danach, ob ein Unternehmen dem Beherbergungsgewerbe oder einer anderen Branche angehört. Auf eine Betrachtung der gesicherten Arbeitsplätze wird verzichtet, da in 389 der 396 geförderten KMUs keine Arbeitsplätze gesichert wurden, sodass eine detaillierte Aufschlüsselung der Frauenquoten in diesem Fall überflüssig erscheint. Dabei fällt auf, dass in 84,9 % der geförderten Unternehmen innerhalb des Beherbergungsgewerbes unter den neu geschaffenen Arbeitsplätzen eine Frauenquote von über 50 % aufweisen. In allen anderen Branchen, die in der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* weitgehend von dem verarbeitenden Gewerbe geprägt sind, wurde ein Frauenanteil von mehr als 50 % unter den neu geschaffenen Stellen hingegen nur in 28,5 % der KMU erreicht. Insgesamt haben 97 der 385 Unternehmen (25,2 %), die im Zuge der Förderung neue Stellen geschaffen haben, keine Frauen eingestellt. In zwei weiteren Unternehmen wurden Stellen, die zuvor mit einer Frau besetzt waren, abgebaut.

---

<sup>98</sup> Diese machen aber tatsächlich nur 2,53 % aller Vorhaben aus.

<sup>99</sup> Nachdem anfangs insbesondere Vorhaben von KMU im produzierenden Gewerbe gefördert worden seien, sei die Anzahl an Antragstellenden aus dem Dienstleistungssektor in den letzten Jahren stark gestiegen.

<sup>100</sup> Die exakten Nachkommastellen der berichteten Zahlen zu den Arbeitsplätzen kommen durch diverse Teilzeitmodelle zustande. So hat beispielsweise eine Person, die für 30 Stunden angestellt ist, einen Arbeitsplatz, der im Monitoring mit 0,759 angegeben wird, wenn die Vollzeitregelung im entsprechenden Betrieb bei 39,5 Stunden liegt.

<sup>101</sup> 565,869 dieser Stellen wurden in stark entwickelten Regionen und 291,883 in Übergangsregionen geschaffen.



Neben diesen eher ernüchternden Ergebnissen mit Blick auf die Verteilung der neu geschaffenen Arbeitsplätze kann allerdings positiv festgehalten werden, dass der Anteil weiblich besetzter Arbeitsplätze im Vergleich zum Stand vor der Förderung insgesamt stark gestiegen ist. So betrug die durchschnittliche Frauenquote vor der Förderung 27,6 %, während die Frauenquote unter den neu geschaffenen Arbeitsplätzen im Mittel bei 36,6 % liegt, was zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Gesamtfrauenquote in den Betrieben um 4,9 Prozentpunkte auf einen Wert von 32,5 % geführt hat. Hierbei fällt auf, dass größere Erfolge hinsichtlich der Mehrbeschäftigung von Frauen in Übergangsregionen erzielt werden konnten; so wurde dort eine Steigerung des Frauenanteils unter den Beschäftigten um 6,5 Prozentpunkten erreicht (von 28,5 % auf 35,0 %), während in stark entwickelten Regionen der Anteil beschäftigter Frauen nur um 4,3 Prozentpunkte gestiegen ist (von 27,1 % auf 31,5 %). Alle befragten Begünstigten erklärten, ihre Personalentscheidungen rein auf Basis der vorhandenen Qualifizierung zu treffen. Eine Bevorzugung von Frauen (oder Menschen mit Migrationshintergrund) bei gleicher Qualifikation war nicht erkennbar.

Die Fallstudie verdeutlichte, dass die Umsetzbarkeit des Querschnittsziels Gleichstellung – zumindest in Bezug auf die Arbeitsplatzeffekte – in hohem Maße von der Größe und dem Wirtschaftszweig der geförderten Unternehmen abhängt. Dem in die Fallstudie einbezogenen Reinigungsunternehmen fällt die Umsetzung einer Frauenquote demnach vergleichsweise leicht, da diese Branche bereits stark frauendominiert ist (Wanger 2020: 35) und das Unternehmen mit rund 200 Mitarbeitenden eine vergleichsweise hohe Beschäftigtenzahl aufweist. In anderen Bereichen fallen hingegen Arbeiten an, deren Ausübung eine entsprechende körperliche Konstitution voraussetzt, die eine Einstellung von Frauen laut Aussage befragter Begünstigter oftmals unmöglich mache. Zudem betonten einige der Interviewpersonen das defizitäre Angebot an weiblichen Arbeitskräften innerhalb der für ihren Tätigkeitsbereich benötigten Berufsfelder. So gab die Leitung des in der Hafenlogistik tätigen Unternehmens zwar an, mehr Frauen einstellen zu wollen, betonte aber auch, dass es beispielsweise kaum weibliche Stauerinnen auf dem Arbeitsmarkt gebe.

Neben der Einstellung weiblicher Beschäftigter steht bei der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* vor allem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Beitrag zur Gleichstellung im Fokus. Nachstehende Tabelle 3 führt die im Scoring genannten Subkriterien nebst Anzahl der in der Fallstudie befragten Unternehmen mit entsprechendem Angebot bzw. Intention zur Schaffung des entsprechenden Angebots auf.<sup>102</sup> Wie Tabelle 3 zeigt, bieten

---

<sup>102</sup> Hierbei wurde auch berücksichtigt, dass ggf. die Intention der Umsetzung eines der Kriterien aus unternehmerischen Erwägungen verworfen wurde. Maßnahmen, die erst kürzlich – etwa aufgrund der COVID 19-Pandemie – etabliert wurden, werden den Intentionen zugeordnet, da hier ein externer Faktor ausschlaggebend für die Flexibilisierung war. Wenn eine Maßnahme zwar bei Bedarf praktiziert wird, aber

drei begünstigte Unternehmen flexible Arbeitszeitmodelle für ihre Mitarbeitenden an. Die geförderten Unternehmen aus der Reinigungsbranche, dem Einzelhandel und dem Tierzuchtbedarf erklärten, Teilzeit- oder Gleitzeitregelungen zu praktizieren. Zwei Unternehmen gaben zudem an, teilweise Telearbeit bzw. Home-Office zuzulassen. Auch das in der Hafenlogistik tätige Unternehmen habe laut Aussage der dortigen Interviewperson während der COVID 19-Pandemie damit begonnen, für seine Bürokräfte Home-Office-Lösungen zu etablieren, wobei sich die Leitung des geförderten Unternehmens auch deren langfristige Fortführung vorstellen könne. Trotz einer durchaus vorhandenen Offenheit der Unternehmensleitungen, Arbeitszeiten – zumindest teilweise – auf die Bedürfnisse der Beschäftigten abzustimmen, fallen in allen Unternehmen auch Tätigkeiten an, welche die Inanspruchnahme flexibler Arbeitszeitmodelle oder Telearbeit für bestimmte Berufsgruppen (z. B. in der Produktion oder beim Servicepersonal) oder aufgrund von Schichtarbeit nicht oder nur in sehr begrenztem Maße zulassen. Gesamt gesehen ist in jedem der Unternehmen mit flexiblen Arbeitszeitmodellen die Mehrheit der Belegschaft von diesen Regelungen ausgeschlossen. Die von den Unternehmen praktizierten flexiblen Arbeitszeitmodelle seien gemäß den Ausführungen der Interviewpersonen in keinem der Fälle an die Förderung geknüpft oder dadurch angestoßen worden.

Keines der fünf befragten Unternehmen bietet Kinderbetreuung an bzw. hat Belegkindergartenplätze in nahegelegenen Kitas gebucht oder beteiligt sich an den Kosten für die Kinderbetreuung seiner Mitarbeitenden. Im Falle des Hotels habe man die Absicht verfolgt, einen Belegkindergartenplatz für das Kind einer Mitarbeiterin zu buchen, welchen die Gemeinde allerdings nicht zur Verfügung haben stellen können. Das Reinigungsunternehmen habe indes den Aufbau eines Betriebskindergartens angestrebt. Eine in Zusammenarbeit mit der Leuphana Universität Lüneburg durchgeführte Machbarkeitsstudie habe anhand der demographischen Struktur der Belegschaft im Unternehmen allerdings die Sinnhaftigkeit einer eigenen Kinderbetriebsstätte widerlegt, woraufhin sich die Geschäftsleitung gegen dieses Projekt entschieden habe. Die übrigen Unternehmen begründeten das Fehlen von Unterstützung im Bereich der Kinderbetreuung mit einer zu geringen Nachfrage seitens der Beschäftigten oder mit einem zu hohen Kostenaufwand. Im Hinblick auf die in den Fallstudieninterviews einbezogenen Unternehmen fehlenden Kinderbetriebsangebote lassen sich diese wohl überwiegend auf ungünstige Rahmenbedingungen zurückführen.

---

(noch) nicht integraler Bestandteil der Personalpolitik eines Unternehmens ist, wird diese ebenfalls den Intentionen zugeordnet.

**Tabelle 3: Anzahl der im Rahmen der Fallstudie befragten Unternehmen mit Angeboten bzw. Intentionen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Grundgesamtheit: N=5)**

Angebot zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Gleitzeit- oder Teilzeitegelungen	Telearbeit oder Home-Office	Jahres-arbeits-zeit Konten	Betriebs-kindergärten oder Beleg-plätze in Kitas	Finanzielle Unterstützung bei der Kinderbetreuung	Zertifizierung als Teil eines Verbunds für Familie und Beruf
Anzahl befragter Unternehmen mit entspr. Angebot	3	2	0	0	0	(1)
Anzahl befragter Unternehmen mit entspr. Intentionen	1	1	0	2	0	0

Quelle: Interviews mit Begünstigten der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Beiträge in Bezug auf das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sind – abgesehen durch das Hotel – im Rahmen der Fallstudie kaum zu plausibilisieren. Zwar betonten die Interviewpersonen einstimmig, niemanden aufgrund der Herkunft, Religion oder Hautfarbe in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben zu diskriminieren, besondere Maßnahmen zur Förderung zur Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund seien aber nicht getroffen worden. Im Scoring für das Beherbergungsgewerbe fließt das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung nur indirekt unter der Rubrik „Qualitätsverbessernde Investitionen“ ein. Die Gewichtung der chancengleichheitsrelevanten Qualitätskriterien ist allerdings nicht ersichtlich. Um Menschen mit körperlichen Einschränkungen zu unterstützen und damit einen Beitrag zu Nichtdiskriminierung zu leisten, habe die Geschäftsleitung des Beherbergungsgewerbes versucht, das ganze Hotel so barrierefrei wie möglich zu gestalten. Allerdings stoße sie dabei auf Herausforderungen, da beispielsweise der Bau von Toiletten auf der Dachterrasse, welcher zur Barrierefreiheit beitragen könne, mehrfach vom zuständigen Gemeinderat abgelehnt worden sei.

Die Fallstudie offenbarte, dass die Zuwendungsempfängerinnen aufgrund der Beschaffenheit der Vorhaben sowie der unternehmerischen Zielsetzungen den Anforderungen des Querschnittsziels ökologische Nachhaltigkeit am besten entsprechen konnten. So sei es den fünf befragten Begünstigten mithilfe einer energieeffizienten Bauweise möglich gewesen, dieses Querschnittsziel zu bedienen, da sie moderne Energiegewinnungssysteme, wie elektrische Ladesäulen oder Tankstellen, LED-Technik oder andere umweltfreundliche Maßnahmen in ihren Bauprojekten umsetzen. Im begünstigten Hafenlogistikbetrieb konnten die Dieselmotoren der Hafenkranen durch elektrischen Strom ersetzt werden. Die neu gebaute Betriebsstätte im Tierzuchtbedarfsunternehmen habe eine teilweise Energieautarkie erreicht. Laut der Unternehmensleitung seien Faktoren, wie Energieeffizienz und moderne Energiegewinnung aus rein unternehmerischer Sicht ein bedeutendes Thema für neue Bauprojekte und ließen sich daher sehr gut mit dem Querschnittsziel der ökologischen

Nachhaltigkeit vereinen. Somit wird hier einem der Querschnittsziele zwar sehr gut entsprochen, dennoch betonten die befragten Interviewpersonen einstimmig, dass kaum neue Impulse durch die umweltbezogenen Anforderungen der Förderung gegeben worden seien. Durch die Fallstudie bestätigt sich somit der Eindruck aus dem Monitoring (78,8 % der Vorhaben erreichten für das Qualitätskriterium der nachhaltigen Entwicklung die Maximalpunktzahl), dass insbesondere solche Vorhaben gefördert werden, die zur ökologischen Nachhaltigkeit beitragen, jedoch werden die Antragsstellenden – den Ergebnissen der Fallstudie zufolge – durch die Förderauflagen nur in sehr begrenztem Maße zu diesem Beitrag animiert.

## **6.5 Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten**

In der Maßnahme *Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten* ist lediglich das Querschnittsziel der Nachhaltigkeit in Richtlinie und Scoring verankert. Fördergegenstand ist die Einrichtung, Erweiterung und Gestaltung von Gewerbegebieten. Zuwendungsempfänger sind Kommunen, Gemeinden und Gemeindeverbände (MW 2017). Aus diesem Grund seien – so die Aussagen aus einem Interview – nicht alle Querschnittsziele gleichermaßen relevant, so biete der Fördergegenstand kaum Anknüpfungspunkte für Gleichstellung und Chancengleichheit, während die ökologische Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle einnehme, die sich im Scoring widerspiegele. Tatsächlich ist die erreichbare Maximalpunktzahl von zehn von 100 Punkten im Vergleich zur Gewichtung der Querschnittsziele anderer Fördermaßnahmen der PA 2 recht hoch angesiedelt (vgl. Tabelle 9).

Bezüglich der Beiträge zur Nachhaltigkeit wurde exemplarisch auf die Verwendung ressourcenschonender Materialien hingewiesen. Gefördert werden in der aktuellen Förderperiode laut verantwortlichem Fachreferat „hochwertige Infrastrukturen“, die sich auch durch Berücksichtigung der Umweltbelange auszeichnen. Als die Richtlinie und das Scoring verfasst wurden, sei beispielsweise die Rekultivierung vorhandener Gewerbegebiete im Scoring höher bewertet worden. Anstelle der Erschließung und Versiegelung neuer Gebiete (z. B. Grünflächen) seien Kommunen zur Rekultivierung und zum Ausbau bestehender Gewerbegebietsflächen angehalten. In dem Förderkontext gelten – so wurde in einem Interview ausgeführt – bereits strenge rechtliche Auflagen, z. B. im Rahmen des Baurechts, von Landesraumordnungsplänen, Flächennutzungsplänen sowie Natur- und Artenschutzgesetzen. Aus diesem Grund werde losgelöst von der Förderung bei der Errichtung von Gewerbegebieten bereits streng auf deren ökologische Nachhaltigkeit geachtet. Für die Erreichung der Maximalpunktzahl im Scoring genüge einer Interviewperson zufolge die Revitalisierung eines Altstandorts. Dies ist gemäß dem Monitoring zu den Qualitätskriterien nur bei einem der insgesamt 22 Vorhaben innerhalb der *Wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten* der Fall. Als andere Möglichkeiten zum Beitrag zu diesem Querschnittsziels

wurden in einem Interview die Begrünung von Dächern oder der Einsatz von Photovoltaikanlagen bzw. anderen Formen ressourcenschonender Energiegewinnung genannt.<sup>103</sup> Für entsprechende Maßnahmen erhielten fünf von 22 Antragstellenden (22,7 %) die Hälfte der in diesem Qualitätskriterium zu erreichenden Punkte, ein Vorhaben brachte es auf zehn Punkte, während in 16 Fällen in der Rubrik „Ressourcenschonung, nachhaltige Entwicklung und alternative Energie“ keine Punkte erzielt wurden (vgl. Tabelle 9). Somit gehen 72,7 % der geförderten Vorhaben gar nicht und 22,7 % nur bedingt auf den zentralen Nachhaltigkeitsaspekt der Förderung ein, die Gesamterfüllungsquote dieses Querschnittsziels im Scoring liegt damit bei 15,9 %. Laut einer Interviewaussage falle es insbesondere kleineren und finanzschwächeren Kommunen schwer, Nachhaltigkeit in ihr Fördervorhaben zu integrieren. Ungeachtet des Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung müsse auf Basis des GRW-Koordinierungsrahmens von allen Antragstellenden eine Umweltschutzerklärung abgegeben werden, der zumeist auch weitere Unterlagen, wie wasserrechtliche Genehmigungen, beigelegt werden. Die NBank prüfe diese Angaben und stelle dabei ein großes Umweltbewusstsein der Antragstellenden fest, auch wenn keine spezifischen Maßnahmen geplant sind, die im Scoring zu einer hohen Punktzahl führen würden. Für künftige Förderperioden werde – so Aussagen aus einem Interview – überlegt, Energieversorgungsaspekte stärker in die Förderung einzubeziehen, um weiterhin qualitativ hochwertige und zukunftsfähige Vorhaben fördern zu können.

Im Förderantrag müssen nach den Bestimmungen des GRW-Koordinierungsrahmens Angaben zur Anzahl der aktuellen und der zusätzlichen weiblichen Beschäftigten in den Betrieben, die sich in den Industrie- und Gewerbegebieten ansiedeln, gemacht werden. Diese Daten werden durch die NBank weder nachgeprüft noch ausgewertet. Laut zuständiger Interviewperson stehe die Generierung von Beschäftigung losgelöst vom Geschlecht im Vordergrund der Förderung.

Von den infrastrukturellen und baulichen Vorhaben dieser Maßnahme könnten der Relevanzanalyse zufolge Menschen mit körperlicher Beeinträchtigung mittelbar profitieren, wenn diese barrierearm oder barrierefrei gestaltet werden oder bestimmte Gebiete durch neue Verkehrsverbindungen besser erschlossen werden. Nach Aussagen aus zwei Interviews werden dergleichen Aspekte in den Förderanträgen in der Regel jedoch nicht hervorgehoben und im Kontext der Förderung eher selten beachtet.

---

<sup>103</sup> Im Scoring-Verfahren ist zudem die Reduzierung des Flächenverbrauchs aufgeführt.

In dieser Maßnahme bleiben also sowohl Potenziale für Beiträge zur Chancengleichheit als auch zur Gleichstellung – teils aufgrund mangelnder Vorgaben in den Fördergrundsätzen und im Scoring – ungenutzt.

## **7. Herausforderungen bei der Verankerung der Querschnittsziele**

### **7.1 Herausforderungen auf struktureller Ebene**

Eine der genannten Herausforderung bei der Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller Ebene sei nach übereinstimmenden Interviewaussagen die Schwierigkeit, den Umsetzungsgrad der Querschnittsziele zu messen. Somit falle es auch schwer, Vorgaben zu machen oder Scoring-Punkte zu vergeben und deren Realisierung während der Förderung zu prüfen. Aus einem Interview ging hervor, dass es häufig schwerfalle, die Querschnittsziele im Scoring und bei der Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen, da es hierfür an den notwendigen Vorgaben und Prüfkriterien fehle. Darüber hinaus mangle es an den nötigen Kapazitäten und Ressourcen, um entsprechende Prüfungen durchzuführen bzw. Daten zu Geschlechtsverteilungen oder Migrationshintergrund zu erheben und auszuwerten. Von den Fachreferaten wurde darüber hinaus auf die Trägheit und Überbürokratisierung der Verwaltungsprozesse hingewiesen, daher seien Forderungen nach Vereinfachungen von Richtlinien und Verfahren gerechtfertigt, auch um Missverständnissen bezüglich der Querschnittsziele besser vorbeugen zu können.

Die kontinuierliche Nachhaltung der Ergebnisse zu den Querschnittszielen, aus der auch zeitnah Rückschlüsse für die Notwendigkeit zur Anpassung von Strategien, Zielen, Konzepten, Umsetzungsstrukturen etc. gezogen werden können, ist somit insgesamt nicht ausreichend sichergestellt.<sup>104</sup> Die Einschätzung des Evaluationsteams deckt sich in dieser Hinsicht mit den Aussagen aus den Interviews. So gibt es für die PA 2 – im Gegensatz zur PA3 – keine Indikatorik für Klimaziele, wie z. B. die CO<sub>2</sub>-Einsparungen. Änderungen in Besetzungsstrukturen werden im Monitoring ebenfalls nicht festgehalten. Auch die in der Durchführungsverordnung (EU 215/2014) beschriebene Gewichtung für die Beiträge der Förderungen zur Anpassung an den Klimawandel kann nur für eine in der PA 2 befindliche Maßnahme (*Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie*) angewendet werden. Zwar werden im Zuge der Verwen-

---

<sup>104</sup> Eine Evaluierung könnte hier ergänzend zum kontinuierlichen Monitoring hilfreich sein, wenn in regelmäßigen Abständen über entsprechende Erkenntnisse aus der Evaluation zu den Ergebnissen bei der Zielerreichung der Querschnittsziele berichtet würde, z. B. im Rahmen von Workshops, der Berichterstattung gegenüber einer ggf. einzurichtenden Steuerungsgruppe zu den Querschnittszielen, der Vorlage von Auswertungsberichten oder anderer Formate.

dungsnachweis- und Sachberichtsprüfung auch die im Förderantrag beschriebenen Beiträge zu den Querschnittszielen geprüft, dennoch stehe laut einigen Interviewpersonen der eigentliche Fördergegenstand im Fokus. Werden die Querschnittsziele während der Förderphase nicht wie im Antrag dargestellt bearbeitet, versuchen die Richtlinienfachberaterinnen und -berater der NBank, die Zuwendungsempfangenden zur Nachjustierung zu bewegen und sie zu einer besseren Umsetzung zu beraten, was als wichtiger Schritt in Richtung einer systematischen Verankerung der Querschnittsziele im Antragsprozess zu werten ist. Dass eine Förderung aufgrund zu geringer Beiträge zu den Querschnittszielen teilweise oder gänzlich zurückerstattet werden musste, war jedoch keiner der im Zuge der in Interviews befragten Personen bekannt und sei auch nicht vorgesehen, da die Umsetzung des Richtliniengesamtziels in solchen Fällen klar überwiege.

Eine weitere in einem Interview genannte Herausforderung bestehe darin, in den Richtlinien und im Scoring eine Ausgewogenheit zwischen den einzelnen Querschnittszielen einerseits sowie zwischen Fördergegenstand und Querschnittszielen andererseits herzustellen. In der Wahrnehmung der befragten Interviewpersonen stehen sich damit offensichtlich fachpolitische Ziele und Querschnittsziele gegenüber, sind nicht gleichrangig oder gleichzeitig erreichbar oder werden von den Fachstellenverantwortlichen und Begünstigten mitunter als sich ausschließend wahrgenommen. So würde beispielsweise eine Koppelung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung an die Besetzung neu geschaffener Arbeitsplätze mit Frauen und/oder Menschen mit Migrationshintergrund dazu führen, dass geplante Investitionen unterbleiben. Hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Querschnittsziele erhalten die Fachreferate häufig Feedback oder Verbesserungswünsche aus der Verbandslandschaft, welche durch die Fachreferate in geänderte Entwürfe aufgenommen werden. Hierbei sei es oftmals schwierig, Vorschläge von Frauen- und Umweltverbänden sowie Interessenvertretungen für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund oder Behinderungen gleichermaßen zufriedenzustellen. Darüber hinaus lassen die Aussagen aus den Interviews den Schluss zu, dass die Querschnittsziele zwar in ihrer Bedeutung anerkannt werden, jedoch deutlich hinter die fachpolitischen Ziele zurücktreten und damit einen nachgeordneten Rang einnehmen. Dies äußert sich nicht nur in der vergleichsweise geringen Gesamtpunktzahl, welche durch die Berücksichtigung der Querschnittsziele erreicht werden kann, sondern auch in der weitgehend fehlenden Existenz von Kriterien zur Nachhaltung der Ergebnisse in den unterschiedlichen Querschnittszielen.

## **7.2 Herausforderungen auf operativer Ebene**

Eine seitens der Wirtschaftsförderungen sowie der Begünstigten häufig genannte Herausforderung bei der Umsetzung der Querschnittsziele auf der operativen Ebene ist die Überfrachtung der Förderungen mit zu erfüllenden Qualitätskriterien, welche oftmals Ratlosigkeit

bei den Begünstigten hervorrufen. Insbesondere Kleine und Kleinunternehmen haben laut Erkenntnissen aus den Interviews zuweilen Schwierigkeiten, die Anforderungen (a) korrekt zu interpretieren und (b) umfänglich zu erfüllen. Der Vertretung einer Wirtschaftsförderung zufolge sei es dabei einigen Antragstellenden nicht immer bewusst, dass sie die Querschnittsziele bereits erfüllten (z. B. durch das Angebot von Gleitzeitregelungen). Aufgrund mangelnder Informationen werden solche Ansätze in den Anträgen gelegentlich nicht beschrieben, obwohl das Unternehmen die entsprechenden Qualitätskriterien bedienen könne. Hier fehle es nach übereinstimmenden Einschätzungen der Interviewpersonen an konkreten Beschreibungen und expliziten Vorgaben. Viele der Interviewpersonen bezeichneten die Querschnittsziele als zu „abstrakt“, „schwammig“ oder „unkonkret“. Moniert wurden in diesem Zusammenhang auch die fehlenden Kriterien, an denen sich die Unternehmen während der Förderung orientieren könnten. Nach Einschätzung des Evaluationsteams sollte dabei allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass zu spezifische Vorgaben wenig Raum für die konkrete unternehmerische Situation und das innovative Potenzial der KMU in Bezug auf das jeweilige Unternehmensziel lassen.

In diesem Zusammenhang wurde in den Interviews häufig auf eine vermeintliche inhaltliche Entgrenzung zwischen eigentlichem Fördergegenstand und Querschnittszielen verwiesen. Wie bereits ausgeführt, wird durch die Begünstigten mitunter kein Zusammenhang zwischen diesen beiden Zielbereichen gesehen, obwohl es aus Sicht des Evaluationsteams offensichtlich ist, dass die mit geförderten Investitionen induzierten Beschäftigungseffekte sich beispielsweise unterschiedlich auf Männer und Frauen auswirken und durch die Art der Stellenbesetzung direkte Beiträge gegen (oder auch für) Benachteiligungen am Arbeitsmarkt geleistet werden können. Nicht selten komme es vor, dass – so die Aussagen aus den Interviews – eines oder mehrere der Querschnittsziele als nur schwer vereinbar mit dem Fördervorhaben wahrgenommen werden. Wenn in einem solchen Fall nicht bereits Strukturen in einem Unternehmen vorherrschen, die es den Antragstellenden erlauben, die jeweiligen Querschnittsziele „mitzudenken“, könne dies die Begünstigten vor eine Herausforderung im Antragsverfahren stellen. Aus diesem Grund sei es wichtig, die Querschnittsziele auf die Förderziele abzustimmen oder zumindest die Begünstigten im Antragsverfahren kompetent zu informieren. Ein wesentlicher Beitrag hierzu wird bereits durch die direkten Beratungen der NBank sowie die auf Querschnittsziele bezogenen Leitfäden geleistet.

Viele der Begünstigten äußerten sich kritisch zu dem hohen zeitlichen sowie bürokratischen Aufwand, welchen die Antragsstellung – auch in Hinblick auf die Querschnittsziele – grundsätzlich mit sich bringe. Auch die hohe Anzahl beteiligter Akteurinnen und Akteure (z. B. Wirtschaftskammern, Innovationsgesellschaften, Wirtschaftsförderungen, Gutachterinnen und Gutachter) sowie die strikten Nachweisverpflichtungen wurden als hemmende Fakto-



ren benannt, eine Förderung überhaupt in Anspruch zu nehmen. Die Leitung eines der begünstigten Unternehmen monierte, dass der Aufwand zur Einhaltung der Nachweispflicht in Hinblick auf die Querschnittsziele überproportional zu deren Bepunktung ausfalle. Die strenge Belegpflicht in Bezug auf die Querschnittsziele wurde durch Wirtschaftsförderungsververtretungen bestätigt: So seien im Bereich der Klimaschutzziele dem Antrag Umweltzertifikate beizulegen, hinsichtlich der Energieeffizienz von Gebäuden seien Gutachten von Architekten, Bausachverständigen oder Ingenieuren notwendig. Einigen der Begünstigten seien die Vorgaben der NBank unübersichtlich vorgekommen, wodurch die Antragstellung erschwert worden sei. Aufgrund dieser Schwierigkeiten seien die meisten Begünstigten auf zusätzliche Unterstützung externer Beratungsstellen, wie etwa Wirtschaftsförderungen, angewiesen.

## **8. Fazit**

Die durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass in der PA 2 auf struktureller Ebene wichtige Grundlagen geschaffen wurden, um die Querschnittsziele (1) Gleichstellung von Frauen und Männern, (2) Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie (3) Nachhaltigkeit in der Förderung zu verankern. Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei die grundsätzlich in allen Richtlinien gemachte Vorgabe zur Berücksichtigung der Querschnittsziele in den jeweils geförderten Vorhaben, wobei allerdings die Richtlinien unterschiedlich konkret sind und sich mitunter auf einzelne Querschnittsziele fokussieren. Ein wesentliches Element, mit dem die Bedeutung der Querschnittsziele im Antragsverfahren unterfüttert wird, ist die explizite Aufnahme der Querschnittsziele im Scoring. Auch hier weicht aber instrumentenspezifisch die Bedeutung der Querschnittsziele im Scoring voneinander ab. Eine weitere wichtige Ressource zur strukturellen Verankerung der Querschnittsziele besteht auch in der Antragsberatung von Vorhabenträgern durch die NBank. Vorhabenträgern stehen darüber hinaus spezifische Leitfäden zur Verfügung, in denen Inhalte und Anwendungsmöglichkeiten der Querschnittsziele erläutert werden.

Obwohl auch mit Blick auf andere Bundesländer die strukturelle Verankerung der Querschnittsziele in der PA 2 (wie auch im gesamten EFRE des Niedersächsischen Multifondsprogramms) weit fortgeschritten ist, sieht das Evaluationsteam weiterhin besondere Herausforderungen bei der „Übersetzung“ der abstrakten Querschnittsziele in die spezifischen Handlungsfelder, die mit den EFRE-Förderangeboten in der PA 2 angesprochen werden.

Eine solche „Übersetzung“ ist dabei alles andere als trivial, da sich zunächst die Frage stellt, wie ein solcher Übersetzungsprozess organisiert werden müsste und wer daran beteiligt werden kann und soll. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass entsprechend den

Richtlinienkompetenzen die Inhalte der spezifischen Förderangebote allein bei den Ressorts liegen. Hiermit stellt sich im Sinne eines übergreifenden normativen Anspruchs – die Querschnittsziele gelten für das gesamte Multifondsprogramm – die Frage, wie trotz fachspezifischer Ausrichtung ein vergleichbares Verständnis der Querschnittsziele im Gesamtprogramm erreicht werden kann. Die bisherige Vorgehensweise, in Richtlinien allgemein festzulegen, dass Querschnittsziele in den Vorhaben zu berücksichtigen sind und im Scoring entsprechende Bewertungen vorgenommen werden müssen, ohne vorab zu klären, was genau zu berücksichtigen ist und wie detailliert und mit welchem Gewicht eine Operationalisierung der Querschnittsziele im Scoring erfolgen soll, dürfte aus Sicht des Evaluationsteams für sich genommen auch künftig nicht ausreichen. Ohne strategischen Überbau und allgemein akzeptierte konzeptionelle Grundlagen stößt auch die Beratung in Fragen der Querschnittsziele durch die NBank als Umsetzungsdienstleister des Landes an ihre Grenzen, um die angestrebte systematische Verankerung „während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung (...) auch in Bezug auf Begleitung, Berichterstattung und Bewertung“ (Art. 7 der Allgemeinen Verordnung) sicherzustellen. Auch die Leitfäden beinhalten wichtige Hinweise für Richtlinienverantwortliche und insbesondere Begünstigte und Vorhabenträger. Ob sie ausreichend konkret für das zu fördernde Vorhaben sind und hier praktische Impulse setzen können, hängt von vielerlei Faktoren ab, nicht zuletzt vom einfachen Umstand, dass die Leitfäden in der Phase der Vorbereitung von Projekten und Vorhaben tatsächlich bekannt sind und Anwendung finden.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse gefolgert werden, dass der Verwaltungsbehörde eine in Fragen der Querschnittszielen steuernde Funktion zukommt. Hierzu gehört insbesondere das Setzen von allgemeinen und instrumentenübergreifenden Rahmenbedingungen und Vorgaben für Richtlinienverantwortliche und NBank. Nach Einschätzung des Evaluationsteams könnte künftig die Verwaltungsbehörde hierbei eine klarere Orientierung geben, ohne jedoch in die Richtlinienkompetenz der Ressorts einzugreifen. Eine weitere Möglichkeit der Verwaltungsbehörde zur systematischen Berücksichtigung der Querschnittsziele beizutragen, stellen Angebote des Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs dar, um Kompetenzen z. B. zur Anwendung des Gender-Mainstreamings oder des Diversity Management-Ansatzes auf- und auszubauen. Förderlich für eine solche systematische Verankerung erscheint zudem, das Monitoring gezielt weiterzuentwickeln, um anhand operationalisierbarer Merkmale bewerten zu können, welche Fortschritte in der Umsetzung der Querschnittsziele – sowohl bei Projekten und Vorhaben als auch auf Ebene einzelner Förderinstrumente und spezifischen Ziele – erreicht werden konnten.

Richtlinienverantwortlichen kommt nach Einschätzung des Evaluationsteams hingegen die Aufgabe zu, die Querschnittsziele innerhalb ihrer fachpolitischen Zielsetzungen nicht nur

allgemein aufzugreifen, sondern zu operationalisieren, so dass gegenüber Begünstigten und Vorhabenträgern klar kommuniziert werden kann, welchen Erwartungen entsprochen werden soll. Aufgabe der NBank sollte es auch weiterhin sein, Begünstigte und Vorhabenträger in der Antrags- und Umsetzungsphase bei Planung und Umsetzung der Projekte und Vorhaben zu unterstützen, wobei die Querschnittsziele hierbei durchgängig angesprochen werden sollten

Mit Bezug zu PA 2 zeigen die durchgeführten Analysen, dass in den 537 bis Ende 2019 untersuchten Vorhaben der PA 2 die durchschnittliche Erfüllungsquote<sup>105</sup> für das Qualitätskriterium Gleichstellung von Männern und Frauen bei 75,3 % liegt. Dieses Querschnittsziel weist damit den höchsten Scoring-Wert der drei Querschnittsziele auf. Dagegen wird die Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im Scoring nur mit durchschnittlich 13,3 % bedient und weist damit den geringsten Stellenwert auf der operativen Ebene auf. Bei der Berücksichtigung der ökologischen Nachhaltigkeit erreichen die Fördervorhaben im Schnitt 63,2 % der erreichbaren Punkte, auch dies ein aus Sicht des Evaluationsteams positiv zu bewertendes Ergebnis. Anzumerken ist, dass die hohen Erfüllungsquoten hinsichtlich Gleichstellung und Nachhaltigkeit vor allem auf die Beiträge der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* zurückzuführen sind. Diese umfasst sehr viele Vorhaben, entsprechende Beiträge in anderen Maßnahmen fallen demgegenüber wesentlich geringer aus (vgl. Tabelle 7 und 9).

Mithilfe der aktuellen Bepunktung der Querschnittsziele im Scoring kann in der bisherigen Form – wie oben bereits ausgeführt – eine umfassende Berücksichtigung der Querschnittsziele in allen Fördervorhaben – entsprechend dem Mainstreaming-Prinzip – nicht umfassend gewährleistet werden. Am deutlichsten wurde dies im Falle der *Gründungsprämie für das Niedersächsische Handwerk*, wobei 86,2 % der Vorhaben im Scoring keine Punkte für die querschnittszielbezogenen Qualitätskriterien erreichen konnten. Viele der Befragten – unabhängig von der Fördermaßnahme oder der Ebene – schätzten die Präsenz von Gleichstellungs- und Chancengleichheitsaspekten auf struktureller Ebene zwar als sehr positiv ein. Da diesen beiden Querschnittszielen von den Richtlinienverantwortlichen und anderen

---

<sup>105</sup> Unter der Erfüllungsquote wird das prozentuale Verhältnis der in einer Maßnahme durchschnittlich erreichten Punktzahl in einem Qualitätskriterium zur maximal erreichbaren Punktzahl in diesem Qualitätskriterium verstanden.

an Planung und Durchführung der Förderung Beteiligten allerdings keine eigenständige Bedeutung beigemessen wurde<sup>106</sup> und konsequenterweise deren Rolle in Richtlinien und Scoring eingeschränkt war, war es Zuwendungsempfängern oft nicht möglich, die Notwendigkeit zu erkennen, Querschnittsziele sowohl bereits bei Planung, als auch konsequent bei Steuerung, Umsetzung und Nachhaltung des jeweiligen Vorhabens zu berücksichtigen. Auf struktureller Ebene wurden Gleichstellung und Chancengleichheit zuweilen darauf reduziert, dass im Rahmen der Antragsbewertung niemand aufgrund von Geschlecht oder Herkunft diskriminiert werde. Ähnliche Beobachtungen sind auch auf operativer Ebene zu machen: Die Aussagen der befragten Begünstigten deuten darauf hin, dass diese Gleichstellung mit der Quote angestellter Frauen und Chancengleichheit mit einem diskriminierungsfreien Zugang zu ihrem Unternehmen gleichsetzen.

Aus der Fallstudie kann abgeleitet werden, dass durch die Förderung vorhandene Strukturen i. d. R. beibehalten werden, woraus geschlossen werden kann, dass keine größeren Impulse von der Förderung hinsichtlich der Überwindung struktureller Benachteiligungen nach dem Geschlecht oder anderer Kategorien ausgehen. Neue Arbeitszeitmodelle oder andere zuvor nicht vorhandene Angebote zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben werden im Rahmen der Förderung eher selten eingeführt. Ähnliches gilt für energetische Sanierungen und die Nutzung alternativer Energien, die zumeist schon außerhalb des Förderkontexts angedacht waren. Da sich die Unternehmen aufgrund unterschiedlicher Faktoren, wie z. B. einem geringen Stellenwert im Scoring, fehlenden Vorgaben in den Richtlinien, nicht immer klar formulierten Zielen und Erwartungen von Programm- und Richtlinienverantwortlichen, fehlenden Informationen und internen Strukturen etc. keinem größeren Druck in Bezug auf die Bedienung der Querschnittsziele ausgesetzt sehen, ist auch der von den Querschnittszielen ausgehende Veränderungs- oder Innovationsimpuls als gering einzustufen. Dies tritt besonders deutlich hervor, wenn Zuwendungsempfangende und Wirtschaftsförderungen auf die häufig eher allgemeinen Vorgaben zu den Querschnittszielen hinweisen. Dort, wo Beiträge zu den Querschnittszielen bei Vorhabenträgern beobachtbar sind, resultieren diese i. d. R. aus eigenem Antrieb bzw. bereits bestehenden Planungen, weniger aus Impulsen, die sich etwa aus den Richtlinien oder dem Antragsverfahren (z. B. Scoring) ergeben. Das Eigeninteresse der Begünstigten an den Querschnittszielen garantiert dabei deren „automatische“ Berücksichtigung. In diesen Fällen bräuchte es die Verankerung der Querschnittsziele in den Fördermaßnahmen nicht, um ohnehin bereits tradierte Praktiken aufrechtzuerhalten.

---

<sup>106</sup> Beispielsweise richtet sich die Förderung häufig an Gründungen bzw. kleine KMU in der Entwicklungsphase, für die die Querschnittsziele zunächst weniger prioritär sind als etwa für größere Unternehmen mit eigenständigen Personalentwicklungsabteilungen.

Durch einen systematischer, aktiver und konsequenter vorangetriebenen Austausch von Informationen und Erfahrungen könnten nach Einschätzung des Evaluationsteams künftig stärker als bisher auch solche Zuwendungsempfänger dazu angehalten werden, kreative Lösungen und neue Ansätze für die Integration ökologischer, gleichstellungs- und chancengleichheitsrelevanter Aspekte im Rahmen ihrer Fördervorhaben zu entwickeln, die hierfür bislang aus eigenem Antrieb keine Veranlassung gesehen haben. Insgesamt scheint innerhalb der PA 2 das aktuelle Potenzial einer strukturellen Verankerung der Querschnittsziele eher darin zu liegen, auf die Wichtigkeit der Querschnittsziele hinzuweisen, so dass Begünstigte einen Impuls erhalten, die Querschnittsziele in den geförderten Vorhaben umzusetzen.

Betrachtet man Art und Inhalte der Vorhaben, die in der PA 2 gefördert werden und den großen Fachkräftemangel, dem sich viele KMU in Niedersachsen ausgesetzt sehen, ist es in der Tat fraglich, ob mit der bisherigen Ausrichtung der Förderung auf breiter Front die bestehende strukturelle horizontale Arbeitsmarktsegregation in Niedersachsen beeinflusst werden kann. Die vorliegende Studie hat diesbezüglich deutlich gemacht, dass entsprechende Impulse in den Richtlinien insgesamt begrenzt waren, auch weil Anforderungen und Vorgaben in den Richtlinien wenig konkret waren. Nur in vier Richtlinien der PA 2 fand das Querschnittsziel Gleichstellung, in fünf Richtlinien das Querschnittsziel Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung und in vier Richtlinien das Querschnittsziel Nachhaltigkeit eine Erwähnung. Konsequenterweise beschränken sich innerhalb dieses eher restriktiven Rahmens gute Ansätze zur Verankerung der Querschnittsziele auf Einzelfälle, deren Reichweite limitiert ist. Aus den Interviews lässt sich beispielsweise für das Querschnittsziel Chancengleichheit schließen, dass dieses aufgrund der geringen strukturellen Verankerung in der PA 2 sowie den oftmals recht hohen Hürden bei der Schaffung von Barrierefreiheit und der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in wirtschaftsnahe Fördervorhaben in den meisten Maßnahmen stark vernachlässigt wird. Hierfür sind nur sehr geringe Beiträge zu plausibilisieren.

Beiträge zur ökologischen Nachhaltigkeit sind dagegen – v. a. aufgrund der hohen Relevanz dieses Querschnittsziels im Scoring – teilweise stark vertreten, da sich Fragen der Nachhaltigkeit von den Begünstigten häufig vergleichsweise einfach in das zu fördernde Vorhaben einfügen lassen.

Der Spielraum für die Verankerung der Querschnittsziele wird von der strukturellen Ebene zumeist als ausgeschöpft angesehen. Durch die Erhebung ist zudem ersichtlich geworden, dass nicht jedes Querschnittsziel gleichermaßen sinnvoll für jede Maßnahme bzw. jedes Vorhaben ist. Dennoch kann der Erfolg der Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller und operativer Ebene an verschiedenen Faktoren festgemacht werden. Im Rahmen

der Analyse ließen sich die folgenden Erfolgsfaktoren für die Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller und operativer Ebene herausarbeiten (vgl. Tabelle 4):

**Tabelle 4: Erfolgsfaktoren für die Verankerung der Querschnittsziele auf struktureller und operativer Ebene**

<b>Strukturelle Ebene:</b>	<b>Umsetzungsebene:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vorliegen eines politischen Beschlusses zum Stellenwert der Querschnittsziele</li> <li>2. Inhaltliche Nähe zwischen Fördergegenstand und Querschnittsziel</li> <li>3. Vorgaben zur Richtlinie (z. B. wenig Spielraum zur Verankerung von Querschnittszielen bei „kleinen Richtlinien“ mit weniger Bürokratie)</li> <li>4. Vorhandene Expertise zu den Querschnittszielen innerhalb der Fachressorts</li> <li>5. Aktivitätsgrad der Verbandslandschaft in Fragen der Querschnittsziele und Diskussion der Querschnittsziele auf BGA-Sitzungen</li> <li>6. Selbstverständnis und Rolle der VB in Bezug auf die Querschnittsziele (z. B. Impulsgebung bei schwacher Berücksichtigung der Querschnittsziele innerhalb der Richtlinien)</li> <li>7. Externe Angebote (und deren Nachfrage) zur Beratung der maßnahmeninnehabenden Ressorts</li> <li>8. Kompetenzen und Verfahren zur Beratung im Antragsverfahren und zur Beurteilung von Vorhaben bei der Bewertung der Querschnittsziele in Förderanträgen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Größe/Umsatz des Unternehmens (bzw. Größe und Finanzstärke der Kommune bei den <i>Wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten</i>)</li> <li>2. Branche des Unternehmens/anfallende Tätigkeiten</li> <li>3. Unterstützung durch Kommunen (etwa bei Kinderbetreuung oder notwendigen Genehmigungen)</li> <li>4. Art des Vorhabens (z. B. einfachere Integration von Umweltaspekten bei geförderten Baumaßnahmen)</li> <li>5. Berufsfelder der Beschäftigten/regionales Fachkräfteangebot</li> <li>6. Wirtschaftliche Lage des Unternehmens/Kosten-Nutzen-Kalkulationen (insbesondere bei der Kinderbetreuung)</li> <li>7. Zuvor etablierte Strukturen in der Unternehmenspolitik</li> <li>8. Qualität der Unterstützung durch NBank und Wirtschaftsförderungen</li> <li>9. Externe Faktoren, wie z. B. die Corona-Pandemie</li> <li>10. Verständnis und Kompetenz der Vorhabenträger hinsichtlich der Querschnittsziele</li> </ol>

Ohne eine stärkere Verzahnung der jeweiligen Fördergegenstände und ihrer fachpolitischen Ziele mit den Querschnittszielen ist eine strukturell bessere Verankerung Letzterer kaum zu bewältigen. Diese Erkenntnis leitet sich sowohl aus den vorgelagerten Interviews und der Fallstudie als auch aus den Auswertungen der querschnittszielbezogenen Qualitätskriterien ab. Eine wesentlich höhere Bepunktung der Querschnittsziele innerhalb des Scorings wurde jedoch von fast allen befragten Personen mit der Begründung abgelehnt, dass dies im Widerspruch zu den eigentlichen Zielsetzungen des Fördergegenstands

stünde und deren Erreichbarkeit hierunter leide. Dass Fördergegenstand und Querschnittsziele bei gegebener Relevanz<sup>107</sup> nach Einschätzung des Evaluationsteams nicht im Widerspruch stehen müssen und mitunter – wie bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen – auch zwingend zusammenhängen und demzufolge Zielkonflikte nicht automatisch bestehen, wird hierbei außer Acht gelassen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass, wie bereits in der Sonderuntersuchung zu den Querschnittszielen „Gleichstellung“ und „Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung“ festgestellt, insbesondere im EFRE Kompetenzen und Konzepte zu den Querschnittszielen nicht systematisch vorhanden sind (Roth/Puxi 2019: 13). Die Verankerung der Querschnittsziele hängt zudem stark von der jeweiligen Maßnahme und den Vorhaben selbst ab. Für eine erfolgreiche Implementierung der Querschnittsziele ist es daher wichtig, dass Programm- und Richtlinienverantwortliche, z. B. in der Richtlinie oder – wie teilweise bereits erfolgt – in Handreichungen, Leitfäden u. ä. klare Erwartungen hinsichtlich der Querschnittsziele formulieren und auf Basis dieser klar formulierten Erwartungen im Rahmen der Antragsstellung konkrete Ziele und nachprüfbare Maßnahmen zur Zielerreichung von den Antragsstellenden gemacht werden.

## **9. Handlungsempfehlungen**

### **9.1 Maßnahmeübergreifende Handlungsempfehlungen**

Aus den durchgeführten Analysen und den daraus abgeleiteten Befunden lassen sich mit Blick auf die Querschnittsziele folgende übergreifende Empfehlungen aussprechen:

1. Die Höhe der Bepunktung der Querschnittsziele im Scoring sollte dergestalt angepasst werden, dass diese ein deutlich höheres Gewicht erhalten. In jeder Fördermaßnahme sollten zumindest die von der VB vorgegebenen zehn bis 15 Punkte pro Fördermaßnahme für querschnittszielrelevante Qualitätskriterien verwendet werden, um den Begünstigten zu verdeutlichen, dass die Querschnittsziele integraler Bestandteil des Fördervorhabens sein müssen und substantielle Bedeutung haben. Generell muss sich die Gewichtung der Querschnittsziele allerdings am Fördervolumen orientieren. Grundsätzlich sollte die Gewichtung der Querschnittsziele positiv mit der Höhe des Fördervolumens korrelieren. Bei Fördervolumina von bis zu

---

<sup>107</sup> Im Sinne des Gender Mainstreaming ist beispielsweise die Relevanz einer Förderung zum Querschnittsziel Gleichstellung immer dann gegeben, wenn die Förderung beispielsweise auf unterschiedliche Lebenssituationen von Frauen und Männern trifft und sie unterschiedlichen Auswirkungen auf diese Lebenssituationen haben kann. Eine Förderung ist also allein dann nicht relevant im Sinne des Querschnittsziels Gleichstellung, wenn sie weder auf unterschiedliche Lebenssituationen von Frauen und Männern stößt noch auf diese irgendeine Art von Einfluss ausüben kann.

10.000 €, wie bei der *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk*, könnten damit die maximal möglichen Scoringpunkte auch geringer ausfallen als die oben beschriebene Spanne.

2. Das Evaluationsteam schlägt vor, in denjenigen Fördermaßnahmen, die eine sinnvolle Synergie zwischen Fördergegenstand und einem oder mehrerer Querschnittsziele aufweisen, Mindestpunktzahlen für die Querschnittsziele (nach Beispiel des ESF Niedersachsen) einzuführen, sodass ein Förderantrag nur dann erfolgreich sein kann, wenn wenigstens minimale Beiträge zu mindestens einem der Querschnittsziele geleistet werden. Beispielsweise könnte in der Maßnahme *Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie* eine notwendige Mindestpunktzahl für einen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit beschlossen werden. Bei der *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft* könnte man die Vorgabe machen, dass für eine Förderfähigkeit entweder Gleichstellung oder Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung bedient werden müssen.<sup>108</sup>
  
3. Sollte die geringe Bepunktung der Querschnittsziele in kommenden Förderrunden dennoch beibehalten werden, erscheint es zur Erreichung der künftig in den Verordnungen noch bedeutsameren Querschnittszielen erforderlich, die (wirtschaftliche) Relevanz der Querschnittsziele für die Förderung in Richtlinien und Leitfäden zu untermauern, damit diese von den Zuwendungsempfängenden weniger als „notwendiges Übel“ empfunden werden. Im Falle der Nachhaltigkeit gelingt dies bereits, da Energieeffizienz oder die Investition in erneuerbare Energien oftmals schon aus unternehmerischer Sicht sinnvoll sind. Im Falle von Gleichstellung und Chancengleichheit muss die wirtschaftliche Bedeutung (etwa für die Fachkräftesicherung) noch stärker herausgestellt werden, um die Motivation der Begünstigten zur Umsetzung dieser Querschnittsziele zu erhöhen. Förderlich für die Querschnittsziele könnten auch finanzielle Incentives in Form differenzierter Fördersätze sein: Beispielsweise könnten beantragte Vorhaben mit einem erhöhten Zuschuss versehen werden, wenn sie in einem oder mehreren Querschnittszielen beim Scoring die Höchstpunktzahl erreichen. Durch ein solches Vorgehen würden wirtschaftliche Anreize

---

<sup>108</sup> Für die Förderperiode 2021-2027 sieht das Scoring für einige Förderinstrumente des EFRE, so z. B. auch die *Gründungsprämie im niedersächsischen Handwerk* sowie die *Nachfolgemoderation* eine Mindestpunktzahl für die Querschnittsziele vor, wie sie im ESF bereits in der Förderperiode 2014-2020 praktiziert worden ist.



geschaffen werden, welche die konkrete Ausgestaltung des zu fördernden Vorhabens im Sinne der Querschnittsziele positiv beeinflussen.<sup>109</sup>

4. Unerlässlich ist eine genaue Prüfung der Fördermaßnahmen in Hinblick auf potenzielle Anwendungsbezüge der Querschnittsziele im Rahmen des Fördergegenstandes. Anstelle eines Dachkonstrukts, welches bewirkt, dass die Querschnittsziele zwar in der Richtlinie untergebracht sind, aber keine inhaltliche Nähe zum Fördergegenstand haben, wäre es zielführender, Verbindungspunkte zu schaffen oder die Querschnittsziele stärker in den eigentlichen Fördergegenstand zu integrieren. Eine inhaltlich sinnvolle Integration eines Querschnittsziels sollte einer (beiläufigen) Beachtung aller Querschnittsziele vorzuziehen sein. Dies würde auch helfen, die formale Berücksichtigung der Querschnittsziele in Rahmen von Richtlinien und Antragsverfahren direkt auf den jeweiligen Zweck zu beziehen und eine sichtbare Relation zwischen fachpolitischen und Querschnittszielen herzustellen.
5. Im Sinne einer ganzheitlichen Konzeption wird – wie auch bereits in der Sonderuntersuchung zu den Querschnittszielen „Gleichstellung“ und „Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung“ empfohlen (Roth/Puxi 2019: 35) – die Etablierung einer Steuerungsgruppe zur Erarbeitung einer übergreifenden Strategie und besseren Verankerung im Hinblick auf die Querschnittsziele vom Evaluationsteam begrüßt. Im Vorfeld der Erstellung der Richtlinien sollten entsprechende Angebote für die Fachressorts geschaffen werden, die es diesen ermöglichen, die Potenziale zur Verankerung der Querschnittsziele noch besser zu erkennen. Zudem sollte im Rahmen der bestehenden Beteiligungs- und Anhörungsverfahren für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis bei der Erarbeitung der Richtlinien Sorge getragen werden. Wenn möglich, sollten auch Menschen mit Migrationshintergrund oder Behinderungen in den Prozess einbezogen werden, um sicherzustellen, dass die Perspektive dieser Personengruppen, welche wichtige Bezugsgrößen von zwei Querschnittszielen darstellen, in die Konzeption der rahmengebenden Vorgaben zur Umsetzung der Querschnittsziele einfließen können. Entsprechend erscheint es auch sinnvoll, Expertinnen und Experten zur ökologischen Nachhaltigkeit in die Gestaltung der Maßnahmen einzubeziehen.

---

<sup>109</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings auch das Volumen der Förderung sowie die Wirtschaftlichkeit des Förderverfahrens. Sind die Fördervolumina vergleichsweise klein, könnten möglicherweise weitere Prüfschritte bei der Bewilligung und die Entscheidung höherer Fördersätze bei Berücksichtigung der Querschnittsziele zu disproportional steigenden Verwaltungskosten führen. Insofern sind hier im Vorfeld Aufwand ergänzender Prüfschritte und programmatischer Nutzen im Sinne der Querschnittsziele sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

6. Für eine aussagekräftigere Bewertung der Umsetzung der Querschnittsziele ist ein umfassenderes Monitoring von hoher Relevanz. So sollten alle messbaren Erfolge hinsichtlich der Querschnittsziele im Monitoring dokumentiert werden (z. B. Steigerung der Energieeffizienz eines Gebäudes). Zudem wäre es sinnvoll, ausgewählte demographische Daten der Nutznießenden der Förderungen etwas genauer zu erfassen. Im Fall der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* werden die neu geschaffenen Arbeitsplätze bereits nach Geschlechtern aufgeschlüsselt. Diesem Beispiel folgend, könnte das Geschlecht der Begünstigten von Maßnahmen wie *Mikro-STARTer Niedersachsen* ebenfalls direkt erfasst werden.<sup>110</sup>
7. Zur besseren Unterstützung der Begünstigten in Hinblick auf die Umsetzung der Querschnittsziele schlägt das Evaluationsteam vor, die Antragsstellenden durch die NBank a priori mit leicht verständlichen und mit Beispielen untermauerten Informationen hinsichtlich der Querschnittsziele (etwa in Form von Merkblättern) zu versorgen. Die Leitfäden der NBank sollten in Zukunft mit anschaulichen Best practices versehen werden. Gerade für Fördermaßnahmen, in denen die Querschnittsziele als besonders abstrakt wahrgenommen werden, könnten solche Best practices Begünstigten dabei helfen, sich der Bandbreite an potenziellen Beiträgen bewusst zu werden und konkrete Anregungen für die Identifikation relevanter Aspekte in eigenen Vorhaben zu erhalten. Hierbei ist es wichtig, die unternehmerische Perspektive einzunehmen und Impulse für die Verankerung der Querschnittsziele zu setzen, die sich an den jeweils zu fördernden Vorhaben orientieren. Um das Risiko zu vermeiden, dass Antragstellende Querschnittsziele unbewusst umsetzen und dabei die entsprechenden Punkte im Scoring verlieren, ist es wichtig, dass den Antragstellenden potenzielle Beiträge zu den Querschnittszielen in ihrer Breite bewusst gemacht werden.
8. Um die Potenziale des Scorings für eine effektive Verankerung der Querschnittsziele auf der Projekt- und Vorhabensebene zu nutzen, sollte die Bepunktung nach transparenten Kriterien und klar definierten Verfahren erfolgen. Zur Orientierung für die Begünstigten und die punktevergebende Stelle sollte eine Art Katalog geschaffen werden, welcher Vorgaben zur Punktstaffelung für das jeweilige Qualitätskrite-

---

<sup>110</sup> In der *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* erfolgt ebenfalls eine differenzierte Erfassung nach dem Geschlecht, allerdings wird diese Information lediglich für das Scoring verwendet und hat ansonsten keine nennenswerte Bedeutung für die Steuerung der Förderung.

rium innerhalb einer Maßnahme enthält. Abstufungen bei der Punktevergabe müssen gut begründet werden, beispielsweise mit dem innovativen Charakter eines Beitrags zu einem der Querschnittsziele.<sup>111</sup>

9. Aufgrund der positiven Erfahrungen der befragten Teilnehmenden des Gleichstellungsworkshops für die Fachressorts von Dezember 2020 schlägt das Evaluations-team vor, ähnliche Veranstaltungen auch für die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger anzubieten, um diesen die Möglichkeit einzuräumen, von einem Austausch untereinander, aber auch mit Fachstellen jenseits des Beratungsformats der NBank zu profitieren. Unternehmen, die ähnlichen Branchen angehören, können auf diese Weise voneinander lernen, während externe Referierende zur Setzung neuer Impulse beitragen oder von Projekterfahrungen außerhalb des EFRE berichten können. Dieser Workshop müsste allerdings mindestens einmal jährlich angeboten und zumindest im Kontext finanzstarker Förderungen oder im Falle von Mehrfachförderung mindestens einmal verpflichtend für die entsprechenden Vorhabenträgerinnen und -träger sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass das Angebot ausschließlich von Begünstigten wahrgenommen wird, die ohnehin bereits eine hohe Aktivität hinsichtlich querschnittszielrelevanter Themen aufweisen. Im Falle von Kleinstförderungen erscheint dem Evaluationsteam der Aufwand für die Vorhabenträgerinnen und -träger zu hoch, hier sollte die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, um potenzielles Ausweichverhalten zu vermeiden.
10. Bei der Beratung der Zuwendungsempfangenden sowie Bepunktung der Querschnittsziele im Scoring ist es notwendig, dass die verantwortlichen Mitarbeitenden der NBank entsprechende Expertise zu den Querschnittszielen aufweisen können. Die Integration weiterer Stellen ist nicht zu empfehlen, da diese den Förderprozess verlangsamen würde. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Fachberatenden der NBank hinsichtlich querschnittszielbezogener Themen regelmäßig zu schulen.

## **9.2           Maßnahmespezifische Handlungsempfehlungen**

Hinsichtlich einzelner Maßnahmen lassen sich mit Blick auf die Querschnittsziele folgende Empfehlungen aussprechen:

---

<sup>111</sup> Auch hier gilt hinsichtlich von Fördervorhaben mit vergleichsweise geringen Fördervolumina ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen herzustellen. So wird u. a. bei der Förderung von kleinen Existenzgründungen darauf verwiesen, dass Querschnittsziele nicht umfassend und sofort mit der Gründung umgesetzt werden können.

1. Für einige Fördermaßnahmen werden im Rahmen des Antragsverfahren detaillierte Informationen zur aktuellen und geplanten Besetzungsstruktur von Unternehmen erhoben, wobei hierbei auch nach Geschlecht differenziert wird (z. B. *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk*). Um bewerten zu können, ob sich durch die Förderung die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen verbessert haben, erscheint es sinnvoll, die Plandaten mit Ist-Daten abzugleichen, z. B. für den Zeitpunkt, in dem das geförderte Vorhaben abgeschlossen wird.
2. Im Falle der Maßnahme Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren verlässt sich die NBank bei der Umsetzung der Querschnittsziele noch mehr als bei anderen Fördervorhaben auf die Selbstverpflichtung und den Eigenantrieb der Wirtschaftskammern. Hier empfiehlt sich eine intensivere Prüfung der Beiträge sowie eine strengere Verpflichtung der begünstigten Wirtschaftskammern hinsichtlich der Querschnittsziele. Eine diversitätssensible Ansprache von Nachfolgeinteressierten kann durch mehrere Faktoren (Qualifizierung der Beratenden, gezielte Angebote, Bekanntmachungen der Beratungsangebote an entsprechenden Stellen, Informationsmaterial in leichter oder nicht-deutscher Sprache etc.) gewährleistet werden, ohne das Neutralitätsgebot der Wirtschaftskammern zu verletzen.
3. Um viel vergebenes Potenzial kleinerer Kommunen für einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und Chancengleichheit in der Maßnahme *Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten* zu vermeiden, empfiehlt sich eine deutlich intensivere Betreuung der Vorhaben. In dieser Maßnahme scheint die Beratungstätigkeit der NBank nicht ausreichend zu sein, da die Vorhaben sehr viel Planungsaufwand mit sich bringen. Kleineren Kommunen könnten hier entsprechende Expertinnen und Experten vermittelt werden. Die Beratung durch solche Stellen könnte zudem im Falle finanzschwacher Kommunen bezuschusst werden.
4. Fördermaßnahmen, welche Gründerinnen und Gründer ansprechen, sollten verstärkt an Stellen beworben werden, die sich die Belange von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund im wirtschaftlichen Bereich widmen. Verbünde oder Beratungsstellen für Gründerinnen (z. B. „She works“, „Womactivity“ oder die „Existenzgründungsagentur für Frauen“ sowie die im Rahmen der Koordinierungsstellen (PA 6) moderierten Unternehmensnetzwerke) oder Gründende mit Migrationshintergrund sollten stärker involviert werden, um auf die entsprechenden Maßnahmen in der PA 2 aufmerksam zu machen. Zudem könnte durch die Begünstigten eine freiwillige Angabe zu Migrationshintergrund und Behinderung erfolgen, um analysieren zu können, in welchem Umfang durch diese Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Ungleichheiten beigetragen wird.

5. Bei der *Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk* ist nach den in dieser Studie vorliegenden Befunden kaum ein Anknüpfungspunkt an ökologische Nachhaltigkeit erkennbar. Hier scheint es sinnvoller, die beiden Querschnittsziele Gleichstellung und Chancengleichheit/Nichtdiskriminierung auf Kosten der nachhaltigen Entwicklung mit jeweils einem Punkt zu stärken.
  
6. Bei Maßnahmen, wie der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung*, welche unmittelbar auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze abzielen, empfiehlt das Evaluationsteam, zusätzliche Anreize für die Einstellung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund zu setzen. Unter Berücksichtigung des Fachkräftemangels, dem sich viele KMU in Niedersachsen ausgesetzt sehen, wird allerdings empfohlen, hierfür keine bindenden Vorgaben zu machen bzw. keine Punkte im Antragsverfahren zu vergeben, sondern die Förderung um Elemente mit finanzieller Anreizwirkung zu erweitern (s. o.). Sinnvoller erscheint es, für jeden durch eine Frau oder einen Menschen mit Migrationshintergrund und/oder mit Behinderungen besetzten Arbeitsplatz einen Sonderzuschuss in Aussicht zu stellen. Zusätzlich könnte man die geförderten KMU aus männerdominierten Branchen dazu verpflichten, dass Ausschreibungen der geförderten Unternehmen einen Hinweis auf die Bevorzugung von Frauen bei gleicher Qualifikation enthalten. Ein ähnliches Vorgehen in Hinblick auf Menschen mit Behinderungen bzw. Migrationshintergrund wäre branchenübergreifend möglich. Alternativ könnte man auch Stellungnahmen von den Unternehmen einholen, wenn eine bestimmte Frauenquote nicht erreicht werden kann. Da dies allerdings mit einem nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden wäre, rät das Evaluationsteam hiervon eher ab.

## Literatur

- Aktion Mensch, Handelsblatt (2020): Ein Instrument zur Messung von Fortschritten bei der Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Inklusionsbarometer Arbeit, Jg. 8. Online verfügbar unter: <https://www.aktion-mensch.de/inklusion/arbeit/zahlen-daten-fakten.html> (Abgerufen am 01.02.2021).
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2017): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die UN-Behindertenrechtskonvention.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2005): Arbeitshilfe zu §2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung - Eine Zusammenfassung.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2002): Gender Impact Assessment - Checkliste.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Existenzgründungen durch Frauen. In: GründerZeiten, Jg. 3. Online verfügbar unter: [http://www.existenzgruender.de/SharedDocs/Downloads/DE/GruenderZeiten/GruenderZeiten-03.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.existenzgruender.de/SharedDocs/Downloads/DE/GruenderZeiten/GruenderZeiten-03.pdf?__blob=publicationFile) (Abgerufen am 01.02.2021).
- Bundesweite Gründerinneagentur (bga) (2019): kreativ -innovativ - erfolgreich. In: Chefinnen im Handwerk, Jg. 3. Online verfügbar unter: [https://www.existenzgruenderinnen.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/41-Chefinnen-im-Handwerk-III.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.existenzgruenderinnen.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/41-Chefinnen-im-Handwerk-III.pdf?__blob=publicationFile) (Abgerufen am 01.02.2021).
- Claus, Cornelia/Vorwachs, Viktoria/Birkner, Stephanie/Heinrichs, Lisa/Friedrich, Juliane (2020): #FEMALESTARTUPSND: Female Entrepreneurship in Niedersachsen.
- Deutsches Handwerksinstitut (2016): Bedeutung von Migranten als Auszubildende, Fachkräfte, Meister und Selbstständige im Handwerk.
- Deutsches Seminar für Tourismus (DSFT) Berlin e. V. (2021): Reisen für Alle - Die Kennzeichnung. Online verfügbar unter: [https://www.reisen-fuer-alle.de/die\\_kennzeichnung\\_311.html](https://www.reisen-fuer-alle.de/die_kennzeichnung_311.html) (Abgerufen am 18.03.2021).
- Duus, Rainer/Fertig, Michael/Hägele, Helmut/Kleinemeier, Rita/Maier, Franziska/Puhe, Henry/Schweers, Olaf/Verbeek, Hans (2019): Evaluation der Offshore-ArbZV. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), ausgeführt vom ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Industrie & Technik GmbH und Co. KG (INTEC) und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH.
- EDAD (2021): Design für Alle – Barrierefreiheit mit attraktiver Gestaltung verbinden. Online verfügbar unter: <https://www.design-fuer-alle.de/design-fuer-alle/> (Abgerufen

am 18.03.2021).

EFRE-Verwaltungsbehörde Hessen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2019): Merkblatt: Gleichstellung von Männern und Frauen, Nichtdiskriminierung - IWB-EFRE-Programm, Förderzeitraum 2014 bis 2020.  
Europäische Kommission (2014): Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 Der Kommission.

Europäisches Parlament (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>.

Färber, Christine/Spitzner, Meike/Geppert, Jochen/Römer, Susanne (2002): Gender Mainstreaming und Städtebaupolitik. Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. In: Werkstatt: Praxis, Jg. 4. Online verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/1998\\_2006/2002\\_Heft4\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/1998_2006/2002_Heft4_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abgerufen am 01.02.2021).

Felden, Birgit/Graffius, Michael (2019): Unternehmensnachfolge in Deutschland 2019. Einschätzungen – Handlungsbedarf – Empfehlungen. In: Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Edition EMF, Jg. 11. Online verfügbar unter: <https://emf-institut.org/wp-content/uploads/2019/09/Delphistudie-zur-Unternehmensnachfolge-in-Deutschland-2019.pdf> (Abgerufen am 01.02.2021).

Felden, Birgit/Zifonon, Dariuš/Schmidt, Lisa-Marian/Schefer, Irina/Neuvians, Nicola/Zumholz, Holger (2012): MiNa - Potenzialanalyse von Migrant/innen zur Lösung der Nachfolgerlücke im deutschen Mittelstand. In: Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) & Alice Salomon Hochschule Berlin (ASH), Edition EMF, Jg. 4. Online verfügbar unter: [https://emf-institut.org/wp-content/uploads/2015/06/Forschungsbericht\\_MINA\\_Inhalt\\_final.pdf](https://emf-institut.org/wp-content/uploads/2015/06/Forschungsbericht_MINA_Inhalt_final.pdf) (Abgerufen am 01.02.2021).

Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen (2020): Beschäftigungstrends 2019 Niedersachsen. Auswertung des IAB-Betriebspanels 2019 für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.

Frey, Regina/Kuhl, Mara (2003): Wohin mit Gender Mainstreaming? Zum Für und Wider einer geschlechterpolitischen Strategie. Online verfügbar unter: [https://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol\\_sys/gleichstellung/Wohin\\_mit\\_Gender\\_Mainstreaming\\_/freykuhl\\_inhalt.pdf](https://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_sys/gleichstellung/Wohin_mit_Gender_Mainstreaming_/freykuhl_inhalt.pdf) (Abgerufen am 04.05.2021).

IAB (2020): Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht.

IHK Niedersachsen (2019): Existenzgründungen: Der Funke zündet nicht. Online verfügbar unter: <https://www.ihk-n.de/blueprint/servlet/resource/blob/4568056/e5267a940e5b81589cca2d06ce8e33af/fokus-existenzgruendung-2019-data.pdf> (Abgerufen am 18.03.2021).

- ISG (2019): Umsetzung der Querschnittsziele „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“.
- Kay, Rosemarie (2020): Frauen in der Unternehmensnachfolge. In: Wiesenhahn, Andreas (Hrsg.): Unternehmensnachfolge. Praxishandbuch für Familienunternehmen. Springer Gabler, S. 57–66.
- Kay, Rosemarie/Günterberg, Brigitte (2019): Existenzgründungen von Frauen - aktuelle Entwicklungen. In: Daten und Fakten, Institut für Mittelstandsforschung, Jg. 24. Online verfügbar unter: [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/daten\\_und\\_fakten/dokumente/Daten-und-Fakten-24\\_2019.pdf](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/daten_und_fakten/dokumente/Daten-und-Fakten-24_2019.pdf) (Abgerufen am 08.02.2021).
- Kohaut, Susanne/Möller, Iris (2019): Leider nichts Neues auf den Führungsetagen. In: IAB-Kurzbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 23. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2319.pdf> (Abgerufen am 08.02.2021).
- Kuckartz, Udo (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Leicht, René/Berwing, Stefan/Philipp, Ralf/Block, Nora/Rüffer, Niclas/Ahrens, Jan-Philipp/Förster, Nadine/Sänger, Ralf/Siebert, Julia (2017): Gründungspotenziale von Menschen mit ausländischen Wurzeln: Entwicklungen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (ifm).
- Leifels, Arne (2017): Migranten gründen häufiger und größer: mehr Wochenstunden, mehr Angestellte. In: Fokus Volkswirtschaft, KfW Research, Jg. 165. Online verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-165-April-2017-Migrantengr%C3%BCnder.pdf> (Abgerufen am 08.02.2021).
- Maack, Klaus/Haves, Jakob/Homann, Birte/Schmid, Katrin/Hadwiger, Felix (2013): Die Zukunft des Gastgewerbes - Beschäftigungsperspektiven im deutschen Gastgewerbe. Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Hans-Böckler-Stiftung.
- Metzger, Georg (2017): Gründen mit Kindern: Mompreneurs bringen Familie und Beruf unter einen Hut. In: Fokus Volkswirtschaft, KfW Research, Jg. 184. Online verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-184-Oktober-2017-Mompreneurs.pdf> (Abgerufen am 08.02.2021).
- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (2020): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung finanzschwacher Kommunen bei der Kofinanzierung von EU-Förderprojekten (Kofinanzierungsrichtlinie — KofiRL).
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft.



- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015a): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Einsatzes von „Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren“.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015b): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern (MikroSTARTer Niedersachsen).
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015c): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetzen (RL Breitbandförderung — Gewerbegebiete).
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016a): Fördergrundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von Technologie- und Gründerzentren.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016b): Fördergrundsätze für die Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017a): Fördergrundsätze für die Förderung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastruktur.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017b): Fördergrundsätze für die Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2019a): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Existenzgründungen sowie Unternehmensnachfolgen im niedersächsischen Meisterhandwerk („Gründungsprämie im niedersächsischen Handwerk“).
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2019b): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch touristische Maßnahmen.
- NBank (2017a): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014-2020. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Chancengleichheit-und-Nichtdiskriminierung.pdf>.
- NBank (2017b): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014-2020. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Gleichstellung-von-Frauen-und-M%C3%A4nnern.pdf>.
- NBank (2017c): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014-2020. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen->

Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Nachhaltigkeit.pdf.

NBank (2020): Merkblatt Hochwertige wirtschaftsnahe Infrastruktur. Hilfe zur Antragstellung.

NBank Capital (2019): Produktinformation: NBeteiligung. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Programminformation/Produktinformationen/Produktinformation-NBeteiligung-2.pdf> (Abgerufen am 08.02.2021).

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (2014): Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) – Multifondsprogramm – für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2020): Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen. Online verfügbar unter: [https://www.ms.niedersachsen.de/themen/gleichberechtigung\\_frauen/frauen\\_wirtschaft/existenzgruenderinnen\\_und\\_unternehmerinnen/existenzgruenderinnen-und-unternehmerinnen-14067.html](https://www.ms.niedersachsen.de/themen/gleichberechtigung_frauen/frauen_wirtschaft/existenzgruenderinnen_und_unternehmerinnen/existenzgruenderinnen-und-unternehmerinnen-14067.html) (Abgerufen am 08.02.2021).

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2014a): Bewertungskriterien für die Einzelbetriebliche Förderung des Beherbergungsgewerbes (GRW/EFRE) gültig ab 01.07.2014.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2014b): Qualitätskriterien für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung im Beherbergungsgewerbe (GRW/EFRE) ab 01.07.2014.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015a): Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GRW/EFRE) Richtfördersätze des Landes Niedersachsen für die Jahre 2014-2020.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015b): Qualitätskriterien für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GRW/EFRE) ab 28.07.2015.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015c): Verfahrensregelungen.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017a): Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GRW/EFRE) für das Beherbergungsgewerbe und im gewerblichen Bereich, hier: Erlass einer Beihilferegelung - Erweiterung der Gebietskulisse zur Förderung mit EFRE-Mitteln.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017b): Einzelbetriebliche Investitionsförderung (GRW/EFRE) Richtfördersätze des Landes Niedersachsen für die Jahre 2014-2020.

Nispel, Andrea (2006): Gründerinnen-Typologie: Voraussetzung passgenauer Förderpra-

xis. Im Auftrag der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Women Way of Entrepreneurship“. In: Vielfalt in der Unternehmerschaft. Online verfügbar unter: [http://www.andrea-nispel.de/media/File/090824\\_Gruenderinnentypologie.pdf](http://www.andrea-nispel.de/media/File/090824_Gruenderinnentypologie.pdf) (Abgerufen am 08.02.2021).

Papenfuß, Ulf/Schmidt, Christian (2020): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen. Ein deutschlandweiter Städtevergleich.

Sicks, Kathrin (2011): Geschlechtsspezifische Unterschiede des Verkehrshandelns. Theoretische Grundlagen, empirischer Forschungsstand und Forschungsbedarf. In: Raum und Mobilität. Arbeitspapiere des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Jg. 22. Online verfügbar unter: [http://vpl.tu-dortmund.de/cms/Medi-enpool/PDF\\_Dokumente/Arbeitspapiere/AP22\\_von\\_Kathrin\\_Sicks.pdf](http://vpl.tu-dortmund.de/cms/Medi-enpool/PDF_Dokumente/Arbeitspapiere/AP22_von_Kathrin_Sicks.pdf) (Abgerufen am 08.02.2021).

Statistisches Bundesamt (DeStatis) (2020a): Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen (atypisch Beschäftigte) nach soziodemografischen Merkmalen und Wirtschaftsabschnitten. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atypische-beschaeftigung.html> (Abgerufen am 08.02.2021).

Statistisches Bundesamt (DeStatis) (2020b): Niedersachsen: Gewerbeanmeldungen nach Art der Niederlassung, Rechtsform, Einzelunternehmen nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit. Unternehmen und Arbeitsstätten. Gewerbeanzeigen in den Ländern.

## Anhang I

Tabelle 5: Überblick über die Verankerung/Erwähnung der QSZ in zentralen Dokumenten der Förderung

Maßnahmen	Gleichstellung			Chancengleichheit/ Nichtdiskriminierung			Nachhaltigkeit		
	Im Scoring- Verfahren	In den RL/FV/RF etc.	Indirekte Er- wähnung <sup>112</sup>	Im Scoring- Verfahren	In den RL/FV/RF etc.	Indirekte Er- wähnung	Im Scoring- Verfahren	In den RL/FV/RF etc.	Indirekte Er- wähnung
2.4.2.1	x	x	x	x	x	x	x	/	/
2.4.3.1	/	/	x	/	/	x	x	/	/
2.4.1.1	/	x	x	/	x	x	/	/	/
2.4.4.1	x	/	x	x	x	/	x	x	/
2.5.1.1	/	/	/	x	/	/	x	/	/
2.5.2.1	(x)	/	x	/	/	x	x	/	x
2.61.1.1	<i>keine Unterlagen zu dieser Maßnahme vorhanden</i>								
2.61.2.1	/	/	/	/	/	/	x	x	x
2.61.2.2	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2.62.1.1	x	x	/	x	x	/	x	x	x
2.7.1.1	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Als zentrale Dokumente wurden Richtlinien, Richtfördersätze, Finanzierungsvereinbarungen, Koordinierungsrahmen, Projektanträge, Dokumente zu Qualitäts- und/oder Bewertungskriterien, die Leitfäden der NBank zu den drei Querschnittszielen sowie Anlagen zu den vorig genannten Dokumenten (falls vorhanden) herangezogen. Die genauen Quellen sind im Quellenverzeichnis vermerkt. Es ist zu beachten, dass die Querschnittsziele in der Tabelle auch mit einem Kreuz vermerkt werden, wenn sie in den jeweiligen Richtlinien nur erwähnt wurden, aber nicht näher auf sie eingegangen wird.

<sup>112</sup> „Indirekte Erwähnung“: Erwähnungen von Inhalten, die die Querschnittsziele betreffen, jedoch nicht direkt als solche bezeichnet werden. Ein Beispiel dafür wäre die Maßnahme Technologie- und Gründerzentren: in der Richtlinie wird lediglich erwähnt, dass ein „diskriminierungsfreier Zugang“ zu gewährleisten ist, jedoch werden die Querschnittsziele in diesem Zusammenhang nicht erwähnt.

**Tabelle 6: Übersicht der Ergebnisse der Relevanzanalyse**

<b>Maßnahmen<sup>113</sup></b>	<b>Nachhaltigkeit</b>	<b>Gleichstellung</b>	<b>Chancengleichheit</b>
<i>2.4.2.1 Einsatz von Nachfolgemoderatoren und Nachfolgemoderatorinnen</i>	geringe mittelbare Relevanz	hohe mittelbare Relevanz	hohe mittelbare Relevanz
<i>2.4.3.1 Technologie- und Gründerzentren (TGZ)</i>	geringe unmittelbare Relevanz	geringe mittelbare Relevanz	mittelbare Relevanz
<i>2.4.1.1 MikroSTARTer Niedersachsen</i>	geringe mittelbare Relevanz	unmittelbare Relevanz	unmittelbare Relevanz
<i>2.4.4.1 Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk</i>	sehr geringe unmittelbare Relevanz	hohe mittelbare Relevanz	hohe mittelbare Relevanz
<i>2.5.1.1 Beteiligungsfonds Niedersachsen</i>	geringe mittelbare Relevanz	geringe mittelbare Relevanz	geringe mittelbare Relevanz
<i>2.5.2.1 Einzelbetriebliche Investitionsförderung</i>	mittelbare Relevanz	unmittelbare Relevanz	unmittelbare Relevanz für das Beherbergungsgewerbe, ansonsten geringe mittelbare Relevanz
<i>2.61.1.1 Einzelbewilligung Förderung des Breitbandkompetenzzentrums</i>	keine Relevanz	Relevanz nicht ermittelbar	Relevanz nicht ermittelbar
<i>2.61.2.1 Wirtschaftsnahе Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten</i>	unmittelbare Relevanz	geringe mittelbare Relevanz	geringe mittelbare Relevanz
<i>2.61.2.2 Breitbandanbindung von Gewerbegebieten</i>	keine Relevanz	unzureichende Datenbestände für eine sinnvolle Relevanzprüfung, bestenfalls mittelbare Relevanz	unzureichende Datenbestände für eine sinnvolle Relevanzprüfung, bestenfalls mittelbare Relevanz
<i>2.62.1.1 Weiterentwicklung der Seehäfen zur Förderung der maritimen Verbundwirtschaft und der Offshore-Windenergie</i>	keine Relevanz	mittelbare Relevanz	mittelbare Relevanz
<i>2.7.1.1 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft</i>	geringe mittelbare Relevanz	mittelbare Relevanz	unmittelbare Relevanz

Quelle: Relevanzanalyse (Kovalis, ISG 2021)

<sup>113</sup> Für die blaumarkierten Maßnahmen (Einsatz von Nachfolgemoderatorinnen und Nachfolgemoderatoren, MikroSTARTer Niedersachsen, Gründungsprämie für das niedersächsische Handwerk, Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Wirtschaftsnahе Infrastrukturmaßnahmen in GRW-Gebieten) wurde hinsichtlich der Querschnittsziele eine hinreichend hohe bzw. unmittelbare Relevanz der zu erwartenden Beiträge festgestellt, sodass diese in die vorliegende Analyse einbezogen wurden.

**Tabelle 7: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Gleichstellung zwischen Mann und Frau**

Gleichstellung zwischen Mann und Frau								
Maßnahme	Bezeichnung im Scoring	Anzahl der Fördervorhaben innerhalb der Maßnahme	Maximal erreichbare Punktzahl	Durchschnittlich erreichte Punktzahl	Anzahl der Vorhaben mit erreichter Maximalpunktzahl	Anzahl der Vorhaben mit Teilpunktzahl	Anzahl der Vorhaben ohne Punkte im Querschnittsziel	Erfüllungsquote im Scoring durch alle Vorhaben der Maßnahme <sup>114</sup>
2.4.2.1	Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von Männern und Frauen	13	10	<i>Keine Differenzierung mithilfe der Monitoringdaten möglich</i>				
2.4.4.1	Gleichstellung von Männern und Frauen	109	4	0,42	11	1 x 2 Punkte	97	10,55 %
2.5.2.1	Arbeitsplatz – Vereinbarkeit von Familie und Beruf	396	5	4,76	377	0	19	95,20 %
2.62.1.1	Gleichstellung und Nichtdiskriminierung	1	4	0	0	0	1	0 %
2.7.1.1	Gleichstellung von Männern und Frauen	31	5	2,58	0	3 x 1 Punkte 12 x 2 Punkte 11 x 3 Punkte 5 x 4 Punkte	0	51,61 %

Quelle: Datensatz Monitoring zu Qualitätskriterien innerhalb der PA 2, Datenstand: 30.09.2020

<sup>114</sup> Unter Erfüllungsquote ist das prozentuale Verhältnis der für ein Qualitätskriterium durchschnittlich erreichten Punktzahl und der maximal erreichbaren Punktzahl zu verstehen. *Beachte:* Die Erfüllungsquote wurde anhand der exakten Durchschnittspunktzahl errechnet. Die in der Tabelle angegebene Durchschnittspunktzahl wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die zweite Nachkommastelle gerundet. Aus diesem Grund kann es zu Abweichungen zwischen dem Quotienten von Durchschnittspunktzahl und Maximalpunktzahl einerseits und der Erfüllungsquote andererseits kommen.

**Tabelle 8: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung**

Chancengleichheit & Nichtdiskriminierung								
Maßnahme	Bezeichnung im Scoring	Anzahl der Fördervorhaben innerhalb der Maßnahme	Maximal erreichbare Punktzahl	Durchschnittlich erreichte Punktzahl	Anzahl der Vorhaben mit erreichter Maximalpunktzahl	Anzahl der Vorhaben mit Teilpunktzahl	Anzahl der Vorhaben ohne Punkte im Querschnittsziel	Erfüllungsquote im Scoring durch alle Vorhaben der Maßnahme
2.4.2.1	Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von Männern und Frauen	13	10	<i>Keine Differenzierung mithilfe der Monitoringdaten möglich</i>				
2.4.4.1	Nichtdiskriminierung	109	4	0,15	4	0	105	3,67 %
2.5.1.1	<i>Keine Qualitätskriterien im Monitoring</i>							
2.62.1.1	Gleichstellung und Nichtdiskriminierung	1	4	0	0	0	1	0 %
2.7.1.1	Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung	31	5	2,39	0	2 x 1 Punkt 18 x 2 Punkte 8 x 3 Punkte 3 x 4 Punkte	0	47,74 %

Quelle: Datensatz Monitoring zu Qualitätskriterien innerhalb der PA 2, Datenstand: 30.09.2020

**Tabelle 9: Scoring-Ergebnisse der Begünstigten der PA 2 – Ökologische Nachhaltigkeit**

Ökologische Nachhaltigkeit								
Maßnahme	Bezeichnung im Scoring	Anzahl der Fördervorhaben innerhalb der Maßnahme	Maximal erreichbare Punktzahl	Durchschnittlich erreichte Punktzahl	Anzahl der Vorhaben mit erreichter Maximalpunktzahl	Anzahl der Vorhaben mit Teilpunktzahl	Anzahl der Vorhaben ohne Punkte im Querschnittsziel	Erfüllungsquote im Scoring durch alle Vorhaben der Maßnahme
<b>2.4.2.1</b>	Nachhaltige Entwicklung	13	10	<i>Keine Differenzierung mithilfe der Monitoringdaten möglich</i>				
<b>2.4.3.1</b>	Nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz	4	10	6,25	1	3 x 5 Punkte	0	62,50 %
<b>2.4.4.1</b>	Nachhaltige Entwicklung	109	2	0,15	8	0	101	7,34 %
<b>2.5.1.1</b>	<i>Keine Qualitätskriterien im Monitoring</i>							
<b>2.5.2.1</b>	Nachhaltige und umweltbezogene Investitionen	396	5	3,94	312	0	84	78,79 %
<b>2.61.2.1</b>	Ressourcenschonung, nachhaltige Entwicklung & alternative Energie	22	10	1,59	1	5 x 5 Punkte	16	15,91 %
<b>2.62.1.1</b>	Nachhaltige Entwicklung	1	10	10	1	0	0	100 %



<b>2.7.1.1</b>	Nachhaltige Entwicklung	31	10	6,1	3	1 x 2 Punkte 1 x 3 Punkte 2 x 4 Punkte 4 x 5 Punkte 11 x 6 Punkte 4 x 7 Punkte 4 x 8 Punkte	1	60,97 %
----------------	-------------------------	----	----	-----	---	---	---	---------

Quelle: Datensatz Monitoring zu Qualitätskriterien innerhalb der PA 2, Datenstand: 30.09.2020

**Tabelle 10: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den vor der Förderung vorhandenen Arbeitsplätzen<sup>115</sup> in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach gewerbespezifischen Verfahrensregelungen)<sup>116</sup>**

Anteil vorhandener Frauenarbeitsplätze	Gesamtzahl der Unternehmen	Gesamtzahl der Unternehmen - Prozent	Anzahl der Unternehmen im Beherbergungsgewerbe	Anzahl der Unternehmen Beherbergungsgewerbe - Prozent	Anzahl aller anderen Unternehmen	Anzahl aller anderen Unternehmen Prozent
0% Frauen	37	9,34%	0	0,00%	37	11,46%
Zwischen 0% und 25% Frauen	137	34,60%	1	1,37%	136	42,11%
Zwischen 25% und 50%	62	15,66%	3	4,11%	59	18,27%
Zwischen 50% und 75% Frauen	46	11,62%	23	31,51%	23	7,12%
Zwischen 75% und 100% Frauen	16	4,04%	12	16,44%	4	1,24%
Missings	98	24,75%	34	47%	64	19,81%
<b>Gesamt</b>	<b>396</b>	<b>100,00%</b>	<b>73</b>	<b>100,00%</b>	<b>323</b>	<b>100,00%</b>

Quelle: Finanzdatensatz EFRE, Datenstand 30.09.2020

<sup>115</sup> Auszubildende werden in den Tabellen A-6 bis A-9 nicht berücksichtigt, da hierfür im Finanzdatensatz EFRE keine geschlechterspezifische Differenzierung erfasst wird.

<sup>116</sup> In der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* gelten unterschiedliche Verfahrensregelungen für das Beherbergungsgewerbe (2014) und allen anderen Branchen (2015).

**Tabelle 11: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den durch die Förderung neu geschaffenen Arbeitsplätzen in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach gewerbespezifischen Verfahrensregelungen)**

<b>Anteil zusätzlich geschaffener Frauenarbeitsplätze</b>	<b>Gesamtzahl der Unternehmen</b>	<b>Gesamtzahl der Unternehmen - Prozent</b>	<b>Anzahl der Unternehmen im Beherbergungsgewerbe</b>	<b>Anzahl der Unternehmen Beherbergungsgewerbe - Prozent</b>	<b>Anzahl aller anderen Unternehmen</b>	<b>Anzahl aller anderen Unternehmen Prozent</b>
0% Frauen	97	24,39%	3	4,11%	94	29,10%
Zwischen 0% und 25% Frauen	40	10,10%	0	0%	40	12,38%
Zwischen 25% und 50%	92	23,23%	7	9,59%	85	26,32%
Zwischen 50% und 75% Frauen	110	27,78	38	52,05%	72	22,29%
Zwischen 75% und 100% Frauen	44	11,11%	24	32,88%	20	6,19%
Missings	13	3,28%	1	1,37%	12	3,72%
<b>Gesamt</b>	<b>396</b>	<b>100,00%</b>	<b>73</b>	<b>100,00%</b>	<b>323</b>	<b>100,00%</b>

Quelle: Finanzdatensatz EFRE, Datenstand 30.09.2020

**Tabelle 12: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den vor der Förderung vorhandenen Arbeitsplätzen in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach Regionenkategorien: stark entwickelte Regionen vs. Übergangsregionen)**

<b>Anteil vorhandener Frauenarbeitsplätze</b>	<b>Unternehmen gesamt</b>	<b>Unternehmen gesamt - Prozent</b>	<b>stark entwickelte Regionen</b>	<b>stark entwickelte Regionen - Prozent</b>	<b>Übergangsregionen</b>	<b>Übergangsregionen - Prozent</b>
0% Frauen	37	9,34%	20	7,07 %	17	15,04%
Zwischen 0% und 25% Frauen	137	34,60%	113	39,93 %	24	21,24%
Zwischen 25% und 50%	62	15,66%	40	14,13 %	22	19,47%
Zwischen 50% und 75% Frauen	46	11,62%	30	10,60 %	16	14,16%
Zwischen 75% und 100% Frauen	16	4,04%	13	4,59 %	3	2,65%
Missings	98	24,75%	67	23,67 %	31	27,43%
<b>Gesamt</b>	<b>396</b>	<b>100,00%</b>	<b>283</b>	<b>100,00%</b>	<b>113</b>	<b>100,00%</b>

Quelle: Finanzdatensatz EFRE, Datenstand 30.09.2020

**Tabelle 13: Anteil weiblich besetzter Stellen unter den durch die Förderung neu geschaffenen Arbeitsplätzen in den von der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigten KMU (unterteilt nach Regionenkategorien: stark entwickelte Regionen vs. Übergangsregionen)**

<b>Anteil zusätzlich geschaffener Frauenarbeitsplätze</b>	<b>Unternehmen gesamt</b>	<b>Unternehmen gesamt - Prozent</b>	<b>stark entwickelte Regionen</b>	<b>stark entwickelte Regionen - Prozent</b>	<b>Übergangsregionen</b>	<b>Übergangsregionen - Prozent</b>
0% Frauen	97	24,49%	71	25,09%	26	23,01%
Zwischen 0% und 25% Frauen	40	10,10%	30	11%	10	8,85%
Zwischen 25% und 50%	92	23,23%	59	20,85%	33	29,20%
Zwischen 50% und 75% Frauen	110	27,78	84	29,68%	26	23,01%
Zwischen 75% und 100% Frauen	44	11,11%	29	10,25%	15	13,27%
Missings	13	3,28%	10	3,53%	3	2,65%
<b>Gesamt</b>	<b>396</b>	<b>100,00%</b>	<b>283</b>	<b>100,00%</b>	<b>113</b>	<b>100,00%</b>

Quelle: Finanzdatensatz EFRE, Datenstand 30.09.2020

### **Herausgeber**

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und  
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung  
Osterstraße 40  
30159 Hannover  
[www.mb.niedersachsen.de](http://www.mb.niedersachsen.de)

[www.europa-fuer-niedersachsen.de](http://www.europa-fuer-niedersachsen.de)



**Niedersachsen**