



## **Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006**

Endbericht

November 2003

### **Wissenschaftliche Bearbeitung**

**GEFRA**, Münster

(Projektkoordination, -leitung)

**IFS**, Berlin

**MR**, Delmenhorst

**Ruhr-Universität Bochum**, Prof. H. Karl

**TraST**, München und Dresden

### **Gutachten im Auftrag des**

Thüringer Ministeriums für Wirtschaft,

Arbeit und Infrastruktur



Mit finanzieller Unterstützung  
der Europäischen Kommission



## **Projektteam**

### **GEFRA** - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen

Dr. Björn Alecke, Dr. Bernd Janson, Timo Mitze, Dr. Gerhard Untiedt (Projektleitung)

Ludgeristr. 56, D-48143 Münster, Tel: (+49-251) 263 9311, Fax: (+49-251) 263 9319

Email: [gerhard.untiedt@gefra-muenster.de](mailto:gerhard.untiedt@gefra-muenster.de)

### **IFS** - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Wolfgang Jaedicke, Regine Maruszat, Oliver Schwab

Lützowstr. 93, D-10785 Berlin, Tel: (+49-30) 25 0007-0, Fax: (+49-30) 262 90 02

Email: [jaedicke@ifsberlin.de](mailto:jaedicke@ifsberlin.de)

### **FBAE** - Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation

Prof. Dr. Erwin Seyfried

Alt Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin, Tel. (+49-30) 9025 4108, Fax (+49-30) 9025 4300

Email [fbae@fhv.verwalt-berlin.de](mailto:fbae@fhv.verwalt-berlin.de)

### **MR** Gesellschaft für Regionalberatung mbH

Jan Damberg, Dr. Thomas Knogge, Dr. Stefan Meyer, Dr. Michael Ridder

Am Wollager 11, D-27749 Delmenhorst, Tel: (+49-4221) 963 73 0, Fax: (+49-4221) 963 73 29

Email: [m.ridder@mr-regionalberatung](mailto:m.ridder@mr-regionalberatung)

### **Ruhr-Universität Bochum**

Prof. Dr. Helmut Karl, Prof. Dr. Dieter Hecht, Simone Leinhos

44780 Bochum, Tel.: 02 34-3 22 53 32, Fax: 02 34-70 77 16

Email: [helmut.karl@ruhr-uni-bochum.de](mailto:helmut.karl@ruhr-uni-bochum.de)

### **TraST** - Transformationsprozesse und Strukturpolitik

Dr. Jürgen Riedel

Reitmorstr. 2A, D-80538 München, Tel: (+49-89) 29 53 53, Fax: (+49-89) 21 66 76 06

Email: [trast.riedel@web.de](mailto:trast.riedel@web.de)



# Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen .....</b>	<b>IX</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Methodische Vorbemerkungen .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Die Strukturfonds in Thüringen 2000 bis 2006 im Überblick .....</b>	<b>5</b>
3.1 Indikative Finanzmittelaufteilung über die Fonds .....	5
3.2 EFRE - Finanzplanung und Vollzug.....	6
3.3 ESF – Finanzplanung und Vollzug.....	18
3.4 EAGFL/A – Finanzplanung und Vollzug.....	28
<b>4. Analyse früherer Bewertungsergebnisse .....</b>	<b>37</b>
4.1 Handlungsempfehlungen zum EFRE.....	38
4.2 Handlungsempfehlungen zum ESF .....	43
4.3 Handlungsempfehlungen zum EAGFL/A .....	46
<b>5. Aktualisierung der Analyse der sozioökonomischen Situation .....</b>	<b>50</b>
5.1 Einleitung.....	50
5.2 Lage, Bevölkerung und Siedlungsstruktur.....	51
5.3 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung .....	56
5.4 Determinanten der Erwerbstätigkeit: Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot .....	64
5.5 Löhne und Lohnstückkosten .....	72
5.6 Chancengleichheit.....	78
5.7 Zusammenfassung .....	85

<b>6. Relevanz und Kohärenz der Strategie .....</b>	<b>90</b>
6.1 Relevanz und Kohärenz des EFRE .....	91
6.2 Relevanz und Kohärenz des ESF .....	92
6.3 Relevanz und Kohärenz des EAGFL/A .....	94
6.4 Relevanz und Kohärenz des Zielsystems.....	94
6.5 Zusammenfassende Bewertung .....	96
<b>7. Quantifizierung von Zielen – Untersuchung der Ergebnisse und Auswirkungen der Interventionen .....</b>	<b>98</b>
<b>8. Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystem .....</b>	<b>102</b>
8.1 Einführung .....	102
8.2 Rechtliche Grundlagen des Systems .....	103
8.3 Beteiligte Akteure .....	106
8.4 Begleitende Akteure .....	107
8.5 Fondsspezifische Ergebnisse .....	109
8.6 Zusammenfassung .....	113
<b>9. Ergebnisse zu den Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve .....</b>	<b>115</b>
<b>10. Quantifizierte Ziele des OP Thüringen.....</b>	<b>118</b>
<b>11. Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU (Schwerpunkt 1) .....</b>	<b>120</b>
11.1 Förderung produktiver Investitionen .....	121
11.2 Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft .....	140
11.3 Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU .....	144
<b>12. Infrastrukturmaßnahmen (Schwerpunkt 2) .....</b>	<b>148</b>
12.1 Ziele des Schwerpunkts .....	148
12.2 Übersicht über den Vollzug .....	148
12.3 Ergebnisse der Förderung .....	148

<b>13. Schutz und Verbesserung der Umwelt (Schwerpunkt 3)</b> .....	<b>165</b>
13.1 Ziele des Schwerpunktes .....	165
13.2 Übersicht über den Vollzug .....	167
13.3 Ergebnisse der Förderung .....	169
13.4 Bewertung und Handlungsempfehlungen.....	173
<b>14. Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit (Schwerpunkt 4)</b> .....	<b>178</b>
14.1 Ziele des Schwerpunkts .....	178
14.2 Verlauf der Förderung .....	179
14.3 Ergebnisse der Förderung .....	182
14.4 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen .....	191
<b>15. Ländliche Entwicklung und Fischerei (SP 5)</b> .....	<b>195</b>
15.1 Ziele des Schwerpunktes .....	195
15.2 Übersicht über den Vollzug .....	195
15.3 Ergebnisse der Förderung .....	196
15.4 Bewertung und Empfehlungen .....	207
<b>16. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Strukturfonds</b> .....	<b>210</b>
16.1 Wirkungsweise der Strukturfondsinterventionen .....	210
16.2 Modellansatz und Annahmen zur Abschätzung der Wirkungen .....	212
16.3 Kurzfristige Effekte .....	214
16.4 Längerfristige Effekte .....	217
<b>17. Fondsintegration</b> .....	<b>219</b>
17.1 Fondsintegration im Rahmen der BUGA-Planungen und Umsetzungen .....	220
17.2 Koordination von Förderinstrumenten im Rahmen der BUGA.....	220
17.3 Fazit .....	221
<b>18. Querschnittsziele</b> .....	<b>223</b>
18.1 Nachhaltigkeit der Entwicklung (Umwelt).....	223
18.2 Chancengleichheit (Gender Mainstreaming) .....	231
18.3 Informationsgesellschaft .....	239

<b>19. Ergebnisse der Strukturfondsförderung 2000 bis 2002 und Empfehlungen für die zweite Hälfte der Förderperiode.....</b>	<b>247</b>
19.1 Zur Relevanz und Kohärenz der Strategie.....	247
19.2 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen zum EFRE .....	248
19.3 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen zum ESF .....	258
19.4 Gesamtbewertung und Empfehlungen zum EAGFL/A .....	262
19.5 Zu den Durchführungs- und Bewertungsmodalitäten.....	267
19.6 Zur leistungsgebundenen Reserve .....	268
19.7 Zu den Querschnittszielen .....	269
19.8 Zu den Perspektiven der Strukturfondsförderung in Thüringen.....	271
 <b>Literatur .....</b>	 <b>273</b>
 <b>ANHANG.....</b>	 <b>278</b>
A. Zusammenhang zwischen Kontextindikatoren, SWOT-Analyse und Zielsystem.....	278
B. Sektorale Wirtschaftsstruktur: Bruttowertschöpfungs- und Erwerbstätigenanteile.....	284
C. Regionale Wirtschaftsstruktur.....	290
D. Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve .....	302
E. Zur Finanzsituation des Landes Thüringen .....	329

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1.1:	Finanzstruktur der Europäischen Strukturfonds in Thüringen, in Mio. € .....	6
Tabelle 3.2.1:	Indikative Finanzplanung in den Schwerpunkten des EFRE, in Mio. € und in % .....	8
Tabelle 3.2.2:	Indikative Finanzplanung in den Maßnahmen des EFRE, in Mio. € und in % .....	10
Tabelle 3.2.3:	Finanzielle Abwicklung der EFRE-Förderung im Zeitraum 2000 bis 2002 .....	13
Tabelle 3.2.4:	Förderergebnisse in den Maßnahmen des EFRE im Zeitraum 2000 bis 2002 im Überblick .....	16
Tabelle 3.3.1:	Mittelaufteilung über die Maßnahmen in den ESF-Schwerpunkten .....	19
Tabelle 3.3.2:	Bewilligungen im Schwerpunkt 4 bis Ende 2002 nach Finanzierungsquellen, in Mio. € .....	21
Tabelle 3.3.3:	Finanzielle Abwicklung der ESF-Förderung im Zeitraum 2000-2002 .....	22
Tabelle 3.3.4:	Verausgabungen im Schwerpunkt 4 bis Ende 2002 nach Finanzierungsquellen, in Mio. € .....	25
Tabelle 3.3.5:	Eintritte bis Ende 2002 nach Maßnahmebereichen und Maßnahmen .....	27
Tabelle 3.4.1:	Mittelaufteilung über die Maßnahmen in den EAGFL/A-Schwerpunkten .....	29
Tabelle 3.4.2:	Ausgaben für den OP-Schwerpunkt 5 (EAGFL/A) im Zeitraum 2000-2002 .....	31
Tabelle 3.4.3:	Plan- und Istaussgaben im OP-Schwerpunkt 5 (EAGFL/A) in Mio. € .....	33
Tabelle 3.4.4:	Gesamtzahl der Förderfälle .....	34
Tabelle 5.2.1:	Raumordnungsregionen in Thüringen .....	53
Tabelle 5.2.2:	Altersstruktur 2000 (in Prozent) .....	54
Tabelle 5.2.3:	Veränderung der Altersstruktur (in Prozent) .....	55
Tabelle 5.2.4:	Komponenten der Bevölkerungsbewegung in Thüringen 1991-2001 .....	56
Tabelle 5.3.1:	Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1995) 1991 und 2002 (in Mio. €) .....	57
Tabelle 5.3.2:	Erwerbstätigkeit 1991 und 2002 (in Tausend) .....	58
Tabelle 5.3.3:	Pro-Kopf-Einkommen 1991 und 2002 (in €) .....	61
Tabelle 5.3.4:	Produktivität 1991 und 2002 (in €, in Preisen von 1995) .....	63
Tabelle 5.4.1:	Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur 1991 und 2001 (in Prozent) .....	66

Tabelle 5.4.2	Jährliche Wachstumsraten der Erwerbstätigkeit, der Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung, Erwerbspersonen und erwerbsfähigen Bevölkerung (Arbeitskräftepotenzial) von 1991 bis 2001 (in Prozent) .....	67
Tabelle 5.4.3	Struktur der Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf 1991 und 2001 (in Prozent) .....	68
Tabelle 5.4.4	Arbeitslosenquote im Zeitraum von 1991 bis 2002 .....	69
Tabelle 5.4.5	Anteile an den Arbeitslosen im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2002 (in Prozent) .....	70
Tabelle 5.4.6	Veränderung der Struktur der Arbeitslosenquote. Absolute Veränderung der Anteile an Arbeitslosen (in Prozent) von 1995 bis 2002 .....	71
Tabelle 5.4.7	Unterbeschäftigungsquote von 1991 bis 2000, (in Prozent).....	72
Tabelle 5.5.1	Relative Produktivität, Lohnkosten und reale Lohnstückkosten nach Wirtschaftsbereichen 1991 und 2002 (Alte Länder = 100).....	77
Tabelle 5.6.1	Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur nach Geschlecht 1991 und 2001 (in Prozent).....	79
Tabelle 5.6.2	Struktur der Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf und Geschlecht 1991 und 2001 (in Prozent) .....	80
Tabelle 5.6.3	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.2000 nach Wirtschaftsabschnitten und -unterabschnitten in Thüringen, .....	82
Tabelle 5.6.4	Arbeitslosenquote nach Geschlecht im Zeitraum von 1991 bis 2002.....	84
Tabelle 5.7.1	Jährliche Veränderungsdaten einiger wichtiger Determinanten der Entwicklung Thüringens im Vergleich für den Zeitraum von 1991 bis 2002 (in Prozent) .....	86
Tabelle 11.1.1	Branchenstruktur nach Faktorintensitäten .....	137
Tabelle 13.1.1	Ziele des Schwerpunkt 3 OP Thüringen.....	167
Tabelle 13.2.1	Schwerpunkt 3 - Übersicht über den Vollzug, Bewilligungen bis Ende 2002, in Mio. € .....	168
Tabelle 14.2.1:	Bewilligungen im Schwerpunkt 4 bis 31.12.2002.....	180
Tabelle 14.2.2	Eintritte von Teilnehmern in den Schwerpunkt 4 bis Ende 2002.....	181
Tabelle 14.3.1	Erwerbsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Austritt aus dem "Thüringer Modell" .....	183
Tabelle 14.3.2	Erwerbsstatus der Teilnehmer nach Austritt aus "Arbeit statt Sozialhilfe" .....	186
Tabelle 14.3.3	Wirkungen der Teilnahme an einer berufsbegleitenden Weiterbildung der Maßnahme 4.4.1 aus Sicht von Unternehmen und Teilnehmern .....	189
Tabelle 16.3.1:	Impuls der Strukturfonds 2000 bis 2006 auf das Sozialprodukt in Thüringen, in jeweiligen Preisen.....	215
Tabelle 16.3.2:	Entwicklung des BIP in Thüringen mit und ohne Strukturfonds, in Preisen von 1995, in Mrd. € .....	216

## VII

Tabelle 16.3.3:	Kurzfristige Wirkungen der OP-Interventionen 2000-2006 auf die Erwerbstätigkeit in Thüringen.....	217
Tabelle 18.3.1	IuK-Orientierung der Maßnahme 1.2 nach zwei Auswertungsmöglichkeiten.....	243
Tabelle B.1	Anteile der Wirtschaftsabschnitte an der Bruttowertschöpfung 1991 und 2000 (in Prozent)*.....	286
Tabelle B.2	Anteile der Wirtschaftsabschnitte an der Erwerbstätigkeit 1991 und 2000 (in Prozent)*.....	289
Tabelle C.1	Pro-Kopf-Einkommen 1992 und 2000 und Wachstum in den thüringischen Kreisen (in €, Preise von 1995).....	293
Tabelle C.2:	Produktivität 1992 und 2000 und Wachstum in den thüringischen Kreisen (in €, Preise von 1995).....	295
Tabelle C.3	Erwerbstätigenquote und Wachstum von Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigen und Einwohnern.....	297
Tabelle C.4	Stand und Veränderung der Arbeitslosenquoten in den Kreisen Thüringens 1996 und 2002.....	299
Tabelle C.5	Struktur der Arbeitslosenquote 2001 in den Kreisen Thüringens. Anteile an Arbeitslosen in Prozent.....	301
Tabelle D.1	SP 1 - Wirksamkeitskriterien.....	304
Tabelle D.2	SP 1 - Verwaltungskriterien.....	304
Tabelle D.3	SP 1 - Finanzkriterien.....	305
Tabelle D.4	SP 2 - Wirksamkeitskriterien.....	306
Tabelle D.5	SP 2 - Verwaltungskriterien.....	306
Tabelle D.6	SP 2 - Finanzkriterien.....	307
Tabelle D.7	SP 3 - Wirksamkeitskriterien.....	308
Tabelle D.8	SP 3 - Verwaltungskriterien.....	308
Tabelle D.9	SP 3 - Finanzkriterien.....	309
Tabelle D.10	SP 4 - Wirksamkeitskriterien.....	310
Tabelle D.11	SP 4 - Verwaltungskriterien.....	310
Tabelle D.12	SP 4 - Finanzkriterien.....	311
Tabelle D.13	SP 5 - Wirksamkeitskriterien.....	312
Tabelle D.14	SP 5 - Verwaltungskriterien.....	312
Tabelle D.15	SP 5 - Finanzkriterien.....	313
Tabelle D.16	SP 6 - Verwaltungskriterien.....	314
Tabelle D.17	SP 6 - Finanzkriterien.....	314
Tabelle E.1	Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Thüringen 1999 bis 2006.....	329

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.3.1	Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts zwischen 1991 und 2002 (1991=100).....	59
Abbildung 5.3.2	Entwicklung der Erwerbstätigkeit zwischen 1991 und 2002 (1991=100).....	60
Abbildung 5.3.3	Jährliche Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens von 1991 bis 2002 in %.....	62
Abbildung 5.3.4	Jährliche Wachstumsraten der Produktivität von 1991 bis 2002 (in %).....	64
Abbildung 5.5.1	Nominale Lohnkosten von 1991 bis 2002.....	73
Abbildung 5.5.2	Reale Lohnstückkosten von 1991 bis 2002.....	74
Abbildung 5.5.3	Relative Produktivität, Lohnkosten, Preisniveau und reale Lohnstückkosten von 1991 bis 2002 (Alte Länder = 100).....	75
Abbildung 5.7.1	Indikatoren der relativen Wettbewerbsfähigkeit in Thüringen und den neuen Bundesländern im Jahr 2002 gegenüber den alten Ländern, in %.....	85
Abbildung 5.7.2	Relative Ausstattung mit Potenzialfaktoren in Thüringen und den neuen Bundesländern gegenüber den alten Ländern, in %.....	88
Abbildung 11.1.1	Vollzugsindikatoren nach Investitionsarten, in Prozent.....	125
Abbildung 11.1.2	Zahl der Betriebe im Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe im Jahr 2001, Förderfälle und Zunahme der Zahl der Betriebe durch Förderung in den Betriebsgrößenklassen (in %).....	131
Abbildung 11.1.3	Branchenstruktur der geförderten Arbeitsplätze und SV-Beschäftigung sowie absolute Differenz und EFRE-gefördertes Beschäftigungswachstum der Wirtschaftsabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes in Thüringen (in %).....	134
Abbildung 11.1.4	Investitionsquoten (in Prozent) versus Produktivität 1992 (in €).....	139
Abbildung E.5	Schuldenstand in Thüringen und den neuen Ländern 1991 bis 2001, in % des Bruttoinlandsprodukts.....	330

## Verzeichnis der Abkürzungen

ABL	Alte Bundesländer
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
APZ	Applikationszentrum
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BUGA	Bundesgartenschau
CEPR	Center for Economic Policy Research
CES	Constant Elasticity of Substitution
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EAGFL/A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ed.	editor
eds.	editors
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	EU-Kommission
EMAS	Eco Management & Audit Scheme
EPP	Ergänzung zur Programmplanung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESRI	Economic and Social Research Institute Dublin
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
EU	Europäische Union
€	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EzP	Ergänzung zur Programmplanung
FBAE	Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FrITZI	Forum zu Fragen der Informationsgesellschaft, Technologie, Zukunfts- und IT-Berufen
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und Des Küstenschutzes
GD	Generaldirektion
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaates Thüringen mbH
GI	Gemeinschaftsinitiative

GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaates Thüringen mbH
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
Ggf.	gegebenenfalls
GUV	Gründungs- und Wachstumsfinanzierung
HWK	Handwerkskammer
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Ifo	ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IGZ	Innovations- und Gründerzentrum
IHK	Industrie- und Handelskammer
insbes.	insbesondere
ISI	Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung
ISW	Institut für Städtebau und Wohnungswesen
IuK	Information und Kommunikation
IT	Informationstechnologie
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JANA	Qualifizierung, Förderung jugendlicher Berufsanfänger nach der Ausbildung
JOCER	Job-Consult-Center
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LIP	Landesinvestitionsprogramm für den Mittelstand
LL	Leitlinien
MB	Maßnahmenbereich
Mio.	Million(en)
MR	Gesellschaft für Regionalberatung mbH
Mrd.	Milliarde(n)
NACE	Nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés Européennes» (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige in den Europäischen Gemeinschaften)
NBL	Neue Bundesländer
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Europäische Systematik der Gebietsgliederungen)
OBU	Umweltorientierungsberatungen/ Umweltinnovationsberatungen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OP	Operationelles Programm
RKW	Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V.

RL	Richtlinie
RUB	Ruhruniversität Bochum
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
s. u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen
SWOT	Strength Weakness Opportunities Threats
TAB	Thüringer Aufbaubank
TGZ	Technologie- und Gründerzentrum
TIM	Thüringer Innenministerium
TKM	Thüringer Kultusministerium
TLL	Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TMWAI	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur
TMWFK	Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
TOU	Technologieorientierte Unternehmen
TraST	Transformationsprozesse und Strukturpolitik, München und Dresden
u.a.	unter anderem
UIZ	Umweltinformationszentrum
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VO	Verordnung
WZ	Wirtschaftszweige
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZIL	Zukunftsinitiative Lehrstelle
z.T.	zum Teil

## **1. Einleitung**

Das Operationelle Programm des Freistaates Thüringen vom 8. November 1999 beschreibt unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten des Freistaats die Entwicklungsziele, die Strategie und die Prioritäten, die mit dem Einsatz der Europäischen Strukturfonds im Zeitraum von 2000 bis 2006 verfolgt werden. Es folgt in seinen Bestandteilen dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept für die neuen Bundesländer und legt den Einsatz des EFRE, des ESF und des EAGFL/A dar.

Die Halbzeitbewertung hat die Aufgabe, die ersten Ergebnisse der Interventionen zu messen und zu bewerten, die Förderstrategie auf ihre Relevanz zu überprüfen und zu beurteilen, ob die angestrebten Ziele mit den Maßnahmen erreicht werden können und Vorschläge zu unterbreiten, wie die Effizienz der Interventionen erhöht werden kann.

Mit der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden die drei Strukturfonds in ein Operationelles Programm für Thüringen zusammengefasst. Entsprechend ist auch neben den fondsspezifischen Halbzeitbewertungen eine fondsübergreifende Bewertung vorgesehen, die den Fokus auf die gesamte soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes lenken soll und die isolierte Betrachtung der einzelnen Fonds überwindet. Diese fondsübergreifende Bewertung erfolgt auf der Grundlage der fondsspezifischen Bewertungen und bemüht sich fondsübergreifende Aspekte zu integrieren. Entsprechend verfügt die übergreifende Evaluation über fondsspezifische Aussagen und darüber hinausgehende Empfehlungen.

Der vorliegende vorläufige Endbericht ist in die Bereiche Strategieanalyse, Prozess- und Ergebnis- und Wirkungsanalyse unterteilt. Vorangestellt ist eine Einführung in die Halbzeitbewertung. In der Schlussbetrachtung wird schließlich eine Zusammenfassung der Ergebnisse gegeben und Handlungsempfehlungen für die zweite Hälfte der Förderperiode ausgesprochen.

Zum ersten Untersuchungsteil A gehört neben der Einführung in Kapitel 1, eine Darstellung der methodischen Vorgehensweise in Kapitel 2. Eine Übersicht über die geplanten Maßnahmen des OP für die Förderperiode 2000 bis 2006 schließt sich in Kapitel 3 an. Dort wird auch ein Überblick über den finanziellen Fortschritt in der Programmumsetzung für die Periode 2000 bis 2002 in den einzelnen Fonds sowie eine Übersicht über die durchgeführten Projekte gegeben.

Der Teil B untersucht die strategische Ausrichtung des OP. Zunächst werden in Kapitel 4 die Bewertungsergebnisse früherer Evaluierungen vorgestellt und es wird dargestellt, in wie weit die dort ausgesprochenen Empfehlungen Eingang in die Programmplanung der laufenden Periode gefunden haben. Anschließend wird die sozioökonomische Situation (Kapitel 5) beschrieben, in dem auf wesentliche Faktoren eingegangen wird, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats mitverant-

wortlich sind. Zum Abschluss dieses Kapitels werden wesentliche Strukturfaktoren zusammenfassend dargestellt, welche die Stärken und Schwächen der thüringischen Wirtschaft darstellen und im Sinne einer SWOT-Analyse interpretiert werden können. Anschließend wird auf die Relevanz und Kohärenz der Strategie des OP in Kapitel 6 eingegangen, während Kapitel 7 eine Untersuchung zur Quantifizierung von Zielen und ihre Bewertung beinhaltet.

Der Teil C, die Prozessanalyse, besteht aus dem Kapitel 8 und 9. Kapitel 8 behandelt unter der Überschrift Qualität der Durchführungs- und Bewertungsmodalitäten erstens das Kooperations- und Koordinationsgeflecht der mit der Umsetzung des OP verbundenen Zuständigkeiten und zeichnet zweitens wesentliche Merkmale der Datenerfassung und des Informationsflusses und der Verfahren zur Prüfung und Realisierung von Operationen nach. In Kapitel 9 wird auf Ergebnisse zu den Indikatoren zur leistungsgebundenen Reserve eingegangen.

Die zentralen Resultate für die Umsetzung des Programms in den Jahren 2000 bis 2002 sind im Teil D in der Ergebnis- und Wirkungsanalyse zusammengefasst. Kapitel 10 enthält Ausführungen zu den quantifizierten Zielen auf der Ebene der Schwerpunkte. In den Kapiteln 11 bis 13 werden die Evaluationsergebnisse für die Schwerpunkte des EFRE zusammengefasst. Dies sind die Schwerpunkte *Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft*, in Kapitel 11, *Infrastrukturmaßnahmen* in Kapitel 12 und der *Schutz und die Verbesserung der Umwelt* in Kapitel 13. Kapitel 14 fasst die Ergebnisse zur *Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit* mit dem ESF zusammen und in Kapitel 15 ist die *Ländliche Entwicklung und die Fischerei*, d.h. die Förderung durch den EAGFL/A dargestellt. An diese einzelwirtschaftliche Betrachtung schließt sich eine gesamtwirtschaftliche Untersuchung der Strukturfonds in Kapitel 16 an, die den kombinierten und integrierten Einsatz der Strukturfonds auf die gesamtwirtschaftlichen Aggregate Wachstum des Sozialprodukts und die Erwerbstätigkeit betrachtet. In Kapitel 17 wird dann auf Möglichkeiten und Probleme der Fondsintegration eingegangen. Kapitel 18 schließt die Ergebnis- und Wirkungsanalyse ab. Dort werden die Querschnittsziele Nachhaltigkeit, Chancengleichheit und Informationsgesellschaft fondsübergreifend zusammengefasst und bewertet.

Zum Abschluss werden schließlich die Ergebnisse im Überblick vorgestellt und es werden Empfehlungen bzw. Vorschläge für die weitere Ausgestaltung des Einsatzes der Strukturfonds im Freistaat Thüringen für die zweite Hälfte der Förderperiode ausgesprochen.

## 2. Methodische Vorbemerkungen

Durch die Zusammenfassung der Ergebnisse der Bewertungen des EFRE, des ESF und des EAGFL/A wird die Verbindung zwischen dem Operationellen Programm und den einzelnen Fonds geschaffen. Hiermit wird eine Analyseebene etabliert, die die verschiedenen Fonds miteinander verbindet und dem Ziel näher bringt die gesamten Wirkungen der Strukturfonds im Freistaat zu betrachten und gegebenenfalls eine Diskussion über den zukünftigen Einsatz der Fonds zu initiieren.

Um einen Überblick über die Wirkungen und Wirkungszusammenhänge zwischen den eingesetzten Maßnahmen und den ökonomischen und sozialen Zielgrößen zu erhalten, sind eine Vielzahl von Methoden entwickelt und an verschiedenen Stellen eingesetzt worden. Grundsätzlich kann dabei zwischen einem „Bottom-Up“- und einem „Top-Down“-Ansatz unterschieden werden. Während der erstgenannte Ansatz die Wirkung auf der Projektebene untersucht und die Ergebnisse aggregiert, werden beim letztgenannten Ansatz die Wirkungszusammenhänge auf aggregiertem Niveau gemessen, und Interdependenzen zwischen den verschiedenen Aggregaten und Zielvariablen berücksichtigt. Während mit dem Bottom-Up-Ansatz die direkten Effekte der Förderung erfasst werden, erfasst der Top-Down-Ansatz darüber hinausgehende Effekte in Form von Multiplikator- und Akzelleratoreffekten sowie Externalitäten, die nicht Einzelprojekte sondern das gesamte Fördergebiet betreffen. Während mit dem erstgenannten Ansatz sehr detailliert die partiellen Wirkungen erfasst werden können, verlieren sich die Details in der letztgenannten Methodik. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung und ergänzen sich wechselseitig.

Dieser fondsübergreifende Bericht bedient sich der verschiedenen methodischen Ansätze. Wesentliche Ergebnisse auf Projektebene werden aus den vorliegenden Entwürfen des EFRE, des ESF und des EAGFL/A gezogen:

- GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen / IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik / MR Gesellschaft für Regionalberatung/ TraSt – Transformationsprozesse und Strukturpolitik (2003): Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaats Thüringens für den Einsatz des EFRE in der Periode von 2000 bis 2006.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik / FBAE – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (2003): Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaats Thüringens für den Einsatz des ESF in der Periode von 2000 bis 2006.
- RUB – Ruhruniversität Bochum, Prof. Dr. Helmut Karl (2003): Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaats Thüringens für den Einsatz des EAGFL/A in der Periode von 2000 bis 2006.

Im Rahmen der Zusammenfassung der Ergebnisse stellt sich die Aufgabe der Reduktion der Vielzahl der ermittelten Ergebnisse auf die wesentlichen Aspekte der Förderung. Dies zwingt gleichzeitig zu einer Auswahl aus den in den fondsspezifischen Untersuchungen enthaltenen Ergebnissen. Für detaillierte Ergebnisse hinsichtlich einzelner Maßnahmen ist daher auf die fondsspezifischen Berichte zu verweisen.

### **3. Die Strukturfonds in Thüringen 2000 bis 2006 im Überblick**

In diesem Abschnitt wird die konkrete Ausgestaltung der Strukturfonds im Freistaat dargestellt. Die Ausführungen dienen zur Information über die indikative Mittelverteilung in der Periode 2000 bis 2006 und die Umsetzung des Programms in den Jahren 2000 bis 2002. In Abschnitt 3.1 wird die Mittelaufteilung über die Fonds (Abschnitt 3.1) betrachtet. Die finanzielle Aufteilung über die Maßnahmenbereiche des EFRE-Schwerpunktes wird in Abschnitt 3.2 und in den Maßnahmenbereichen des ESF- bzw. EAGFL/A-Schwerpunktes in den Abschnitten 3.3 und 3.4 behandelt. Neben der finanziellen Aufteilung der Finanzmittel wird in allen Abschnitten auch die finanzielle Umsetzung auf Schwerpunkt und Maßnahmebereich dargestellt.

#### **3.1 Indikative Finanzmittelaufteilung über die Fonds**

Im Zeitraum von 2000 bis 2006 sollte ursprünglich mit den Strukturfonds ein Gesamtvolumen von 10 Mrd. € umgesetzt werden. Davon sind knapp die Hälfte öffentliche Finanzmittel. Das gesamte öffentliche Finanzvolumen beträgt 4,7 Mrd. €, von denen 61% EU-Strukturfondsmittel sind. Diese werden mit nationalen Mitteln, die 39% der gesamten öffentlichen Mittel ausmachen, kofinanziert. Der EFRE erreicht zusammen mit den (erwarteten) privaten Ausgaben in Höhe von 4,29 Mrd. € ein Volumen von insgesamt 6,95 Mrd. € und stellt damit knapp 70% der Gesamtkosten der Strukturfondsinterventionen in Höhe von 10 Mrd. € (vgl. Tabelle 3.1.1). Auf den ESF entfallen 1,23 Mrd. € der Gesamtkosten und auf den EAGFL/A 1,84 Mrd. €.

Von den insgesamt 2,886 Mrd. € an EU-Gemeinschaftsmitteln aus den Europäischen Strukturfonds sind indikativ für den EFRE 1,480 Mrd. € vorgesehen. Die finanziellen Mittel im ESF belaufen sich auf 886 Mio. € und im EAGFL/A 539 Mio. €. Wie in der vorherigen Förderperiode entfällt somit mehr als die Hälfte der Gemeinschaftsmittel auf den Fonds für regionale Entwicklung.

Auch nach der OP-Änderung vom 11. Juli 2002<sup>1</sup> bleibt diese Verteilung der Gemeinschaftsmittel erhalten. Anpassungen ergeben sich für die nationale Beteiligung und die privaten Ausgaben im EAGFL/A, wodurch das Volumen der Strukturfondsinterventionen in Thüringen um 300 Mio. € zurückgeht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, K(2002) 1695 vom 11.07.2002

Tabelle 3.1.1: Finanzstruktur der Europäischen Strukturfonds in Thüringen, in Mio. €

Struktur- fonds	Gesamt- kosten	Öffentliche Ausgaben	Gemein- schafts- beteili- gung	Nationale Beteili- gung	Private Ausgaben	Gesamtkos- tenanteil in % <sup>**</sup>
<b>EFRE</b>	6.946,9	2.656,7	1.480,3	1.176,4	4.290,2	69,3 (71,5)
<b>ESF</b>	1.234,8	1.254,8	886,7	368,1	-	12,3 (12,7)
<b>EAGFL/A<sup>*)</sup></b>	1.836,7	841,1	539,1	302,0	995,6	18,3 (15,7)
	(1.523,0)	(737,3)	(539,1)	(198,1)	(792,7)	
<b>Insgesamt</b>	10.018,5	4.732,6	2.886,1	1.846,5	5.285,8	100,0 (100,0)
	(9.711,7)	(4.629,7)	(2.886,1)	(1.743,5)	(5.082,0)	

Quelle: TMWAI, Anlagen zum OP

Anmerkung: \* Die indikative Finanzplanung wurde mit der OP-Änderung vom 11. Juli 2002 verän-  
dert. Ergebnisse in Klammern, \*\* Rundungsfehler bedingte Abweichungen

## 3.2 EFRE - Finanzplanung und Vollzug

### 3.2.1 Indikative Finanzplanung<sup>2</sup>

Die Strukturinterventionen mit dem EFRE konzentrieren sich auf die Schwerpunkte 1 bis 3 des Operationellen Programms und damit auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Gewerblichen Wirtschaft (insbesondere der KMU), die Verbesserung der Infrastruktur und den Schutz und die Verbesserung der Umwelt. Tabelle 3.2.1 zeigt die *indikative* Finanzplanung für den gesamten Zeitraum und die Aufteilung auf die einzelnen Schwerpunkte, einschließlich der Finanzierungsquellen. Im EFRE hat der Schwerpunkt 1 mit einem Anteil von etwa 81% einen dominierenden Anteil an den Gesamtkosten, während auf die Infrastrukturmaßnahmen ein Anteil von gut 13% entfällt und der Schutz der Umwelt einen Anteil von 5 % aufweist. Der Anteil an den Gesamtkosten täuscht aber über die Bedeutung der einzelnen Schwerpunkte, da im Schwerpunkt 1 beinahe sämtliche private Ausgaben in Höhe von 4,29 Mrd. € anfallen. Betrachtet man die Verteilung der öffentlichen Mittel, so reduziert sich der Anteil der Förderung der gewerblichen Wirtschaft auf 51,6%, auf Infrastrukturinvestitionen entfallen gut 34% und auf den Schutz der Umwelt etwa 14%. Auf Maßnahmen der technischen Hilfe entfallen 0,33 % der gesamten öffentlichen Aus-

<sup>2</sup> Die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die ursprüngliche indikative Finanzplanung, da im EFRE nur marginale Änderungen in den Finanzdaten gegenüber der revidierten Finanzplanung vorliegen.

gaben. Im Grundsatz wurde bei der indikativen Mittelverteilung auf die Schwerpunkte des EFRE den Erfahrungen in der vorhergehenden Förderperiode und den Empfehlungen aus den verschiedenen Bewertungen gefolgt.

Tabelle 3.2.1: **Indikative Finanzplanung in den Schwerpunkten des EFRE, in Mio. € und in %**

<b>Schwerpunkt</b>	<b>Gesamtkosten</b>	<b>Öffentliche Ausgaben</b>	<b>EFRE</b>	<b>National</b>	<b>Privat</b>
<b><i>Insgesamt, in Mio. €</i></b>	<b>6.946,9</b>	<b>2.656,7</b>	<b>1.480,3</b>	<b>1.176,4</b>	<b>4.290,2</b>
<i>Darunter:</i>					
1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerbl. Wirtschaft, insbesondere der KMU	5.656,3	1.371,5	731,3	640,2	4.284,9
2. Infrastrukturmaßnahmen	915,0	915,0	470,7	444,3	
3. Schutz und Verbesserung der Umwelt	365,7	361,2	270,9	90,3	4,5
6. Technische Hilfe	9,9	9,0	7,4	1,6	0,9
<b><i>Insgesamt, in %</i></b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Darunter:</i>					
1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerbl. Wirtschaft, insbesondere der KMU	81,4	51,6	49,4	54,4	99,9
2. Infrastrukturmaßnahmen	13,2	34,4	31,8	37,8	
3. Schutz und Verbesserung der Umwelt	5,3	13,6	18,3	7,7	0,1
6. Technische Hilfe	0,1	0,3	0,5	0,1	0,0

*Quelle:* TMWAI, Berechnungen der GEFRA.

Die weitere Konkretisierung der Interventionen erhält der EFRE durch die Maßnahmen, die in jedem Schwerpunkt definiert und durch entsprechend indikative Mittelzuweisungen konkretisiert wurden (vgl. Tabelle 3.2.2). Insgesamt handelt es sich um 22 Maßnahmenbereiche, mit acht Bereichen im Schwerpunkt 1, zehn im Schwerpunkt 2 und vier im Schwerpunkt 3.

Schwerpunkt 1 konzentriert sich zum einen auf die Förderung der Investitionstätigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU und zum anderen auf die Technologieförderung. Auf den ersten Bereich (Maßnahmenbereich (MB) 1.1) entfallen ungefähr 75% und auf den zweiten (Maßnahme 1.2.1) gut 17% der für Schwerpunkt 1 vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Gemessen an den öffentlichen Gesamtkosten des EFRE fließen ca. 39% der Mittel in produktive Investitionen und 9% in die Technologieförderung. Relativ gering gemessen am Gesamtkostenanteil ist die Förderung in der anwendungsorientierten Forschung (1%), bei Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich (0,3), bei der Beratung und Erlangung von gewerblichen Schutzrechten (0,2%), bei dem Zugang zu Messen und Ausstellungen (0,7%) und bei unternehmensbezogenen Beratungsdienstleistungen bzw. Maßnahmen des Qualitätsmanagements (1,5%). Bis auf die angewandte Forschung besitzen diese Maßnahmen begleitenden Charakter, wodurch sich die vergleichsweise geringe Fördersumme erklärt.

Tabelle 3.2.2: Indikative Finanzplanung in den Maßnahmen des EFRE, in Mio. € und in %

Schwerpunkt / Maßnahmen	Öffentliche Gesamtkosten, in Mio. €	EFRE, in Mio. €	National, in Mio. €	Anteil im jeweiligen Schwerpunkt an den öffentlichen Gesamtkos- ten in %	Anteil der Maßnahmen an den öffentlichen Gesamt- kosten in %
<b>1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU</b>	<b>1371,46</b>	<b>731,28</b>	<b>640,19</b>	<b>100,00</b>	<b>51,6</b>
1.1.1 Produktive Investitionen GA	948,81	477,32	471,48	69,18	35,7
1.1.2 Produktive Investitionen außerhalb GA	84,00	42,00	42,00	6,12	3,2
1.2.1 Technologieförderung, Informationsgesellschaft	239,91	143,95	95,96	17,49	9,0
1.2.2 Anwendungsorientierte Forschung	26,84	16,11	10,74	1,96	1,0
1.2.3 Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich	9,00	5,40	3,60	0,66	0,3
1.2.4 Förderung der Erlangung, Sicherung und Verwertung von Schutzrechten	4,50	2,70	1,80	0,33	0,2
1.3.1 Erleichterung des Zugangs zu nationalen und internationalen Märkten, zu Messen und Ausstellungen; Marktanalysen	18,13	13,60	4,53	1,32	0,7
1.3.2 Beratungsdienstleistungen; Qualitätsmanagement	40,27	30,20	10,07	2,94	1,5
<b>2. Infrastrukturmaßnahmen</b>	<b>914,97</b>	<b>470,67</b>	<b>444,29</b>	<b>100,00</b>	<b>34,4</b>
2.1.1 Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft	100,96	50,48	50,48	11,03	3,8
2.1.2 Touristische Infrastruktur	47,52	23,76	23,76	5,19	1,8
2.2.1 Ausbau der Technologieinfrastruktur	46,22	23,11	23,11	5,05	1,7
2.2.2 Förderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen	25,56	12,78	12,78	2,79	1,0
2.2.3 Ausbau wirtschaftsnaher Forschung im Hochschulbereich, etc.	107,47	66,93	40,55	11,75	4,0
2.3.1 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung	77,71	38,86	38,86	8,49	2,9
2.3.2 Computerausstattung an Schulen	51,13	25,56	25,56	5,59	1,9
2.4.1 Errichtung innerstädtischer Infrastrukturen zur Nutzung endogener Entwicklungspotenziale	51,56	25,78	25,78	5,63	1,9
2.5.1 Instandsetzung, Neu- und Ausbau von verkehrswichtigen Landesstrassen und Brücken	406,52	203,26	203,26	44,43	15,3
2.5.2 Integriertes Konzept zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes	0,31	0,15	0,15	0,03	0,01
<b>3. Schutz und Verbesserung der Umwelt*</b>	<b>361,22</b>	<b>270,92</b>	<b>90,31</b>	<b>100,00</b>	<b>13,6</b>
3.1.1 Wasserversorgung/ Abwasserentsorgung	343,33	257,49	85,83	95,05	12,9
3.2.1 Agenda 21	3,58	2,68	0,89	0,99	0,1
3.3.1 Umweltökonomie	4,77	3,58	1,19	1,32	0,2
3.4.1 Revitalisierung von Bergbaubrachten	9,54	7,16	2,39	2,64	0,4
<b>6. Technische Hilfe</b>	<b>9,01</b>	<b>7,42</b>	<b>1,58</b>		<b>0,3</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>2656,66</b>	<b>1480,29</b>	<b>1176,37</b>		<b>100</b>

Quelle: TMWAI, Berechnungen der GEFRA. Mit der OP-Änderung vom Mai 2002 hat es geringfügige Änderungen im Schwerpunkt 3 bei den öffentlichen Gesamtkosten gegeben. Danach betragen sie in 3.1.1 341,82 Mio. €, in 3.1.2 2,64 Mio. €, 4,14 Mio. € in 3.1.3 und 12,62 Mio. € in 3.1.4. Da es sich hier um marginale Änderungen mit Blick auf das gesamte Volumen handelt, wird nicht weiter darauf eingegangen.

Im Bereich der Infrastrukturmaßnahmen des Schwerpunktes 2 dominieren Ausgaben zu Gunsten einer Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur mit 44% der öffentlichen Mittel dieses Schwerpunkts. Die Förderung stellt dabei sowohl auf die Anbindung ländlicher Regionen als auch auf die Entlastung von Ballungszentren ab. Weitere vom Finanzvolumen bedeutsame Maßnahmen sind zum einen die Summe aus der Förderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen und dem Ausbau wirtschaftsnaher Forschung im Hochschulbereich mit zusammen 15% und zum anderen die Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft mit 11% der öffentlichen Ausgaben. Dabei erreichen nur die beiden erstgenannten Maßnahmen einen Anteil von 5% und mehr an den öffentlichen Gesamtkosten, so dass sich der Mitteleinsatz analog zum ersten Schwerpunkt auf zwei Fördergebiete konzentriert.

Hingegen dominiert im Schwerpunkt 3 eindeutig die Verbesserung der Wasser/Abwasserversorgung, für die 95% der schwerpunktspezifischen, öffentlichen Finanzmittel und 13% der öffentlichen Gesamtkosten eingeplant sind. Auf die dem vorsorgenden Umweltschutz dienenden zwei Maßnahmen, bestehend aus den Maßnahmen im Sinne der Agenda 21, der Umweltökonomie und zur Revitalisierung der Bergbaubrachen, entfällt nur ein Schwerpunktanteil von gut 2% bzw. ein Gesamtkostenanteil von ca. 0,3%. Eine weitere Maßnahme ist der Entwicklung der stark Bergbau geschädigten Wismutregion gewidmet. Der Anteil am Maßnahmebereich liegt bei 2,6 % und 0,4 % der gesamten öffentlichen Mittel des EFRE. Diese letztgenannten Maßnahmen wurden neu in das OP aufgenommen, was ihre vergleichsweise geringe Bedeutung innerhalb der aktuellen Förderperiode erklärt. Die Maßnahmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung dienen dem primären Ziel der Anbindung der Gemeinden zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern, nachdem in der vorangegangenen Förderperiode (1994 bis 1999) die Versorgung in den Gemeinden mit 10.000 Einwohnern und mehr sichergestellt worden ist.

### **3.2.2 Vollzug der EFRE-Förderung 2000-2002**

Nachdem ein Überblick über die indikative Finanzplanung im EFRE für die aktuelle Förderperiode von 2002 bis 2006 gegeben wurde, steht nun der Vollzug der EFRE-Förderung von 2000 bis 2002 im Vordergrund. Der finanzielle Vollzug wird zunächst betrachtet, bevor im Anschluss auf den materiellen Vollzug näher eingegangen wird.

#### **3.2.2.1 Finanzieller Vollzug**

Tabelle 3.2.3 enthält Angaben zu dem für die gesamte Förderperiode zur Verfügung stehenden EU-Finanzmittel, das für die Mittelbindung in der Periode 2000 bis 2002 vorgesehene Volumen, die Bewilligungen und die Auszahlungen.

Wird eine Gleichverteilung der Finanzmittel auf die Jahre der Förderperiode angenommen, so sollten etwa 43% der Finanzmittel im Zeitraum von 2000 bis 2002 bewilligt werden. In allen Schwerpunkten ergibt sich in etwa dieser Wert. Die Mittelbewilligungen bezogen auf den Planwert liegen für die Schwerpunkte zwischen 43,39% für die Infrastrukturförderung (Schwerpunkt 2) und 46,85% für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft (Schwerpunkt 1). Die Auszahlungen bezogen auf die Bewilligungen liegen naturgemäß unter 100% der Bewilligungen. Sie betragen zwischen knapp 57% und knapp 70% auf Schwerpunktebene der in den einzelnen Schwerpunkten in den Jahren 2000 bis 2002 bewilligten Mittel. Der Mittelabfluss entspricht dabei den Beobachtungen in der vorhergehenden Förderperiode.

In den einzelnen Maßnahmen gibt es deutliche Unterschiede, sowohl bezüglich der Bewilligung bezogen auf den Planwert als auch die Auszahlungen bezogen auf die Bewilligungen. Ein relativ homogenes Bild zeigt sich für die Schwerpunkte 1 und 3, während im Schwerpunkt 2 deutlichere Abweichungen zu beobachten sind. Eine wichtige Ursache liegt darin, dass Infrastrukturvorhaben einen längeren Planungszeitraum besitzen und daher später realisiert werden. Daher ist die Bewilligungsquote in einzelnen Maßnahmen deutlich über dem Planwert und die Auszahlungsquote ist noch Null.

Es sei darauf hingewiesen, dass die hier dargelegten Angaben zu den bewilligten und ausgezahlten Fördermitteln geringfügig von denen des Jahresberichtes 2002 zum Operationellen Programm abweichen (können), weil in dem letztgenannten Bericht bereits Rückforderungen berücksichtigt wurden, die zum Zeitpunkt der Auswertung durch die Evaluatoren noch nicht vorlagen.

Insgesamt zeigt sich aber, dass es unter Berücksichtigung der Unsicherheiten, die jeder Planung inne wohnen, eine gute Übereinstimmung zwischen der finanziellen Planung und dem Vollzug gibt.

Tabelle 3.2.3: **Finanzielle Abwicklung der EFRE-Förderung im Zeitraum 2000 bis 2002**

Schwerpunkt / Maßnahmebereiche / Maßnahmen	EFRE, in Mio. €	EFRE lt. Plan 2000-2002, in Mio. €	EFRE Bewilligungen, 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen 2000-2002, in Mio. €	Anteil an EFRE insgesamt, in %	Bewilligung an Plan 2000 -2006, in %	Auszahlung an Bewilligung, in %
<b>1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU</b>	<b>731,28</b>	<b>315,36</b>	<b>336,75</b>	<b>190,81</b>	<b>43,12</b>	<b>46,85</b>	<b>56,66</b>
<i>1.1 Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, KMU</i>							
1.1.1 Produktive Investitionen GA	477,32	205,39	252,59	142,05	43,03	52,92	56,24
1.1.2 Produktive Investitionen außerhalb GA	42,00	18,00	8,23	5,31	42,86	19,60	64,54
<i>1.2 Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft</i>							
1.2.1 Technologieförderung, Informationsgesellschaft	143,95	62,59	53,51	26,51	43,48	37,17	49,54
1.2.2 Anwendungsorientierte Forschung	16,11	6,90	5,09	2,28	42,86	31,60	44,75
1.2.3 Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich	5,40	2,31	2,31	2,04	42,86	42,80	88,25
1.2.4 Förderung der Erlangung, Sicherung und Verwertung von Schutzrechten	2,70	1,16	0,45	0,40	42,86	16,67	87,31
<i>1.3 Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU</i>							
1.3.1 Erleichterung des Zugangs zu nat. und internat. Märkten, Messen und Ausstellungen; Marktanalysen	13,60	5,83	4,14	1,86	42,86	30,44	48,83
1.3.2 Beratungsdienstleistungen; Qualitätsmanagement	30,20	13,18	10,42	10,37	43,63	34,50	99,52
<b>2. Infrastrukturmaßnahmen</b>	<b>470,67</b>	<b>204,24</b>	<b>192,99</b>	<b>124,02</b>	<b>43,39</b>	<b>41,00</b>	<b>64,26</b>
<i>2.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur</i>							
2.1.1 Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft	50,48	21,26	24,64	9,26	42,12	48,81	37,59
2.1.2 Touristische Infrastruktur	23,76	10,95	4,13	2,26	46,09	17,38	54,70
<i>2.2 Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, FuE und Informationstechnologien</i>							
2.2.1 Ausbau der Technologieinfrastruktur	23,11	4,96	4,32	0,00	21,46	18,69	0,00
2.2.2 Förderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen	12,78	2,74	5,37	3,16	21,46	42,02	58,83
2.2.3 Ausbau wirtschaftsnaher Forschung im Hochschulbereich, etc.	66,93	36,92	23,65	11,87	55,16	35,34	50,20
<i>2.3 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung, IuK an Schule</i>							
2.3.1 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung	38,86	16,94	11,25	3,24	43,60	28,95	28,83
2.3.2 Computerausstattung an Schulen	25,56	10,96	9,13	8,69	42,86	35,72	95,16
<i>2.4 Städtische und lokale Infrastrukturen</i>							
2.4.1 Errichtung innerstädtischer Infrastrukturen zur Nutzung endogener Entwicklungspotenziale	25,78	11,24	10,73	8,40	43,61	41,62	78,25

Fortsetzung Tabelle 3.2.3

Schwerpunkt / Maßnahmebereiche / Maßnahmen	EFRE, in Mio. €	EFRE lt. Plan 2000-2002, in Mio. €	EFRE Bewilligungen, 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen 2000-2002, in Mio. €	Anteil an EFRE ins- gesamt, in %	Bewilligung an Plan 2000 -2006, in %	Auszahlung an Bewilligung, in %
<i>2.5 Verkehrsinfrastruktur</i>							
2.5.1 Instandsetzung, Neu- und Ausbau von verkehrswichtigen Landesstrassen und Brücken	203,26	88,16	99,76	77,14	43,38	49,08	77,33
2.5.2 Integriertes Konzept zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes	0,15	0,10	0,00	0,00	66,67	0,00	0,00
<b>3. Schutz und Verbesserung der Umwelt</b>	<b>270,92</b>	<b>119,52</b>	<b>113,73</b>	<b>79,07</b>	<b>44,12</b>	<b>41,98</b>	<b>69,53</b>
<i>3.1 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung</i>							
3.1.1 Wasserversorgung/ Abwasserentsorgung	257,49	113,77	111,25	77,51	44,18	43,21	69,67
<i>3.2 Luftreinhaltung, Emissionsminderung, Energieeffizienz</i>							
3.2.1 Agenda 21	2,68	1,15	0,30	0,18	42,86	11,19	59,56
<i>3.3 Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung</i>							
3.3.1 Umweltökonomie	3,58	1,53	0,77	0,31	42,86	21,51	40,12
<i>3.4 Revitalisierung von Industrie- und Bergbaubrachten, Konversionsflächen, öko. Ausgleichsmaßnahmen</i>							
3.4.1 Revitalisierung von Bergbaubrachten	7,16	3,07	1,41	1,08	42,86	19,69	76,42
<b>6. Technische Hilfe</b>	<b>7,42</b>	<b>3,22</b>	<b>1,25</b>	<b>0,72</b>	<b>43,39</b>	<b>16,85</b>	<b>57,66</b>
<b>EFRE Insgesamt</b>	<b>1.480,29</b>	<b>642,34</b>	<b>644,72</b>	<b>394,63</b>	<b>43,39</b>	<b>43,55</b>	<b>61,21</b>

Anmerkung: Zusammenfassung der EFRE-Ergebnisse der c4 der TAB-Data-Warehouse vom 17.1.2003, 21.1.2003, 29.1.2003, 4.2.2003, 11.2.2003, 25.2.2003.

Quelle: TMWAI, Berechnungen der GEFRA.

### **3.2.2.2 Materieller Vollzug**

Insgesamt wurden mit dem EFRE im Zeitraum von 2000 bis 2002 mehr als 11.000 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 3,455 Mrd. € unterstützt (vgl. Tabelle 3.2.4). Den größten Anteil daran hat der Schwerpunkt 1, die Förderung der gewerblichen Wirtschaft mit mehr als 10.000 Vorhaben und einem förderfähigen Investitionsvolumen von 2,865 Mrd. €, auf den Infrastrukturbereich entfallen 480 und auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt 435 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 0,419 Mrd. € bzw. 0,168 Mrd. €.

Im Bereich der Förderung der gewerblichen Wirtschaft wurden gut 6.000 Vorhaben zur Stärkung der unternehmerischen Potenziale der KMU durchgeführt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Maßnahmen zur Verbesserung des unternehmerischen Know-hows durch Beratungsdienstleistungen und Vorhaben zum Qualitätsmanagement. Jeweils etwa 2.000 Vorhaben dienten zum Aufbau des privaten Kapitalstocks bzw. zur Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft. Die Investitionsförderung im Rahmen der GA mit etwa 1000 Projekten weist ein förderfähiges Investitionsvolumen von 2,465 Mrd. € auf, die ungefähr 1000 Projekte des Landesinvestitionsprogramms weisen ein Fördervolumen von 92. Mio. € auf. Im Bereich der Förderung von Forschung und Entwicklung dienen etwa 800 Projekte der Erlangung von Schutz- und Patentrechten, weitere knapp 800 Projekte beinhalten Beratungsleistungen im Technologiebereich.

Bei der Infrastrukturausstattung dominieren mit gut 300 Projekten Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur, gefolgt von der Computerausstattung in Schulen (ungefähr 100 Projekte) und Vorhaben und Maßnahmen zum Ausbau der Hochschulinfrastruktur und der Infrastruktur für die Gewerbliche Wirtschaft. Der Auszahlungsstand variiert über die Maßnahmen stark. Er ist insbesondere dort hoch, wo eine Umsetzung der Projekte relativ einfach ist und gering in jenen Fällen, in denen es längere Planungshorizonte gibt.

Im Schwerpunkt Schutz und Verbesserung der Umwelt ist die Zahl der Förderfälle in den Bereichen Abwasser/Wasser und Abfallvermeidung etwa gleich hoch (jeweils ungefähr 200 Projekte). Auf den Bereich der Abwasserentsorgung bzw. der Wasserversorgung entfallen aber mehr als 95% des förderfähigen Investitionsvolumens.

Detaillierte Ergebnisse zu den Wirkungen und dem Zielerreichungsgraden der hier im Überblick dargestellten Ergebnisse der Förderung mit Mitteln des EFRE finden sich in Abschnitt D Ergebnis- und Wirkungsanalyse.

Tabelle 3.2.4: Förderergebnisse in den Maßnahmen des EFRE im Zeitraum 2000 bis 2002 im Überblick

Schwerpunkt / Maßnahmebereiche / Maßnahmen	EFRE Zahl der Vorhaben	EFRE Förderfähiges Investitionsvol. 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen Gesamt 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen Privat 2000-2002, in Mio. €
<b>1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU</b>	<b>10.082</b>	<b>2.865,83</b>	<b>1.475,51</b>	<b>1.105,12</b>
<i>1.1 Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, KMU</i>				
1.1.1 Produktive Investitionen GA	967	2.465,76	1.180,95	909,37
1.1.2 Produktive Investitionen außerhalb GA	971	91,96	79,04	66,25
<i>1.2 Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft</i>				
1.2.1 Technologieförderung, Informationsgesellschaft	465	250,65	167,62	112,56
1.2.2 Anwendungsorientierte Forschung	43	15,11	10,09	3,03
1.2.3 Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich	777	8,42	7,65	3,20
1.2.4 Förderung der Erlangung, Sicherung und Verwertung von Schutzrechten	808	1,86	1,66	0,86
<i>1.3 Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU</i>				
1.3.1 Erleichterung des Zugangs zu nat. und internat. Märkten, Messen und Ausstellungen; Marktanalysen	1.238	8,22	4,74	1,67
1.3.2 Beratungsdienstleistungen; Qualitätsmanagement	4.813	23,85	23,76	8,18
<b>2. Infrastrukturmaßnahmen</b>	<b>480</b>	<b>419,48</b>	<b>255,81</b>	<b>0,00</b>
<i>2.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur</i>				
2.1.1 Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft (1)	23	53,81	17,8	0,00
2.1.2 Touristische Infrastruktur	10	8,88	4,44	0,00
<i>2.2 Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, FuE und Informationstechnologien</i>				
2.2.1 Ausbau der Technologieinfrastruktur	2	18,49	0,00	0,00
2.2.2 Förderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen	4	11,90	6,78	0,00
2.2.3 Ausbau wirtschaftsnaher Forschung im Hochschulbereich, etc. (2)	15	54,57	26,23	0,00
<i>2.3 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung, IuK an Schulen</i>				
2.3.1 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung	10	25,05	4,76	0,00
2.3.2 Computerausstattung an Schulen	99	18,66	18,08	0,00
<i>2.4 Städtische und lokale Infrastrukturen</i>				
2.4.1 Errichtung innerstädtischer Infrastrukturen zur Nutzung endogener Entwicklungspotenziale (3)	5	19,52	15,58	0,00

Fortsetzung Tabelle 3.2.4

Schwerpunkt / Maßnahmebereiche / Maßnahmen	EFRE Zahl der Vorhaben	EFRE Förderfähiges Investitionsvol. 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen Gesamt 2000-2002, in Mio. €	EFRE Auszahlungen Privat 2000-2002, in Mio. €
<i>2.5 Verkehrsinfrastruktur</i>				
2.5.1 Instandsetzung, Neu- und Ausbau von verkehrswichtigen Landesstrassen und Brücken	312	208,60	162,14	0,00
2.5.2 Integriertes Konzept zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes	0	0,00	0,00	0,00
<b>3. Schutz und Verbesserung der Umwelt</b>	<b>435</b>	<b>167,97</b>	<b>113,01</b>	<b>0,51</b>
<i>3.1 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung</i>				
3.1.1 Wasserversorgung/ Abwasserentsorgung	205	163,17	110,22	0,00
<i>3.2 Luftreinhaltung, Emissionsminderung, Energieeffizienz</i>				
3.2.1 Agenda 21	23	1,13	0,58	0,34
<i>3.3 Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung</i>				
3.3.1 Umweltökonomie	192	1,5	0,58	0,17
<i>3.4 Revitalisierung von Industrie- und Bergbaubrachten, Konversionsflächen, öko. Ausgleichsmaßnahmen</i>				
3.4.1 Revitalisierung von Bergbaubrachten	15	2,17	1,63	0,00
<b>6. Technische Hilfe (4)</b>	<b>23</b>	<b>1,69</b>	<b>0,97</b>	<b>0,03</b>
<b>EFRE Insgesamt</b>	<b>11.020</b>	<b>3.454,97</b>	<b>1.845,30</b>	<b>1.105,66</b>

Anmerkung: (1) Summe aus 2.1.1 und 2.1.3; (2) Summe aus 2.2.3 und 2.2.5; (3) Summe aus 2.4.1 und 2.4.2; (4) Summe aus 6.1.1 und 6.1.2,  
 Quelle: TMWAI, Zusammenfassung der EFRE-Ergebnisse der Tabellen c4 der TAB-Data-Warehouse vom 17.1.2003, 21.1.2003, 29.1.2003, 4.2.2003, 11.2.2003,  
 25.2.2003.

### **3.3 ESF – Finanzplanung und Vollzug**

#### **3.3.1 Indikative Finanzplanung**

Zur Verwendung der ESF-Mittel, die in Bezug auf die öffentlichen Gesamtkosten kumuliert 1,235 Mrd. € ergeben, sind im Schwerpunkt 4 des OP insgesamt 6 Maßnahmenbereiche vorgesehen, die sich in 10 Maßnahmen aufgliedern (vgl. Tabelle 3.3.1). Auf der Ebene der Maßnahmenbereiche stehen drei Themen im Vordergrund: aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik (MB 4.1) mit 452 Mio. €, die Gesellschaft ohne Ausgrenzung (MB 4.2) mit 273 Mio. € und Maßnahmen im Bereich Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (MB 4.4) mit 238 Mio. €. Gemessen am Anteil der öffentlichen Gesamtkosten erhält Maßnahmenbereich 4.1 ca. 37% der Mittel, Maßnahmenbereich 4.2 kommt auf 22% und 4.4 auf ca. 19% der zur Verfügung stehenden Mittel aus öffentlichen Haushalten. Zusammen stehen demnach 78% der ESF-Mittel zur Verfügung, die restlichen 22% verteilen sich zum Großteil auf Maßnahmen zur Sicherstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (10%) und auf Maßnahmen der beruflichen und allgemeinen Bildung, lebenslanges Lernen (8%). Die Technische Hilfe und der Maßnahmenbereich „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ binden die restlichen 4%.

Betrachtet man die einzelnen Maßnahmen in den jeweiligen Maßnahmenbereichen, so dominieren bei den stark geförderten Maßnahmenbereichen Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen sowie Informationsangebote mit 54% in MB 4.1, 78% in MB 4.2 und 76% in MB 4.4, wobei letzterer besonderes Gewicht auf die berufliche Weiterbildung legt.

Tabelle 3.3.1: Mittelaufteilung über die Maßnahmen in den ESF-Schwerpunkten

Maßnahmebereiche/Maßnahmen	Öffentliche Gesamtkosten, in Mio. €	ESF, in Mio. €	National, in Mio. €	Anteil im jeweiligen Maßnahmenbereich an den öffentlichen Ge- samtkosten in %	Anteil der Maßnah- men an den öffentli- chen Gesamtkosten in %
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>451,67</b>	<b>316,17</b>	<b>135,50</b>	<b>100,00</b>	<b>36,58</b>
4.1.1 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	166,40	116,48	49,92	36,84	13,48
4.1.2 Qualifikation, Information und Beratung	244,86	171,40	73,46	54,21	19,83
4.1.3 Förderung der Beschäftigung	40,41	28,29	12,12	8,95	3,27
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>273,38</b>	<b>191,36</b>	<b>82,02</b>	<b>100,00</b>	<b>22,14</b>
4.2.1 Qualifikation, Information und Beratung	212,76	148,93	63,83	77,83	17,23
4.2.2 Förderung der Beschäftigung	60,62	42,43	18,19	22,17	4,91
<b>4.3 Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>	<b>95,09</b>	<b>66,56</b>	<b>28,53</b>	<b>100,00</b>	<b>7,70</b>
4.3.1 Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung	95,09	66,56	28,53	100,00	7,70
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>	<b>237,72</b>	<b>166,41</b>	<b>71,31</b>	<b>100,00</b>	<b>19,25</b>
4.4.1 Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	179,48	125,64	53,84	75,50	14,53
4.4.2 Förderung des Unternehmergeistes	58,24	40,77	17,47	24,50	4,72
<b>4.5 Chancengleichheit von Frauen u. Männern</b>	<b>118,86</b>	<b>83,20</b>	<b>35,66</b>	<b>100,00</b>	<b>9,63</b>
4.5.1 Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung u. Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	118,86	83,20	35,66	100,00	9,63
<b>4.6 Lokales Kapital für soziale Zwecke</b>	<b>11,89</b>	<b>8,32</b>	<b>3,57</b>	<b>100,00</b>	<b>0,96</b>
4.6.1 Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung	11,89	8,32	3,57	100,00	0,96
<b>6. Technische Hilfe</b>	<b>46,22</b>	<b>34,67</b>	<b>11,56</b>	<b>100,00</b>	<b>3,74</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>1.234,84</b>	<b>866,70</b>	<b>368,14</b>		<b>100,00</b>

Quelle: TMWAI, Berechnungen der GEFRA.

### **3.3.2 Vollzug der ESF-Förderung 2000-2002**

Im Folgenden wird nun der Vollzug der ESF-Förderung in den Jahren 2000 bis 2002 wiedergegeben, wobei zunächst der finanzielle und später der physische (materielle) Vollzug behandelt wird.

#### **3.3.2.1 Finanzieller Vollzug**

Bis zum 31.12.2002 wurden für die aus dem ESF unterstützten Vorhaben öffentliche Mittel im Umfang von 705,3 Mio. € bewilligt (vgl. Tabelle 3.3.2 und Tabelle 3.3.3). Hinzu kommen private Mittel von 68,8 Mio. €, die jedoch nach der Definition des Thüringer OP nicht in die Kofinanzierung eingehen.

Die bewilligten öffentlichen Mittel setzen sich zu 54,7% aus ESF-Mitteln (385,79 Mio. €) und zu 45,3% aus nationaler Kofinanzierung (319,52 Mio. €) zusammen.<sup>3</sup> Wie im Operationellen Programm geplant, stellte das Land ca. 10% der öffentlichen Mittel als Kofinanzierung. Überwiegend stammt die Kofinanzierung aus anderen Quellen, d. h. aus Mitteln des Bundes/der Bundesanstalt für Arbeit (23,2% der öffentlichen Mittel) und der Kommunen (11,4% der öffentlichen Mittel). Dies dokumentiert das erhebliche Ausmaß, in dem ESF-Projekte Thüringens gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit sowie - vor allem im Rahmen von Maßnahmen für Sozialhilfeempfänger - gemeinsam mit den Thüringer Kommunen realisiert werden.

Betrachtet man die einzelnen Maßnahmenbereiche in den sechs Politikfeldern zeigen sich im finanziellen Umsetzungsstand große Unterschiede (vgl. Tabelle 3.3.3). In den Politikfeldern A "Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik" (Maßnahmenbereich 4.1) und vor allem B "Gesellschaft ohne Ausgrenzung" (Maßnahmenbereich 4.2) fielen die Bindungsquoten (Anteil Bewilligungen am OP-Soll bis 2006) überdurchschnittlich aus; bei den anderen Politikfeldern lagen die Bindungsquoten zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt.

---

<sup>3</sup> Angegeben ist in diesem Abschnitt die nationale öffentliche Kofinanzierung in der tatsächlich angefallenen Höhe. Aufgrund technischer Unzulänglichkeiten des SFCP-Programms der Kommission kann die verausgabte Kofinanzierung im Zahlungsantragsverfahren zur Zeit nicht in voller Höhe eingegeben und elektronisch übermittelt werden.

Tabelle 3.3.2  
**Bewilligungen im Schwerpunkt 4 bis Ende 2002 nach Finanzierungsquellen, in Mio. €**

Maßnahme/Maßnahmenbereiche	Öffentliche Gesamtkosten	ESF-Mittel	Nationale Kofinanzierung	Anteil im jeweiligen Maßnahmenbereich an den öffentlichen Gesamtkosten in %	Anteil der Maßnahme an den öffentlichen Gesamtkosten in %
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>295,34</b>	<b>161,05</b>	<b>134,30</b>	<b>100,00</b>	<b>41,87</b>
4.1.1 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	166,61	97,08	69,53	56,41	23,62
4.1.2 Qualifikation, Information und Beratung	96,14	47,59	48,56	32,55	13,63
4.1.3 Förderung der Beschäftigung	32,59	16,38	16,21	11,03	4,62
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>226,68</b>	<b>120,67</b>	<b>106,01</b>	<b>100,00</b>	<b>32,14</b>
4.2.1 Qualifikation, Information und Beratung	219,83	116,43	103,40	96,98	31,17
4.2.2 Förderung der Beschäftigung	6,85	4,24	2,61	3,02	0,97
<b>4.3 Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>	<b>22,54</b>	<b>15,65</b>	<b>6,89</b>	<b>100,00</b>	<b>3,20</b>
4.3.1 Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung	22,54	15,65	6,89	100,00	3,20
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>	<b>130,52</b>	<b>72,68</b>	<b>57,85</b>	<b>100,00</b>	<b>18,51</b>
4.4.1 Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	31,53	17,45	14,08	24,16	4,47
4.4.2 Förderung des Unternehmergeistes	98,99	55,23	43,77	75,84	14,04
<b>4.5 Chancengleichheit von Frauen u. Männern</b>	<b>30,23</b>	<b>15,75</b>	<b>14,49</b>	<b>100,00</b>	<b>4,29</b>
4.5.1 Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung u. Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	30,23	15,75	14,49	100,00	4,29
<b>SP 4 gesamt</b>	<b>705,30</b>	<b>385,79</b>	<b>319,52</b>		<b>100,00</b>

Quelle: TMWAI, Referat 5.3

Tabelle 3.3.3  
**Finanzielle Abwicklung der ESF-Förderung im Zeitraum 2000-2002**

Maßnahmebereiche/Maßnahmen	ESF, in Mio. €	ESF Bewilligungen, 2000-2002, in Mio. €	ESF Ausgaben 2000-2002, in Mio. €	Bindungsquote in % (Anteil an den geplanten Mitteln bis 2006)	Tatsächlicher Mittelanteil bis 2002 in%	Geplanter Mittelanteil bis 2006 in %	Ausgaben an Bewilligung in %
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>316,17</b>	<b>161,05</b>	<b>101,32</b>	<b>50,9</b>	<b>41,7</b>	<b>38,0</b>	<b>69,91</b>
4.1.1 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	116,48	97,08	57,27	83,3	25,2	14,0	58,99
4.1.2 Qualifikation, Information und Beratung	171,40	47,59	29,53	27,8	12,3	20,6	62,05
4.1.3 Förderung der Beschäftigung	28,29	16,38	14,52	57,9	4,2	3,4	88,64
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>191,36</b>	<b>120,67</b>	<b>89,40</b>	<b>63,1</b>	<b>31,3</b>	<b>23,0</b>	<b>74,09</b>
4.2.1 Qualifikation, Information und Beratung	148,93	116,43	85,04	78,2	30,2	17,9	73,04
4.2.2 Förderung der Beschäftigung	42,43	4,24	4,36	10,0	1,1	5,1	102,83
<b>4.3 Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>	<b>66,56</b>	<b>15,65</b>	<b>14,51</b>	<b>23,5</b>	<b>4,1</b>	<b>8,0</b>	<b>92,72</b>
4.3.1 Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung	66,56	15,65	14,51	23,5	4,1	8,0	92,72
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>	<b>166,41</b>	<b>72,68</b>	<b>50,76</b>	<b>43,7</b>	<b>18,8</b>	<b>20,0</b>	<b>69,84</b>
4.4.1 Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	125,64	17,45	11,54	13,9	4,5	15,1	66,13
4.4.2 Förderung des Unternehmergeistes	40,77	55,23	39,22	135,5	14,3	4,9	71,01
<b>4.5 Chancengleichheit von Frauen u. Männern</b>	<b>83,20</b>	<b>15,75</b>	<b>9,81</b>	<b>18,9</b>	<b>4,1</b>	<b>10,0</b>	<b>62,29</b>
4.5.1 Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung u. Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	83,20	15,75	9,81	18,9	4,1	10,0	62,29
<b>4.6 Lokales Kapital für soziale Zwecke</b>	<b>8,32</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>
4.6.1 Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung	8,32	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0
<b>Insgesamt</b>	<b>832,03</b>	<b>385,80</b>	<b>265,80</b>	<b>46,40</b>			<b>68,90</b>

Quelle: TMWAI

Aus den unterschiedlichen Bindungsquoten folgt, dass die tatsächlichen Anteile der Politikfelder an der ESF-Förderung von denen abweichen, die das Operationelle Programm für die gesamte Förderperiode 2000 bis 2006 vorsieht. Aufgrund der in den ersten Jahren der Förderung gesetzten Schwerpunkte lag der Maßnahmenbereich 4.2 (Politikfeld B "Gesellschaft ohne Ausgrenzung") mit einem Anteil von 31,3% an den bis 2002 insgesamt bewilligten ESF-Mitteln von 386 Mio. € deutlich über dem OP-Sollwert (23,0%). Die Gesamtsumme liegt mit einem Anteil von 46% ebenfalls über dem Zielwert von 43% bis 2002. Auch beim Maßnahmenbereich 4.1 (Politikfeld A "Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik") lag der Ist-Anteil (41,7%) höher als der Soll-Anteil (38,0%). Der Anteil des Maßnahmenbereichs 4.4 (Politikfelds D "Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist") an den ESF-Mitteln unterschritt mit 18,8% den Zielwert von 20,0% leicht. Bei den Maßnahmenbereichen 4.3 und 4.5 (Politikfeldern C "Lebenslanges Lernen" und E "Chancengleichheit") betrug der Anteil an den ESF-Bewilligungen jeweils 4,1% bei Zielwerten von 8,0% bzw. 10,0%. Im Maßnahmenbereich 4.6 (Politikfeld F "Lokales Kapital für soziale Zwecke"), das nur einen geringen Anteil (1%) an der ESF-Förderung besitzt, wurde die Förderung erst 2003 aufgenommen.

Innerhalb der Maßnahmenbereiche 4.1 und 4.4 (Politikfelder A und D) unterscheidet sich die Mittelbindung zwischen den Maßnahmen in erheblichem Maße.

- In der auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausgerichteten Maßnahme 4.1.1 des Politikfelds A wurden 25,2% der ESF-Mittel bewilligt, während der OP-Zielwert bei 14,0% liegt. Die hohe Inanspruchnahme der Maßnahme folgt im Wesentlichen aus dem intensiven Einsatz des ESF an der "2. Schwelle" und aus der in 2002 erfolgten Aufnahme der "Zukunftsinitiative Lehrstelle" (ZIL) in die ESF-Förderung. Die präventiven Förderansätze zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit der Maßnahme 4.1.2 hatten hingegen bislang nicht den im OP geplanten finanziellen Anteil (Ist 12,3%, Soll 20,6%).
- Die Förderung der Anpassungsfähigkeit in Maßnahme 4.4.1 im Politikfeld D betrug in den ersten drei Jahren lediglich 4,5% aller bewilligten ESF-Mittel, während der OP-Sollwert bei 15,1% liegt. Demgegenüber wurde für die Förderung des Unternehmergeistes in Maßnahme 4.4.2 (im Wesentlichen Existenzgründungshilfen) 14,3% der ESF-Mittel bewilligt, während der Plananteil bei 4,9% liegt. Diese wechselseitige Soll-Ist-Diskrepanz gibt Hinweise auf einen nicht bedarfsgerechten "Policy-Mix" innerhalb des Politikfelds D. Der Planwert von 15,1% der ESF-Mittel für die Förderung der Anpassungsfähigkeit kann auf jeden Fall als ehrgeizig gelten, spielte doch die Förderung der berufsbegleitenden Weiterbildung für Beschäftigte in den Jahren vor 2000 für den Thüringer ESF nur eine untergeordnete Rolle. Umgekehrt muss der Anteil von lediglich 4,9% der geplanten ESF-Mittel für die Existenzgründerför-

derung als gering erscheinen, bedenkt man den hohen Stellenwert, den die Existenzgründerförderung schon in der letzten Förderperiode hatte.

In den bislang wenig ausgelasteten Maßnahmen 4.4.1 (Anpassungsfähigkeit), 4.3.1 (Verbesserung der Systeme der beruflichen Bildung) und 4.5.1 (spezifische Chancengleichheitsförderung) konnte im Jahr 2002 gegenüber den Vorjahren eine merkliche Ausweitung des Bewilligungsvolumens erreicht werden. Bei den Maßnahmen 4.3.1 und 4.5.1 ging dies auf die Neuordnung von Förderinstrumenten zu diesen Maßnahmen zurück.<sup>4</sup>

Betrachtet man neben den Bewilligungen auch die Verausgabungen (tatsächlich getätigte Ausgaben) bis 2002 in Höhe von 265,80 Mio. €, konnte, gemessen am OP-Zielwert für die gesamte Förderperiode 2000 bis 2006 (ohne Technische Hilfe), bis Ende 2002 bei den ESF-Mitteln ein Bindungsstand von 46,4% und ein Verausgabungsstand von 31,9% verzeichnet werden.

Die Verausgabungen beliefen sich bis zum 31.12.2002 nach den beim ESF-Referat im TMWAI vorliegenden Meldungen auf 500,9 Mio. €, davon 265,8 Mio. € ESF-Mittel (siehe Tabelle 3.3.4). Der von der Zahlstelle bescheinigte Betrag für den Zahlungsantrag an die Kommission von Februar 2003 liegt mit 497,2 Mio. € Gesamtausgaben bzw. 263,8 Mio. € ESF-Mittel etwas niedriger.

---

<sup>4</sup> Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung und Ausbildungsverbünde zu Maßnahme 4.3.1, Existenzgründungen von Frauen ab 45 zu Maßnahme 4.5.1.

Tabelle 3.3.4  
**Verausgaben im Schwerpunkt 4 bis Ende 2002 nach Finanzierungsquellen, in Mio. €**

Maßnahme/Maßnahmenbereiche	Öffentliche Gesamtkosten	ESF-Mittel	Nationale Kofinanzierung	Anteil im jeweiligen Maßnahmenbereich an den öffentlichen Gesamtkosten in %	Anteil der Maßnahme an den öffentlichen Gesamtkosten in %
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>191,66</b>	<b>101,32</b>	<b>90,32</b>	<b>100,00</b>	
4.1.1 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	98,26	57,27	40,99	51,27	19,62
4.1.2 Qualifikation, Information und Beratung	62,47	29,53	32,92	32,59	12,47
4.1.3 Förderung der Beschäftigung	30,93	14,52	16,41	16,14	6,18
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>162,71</b>	<b>89,40</b>	<b>73,31</b>	<b>100,00</b>	
4.2.1 Qualifikation, Information und Beratung	155,05	85,04	70,01	95,29	30,96
4.2.2 Förderung der Beschäftigung	7,66	4,36	3,302	4,70	1,53
<b>4.3 Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>	<b>21,49</b>	<b>14,51</b>	<b>6,97</b>	<b>100,00</b>	
4.3.1 Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung	21,49	14,51	6,97	100,00	4,29
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>	<b>104,12</b>	<b>50,76</b>	<b>53,36</b>	<b>100,00</b>	
4.4.1 Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	21,24	11,54	9,7	20,40	4,24
4.4.2 Förderung des Unternehmergeistes	82,88	39,22	43,66	79,60	16,55
<b>4.5 Chancengleichheit von Frauen u. Männern</b>	<b>20,89</b>	<b>9,81</b>	<b>11,07</b>	<b>100,00</b>	
4.5.1 Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung u. Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	20,89	9,81	11,07	100,00	4,17
<b>SP 4 gesamt</b>	<b>500,88</b>	<b>265,81</b>	<b>235,03</b>		<b>100,00</b>

Quelle: TMWAI, Referat 5.3

### 3.3.2.2 Materieller Vollzug

Bis Ende 2002 traten 97.013 Teilnehmer in die Förderung aus dem ESF ein.<sup>5</sup> Nach Politikfeldern differenziert, entfallen die höchsten Teilnehmerzahlen auf die Maßnahmenbereiche 4.1 (Politikfeld A "Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik") und 4.4 (Politikfeld D "Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist") mit ca. 34.000 und ca. 33.000 Eintritten bzw. jeweils einem guten Drittel der Eintritte (siehe Tabelle 3.3.5). Demgegenüber machte der Maßnahmenbereich 4.2 (Politikfeld B), das finanziell bislang die größte Bedeutung hatte, ca. 18.000 Teilnehmereintritte bzw. ein knappes Fünftel aller Eintritte aus. Dass sich die Teilnehmeranteile von den Finanzanteilen der Politikfelder deutlich unterscheiden, ergibt sich aus verschiedenen Laufzeiten und Teilnehmerkosten. Die Pro-Kopf-Teilnehmerkosten waren im Maßnahmenbereich 4.4 (Politikfeld D) am niedrigsten, im Maßnahmenbereich 4.2 (Politikfeld B) am höchsten. Die hohe Eintrittszahl im Maßnahmenbereich 4.5 (Politikfeld E) von ca. 11.000 (11,5% der Eintritte bei 4,1% der Mittel) folgt daraus, dass in dieser Maßnahme vier Fünftel der Eintritte auf zwei große Projekte mit Beratungscharakter und niedriger Stundenzahl pro Teilnehmer entfielen.

---

<sup>5</sup> Die hier ausgewiesene Teilnehmerzahl liegt um ca. 4.000 über den Wert, der sich aus der Addition der Angaben der drei Jahresberichte ergibt. Grund sind die an den Projektstammblätern der Jahre 2000 und 2001 durchgeführten Plausibilisierungs- und Korrekturarbeiten, die zum Teil erst nach der - sehr frühen - Erstellung des Durchführungsberichts zum Jahr 2001 durchgeführt werden konnten. Es ist davon auszugehen, dass die Halbzeitbewertung die tatsächlichen Teilnehmerzahlen präzise wiedergibt. Für das Jahr 2002 gehen Durchführungsbericht und Halbzeitbewertung von denselben Teilnehmerzahlen aus.

Tabelle 3.3.5  
Eintritte bis Ende 2002 nach Maßnahmebereichen und Maßnahmen

Maßnahmebereich/Maßnahme	Eintritte		
	Anzahl	Anteil	Vergleich: Anteil an ESF-Bewilligungen*
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik (A)</b>	<b>34.389</b>	<b>35,4%</b>	<b>41,7%</b>
Maßnahme 4.1.1	19.034	19,6%	25,2%
Maßnahme 4.1.2	9.551	9,8%	12,3%
Maßnahme 4.1.3	5.804	6,0%	4,2%
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung (B)</b>	<b>18.256</b>	<b>18,8%</b>	<b>31,3%</b>
Maßnahme 4.2.1	17.167	17,7%	30,2%
Maßnahme 4.2.2	1.089	1,1%	1,1%
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (D)</b>	<b>33.234</b>	<b>34,3%</b>	<b>18,8%</b>
Maßnahme 4.4.1	20.381	21,0%	4,5%
Maßnahme 4.4.2	12.853	13,2%	14,3%
<b>4.5 Chancengleichheit (E)</b>	<b>11.134</b>	<b>11,5%</b>	<b>4,1%</b>
<b>gesamt*</b>	<b>97.013</b>	<b>100,0%</b>	<b>95,9%</b>

\*die verbleibenden 4,1% der Bewilligungen entfallen auf den Maßnahmebereich 4.3 (Politikfeld C)

Quelle: Daten des ESF-Begleitsystems (Projektstammlblätter), eigene Berechnungen

## **3.4 EAGFL/A – Finanzplanung und Vollzug**

### **3.4.1 Indikative Finanzplanung**

Die indikative Finanzplanung des EAGFL/A wurde 2002 verändert. Die OP-Änderung hat zu einer Neuverteilung der Mittel in Schwerpunkt 5 geführt. Die in Tabelle 3.4.1 ausgewiesenen Finanzdaten beziehen sich auf das OP nach der durchgeführten Änderung. Die öffentlichen Ausgaben des EAGFL/A wurden um netto 103,88 Mio. € auf 726,55 Mio. € reduziert. Die Reduktion betrifft ausschließlich die nationale Kofinanzierung, der Mittelansatz an EU-Finanzmittel blieb konstant. Die Ursache für diese Kürzung war ein im OP genehmigter Förderbereich „Erstattung von Altverpflichtungen“ lt. VO (EG) 950/97, der wegen der erst im Jahr 2001 verabschiedeten Verordnung VO (EG) 438/2001 seitens der Verwaltung nicht realisierbar war. Mit der OP-Änderung haben sich die Rangordnung nach Ausgabenanteilen im EAGFL/A insbesondere für die Maßnahme 5.1.1 bzw. A verändert. Sie rangiert finanziell jetzt hinter der Dorferneuerung. Darüber hinaus ist das Gewicht der Flurbereinigung gestiegen. Grundsätzlich stimmt weiterhin die finanzielle Ausgabenstruktur mit den zentralen Intentionen des Schwerpunktes überein, denn einerseits wird die Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, andererseits der ländliche Raum durch zahlreiche Fördermaßnahmen unterstützt.

Lässt man die Technische Hilfe außen vor, kommen dem Maßnahmenbereich zur Entwicklung der Produktionsstruktur (MB 5.1) mit 326 Mio. € und dem Maßnahmenbereich der ländlichen Entwicklung (MB 5.2) mit 399 Mio. € jeweils fast die Hälfte der öffentlichen Fördergelder zu. MB 5.1 erhält dabei mit 45% ca. 10% weniger als der MB 5.2 mit 55%. In beiden Maßnahmenbereichen konzentrieren sich über 60% der Mittel auf je eine Maßnahme. Die Entwicklung der Produktionsstruktur soll im Wesentlichen über Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Maßnahme 5.1.1 bzw. A) vorangebracht werden; analog hierzu stehen geförderte Aktivitäten bei der Dorferneuerung und -entwicklung sowie beim Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes (Maßnahme 5.2.2 bzw. O) im Zentrum der förderpolitischen Strategie. Weiterhin spielen die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse (Maßnahme 5.1.3 bzw. G) bzw. die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (Maßnahme 5.1.5 bzw. I) mit 20 bzw. 13% in MB 5.1, sowie die Flurbereinigung (Maßnahme 5.2.1 bzw. K) mit 13% und die Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur (Maßnahme 5.2.4 bzw. R) in MB 5.2 mit 11% der für die jeweiligen Maßnahmenbereiche zur Verfügung stehenden Mittel eine relativ starke Rolle.

Tabelle 3.4.1: **Mittelaufteilung über die Maßnahmen in den EAGFL/A-Schwerpunkten**

<b>Maßnahmebereiche/Maßnahmen</b>	<b>Öffentliche Gesamtkosten, in Mio. €</b>	<b>EAGFL/A, in Mio. €</b>	<b>National, in Mio. €</b>	<b>Anteil im jeweiligen Maßnahmenbereich an den öffentlichen Ge- samtkosten in %</b>	<b>Anteil der Maßnahme an den öffentlichen Gesamtkosten in %</b>
<b>5.1 Produktionsstruktur</b>	<b>325,93</b>	<b>243,80</b>	<b>84,12</b>	<b>100,00</b>	<b>44,86</b>
5.1.1 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	206,45	154,84	51,61	63,34	28,42
5.1.2 Berufsbildung	7,16	5,37	1,79	2,20	0,99
5.1.3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse	63,27	45,31	17,96	19,41	8,71
5.1.4 Vermarktung von landw. Qualitätserzeugnissen	8,95	6,71	2,24	2,75	1,23
5.1.5 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	42,10	31,57	10,52	12,90	5,79
<b>5.2 Ländliche Entwicklung</b>	<b>398,62</b>	<b>287,30</b>	<b>111,33</b>	<b>100,00</b>	<b>54,86</b>
5.2.1 Flurbereinigung	51,10	38,33	12,78	12,92	7,03
5.2.2 Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländl. Kulturerbes	287,29	203,88	83,41	72,02	39,54
5.2.3 Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftl. und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen	12,99	9,74	3,24	3,26	1,79
5.2.4 Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur	42,14	31,52	10,62	10,57	5,80
5.2.5 Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes	5,10	3,83	1,28	1,28	0,70
<b>Insgesamt</b>	<b>726,55</b>	<b>531,10</b>	<b>195,4585</b>		<b>100,00</b>
<b>6. Technische Hilfe</b>	<b>(10,74)</b>	<b>(8,05)</b>	<b>(2,69)</b>	<b>(100,00)</b>	

Quelle: : TMWAI, Berechnungen der GEFRA

### **3.4.2 Vollzug der EAGFL/A-Förderung 2000-2002**

Nachfolgend folgt ein kurzer Überblick über den finanziellen und materiellen Vollzug im Schwerpunkt 5 bis 2002.

#### **3.4.2.1 Finanzieller Vollzug**

Nachdem aufgrund der späten Genehmigung des OP für den Freistaat Thüringen die skizzierten Interventionen zunächst stockend anliefen, hat die Förderpolitik inzwischen eine beachtliche Dynamik entwickelt, die sich auch entlang der Ausgabenentwicklung im Schwerpunkt 5 ablesen lassen. Drei Ausgabengruppen unterscheiden sich von der Höhe der öffentlichen Gesamtkosten substantiell (vgl. Tabelle 3.4.2):

- An der Spitze der Ausgaben stehen die Dorferneuerung (Maßnahme 5.2.2 bzw. O) mit rund 104 Mio. €, gefolgt von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Maßnahme 5.1.1 bzw. A) mit knapp 60 Mio. €.
- Ein zweite Gruppe von Maßnahmen bewegt sich im Intervall von 24 Mio. € und 9 Mio. €. Dies sind die Flurbereinigung (Maßnahme 5.2.1 bzw. K, rd. 24 Mio. €), die Förderung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur (Maßnahme 5.2.4 bzw. R, 16 Mio. €), forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme 5.1.5 bzw. I, 17 Mio. €) sowie die Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Maßnahme 5.1.3 bzw. G, 9 Mio. €).
- Das geringste Ausgabenniveau erreichen die Maßnahmen zur Einkommensdiversifizierung (Maßnahme 5.2.3 bzw. P, 1,2 Mio. €), Vermarktungsförderung (Maßnahme 5.1.4 bzw. M, 1,1 Mio. €), Umweltschutz (Maßnahme 5.2.5 bzw. T, 1 Mio. €) und Berufsbildung (Maßnahme 5.1.2 bzw. C, 0,5 Mio. €).

Tabelle 3.4.2  
**Ausgaben für den OP-Schwerpunkt 5 (EAGFL/A) im Zeitraum 2000-2002**

<b>Maßnahmebereiche/Maßnahmen</b>	<b>Öffentliche Gesamtkosten, in Mio. €</b>	<b>EAGFL/A, in Mio. €</b>	<b>National, in Mio. €</b>	<b>Anteil im jeweiligen Maßnahmenbereich an den öffentlichen Ge- samtkosten in %</b>	<b>Anteil der Maßnahme an den öffentlichen Gesamtkosten in %</b>
<b>5.1 Produktionsstruktur</b>	<b>87,40</b>	<b>65,22</b>	<b>22,15</b>	<b>100,00</b>	<b>37,47</b>
5.1.1 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	59,59	44,70	14,89	68,18	25,55
5.1.2 Berufsbildung	0,53	0,39	0,13	0,61	0,23
5.1.3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse	9,06	6,48	2,57	10,37	3,88
5.1.4 Vermarktung von landw. Qualitätserzeugnissen	1,15	0,86	0,29	1,32	0,49
5.1.5 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	17,07	12,79	4,27	19,53	7,32
<b>5.2 Ländliche Entwicklung</b>	<b>145,87</b>	<b>97,60</b>	<b>48,23</b>	<b>100,00</b>	<b>62,54</b>
5.2.1 Flurbereinigung	23,62	16,47	7,11	16,19	10,13
5.2.2 Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländl. Kulturerbes	103,70	67,83	35,87	71,09	44,46
5.2.3 Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftl. und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen	1,24	0,93	0,31	0,85	0,53
5.2.4 Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur	16,23	11,56	4,67	11,13	6,96
5.2.5 Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes	1,08	0,81	0,27	0,74	0,46
<b>Insgesamt</b>	<b>233,26</b>	<b>162,82</b>	<b>70,40</b>		<b>100,00</b>

Quelle: Thüringer Landesverwaltungsamt.

Insgesamt wurden im Schwerpunkt 5 rund 233 Mio. € in der ersten Hälfte der Förderperiode 2000-2002 ausgezahlt (vgl. Tabelle 3.4.2). Bezieht man diese ausgezahlten Mittel auf die insgesamt bis 2006 im Schwerpunkt 5 verplanten Ausgaben in Höhe von rund 727 Mio. €, ergibt sich eine Auszahlungsquote von 32 %. Die finanzielle Wirksamkeit wird allerdings besser dokumentiert, wenn die bereits bewilligten E-AGFL/A-Mittel in Höhe von insgesamt rund 221 Mio. € auf die geplanten E-AGFL/A-Ausgaben bezogen werden (vgl. Tabelle 3.4.3). Diese liegen bei 41 %.

Wie in Tabelle 3.4.3 zu erkennen ist, liegen die tatsächlichen Mittelanteile im Maßnahmenbereich 5.1 unterhalb der geplanten Werte von 2000 bis 2006, während diese im Maßnahmenbereich 5.2 die tatsächlichen Werte unterschreiten. Die Maßnahmen zur Produktionsstruktur haben im Durchschnitt ca. 8% weniger Mittel erhalten als geplant und die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung haben im Durchschnitt ca. 8% mehr Mittel erhalten.

Die Bindungsquoten (Bewilligung EAGFL/A-Mittel bis 2002 an geplanten Mitteln bis 2006) in den einzelnen Maßnahmen stellen sich wie folgt dar:

- Die Spitzengruppe bilden Maßnahmen 5.2.2 bzw. O und 5.2.1 bzw. K mit jeweils (50 %).
- Eine zweite Gruppen stellen die Maßnahmen 5.1.5 bzw. I (42 %), 5.2.4 bzw. R (40 %) und 5.1.1 bzw. A (39 %) dar.
- Unterdurchschnittlich sind die Quoten der Maßnahmen 5.2.5 bzw. T (25 %), 5.1.4 bzw. G (17 %), 5.2.3 bzw. P (12 %).
- Stark unterdurchschnittlich verläuft die Bewilligung bei 5.1.2 bzw. C (8 %).

Wie die letzte Spalte zeigt, liegen die Ausgabenquoten bzgl. der bewilligten Mittel z.T. noch deutlich unter 100%.

Tabelle 3.4.3: Plan- und Istausgaben im OP-Schwerpunkt 5 (EAGFL/A) in Mio. €

Schwerpunkt/Maßnahmen	EAGFL/A lt. Plan 2000-2006, in Mio. €	EAGFL/A Bewilligungen 2000-2002, in Mio. €	EAGFL/A Ausgaben 2000-2002, in Mio. €	Bindungsquote (Anteil Bewilligung am Plan) in %	Tatsächlicher Mittelanteil bis 2002	Geplanter Mittelanteil bis 2006 in %	Ausgaben an Bewilligung in %
<b>5.1 Produktionsstruktur</b>	<b>243,80</b>	<b>84,39</b>	<b>65,22</b>	<b>34,61</b>	<b>37,65</b>	<b>45,89</b>	<b>77,28</b>
5.1.1 Investitionen in landw. Betrieben	154,84	61,08	44,70	38,69	27,10	29,15	73,18
5.1.2 Berufsbildung	5,37	0,43	0,39	8,24	0,20	1,01	90,69
5.1.3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse	45,31	8,46	6,48	18,67	3,83	8,53	76,60
5.1.4 Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen	6,71	1,16	0,86	17,35	0,52	1,26	74,14
5.1.5 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	31,57	13,26	12,79	41,99	6,00	5,94	96,46
<b>5.2 Ländliche Entwicklung</b>	<b>287,30</b>	<b>141,19</b>	<b>97,60</b>	<b>49,14</b>	<b>62,36</b>	<b>54,09</b>	<b>69,13</b>
5.2.1 Flurbereinigung	38,33	19,38	16,47	50,55	8,77	7,22	84,98
5.2.2 Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländl. Kulturerbes	203,88	106,89	67,83	52,42	46,90	38,39	63,45
5.2.3 Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftl. und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen	9,74	1,24	0,93	11,63	0,51	1,83	82,30
5.2.4 Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur	31,52	12,69	11,56	40,26	5,74	5,93	91,10
5.2.5 Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes	3,83	0,99	0,81	25,34	0,44	0,72	83,51
<b>Summe</b>	<b>531,10</b>	<b>225,58</b>	<b>162,82</b>	<b>42,47</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>72,18</b>

Quelle: TMNLU; Die EAGFL/A-Ausgaben entsprechen dem fünftem Zahlungsantrag.

### 3.4.2.2 Materieller Vollzug

Die Maßnahmen im Schwerpunkt 5 wurden in insgesamt 13.740 Förderfällen umgesetzt, die sich auf die einzelnen Förderbereiche wie in der folgenden Tabelle 3.4.4 dargestellt verteilen:

Tabelle 3.4.4  
Gesamtzahl der Förderfälle

Maßnahme	Förderfälle 2000 - 2002
5.1.1 (A)	1.845
5.1.2 (C)	1.000
5.1.3 (G)	38
5.1.4 (M)	108
5.1.5 (I)	2.717
5.2.1 (K)	775
5.2.2 (O)	6.808
5.2.3 (P)	153
5.2.4 (R)	271
5.2.5 (T)	25
<b>Summe</b>	<b>13.740</b>

Quelle: TMNLU

In der ersten Hälfte der Förderperiode konzentrierten sich die Förderfälle insbesondere auf die Bereiche der Maßnahmen 5.2.2 (O), 5.1.1 (A) und 5.1.5 (I).

Bisher können insgesamt 6.808 Förderfälle in der Maßnahme 5.2.2 (O) verzeichnet werden, über die in Thüringen die Förderrichtlinien „Dorferneuerung“ (RL 130) und „Erhaltung und Stärkung des ländlichen Raums“ (RL 102) abgewickelt werden. Letztere fördert Dörfer und Vereine. Der Löwenanteil der finanziellen Ressourcen fließt mit 96 % der ausgegebenen Mittel in die Dorferneuerung, die rund 450 Dörfer fördert. Dabei stehen Infrastrukturinvestitionen (Straßen, Verkehr, Plätze, Leuchten, Gemeinschaftseinrichtungen), Investitionen in öffentliche und private Bausubstanz und sonstige Maßnahmen (z.B. Freizeit und Fremdenverkehr) im Vordergrund. Rund 58 % aller Maßnahmen zielen auf die Sanierung der Bausubstanz ab. Etwa 25 % der Aktivitäten in der Dorferneuerung konzentrieren sich auf Infrastrukturmaßnahmen. Die übrigen 17 % verteilen sich auf kleinere Förderfälle, wobei hier insbesondere die Betreuung von Zuwendungsempfängern mit 513 Maßnahmen ( $\approx 9$  %) hervorzuheben ist.

Im Rahmen der Maßnahme 5.1.1 (A) werden über die Förderrichtlinien 134 und 302 insgesamt 1.845 Vorhaben zu „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ gefördert. Bezogen auf die Zahl der Förderfälle und die verausgabten Mittel dominiert die Unterstützung von Investitionen mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzsicherung und Tierhaltung (RL 302 Teil A). Hier sind 1.324 Förderfälle zu verzeichnen, die die Anpassung an sich ändernde Marktbedingungen und politisch gesetzte Bedingungen erleichtern sollen. Die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben dient vor allem der Einkommenssicherung, der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und dem Umwelt- und Tierschutz. Betriebswirtschaftliche Effekte und Umweltschutzeffekte der Förderung lassen sich kaum anhand von Wirkungsindikatoren belegen, weil der Zusammenhang zwischen diesen Effekten und der einzelbetrieblichen Förderung nicht aufgezeigt werden kann.

Im Maßnahmenbereich 5.1.5 (I) verfolgt die Förderung das Ziel, zum einen über die Stimulierung der Nachfrage nach Holz, zum anderen über die rationelle Nutzung des Forstes (Wegebau) die Forstwirtschaft des Freistaates zu fördern. Diese Anliegen werden durch die beiden Förderrichtlinien 133 und 304 in bislang 2.717 Förderfällen umgesetzt. Bei der Förderung von Verarbeitung (RL 133) und Vermarktung wurden insgesamt 112 Unternehmen unterstützt. Mit 63 % der Förderfälle dominieren Verarbeitung und Vermarktung, der Rest entfällt auf die Unterstützung der energetischen Verwertung von Holz. Im Rahmen der RL 304 wurden 2.605 Fördermaßnahmen ergriffen. Im Vordergrund steht die Förderung von Jungbeständen mit 1.525 Fällen ( $\approx 59\%$ ), dann folgen Waldumbaumaßnahmen (568 Fälle bzw.  $\approx 22\%$ ).

Die Maßnahmen 5.2.1 (K) zur Flurbereinigung und 5.2.4 (R) zur Infrastruktur verzeichnen zwar relativ wenig Förderfälle, aber wie der Stand des finanziellen Vollzugs zeigte, herrscht dort eine hohe bis sehr hohe Förderintensität. Dies gilt nicht für die Förderfälle im Bereich Bildung (Maßnahme 5.1.2 bzw. C), wo bisher nur ein geringer finanzieller Abruf erfolgte. Hingegen bleiben bisher die Maßnahmen 5.2.5 (T) zum Umwelt- und Tierschutz, 5.1.3 (G) zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, 5.1.4 (M) zur Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen und 5.2.3 (P) zum Agrartourismus aus materieller als auch aus finanzieller Hinsicht im Hintergrund.

## **Teil A: Strategieanalyse**

## 4. Analyse früherer Bewertungsergebnisse

Angesichts des hohen finanziellen Gesamtvolumens, das im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung nach Thüringen fließt, besteht ein großes Interesse an einer effizienten und effektiven Verwendung der Finanzmittel. Um dieses Interesse zu befriedigen, ist die wissenschaftliche Evaluierung der Förderprogramme vor Beginn, zur Mitte und am Ende der Förderperiode Teil der Durchführungsbestimmungen des OPs Thüringen und für die Qualitätsbeurteilung der Förderung ausschlaggebend.<sup>6</sup> Die Handlungsempfehlungen stellen als Essenz der Evaluierungsarbeit zum einen auf die Beseitigung von Wachstumshindernissen ab und beinhalten zum anderen strategiekonforme Vorschläge zur Anpassung bzw. Neugestaltung von Maßnahmen. Insgesamt dienen die Handlungsempfehlungen dazu, die in den Leitlinien der EU-Kommission und im OP genannten Oberziele des EFRE-, ESF- und EAGFL/A-Einsatzes der wirtschaftlichen Konvergenz durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum und der Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu erreichen. Dies geschieht unter Berücksichtigung des komplexen Zielkatalogs bestehend aus strategischen Zielen, Integrationszielen und Querschnittszielen.

Im Rahmen der Analyse früherer Bewertungsergebnisse folgt nun ein Überblick über die wichtigsten Handlungsempfehlungen der Evaluierungen der vorangegangenen Förderperiode 1994-1999. Dabei wird zwischen solchen Empfehlungen unterschieden, die auf die Struktur der Förderung abzielen und solchen, die Probleme einzelner Maßnahmen ansprechen. Dabei wird insbesondere aufgezeigt, wo in der Vergangenheit zwischen angewandter Politik- und empfohlener Wissenschaftsstrategie Abweichungen bestanden haben, ob ggf. Anpassungsprozesse eingeleitet wurden und mit welchem Erfolg dies geschah. Ob Einflussfaktoren, die laut früheren Evaluierungen negative Folgen für die Wirkung der Fördermaßnahmen hatten, in der Zwischenzeit an Gewicht verloren haben, wird ebenfalls angesprochen. Des Weiteren kommt der Abbau von Behinderungen der Evaluierungsarbeit insbesondere in Bezug auf die Datenlage zur Sprache.

Der Aufbau von Kapitel 4 ist wie folgt: Zunächst stehen in Abschnitt 4.1 die abgegebenen Handlungsempfehlungen der EFRE-Evaluierung im Vordergrund, bevor in Abschnitt 4.2 die Politikberatung des ESF in Thüringen thematisiert wird. Im An-

---

<sup>6</sup> Eine wichtige Aufgabe der Politik-Evaluierung besteht in der Abgabe von Handlungsempfehlungen. Dadurch werden Wege aufgezeigt, wie die angesprochenen Probleme der aktuellen Politikstrategie zu lösen sind. Der Erfolg der Politikberatung misst sich entsprechend am Erfolg der empfohlenen Maßnahmen im Wirtschaftsprozess. Oftmals stimmen die langfristig ausgerichteten Empfehlungen nicht mit den kurzfristigen Zielen von Politikvertretern überein. Aus diesem Grund sollten die den Handlungsempfehlungen zugrunde liegende Strategie transparent und die Notwendigkeit der Umsetzung von Handlungsempfehlungen deutlich werden. Diese sollte auf empirisch fundierten und damit relevanten Theorien beruhen und klar erkennen lassen, welche Ziele mit Hilfe welcher Maßnahmen erreicht werden können. Politische Durchsetzbarkeit darf dagegen keine Rolle spielen. Vg. Donges (2002), S. 246.

schluss folgt in Abschnitt 4.3 eine Darstellung der Handlungsempfehlungen vorangegangener EAGFL/A-Evaluierungen.

#### **4.1 Handlungsempfehlungen zum EFRE**

Für die Förderperiode 1994-1999 liegen für den EFRE eine Zwischenbewertung und eine Ex-Post-Bewertung vor, in denen Vorschläge und Empfehlungen für die Durchführung der weiteren Förderung gemacht werden. Darüber hinaus enthält die Ex-Ante-Bewertung für die Förderperiode 2000-2006 Hinweise. Im Folgenden werden die Vorschläge dargestellt. Es wird unterschieden zwischen strukturellen Empfehlungen und maßnahmebezogenen Empfehlungen, und danach, ob die Empfehlungen Eingang in den Programmplanungsprozess gefunden haben. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Evaluierungsergebnisse in Thüringen auf fruchtbaren Boden fallen und eine Vielzahl der Empfehlungen Eingang in den Programmplanungsprozess des EFRE gefunden haben.

a) Strukturelle Empfehlungen, die Eingang in die Förderperiode 2000 bis 2006 gefunden haben:

- Der Policy-Mix zwischen Investitions- und Infrastrukturförderung erhält im aktuellen OP im Vergleich zum OP der Förderperiode 1994 – 1999 eine transparentere Struktur. Es gelingt eine bessere funktionale Zuordnung der Maßnahmenbereiche, weil in den Schwerpunkten 1 und 2 eine klarere Trennung zwischen investiven und infrastrukturbezogenen Maßnahmen erfolgt. Das Vorbild dieser Struktur findet sich in den Gliederungen der Halbzeit- und der Endevaluierung des OPs 1994-1999. Daneben konzentrieren sich im neuen Schwerpunkt „Schutz und Verbesserung der Umwelt“ drei Maßnahmenbereiche, die zwischen 1994 und 1999 Aspekte des Umweltschutzes betrafen (GEFRA (1997) S. 56, (ifo (1997), S. 125, GEFRA (1999), S. 58-65, GEFRA et al. (2002), S. 228).
- Die Förderpolitik orientiert sich zunehmend auf die in den Evaluierungsberichten hingewiesenen Erkenntnisse der Neuen Wachstumstheorie und der Regionalökonomie. Das verdeutlicht die veränderte Mittelausstattung der Schwerpunkte: Zum einen erhält die wachstumspolitisch motivierte Förderung der technischen Effizienz in Form der Dienste für KMU (Maßnahmebereich 1.3) gegenüber der Förderung produktiver Investitionen (Aufbau des Kapitalstocks) mehr Gewicht (GEFRA (1999), S. 23, TMWAI (2001a) S. 112-113, GEFRA et al. (2002), S. 353) und zum anderen konzentriert sich die regionale Förderpolitik auf die bestehenden Wachstumspole mit positiven technologischen Externalitäten für das Umland (GEFRA (1999), S. 47-48, TMWAI (2001a) S. 114, GEFRA et al. (2002), S. 203-205, S. 216, S. 354). Damit erhält die verfolgte Strategie in steigendem Maße ein wissenschaftliches Fundament.

- Darüber hinaus beruht das Ausmaß der Mittelzuweisungen häufiger auf Erkenntnissen aus zuvor erfolgten SWOT-Analysen, die gezielt auf die Notwendigkeit von Fördermaßnahmen hinweisen und eine effiziente Verwendung knapper Ressourcen ermöglichen (TMWAI (2001a) S. 53-70, GEFRA et al. (2002), S. 92, S. 349). Zusätzlich findet im aktuellen OP eine Quantifizierung der Ziele auf makroökonomischer Ebene und in den einzelnen Schwerpunkten statt, was die Bewertung der Fördermaßnahmen erheblich erleichtert (TMWAI (2001a) S. 97-100, GEFRA et al. (2002), S. 92).
- Um die vorhandenen, regionalen Entwicklungspotenziale im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung stärker zu nutzen, wurden spezifische Integrations- bzw. Querschnittsziele entwickelt, welche bei jedweder Form der Förderung Beachtung finden sollten. Hinzu kommen die Stabilisierung strukturschwacher Regionen, der Aufbau zur Informationsgesellschaft und die Gewährleistung von Chancengleichheit als weitere Querschnittsziele auf dem Weg zu einer modernen, wettbewerbsfähigen Wirtschaft in Thüringen. Der gesamte Zielkatalog des aktuellen OPs beinhaltet somit die in der Agenda 21 vorgegebenen gesellschaftspolitischen Ziele des 21. Jahrhunderts, die ein nachhaltiges Wirtschaften im Umgang mit knappen Ressourcen vorschreiben (ifo (1997), S. 203, S. 223, GEFRA (1999), S. 12-19, TMWAI (2001a) S. 77, GEFRA et al. (2002), S. 356-357).
- Der Schwerpunkt „Technische Hilfe“ ergänzt das Begleit- und Durchführungsprogramm und zielt darauf ab, die Abstimmung zwischen den Förderinstitutionen aus Bund, Land und EU zu verbessern und sicherzustellen, dass die Förderung auf regionalen SWOT-Analysen und integrierten Konzepten der Nachhaltigkeit basiert. Auf den Bedarf einer solchen Politik wurde in den Evaluierungen hingewiesen (ifo (1997), S. 221-223, GEFRA et al. (2002), S. 88). Neben der Effizienzsteigerung durch die verstärkt auf Gutachten basierende Mittelvergabe erleichtert die aufgrund modernisierter Datenbeschaffung- und -verarbeitung gegenüber der Periode 1994-1999 stark verbesserte Datenlage die Bewertung der Förderprogramme (ifo (1997), S. 222, TMWAI (2001a) S. 210, GEFRA et al. (2002), S. 280-281, S. 337-338).

#### b) Maßnahmenbezogene Empfehlungen

- Die Effizienz- und Effektivitätsanalyse der Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung haben bestätigt, dass innerhalb des Schwerpunktes 1 vor allem die Förderung der technischen Effizienz und endogener (FuE-)Potenziale sowie innerhalb des Schwerpunktes 2 die Förderung bestehender Standorte (wirtschaftsnahe Infrastruktur) und der Aufbau der Straßenverkehrsinfrastruktur höchst wirksam sind (ifo (1997), S. 180-181, S. 218, GEFRA et al. (2002), S. 201-203, S. 204-206, S. 215-216, S. 354). Entsprechend stark wurden diese Maßnahmen im aktuellen OP in Bezug auf die Mittelausstattung

berücksichtigt. Parallel werden mit dem neuen Bundes-OP Verkehr Defizite in der überregionalen Verkehrsinfrastruktur beseitigt (GEFRA (1999), S. 27-34, S. 42-43, TMWAI (2001a) S. 112-115, S. 126-127).

- Kürzungen fanden hingegen bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Schwerpunkt 1, Maßnahmenbereich 1.1) statt, die durch den seit 1995 bestehenden (privaten) Nachfrageausfall in ihrer Effizienz beeinträchtigt wird. Das im Vergleich zur Vorperiode geringere Gewicht des Maßnahmenbereichs 1.1 im EFRE-Fonds kann somit begründet werden. Weiterhin ist eine Senkung der relativ hohen Förderquote von 25,7% auf 21,0% geplant. (ifo (1997), S. 110-111, S. 165-166, GEFRA (1999), S. 23, TMWAI (2001a) S. 97, S. 290, S. 296, GEFRA et al. (2002), S. 80, S. 353).
- Es wurde weiterhin festgestellt, dass die bisherige Förderstruktur FuE-intensive Branchen zu wenig berücksichtigt. Hierauf wird im aktuellen OP verstärkt geachtet, indem die Branchen der höherwertigen Technologie und der Spitzentechnologie einen Schwerpunkt darstellen. Weiterhin wird der Aufbau von Netzwerken zwischen Unternehmen einerseits und zwischen staatlichen und privaten Forschungseinrichtungen andererseits gefördert, um die z.T. enorm hohen Kosten von FuE-Investitionen tragen zu können (GEFRA (1999), S. 23, TMWAI (2001a) S. 107-108, S. 112-113, GEFRA et al. (2002), S. 353-354).
- Parallel zur Investitionsförderung soll die Infrastrukturförderung die benötigten FuE-Institutionen zur Verfügung stellen, um die Generierung und Verbreitung neuer Technologien bzw. technologischen Wissens zu gewährleisten (Maßnahmenbereich 2.2). Hierzu werden fehlende Kapazitäten in den in den Ballungszentren prosperierenden TGZ bereitgestellt, während für die weniger nachgefragten TGZ in ländlichen Regionen Konzepte zur Erhöhung der Auslastung benötigt werden. (ifo (1997), S. 123-125, GEFRA (1999), S. 40-43, 3. S. 116-118, GEFRA et al. (2002), S. 254-261). Zusätzlich finden inhaltliche Ergänzungen wie die anwendungsorientierte Forschungsförderung in Hochschulen und die Gründung von Forschungsverbänden zwischen staatlichen und privaten Forschungseinrichtungen Eingang in das aktuelle OP. Eine Intensivierung der institutionenbezogenen Forschungsförderung wie das Angebot von Flächen und Räumen oder die Gründung von Verbänden ist an dieser Stelle vorzuziehen (GEFRA (1999), S. 48, TMWAI (2001a) S. 116-119).
- Der Aufbau der Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung (Maßnahmenbereich 2.3) ist nach Meinung der Evaluatoren relativ weit vorangeschritten, so dass zusätzliche Investitionen an einen Bedarf nachweis geknüpft sein sollten. Die Empfehlungen werden insofern berücksichtigt, als dass auf aufwendige Neubauten zugunsten von Investitionen

in den Ausbau und die Modernisierung von bestehenden Einrichtungen verzichtet wird (GEFRA (1999), S. 42, S. 44, S. 47, TMWAI (2001a) S. 119-120, GEFRA et al. (2002), S. 265-278).

- Um die gewerbliche Nutzung von Altstandorten zu intensivieren, wurde zusätzlich der Maßnahmenbereich 2.4 „städtische und lokale Infrastrukturen“ aufgenommen. Dieser neue Förderbereich zielt auf die Instandsetzung innerstädtischer Bausubstanz, um diese anschließend einer gewerblichen Nutzung zuzuführen. Da in Thüringen viele Industriebrachen im Stadtkern liegen, ist der Bedarf relativ hoch. (GEFRA (1999), S. 40, S. 42, S. 44, TMWAI (2001a) S. 120, GEFRA et al. (2002), S. 203).
- Auf die Anbindung ländlicher Regionen und die Entlastung von Ballungszentren stellt die Förderung des Aufbaus der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Luft) ab (Maßnahmenbereich 2.5). Die gegenüber den „alten Bundesländern“ wesentlich ungünstigere Erreichbarkeit soll in der aktuellen Förderperiode primär über den Ausbau des Landesstraßennetzes mit Fokus auf die Ballungszentren verbessert werden. In Verbindung mit der Förderung des Schienenverkehrs im Bundes-OP Verkehr kann die Strategie insgesamt betrachtet als nachhaltig bezeichnet werden und stimmt daher mit den abgegeben Handlungsempfehlungen überein (GEFRA (1999), S. 37-45, S. 48, TMWAI (2001a) S. 120-128, GEFRA et al. (2002), S. 206-208, S. 215-216).
- Nachdem die Ex-ante-Evaluierung der Strukturfondsförderung 2000-2006 das Fehlen von Maßnahmen zum Klimaschutz kritisierte, fanden diese Eingang in das aktuelle OP. Parallel hierzu bleiben aufgrund bestehender Notwendigkeiten die Abwasser- und Wasserversorgung sowie die Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung förderbedürftig (GEFRA (1999), S. 61-64, TMWAI (2001a) S. 128-132, bzw. S. 143-145, GEFRA et al. (2002), S. 217-228).
- Da im OP der Förderperiode 1994-1999 explizit keine Querschnittsziele definiert wurden, haben sich die Handlungsempfehlungen darauf beschränkt, wiederholt die Bedeutung dieser Themen zu betonen. Eine qualitative Analyse dieser Maßnahmen kann erst in der bevorstehenden Halbzeitevaluierung 2003 geschehen (GEFRA (1999), S. 102).
- Abschließend sei erwähnt, dass das Land Thüringen die in den Durchführungsbestimmungen definierten Anforderungen an die zuständigen Behörden sowie an die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsförderung erfüllt. Die in den Evaluierungen festgestellten Mängel in Bezug auf mangelnde Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen den Behörden, die Schwächen bei der Vergabe von Fördermitteln und deren Kontrolle sowie die geringe Leistungsfähigkeit des Informations- und des Monitoringsystems wurden mit Hil-

fe der Maßnahmen der Technische Hilfe weitgehend behoben (GEFRA (1999), S. 88-99, TMWAI (2001a) S. 210-214, GEFRA et al. (2002), S. 108-110, S. 279-281). Einschränkend bleibt anzumerken, dass bereits im Vorfeld der bevorstehenden Halbzeitevaluierung 2003 einige, aber nicht wesentliche der verbleibenden Probleme hinsichtlich des Datenbestandes deutlich wurden. Für einige der vorgesehenen Indikatoren gibt es nach wie vor keine Datenbestände bzw. falls Datenbestände vorliegen, können diese aufgrund ihrer regionalspezifischen und damit heterogenen Struktur nicht verwendet werden. Allerdings sollte eine Aufnahme zusätzlicher Indikatoren nur dann stattfinden, wenn diese in sinnvoller Weise interpretiert werden können (GEFRA (1999), S. 103).

Allerdings fanden nicht alle Handlungsempfehlungen der Evaluierungen bei der Erstellung des aktuellen OPs Berücksichtigung.

#### a) Unberücksichtigte strukturelle Empfehlungen

- Der im aktuellen OP durchgeführten SWOT-Analyse fehlt eine schlüssige wachstumstheoretische bzw. regionalökonomische Fundierung (TMWAI (2001a) S. 53-70, GEFRA et al. (2002), S. 349).
- Das System der Durchführung und Begleitung weist bei der Abstimmung der Strukturfondsförderung innerhalb des TMWAI und zwischen dem TMWAI und anderen Thüringer Behörden Schwächen auf, so dass der integrierte Einsatz der Mittel noch defizitär ist. Auch die Kooperation zwischen den Trägern und den Sozialpartnern sollte verbessert werden (GEFRA et al. (2002), S. 93-98, S. 106-110, S. 338).
- Stellenweise wird die Evaluierung durch lücken- bzw. fehlerhafte Datenbestände erschwert. Die Bewertung bestimmter Maßnahmen (vor allem im Schwerpunkt 2) kann daher nicht anhand der eigentlich vorgesehenen Indikatoren vorgenommen werden, sondern es sind ersatzweise Fallstudien oder vergleichbare Erfahrungen aus anderen Bundesländern heranzuziehen (TMWAI (2001a) S. 259, GEFRA et al. (2002), S. 107-108).

#### b) Unberücksichtigte maßnahmenbezogene Empfehlungen

- In Bezug auf den Aufbau der Verkehrsinfrastruktur fehlt es weiterhin an geeigneten Konzepten. Zum einen wird der Zielkonflikt zwischen Wachstumsförderung und Umweltschutz im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung nur wenig thematisiert, zum anderen wird bislang nicht deutlich, wie und ob die Bahn langfristig zur ernsthaften Alternative gegenüber dem Straßenverkehr avancieren soll und will. Erste Konzepte sollen bis zur Halbzeitbewertung 2003 vorliegen (TMWAI (2001a) S. 120-126, GEFRA et al. (2002), S. 355-356).

Nach einem Überblick über abgegebene Handlungsempfehlungen bzgl. der EFRE-Förderung in Thüringen steht nun die Politikberatung im ESF im Vordergrund.

## 4.2 Handlungsempfehlungen zum ESF

Für die ESF-Förderperiode 1994-1999 liegen die Zwischenbewertung und eine Fortschreibung der Zwischenbewertung ("final evaluation") vor (IfS und FBAE (1997, 2000)). Eine Ex-Post-Bewertung wurde für die ESF-Förderung nicht durchgeführt. Empfehlungen zur Ausrichtung der Strategie enthält darüber hinaus die Ex-Ante-Bewertung für den ESF-Einsatz in der Förderperiode 2000-2006 (IfS und FBAE (1999)).

Generell sind in die Strategie des Operationellen Programms die wesentlichen Empfehlungen aus den offiziellen Bewertungen eingegangen. So decken sich zentrale neue Akzente der ESF-Strategie 2000-2006 mit Empfehlungen der Zwischenbewertung von 1997:

- Ausbau von Förderansätzen mit strukturbildenden Effekten, um neue Beschäftigungsfelder zu erschließen,
- stärkere Priorität für Existenzgründerförderung und berufsbegleitende Weiterbildung,
- weiterer entschiedener Einsatz für eine prioritäre Förderung von Frauen.

Darüber hinaus finden sich in den genannten Studien jedoch einige Anregungen, die nach wie vor relevant sind. Im Folgenden werden die abgegebenen Empfehlungen, beachtete und nicht beachtete, zu einigen zentralen Punkten zusammengefasst.

Eine Reihe von Empfehlungen bezieht sich auf Steuerungsmechanismen im System der *beruflichen Bildung*. Sowohl bei der Qualifizierung für Arbeitslose als auch bei der Erstausbildung und der berufsbegleitenden Weiterbildung besteht ein Abstimmungsbedarf zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeit. So weist die Studie zur "Berufslandschaft Thüringen 2010" darauf hin, dass gegenwärtig die große Mehrheit der Jugendlichen in Berufsgruppen ausgebildet wird, in denen ein Ausbildungsüberschuss besteht. Zugleich zeichnet sich in anderen Berufsgruppen für das Ende des Jahrzehnts ein Fachkräftemangel ab.

Für die Qualifizierung von *Arbeitslosen* empfiehlt die Zwischenbewertung von 1997, den Wettbewerbsgedanken bei der Projektvergabe zu stärken. Der Gedanke der För-

derung nach dem Wettbewerbsprinzip wurde dabei aber nicht aufgegriffen. Mit der Kombination von individuell zugeschnittener Qualifizierung und direkter Integration in Unternehmen des 1. Arbeitsmarkts ("Thüringer Modell", JANA/JET) hat Thüringen allerdings Schritte in die richtige Richtung unternommen. Außerdem bleibt die Forderung der Zwischenbewertung aktuell, dass die Bildungsträger verstärkt anerkannte Berufsabschlüsse (auch in modularisierter Form) statt trägerspezifischer Zertifikate vermitteln und die Teilnehmer intensiver als bisher bei der Arbeitssuche unterstützen sollten. Eine weitere Empfehlung - der Vorschlag, die Vergabe von Qualifizierungsmaßnahmen konsequent von der Durchführung betrieblicher Praktika abhängig zu machen - ist inzwischen weitgehend verwirklicht.

Des Weiteren sind aus Sicht der Ex-Ante-Bewertung auch im System der *berufsbegleitenden Weiterbildung* strukturelle Verbesserungen nötig, damit die Angebote der Bildungsträger gezielter auf die Probleme und Potenziale sowohl der individuellen Beschäftigten als auch der betroffenen Unternehmen reagieren können. Als Teil der Lösung werden auch hier öffentliche Ausschreibungen für innovative Projekte empfohlen.

Einen Beitrag zur Lösung der strukturellen Arbeitsmarkt-Probleme könnte die konsequente Weiterentwicklung der in Thüringen bereits frühzeitig eingeleiteten Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik leisten. Die hierzu im Jahr 2000 erstellte Evaluationsstudie (InWIS/Uni Tübingen (2000)) bewertet die Regionalisierung der Thüringer Arbeitsmarktpolitik positiv, macht aber in der praktischen Umsetzung noch Defizite bei der Balance zwischen zentralen Steuerungsvorgaben und dezentraler Steuerung in den Regionen aus.

Folgt man der Darstellung dieser Studie, dann fehlte der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik in den ersten Jahren ein geeignetes Konzept. Diesem Defizit versuchte die Landesregierung seit 1999 durch verschiedene Maßnahmen - unter anderem die Einführung der Regionalen Förderkonzepte für SAM - entgegenzuwirken. Dieser Schritt stärkt zwar die strategische Kapazität der regionalen Förderung, durch das stärkere Engagement der Landesregierung besteht aber zugleich die Gefahr, dass die Kompetenzen der regionalen Akteure zu stark eingeschränkt werden könnten. Auch Defizite beim Informationsfluss zwischen Land und Regionen und auch in den Regionen selbst müssen abgebaut werden. Wettbewerbe sowohl zwischen den Regionen als auch innerhalb der Regionen wären nach Einschätzung der Studie ein geeignetes Mittel, das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit zentraler Steuerung und der höheren Umsetzungskompetenz vor Ort aufzulösen.

Neben regionalen Quotierungen von Fördermitteln wären auch *sektoral* orientierte Steuerungsvorgaben für bestimmte arbeitsmarktpolitische Bereiche denkbar. Dies gilt z. B. für die Existenzgründerförderung, die - wie in der Zwischenbewertung von 1997 angeregt - stärker auf entweder besonders arbeitsintensive oder strukturpolitisch besonders relevante (d. h. innovative bzw. exportfähige) Branchen konzentriert

werden könnte. Im *Beihilfebereich* überproportional vertreten waren in der vergangenen Förderperiode vor allem Handel und Beherbergungsgewerbe. Inwieweit sektorale Vorgaben in den einzelnen Arbeitsmarktbereichen sinnvoll wären, lässt sich jedoch nicht generell, sondern nur im Rahmen einer detaillierten Auseinandersetzung mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten beantworten.

Zu den Stärken der Thüringer ESF-Politik gehört die Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen. Die prioritäre *Förderung von Frauen* hat (wie in den anderen neuen Bundesländern) zu der - relativen - Verbesserung der Arbeitsmarktsituation für Frauen in Thüringen beigetragen. Dennoch gibt es hier noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die Zwischenbewertung von 1997 regte an, die prioritäre Behandlung von Frauen noch expliziter in den Richtlinien festzuschreiben. Thüringen ist diesen Weg nicht bei allen Richtlinien gegangen, hat aber bereits auf der Ebene des Operationellen Programms festgelegt, dass Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen an den Maßnahmen partizipieren sollen.

Die Fortschreibung der Zwischenbewertung aus dem Jahr 2000 hat sich näher mit frauenspezifischen Projekten zur beruflichen Qualifizierung befasst. Die Studie wies darauf hin, dass viele Projekte dieser Art nur wenig innovativ angelegt waren. Unter diesem Blickwinkel ist von besonderem Interesse, ob es in der laufenden Förderperiode gelingt, im Rahmen des Politikfelds E erfolgreiche neue Projekte für Frauen zu entwickeln (vgl. Kapitel 19).

Die hohe Erwerbsneigung der Frauen in Thüringen ist ein wichtiges Potenzial für die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Sowohl die SWOT-Analyse des Operationellen Programms als auch die Ex-Ante-Bewertung weisen auf die Gefahr hin, dass die Erwerbsquote der Frauen aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktlage in Zukunft wieder sinken könnte. Selbst bei günstiger Entwicklung der gesamten Arbeitslosenquote könnte daher eine erneute Forcierung der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Frauen nötig werden.

Die für das Instrument der *Sozialen Wirtschaftsbetriebe* erstellte Evaluationsstudie (Isob 2000) kommt im Einklang mit der Zwischenbewertung von 1997 zu dem Ergebnis, dass dieses Instrument insgesamt erfolgreich sei und in Zukunft verstärkt - wenn auch aufgrund der hohen Kosten nicht flächendeckend - eingesetzt werden sollte. Die Förderung sollte dabei (noch stärker auf innovative Projektansätze fokussiert werden). Verbesserungen sind außerdem im Bereich des Managements und der begleitenden Weiterbildung möglich. Hier sollten auch die Bildungsträger, mit denen die Sozialen Wirtschaftsbetriebe kooperieren, stärker in die Programmbegleitung einbezogen werden. Chancen liegen außerdem in einer stärkeren Vernetzung der Sozialen Wirtschaftsbetriebe untereinander bzw. einer Einbeziehung der Betriebe in sonstige Unternehmensnetzwerke.

Entsprechend den Empfehlungen der Bewertung unterstützt Thüringen auch in der aktuellen Förderperiode des ESF Soziale Wirtschaftsbetriebe. Die Förderung wurde allerdings erst kürzlich - nach Abschluss des Notifizierungsverfahrens für die entsprechende neue Förderrichtlinie - aufgenommen. Von den Empfehlungen der Evaluierungsstudie sind in erster Linie diejenigen aufgegriffen worden, die sich auf die begleitende Qualifizierung beziehen.

In Kapitel 4 wird nun abschließend auf die Politikberatung im Rahmen der Evaluierung der EAGFL/A-Förderung eingegangen.

### **4.3 Handlungsempfehlungen zum EAGFL/A**

Die Interventionen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung – wurden bisher nur einmal im Zeitraum 1994 bis 1996 von der Thüringer Landgesellschaft evaluiert.<sup>7</sup> Auch die Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms zum Einsatz des EAGFL/A in der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde ebenfalls von der Thüringer Landgesellschaft durchgeführt.<sup>8</sup> Hinsichtlich der Verbesserung der Agrarstrukturen (Schwerpunkt 5.1.) entwickeln beide Berichte folgende Handlungsempfehlungen:<sup>9</sup>

- Für alle Agrarbetriebe diagnostizieren die Evaluatoren einen Nachholbedarf bei der Modernisierung und Rationalisierung. Im Interesse von Wettbewerbsfähigkeit und Verbesserung der Eigenkapitalbasis wird für die Fortsetzung der Investitionsförderung plädiert. Darüber hinaus wird auf dem Gebiet der Verbesserung der natürlichen Umwelt und des Tierschutzes ein sehr hoher Handlungsbedarf gesehen.<sup>10</sup> Den beiden Punkten folgt zum einen die finanzielle Schwerpunktsetzung, da knapp ein Drittel der Förderung auf die Maßnahme A entfällt. Zum anderen sind 39 % der bisher getätigten Investitionen in diesem Maßnahmenbereich als „grüne Investitionen“ einzustufen, so dass bei den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben dem Umweltschutzanliegen in der laufenden Förderperiode eine hohe Bedeutung zukommt.
- Im Interesse der Stabilisierung der Betriebe und im Interesse des Beschäftigungsanliegens wird die Förderung der relativ arbeitsintensiven Tierproduktion vorgeschlagen.<sup>11</sup> Zudem wird für Futterbaubetriebe im Vergleich zu Marktfruchtbetrieben ein Entwicklungsdefizit konstatiert, zumal Thüringen im europäischen Vergleich einen geringen Viehbesatz aufweist. Allerdings wird nicht deutlich, warum ein vergleichsweise geringer Viehbesatz bedeutet,

---

<sup>7</sup> Thüringer Landgesellschaft (1997).

<sup>8</sup> Thüringer Landgesellschaft (1999)

<sup>9</sup> Thüringer Landgesellschaft (1997), S. 9 f., S. 117 ff.; Thüringer Landgesellschaft (1999)

<sup>10</sup> Thüringer Landgesellschaft (1999), S. 19 ff.

<sup>11</sup> Thüringer Landgesellschaft (1999), S. 19 f.

dass hier Nachholbedarf oder gar nicht ausgeschöpfte Potenziale bestehen. Letztere lassen sich nicht aus Bestandszahlen ablesen, sondern resultieren aus gesamtwirtschaftlichen Marktpotenzialen und günstigen Produktions- und Kostenstrukturen an Standorten. In der laufenden Förderperiode erfolgt allerdings eine starke Unterstützung der Tierproduktion. Diese zielt in der Maßnahme A (mit einer Präferenz für die Haltung von Legehennen und Schweinen) zum einen auf die Rationalisierung und den Umbau bestehender Anlagen, Maschinen und Geräte zur Gutfutterernte sowie Siloanlagen (ca. 90 % der förderfähigen Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Sicherung der Arbeitsplätze und Unterstützung der Tierhaltung). Komplementär werden zusätzlich Mittel zur Unterstützung von umwelt- und tierschützenden Maßnahmen bereitgestellt, so dass die Förderung über die Maßnahme A zu einem großen Teil der Tierhaltung dient.

- Ein Schwerpunkt beim Aufbau eines wettbewerbsfähigen Verarbeitungssektors sollte im Bereich der Milchwirtschaft und der Fleischverarbeitung liegen. In diesem Bereich sind für die Förderperiode 2000 bis 2006 zwar Mittel in Höhe von rund 63 Mio. € vorgesehen, aber der relative Anteil in Höhe von rund 9 % liegt unter dem Wert der Förderperiode 1994 bis 1999 (dort betrug der Anteil 19 %).<sup>12</sup> In der Maßnahme G (Verarbeitung und Vermarktung) floss bisher etwa die Hälfte der Mittel in die Tierproduktion und komplementäre Bereiche. Auch die Maßnahme M fördert tierische Qualitätsprodukte.
- Ein großes Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat sehen die Evaluatoren bei nachwachsenden Rohstoffen. Sie bestärken das Konzept des OP in diesem Bereich und weisen darauf hin, dass wegen fehlender Verarbeitungskapazitäten die Potenziale augenblicklich nicht ausgeschöpft werden können. Dieser Vorschlag wird in der laufenden Förderperiode zweifach aufgegriffen. Zum einen erfolgt über die Maßnahme A eine Unterstützung von Maschinen und Geräten für nachwachsende Rohstoffe, zum anderen wird über die Maßnahme G deren Verarbeitung und Vermarktung (mit rund 17 % der Bewilligungen) gefördert.
- Der Fördermittelanteil für forstwirtschaftliche Maßnahmen wurde angesichts der Waldschadensituation als aufstockungswürdig betrachtet. Dem wurde gleichfalls entsprochen, da der Fördermittelanteil von 1,3 % auf rund 6 % an den gesamten Ausgaben des EAGFL/A erhöht wurde. Auch der Vorschlag, die energetische Verwertung von Holz zu fördern, wurde aufgegriffen.

Hinsichtlich der ländlichen Entwicklung (Schwerpunkt 5.2.) standen die folgenden Empfehlungen im Vordergrund:

---

<sup>12</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1997), S. 17.

- In der Dorferneuerung wird empfohlen, die Mittel auf weniger Schwerpunkte zu konzentrieren.<sup>13</sup> Die Verlängerung der Förderperiode je Förderschwerpunkt von drei auf fünf Jahre ab 2002 trägt diesem Anliegen Rechnung, da dies mit einer Abnahme von Förderschwerpunkten verbunden ist. Zum anderen wird im Wesentlichen für eine Fortsetzung der Förderpolitik plädiert. Die im Programmablauf von Seiten des TMLNU vorgenommene stärkere Gewichtung der Dorferneuerung wird allerdings nicht näher erörtert.<sup>14</sup>
- Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit wird die verstärkte Förderung alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten vorgeschlagen.<sup>15</sup> Das Fördervolumen für die gesamte Förderperiode beläuft sich hier auf rund 13 Mio. € (Maßnahme P).
- Darüber hinaus wird eine Aufstockung der Mittel für die Flurbereinigung gefordert, da noch ausgeprägte Defizite in der Flurneuordnung gesehen wurden.<sup>16</sup> Dem wurde nicht zuletzt durch die Aufstockung der Mittel der Flurbereinigung im Zuge der OP-Änderung um rund 17 Mio. € Rechnung getragen.

Analysiert man die Evaluation der Förderperiode 1994 bis 1996 und die Ex-ante Evaluation, ist auf eine Reihe methodischer Probleme hinzuweisen:

- Die Evaluation knüpft methodisch an der SWOT-Analyse an, es wird aber die Evaluationsmethodik im Einzelnen nicht näher dargestellt. Es wird zwar auf einen „Methoden-Mix“<sup>17</sup> hingewiesen, gegen den keine grundsätzlichen Bedenken sprechen, aber es bleibt unklar, welche Methoden im Einzelnen angewandt und kombiniert wurden. Dies wird besonders deutlich, wenn mechanische Multiplikatoren zur Abschätzung von Beschäftigungswirkungen unkommentiert präsentiert werden.
- Die Effizienz und Wirksamkeit einer Maßnahme kann abschließend nicht allein dadurch beurteilt werden, ob hinsichtlich der Förderziele positive Effekte eingetreten sind. Vielmehr muss im Sinne des Opportunitätskostenprinzips geprüft werden, ob Alternativen bestanden, die möglicherweise einen höheren Beitrag zu den strategischen Zielen geleistet hätten. Diese Problematik wurde nicht berücksichtigt.

Zudem gibt es eine Reihe struktureller Schwächen der Bewertungen, die sich nicht nur aus dem Mangel an verfügbaren Indikatoren erklären lassen:

---

<sup>13</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1997), S. 12.

<sup>14</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1999), S. 26.

<sup>15</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1997), S. 10 ff., 126.

<sup>16</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1997), S. 124.

<sup>17</sup> Thüringer Landesgesellschaft (1997), S. 2.

- Die Strategie des Freistaates Thüringen bei der Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft im Rahmen des Operationellen Programms wird nicht näher in Hinblick auf ihre Ziel-Mittel-Struktur analysiert. Deshalb werden die latenten Konflikte zwischen dem Ausgleichs- und Wachstumsanliegen in der Agrarpolitik des Freistaates nicht erkannt. Somit tendiert insbesondere die Investitionsförderung in Richtung auf eine flächendeckende und wenig konzentrierte Förderung.
- Der Bezug zu den übrigen Strukturfondsinterventionen wird nicht hergestellt. Insofern wurde nicht evaluiert, ob die Intervention des EAGFL/A im System aller Strukturfonds kohärent ist.<sup>18</sup> Die Bewertung ist vielmehr stark agrarwirtschaftlich orientiert und die verschiedenen Maßnahmen werden nicht in Hinblick auf die zentralen Ziele der Strukturfonds in Ziel 1 Gebieten bewertet.
- Insbesondere ist in den Bewertungen eine konzeptionelle Grundlage für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht erkennbar. Zwar wird hier bei den Handlungsempfehlungen gefordert, die Förderung zu konzentrieren, aber unkommentiert wird die Vorstellung des TMLNU referiert, die darauf abzielt, die Förderschwerpunkte „relativ gleichmäßig über das gesamte Territorium des Freistaates“<sup>19</sup> zu verteilen. Der Konflikt zwischen Ausgleichs- und Wachstumsanliegen wird auch hier nicht gesehen und tendenziell kommt eine Philosophie zum Vorschein, die die Planbarkeit ländlicher Entwicklung unterstellt, wenn die Förderung nur ausreichend umfassend und gezielt ist. Ein solcher Ansatz berücksichtigt zum einen nicht, dass erfahrungsgemäß regionale Entwicklungs- und Strukturpolitik nur dann erfolgreich agieren kann, wenn sie die endogenen Potenziale der Regionen mobilisiert.<sup>20</sup> Zum anderen sind die Steuerungsmöglichkeiten auf Seiten der Politik aus verschiedenen Gründen begrenzt, weil nicht zuletzt die Mittel knapp sind und die Eigendynamik ländlicher und agrarsektoraler Entwicklung nur begrenzt politisch gesteuert werden kann.

Fasst man zusammen, lässt sich kritisch zu den früheren Bewertungen und Empfehlungen sagen, dass sie an der SWOT-Analyse anknüpfen und entsprechende Schwerpunkte setzen. Tendenziell wird allerdings überall dort, wo Schwächen vorliegen, auch stets ein Förderbedarf diagnostiziert. Dies trägt der Knappheit der Mittel nicht Rechnung, berücksichtigt nicht ausreichend die unterschiedliche Bedeutung einzelner Maßnahmen für die strategischen Ziele der Strukturfonds und berücksichtigt nicht den latenten Konflikt zwischen wachstums- und ausgleichsorientierten Politikstrategien.

---

<sup>18</sup> Thüringer Landgesellschaft (1997), S. 20.

<sup>19</sup> Thüringer Landgesellschaft (1997), S. 87.

<sup>20</sup> Siehe etwa Karl (1997); Kujath (1998).

## **5. Aktualisierung der Analyse der sozioökonomischen Situation**

### **5.1 Einleitung**

Im Rahmen der Halbzeitbewertung kommt der Aktualisierung der sozioökonomischen Ausgangslage die Funktion zu, eine quantifizierte Beschreibung des derzeitigen Entwicklungsgefälles, -rückstands und -potenzials zu liefern. Das Ziel dieses Arbeitsschrittes besteht in der Untersuchung, ob die im OP dargelegte SWOT-Analyse<sup>21</sup> auch vor dem Hintergrund einer aktualisierten sozio-ökonomischen Ausgangslage, in der die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen und neue Informationen Eingang gefunden haben, weiterhin Gültigkeit beanspruchen können. Dieser Anforderung wird mit Hilfe einer Reihe von Kontextindikatoren Rechnung getragen, denen eine Schlüsselfunktion bei der Strategieberatung zugewiesen wird.

Die wichtigsten sozioökonomischen Entwicklungen in Thüringen für den Zeitraum 1991 bis 2002 werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Sie zeigen die Erfolge im wirtschaftlichen Konvergenzprozess, aber auch die noch bestehenden Defizite auf, aus denen sich Handlungsbedarf ableiten lässt. Die Darstellung orientiert sich an einer Zweiteilung der sozioökonomischen Kontextvariablen. Diese Unterteilung erfolgt entlang theoretischer Überlegungen, auf die im Anhang insbesondere im Zusammenhang mit den Wirkungszusammenhängen und dem Ansatz der Europäischen Strukturfonds eingegangen wird. Die Kennziffern werden aufgeteilt in solche, die als Zielvariablen identifiziert werden können: Dies sind das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit sowie die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung von (erwirtschaftetem) Einkommen und die Produktivität. In der zweiten Gruppe sind die Potenzialfaktoren (auf die mit den EU Strukturfonds Einfluss genommen werden soll) zusammengefasst, die Einfluss auf die Entwicklung der Zielgrößen haben. Es handelt sich um die Investitionstätigkeit in den privaten und öffentlichen Kapitalstock, die betrieblichen und öffentlichen F&E-Kapazitäten, die Verkehrsinfrastruktur, die Lohnstückkosten, die Gewerbeentwicklung und die F&E-Tätigkeit. Daneben werden einige Hinweise auf unterschiedliche regionale Entwicklungen gegeben.

Im nächsten Abschnitt werden die Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur Thüringens und die Bevölkerungsentwicklung skizziert. Im Anschluss werden die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungslinien nachgezeichnet. Es wird auf das Pro-Kopf-Einkommen eingegangen, welches das zentrale Maß für den Lebensstandard einer Volkswirtschaft darstellt, und mit der Produktivität und der Erwerbstätigenquote die

---

<sup>21</sup> Die EU-Kommission gibt folgende Definition: "SWOT-analysis: briefly describes both the intrinsic characteristics of the initiative and the context in which it is realised; enabling alternative development scenario to be analysed. It analyses the context in which one intends to intervene and shows the internal factors upon which to concentrate (strengths) or which need to be cancelled out (weaknesses), as well as the favourable (opportunities) or unfavourable (threats) external factors."

beiden Einflussgrößen des Pro-Kopf-Einkommens beschrieben. Die Produktivität gibt Auskunft über die wirtschaftliche Leistungskraft jenes Teils der Bevölkerung, der erwerbstätig ist, und die Erwerbstätigenquote über die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen. Weil die Erwerbstätigenquote wiederum von einer Reihe von ökonomischen wie demografischen Einflussgrößen bestimmt wird, werden im dritten Abschnitt zur Beschreibung des thüringischen Arbeitsmarktes zusätzlich die Arbeitslosen- bzw. Unterbeschäftigungsquote vorgestellt. Ein weiterer gesamtwirtschaftlicher Aspekt ist die Entwicklung von Löhnen und Lohnstückkosten (Abschnitt 5). Sektorale und regionale Entwicklungen finden sich im Anhang.

Regionale Untersuchungen sind in der Regel vergleichende Analysen, wobei die Position einer Region anderen ähnlichen oder übergeordneten räumlichen Einheiten gegenübergestellt wird. Dies gilt besonders für die vorliegende Untersuchung, der die Erwartung zu Grunde liegt, dass sich das Einkommens- und Produktivitätsniveau Thüringens auf den westdeutschen (europäischen) Standard zu bewegt. In den Abschnitten wird daher - soweit die Daten verfügbar sind - ein Vergleich mit den west- und ostdeutschen Strukturen bzw. Entwicklungen vorgenommen. Schließlich wird zum Abschluss auf wesentliche Ergebnisse für die Ausstattung Thüringens mit den Potenzialfaktoren eingegangen.

## **5.2 Lage, Bevölkerung und Siedlungsstruktur**

### **5.2.1 Lage und Fläche**

Der Freistaat Thüringen ist mit einer Fläche von 16.171 qkm das kleinste der neuen Bundesländer und besitzt an der gesamten Fläche der Bundesrepublik Deutschland einen Anteil von ca. 4,5%. Thüringen hat in Deutschland eine zentrale Lage und ist neben Hessen und Sachsen-Anhalt das einzige deutsche Flächenland ohne nationale Außengrenze. Im Norden grenzt Thüringen an Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, im Osten an Sachsen, im Süden an Bayern und im Westen an Hessen. Das Thüringer Becken, zwischen Harz und Thüringer Wald gelegen, bildet das Kerngebiet des Landes. Der Kamm des Thüringer Waldes verläuft von Nordwesten nach Südosten quer durch das Land. Etwas mehr als 30% der Thüringer Gesamtfläche sind bewaldet, der weitaus größte Teil Thüringens wird jedoch landwirtschaftlich genutzt (54,1%).

### 5.2.2 Bevölkerung, räumliche Untergliederung und Siedlungsstruktur

Politisch-administrativ ist Thüringen in 6 kreisfreie Städte und 17 Landkreise unterteilt. Insgesamt gibt es 1017 Gemeinden.<sup>22</sup> In Thüringen leben 2.411.387 Personen (Stand: 31.12.2001), das sind 2,9% der Bevölkerung Deutschlands. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung (1.233.878 Personen bzw. 51,2%) lebt in 981 Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, davon 1.1016.849 Personen (42,2%) in 949 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern und 492.924 Personen (20,4%) in 787 Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern. Lediglich Erfurt hat eine Einwohnerzahl von mehr als 200.000, so dass ein singuläres großes Agglomerationszentrum in Thüringen nicht vorhanden ist.

Tabelle 5.2.1 zeigt die Gliederung Thüringens in vier Raumordnungsregionen:<sup>23</sup> Die Region Nordthüringen umfasst die Landkreise Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich Kreis; sie besitzt eine Fläche von 3.661qkm, 426.600 Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von 117 Einwohnern pro qkm. Die Region Mittelthüringen mit den kreisfreien Städten Erfurt und Weimar und den Landkreisen Gotha, Ilm-Kreis, Sömmerda und Weimarer Land hat eine Fläche von 3.740qkm, 706.000 Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von 189 Einwohner pro qkm. Südthüringen besteht aus den kreisfreien Städten Eisenach und Suhl und den Landkreisen Hildburghausen, Schmalkalden-Meiningen, Sonneberg und Wartburgkreis und weist eine Fläche von 4.092 qkm auf. In Südthüringen leben 522.500 Personen; dies entspricht einer Einwohnerdichte von 128 Einwohner pro qkm. Die kreisfreien Städte Gera und Jena und die Landkreise Altenburger Land, Greiz, Saale-Holzland-Kreis, Saale-Orla-Kreis und Saalfeld-Rudolfstadt bilden die Region Ostthüringen, die eine Fläche von 4.679 qkm, 776.200 Einwohner und eine Einwohnerdichte von 166 Einwohner pro qkm besitzt.

---

<sup>22</sup> Die gemäß der europäischen Systematik der Gebietsgliederungen (NUTS) unterhalb der Bundesländerebene (NUTS-Ebene I) angesiedelte Ebene der Regierungsbezirke (NUTS-Ebene 2) entfällt für Thüringen, da Thüringen zusammen mit sieben weiteren Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein) nicht weiter in Regierungsbezirke untergliedert ist.

<sup>23</sup> Für Thüringen sind neue Zahlen vorhanden, die eine veränderte Verteilung der Zentren ausweisen und geringfügig andere Einwohnerzahlen aufweisen. Diese werden in den Endbericht eingefügt.

Tabelle 5.2.1  
Raumordnungsregionen in Thüringen

Region	Fläche In qkm	Bevölk. in 1.000	Bevölk.- dichte	Anzahl		
				Ober- zentren	Mittel- zentren*	Kreise/kreis- freie Städte
Nordthüringen	3.661	422,6	117	-	7 (1,1)	4
Mittelthüringen	3.740	703,3	189	1	6 (1,0)	6
Südthüringen	4.092	517,5	128	-	8 (2,1)	6
Ostthüringen	4.679	767,9	166	2	11 (2,5)	7
<b>Thüringen</b>	<b>16.172</b>	<b>2.411,3</b>	<b>150</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>23</b>

Anmerkung: Bevölkerungsstand 31.12.2001, Bevölkerungsdichte in Einwohner pro qkm. \* in Klammern (Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, Teilfunktionale Mittelzentren)

Quelle: Freistaat Thüringen, Thüringer Landesverwaltungsamt, Schreiben vom 14. April 2003.

### 5.2.3 Bevölkerungsstruktur und -bewegung

Tabelle 5.2.2 zeigt die Bevölkerungsstruktur in Thüringen zum Stand Ende 2000 im Vergleich. In Anlehnung an die BBR, werden Klein- und Schulkinder bzw. Jugendliche, die Lebenszyklusphase der Familiengründung, der Kindererziehung und beruflichen Konsolidierung, die Phase des Berufsausstieges und der Haushaltsverkleinerung sowie der Altersstufe der Rentner bzw. der Älteren unterschieden. Von den Einwohnern Thüringens sind nahezu zwei Drittel (66,0%) zwischen 18 und 65 Jahre alt, 17,7% sind jünger als 18 Jahre und 16,3% älter als 65 Jahre. Die Altersstruktur Thüringens ist nahezu identisch mit dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Bezogen auf den bundesweiten Durchschnittswert zeigt sich, dass bei den Einwohnern über 30 Jahren zwischen Thüringen und den neuen Ländern auf der einen Seite und dem gesamten Bundesgebiet auf der anderen kaum Unterschiede in der Altersstruktur bestehen, während sie bei den Einwohnern unter 30 Jahren teilweise erheblich sind. Überdurchschnittliche Bevölkerungsanteile in der Bevölkerungsgruppe der Schulkinder und Jugendlichen gehen einher mit einem unterdurchschnittlichen Anteil in der Altersgruppe der 25-29 Jährigen. Besonders auffällig ist der Unterschied im Bereich der jüngsten Bevölkerungsgruppe: Sowohl in Thüringen als auch in den neuen Bundesländern ist der Anteil an Kleinkindern an der gesamten Bevölkerung um gut ein Drittel geringer als im bundesweiten Durchschnitt.

Tabelle 5.2.2  
Altersstruktur 2000 (in Prozent)

Bundesland	0-4 Jahre	5-17 Jahre	18-24 Jahre	25-29 Jahre	30-49 Jahre	50-64 Jahre	65 u. m. Jahre
Thüringen	3,2	14,5	8,9	5,9	31,7	19,5	16,3
Neue Länder	3,4	14,3	8,7	6,0	32,0	19,6	16,0
Alte Länder	5,2	14,3	7,5	6,5	31,5	18,8	16,3
Deutschland	4,8	14,3	7,8	6,4	31,6	18,9	16,3
In Relation zum gesamtdeutschen Durchschnitt (=100)							
Thüringen	66,7	101,4	114,1	92,2	100,3	103,2	100,0
Neue Länder	70,8	100,0	111,5	93,8	101,3	103,7	98,2
Alte Länder	108,3	100,0	96,2	101,6	99,7	99,5	100,0

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

Während Thüringen im Jahresdurchschnitt 1989 eine Bevölkerung von 2,713 Mio. Einwohnern und die neuen Länder (einschl. Berlin-Ost) eine Bevölkerung von 16,614 Mio. Einwohnern hatten, wies Thüringen im Jahresdurchschnitt 2002 nur noch eine Bevölkerung von 2,402 Mio. Einwohnern und die neuen Länder eine Bevölkerung von 15,169 Mio. Einwohnern auf. In einem Zeitraum von 13 Jahren erlebten Thüringen und die neuen Länder einen Bevölkerungsverlust von 11,4% bzw. 8,7%, während im früheren Bundesgebiet die Bevölkerung im selben Zeitraum um 8,0% zugenommen hat.

Tabelle 5.2.3 zeigt die Veränderung der Bevölkerung in den einzelnen Altersgruppen zwischen den Jahren 1990 und 1999 (jeweils Bevölkerungsstand zum 31.12.). Geradezu dramatisch ist der Rückgang des Kleinkinderanteils (< 5 Jahre) in Thüringen und den neuen Ländern seit 1990. Er hat sich im Zeitraum 1990-1998 mit 50,8% in Thüringen um etwas mehr als die Hälfte und in den neuen Ländern um 46,6% verringert, während er in den alten Ländern stabil geblieben ist. Die Ursache hierfür kann in Veränderungen im generativen Verhalten nach der deutschen Wiedervereinigung gesehen werden. Deutliche Unterschiede zwischen Thüringen und den neuen Ländern auf der einen Seite und den alten Ländern auf der anderen gibt es auch in den anderen Altersgruppen. Lediglich bei der Bevölkerung über 50 Jahre sind die Unterschiede nicht ausgeprägt, wobei die zunehmende Überalterung der Gesellschaft den Osten wie Westen gleichermaßen betrifft.

Tabelle 5.2.3  
Veränderung der Altersstruktur (in Prozent)

<b>Bundesland</b>	<b>0-4 Jahre</b>	<b>5-17 Jahre</b>	<b>18-24 Jahre</b>	<b>25-29 Jahre</b>	<b>30-49 Jahre</b>	<b>50-64 Jahre</b>	<b>65 u. m. Jahre</b>
Thüringen	-50,8	-19,2	-8,9	-30,8	8,7	-2,6	11,4
Neue Länder	-46,6	-15,5	-9,4	-32,5	10,8	-0,5	10,0
Alte Länder	-0,9	13,8	-23,9	-23,5	19,7	3,7	12,6
Deutschland	-12,1	6,0	-20,9	-25,5	17,7	2,7	12,1

*Quelle:* Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

Veränderungen im Stand der Bevölkerung haben ihre Ursache in natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen. Tabelle 5.2.4 gibt die Komponenten der Bevölkerungsbewegung in Thüringen von 1991 bis 2001 wieder. Für den starken Bevölkerungsverlust Thüringens in den letzten zehn Jahren sind zwei Faktoren ausschlaggebend. Zum einen verlor Thüringen in diesem Zeitraum durch den starken Geburtenrückgang 139.111 Einwohner, was 5,3% der Bevölkerung am Jahresende 1990 ausmacht. Zum anderen wanderten 113.419 Personen in die anderen Bundesländer aus, was einem Bevölkerungsanteil von 4,3% entspricht. Nur durch die Zuwanderung von außen in Höhe von 63.308 Personen (2,4% der Bevölkerung) konnte ein noch stärkerer Bevölkerungsrückgang in Thüringen vermieden werden. Auffallend ist, dass der negative Binnenwanderungssaldo sich seit 1997 von Jahr zu Jahr weiter vergrößert, während der Bevölkerungsverlust durch die natürliche Bevölkerungsbewegung seit 1993 rückläufig ist.

Tabelle 5.2.4  
Komponenten der Bevölkerungsbewegung in Thüringen 1991-2001

Jahr	Jährliche Veränderung im Bevölkerungsstand	Natürliche Bevölkerungsbewegung	Binnenwanderungssaldo	Außenwanderungssaldo	Wanderungssaldo
1991	-39.250	-14.495	-27.224	2.469	-24.755
1992	-15.020	-15.540	-9.423	9.943	520
1993	-13.008	-16.559	-7.648	11.199	3.551
1994	-14.905	-16.156	-6.016	7.267	1.251
1995	-13.983	-15.239	-7.523	8.779	1.256
1996	-12.629	-13.203	-6.973	7.547	574
1997	-12.969	-11.219	-5.318	3.568	-1.750
1998	-15.298	-10.384	-8.064	3.150	-4.914
1999	-13.757	-9.664	-8.741	4.648	-4.093
2000	-18.477	-8.504	-11.601	1.628	-9.973
2001	-19.926	-8.148	-14.888	3.110	-11.778
<b>Saldo</b>	<b>-189.222</b>	<b>-139.111</b>	<b>-113.419</b>	<b>63.308</b>	<b>-50.111</b>
<i>in %</i>	-7,2	-5,3	-4,3	2,4	-1,9
<i>der Bevölkerung</i>					
<i>31.12.1990</i>					

*Anmerkung:* Binnenwanderungssaldo: Deutschland, Außenwanderungssaldo: übrige Welt.  
*Quelle:* Statistisches Bundesamt (2002). Berechnungen der GEFRA.

## 5.3 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

### 5.3.1 Einkommen und Erwerbstätigkeit

Das Bruttoinlandsprodukt, definiert als Wert aller in einem Jahr produzierten Güter und Dienstleistungen, kann als das umfassendste Maß für die absolute wirtschaftliche Leistungskraft einer Volkswirtschaft angesehen werden. In Thüringen wurde im Jahr 1991 – gemessen in Preisen von 1995 – ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 23,4 Mrd. € erwirtschaftet, im Jahr 2002 eines von 38,0 Mrd. €. Das reale BIP hat sich in diesem Zeitraum um 62,5% erhöht (vgl. Tabelle 5.3.1). Das Wachstum des realen BIP war in Thüringen höher als in den neuen Bundesländern (+53,4%) und im gesamten Bundesgebiet (+16,0%). Infolgedessen konnte Thüringen seinen Anteil am BIP der neuen Länder von 16,3% im Jahr 1991 auf 17,3% im Jahr 2002 und am gesamten deutschen BIP von 1,4% auf 1,9% steigern.

Tabelle 5.3.1  
**Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1995) 1991 und 2002 (in Mio. €)**

	1991	2002	Wachstum von 1991 bis 2002, in %
Thüringen	23.356	37.953	62,5
Neue Länder	143.107	219.564	53,4
Alte Länder	1.495.400	1.692.181	13,2
Deutschland	1.710.800	1.984.300	16,0
<b>Anteil Thüringens an (in %)</b>			
Neue Länder	16,3	17,3	5,9
Deutschland	1,4	1,9	40,1
<b>Nachrichtlich: Anteil am gesamtdeutschen BIP</b>			
Neue Länder	8,4	11,1	32,3
Alte Länder	87,4	85,3	-2,4

*Quelle:* VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Demgegenüber zeigt Tabelle 5.3.2, dass sich die Zahl der Erwerbstätigen in Thüringen zwischen 1991 und 2002 von 1.238.000 Personen um 191.000 auf 1.047.000 Personen reduziert hat. Dies entspricht einem Rückgang der Erwerbstätigkeit um 15,4%, der dem Rückgang in den neuen Bundesländern entspricht. In den alten Bundesländern nahm die Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum um 4,7% zu. Während der Anteil Thüringens an der Erwerbstätigkeit der neuen Länder zwischen 1991 und 2002 konstant bei 18,2% blieb, ging er an der gesamten deutschen Erwerbstätigkeit von 3,2% auf 2,7% zurück.

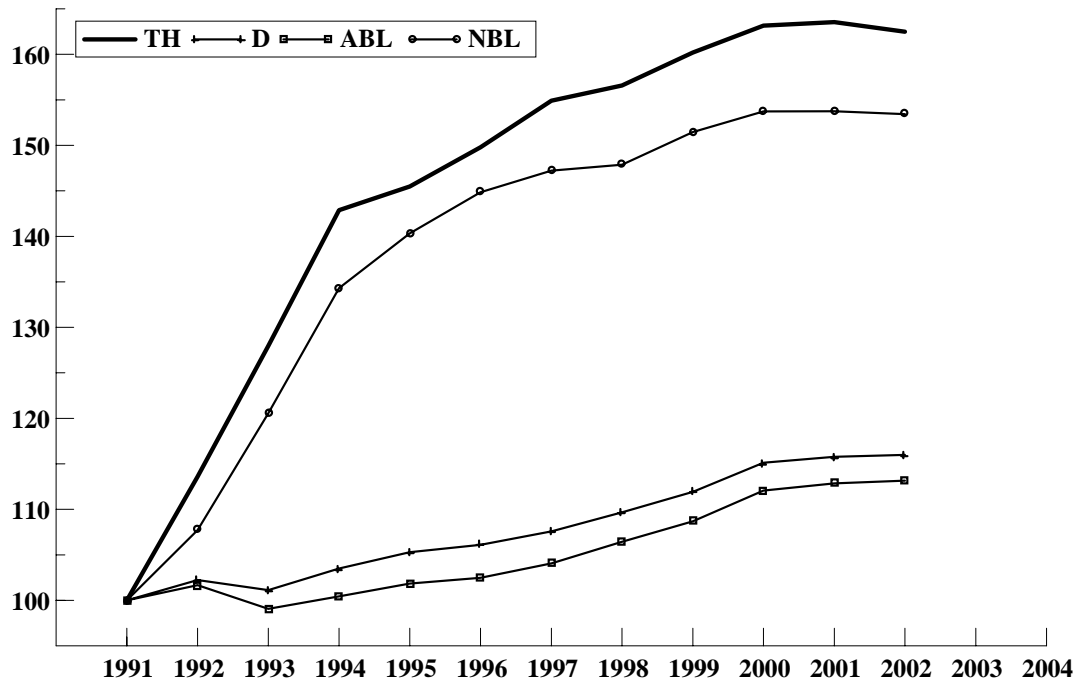
Tabelle 5.3.2  
Erwerbstätigkeit 1991 und 2002 (in Tausend)

	1991	2002	Wachstum von 1991 bis 2002, in %
Thüringen	1.238	1.047	-15,4
Neue Länder	6.785	5.740	-15,4
Alte Länder	30.006	31.415	4,7
Deutschland	38.454	38.688	0,6
<hr/>			
Anteil Thüringens an (in %)			
Neue Länder	18,2	18,2	0,0
Deutschland	3,2	2,7	-15,9
<hr/>			
Nachrichtlich: Anteil am gesamtdeutschen BIP			
Neue Länder	17,6	14,8	-15,9
Alte Länder	78,0	81,2	4,1

*Quelle:* VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Die Abbildung 5.3.1 zeigt, dass die Entwicklung des realen BIP in Thüringen seit 1991 oberhalb der in den neuen Ländern verläuft. Für Thüringen und die neuen Länder insgesamt gilt, dass die höchsten Steigerungsraten in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung auftreten: Allein in den vier Jahren von 1991 bis 1994 steigt der Indexwert um 42,9 Punkte in Thüringen und um 34,3 Punkte in den neuen Ländern an. Danach schwächt sich die Entwicklung deutlich ab. In den acht Jahren bis zum Jahr 2002 nimmt der Indexwert des realen BIP in Thüringen nur noch um 17,0 Punkte auf 162,5 Punkte und in den neuen Ländern um 19,1 Punkte auf 153,4 Punkte zu. Die Entwicklung im bundesweiten Durchschnitt verläuft weitaus moderater. Nach einer Wachstumsdelle im Jahr 1993 steigt der Indexwert kontinuierlich an und erreicht im Jahr 2002 einen Wert von 116,0 Punkten.

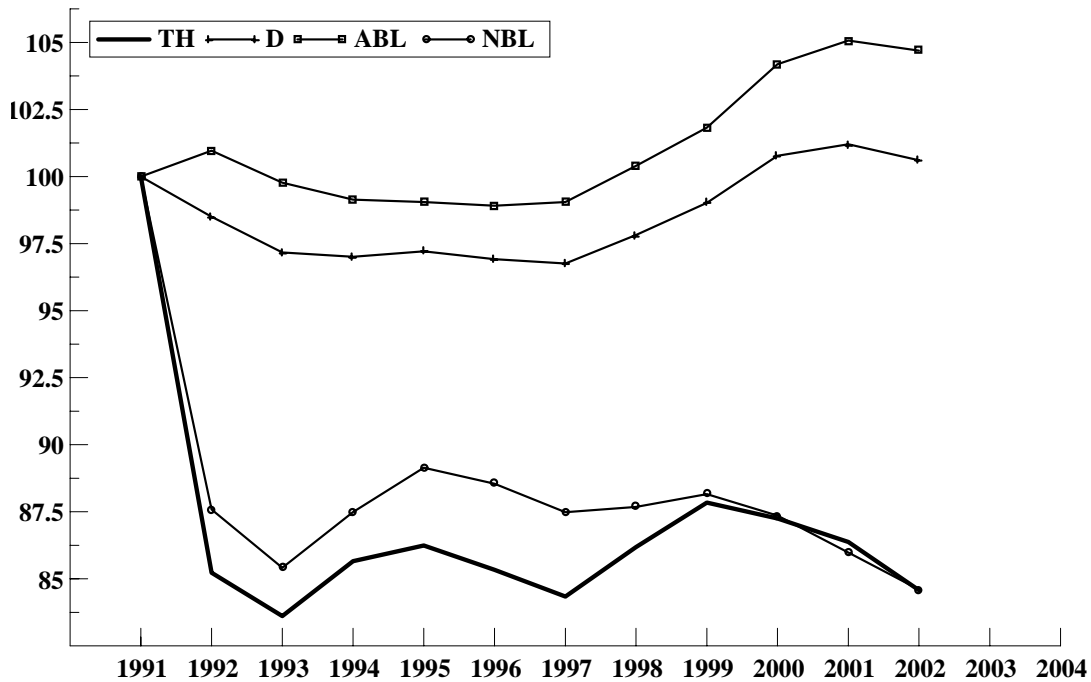
Abbildung 5.3.1  
Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts zwischen 1991 und 2002 (1991=100)



Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Von 1991 bis 1993 nimmt die Erwerbstätigkeit in Thüringen und den neuen Ländern deutlich ab (vgl. Abbildung 5.3.2). In Thüringen sinkt innerhalb von drei Jahren der Index auf 83,6 Punkte und damit um etwas mehr als in den neuen Ländern (85,4 Punkte). Die Abbildung zeigt, dass anschließend eine kurze Phase der Konsolidierung einsetzt. Allerdings geht die Erwerbstätigkeit bis zum Jahr 1997 erneut zurück und erreicht sowohl in Thüringen als auch in den neuen Ländern nahezu die Tiefstände des Jahres 1993. Wiederum erfolgt in den nächsten zwei Jahren eine kurze Erholungsphase, in der vor allen Dingen Thüringen den Stand der Erwerbstätigkeit deutlich steigern kann. Demgegenüber gelingt in den neuen Ländern nur ein geringer Beschäftigungsaufbau. Anschließend nimmt die Erwerbstätigkeit wieder ab und liegt im Jahr 2002 in Thüringen und in den neuen Ländern mit jeweils 84,6 Punkten immer noch um rund ein Siebtel unterhalb der Marke von 1991. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im gesamten Bundesgebiet unterscheidet sich von der in Ostdeutschland. Auch hier kommt es zwar bis 1993 zu einem sichtbaren Beschäftigungsabbau, danach stagniert allerdings die Erwerbstätigkeit bis zum Jahr 1997. 1998 und 1999 kommt es jeweils zu einer Steigerung um gut einem Indexpunkt. Im Jahr 2002 schließlich erreicht die Erwerbstätigkeit wieder das Niveau des Ausgangsjahres. In den alten Ländern liegt die Erwerbstätigkeit 2002 um 4,7 Punkte oberhalb des Wertes von 1991.

Abbildung 5.3.2  
Entwicklung der Erwerbstätigkeit zwischen 1991 und 2002 (1991=100)



Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

### 5.3.2 Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität

Ein steigendes Bruttoinlandsprodukt auf der einen Seite und sinkende Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen auf der anderen haben dazu geführt, dass es in Thüringen und den neuen Ländern von 1991 bis 2002 zu enormen Zuwächsen im Pro-Kopf-Einkommen und in der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität (Produktivität) gekommen ist.<sup>24</sup> Aufgrund der in ihrem Ausmaß unterschiedlichen Rückgänge bei den Einwohnern (vgl. Abschnitt 2.3) und Erwerbstätigen sind jedoch auch die Zuwächse im Pro-Kopf-Einkommen und in der Produktivität unterschiedlich.

<sup>24</sup> Das Pro-Kopf-Einkommen kann als ein Maß für den materiellen Wohlstand einer Volkswirtschaft betrachtet werden, und die Arbeitsproduktivität gibt Auskunft über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region, vgl. Jones (1998), S. 6f. Das üblicherweise verwendete Maß BIP pro Einwohner ist derzeit kein besonders geeigneter Indikator zur Messung des *erreichten Lebensstandards* in den neuen Bundesländern, weil die ostdeutschen Einkommen pro Kopf durch Transferzahlungen erheblich erhöht werden. Es gibt deshalb lediglich an, wie hoch die Wohlfahrt ohne Transferzahlungen aus dem Westen wäre.

In Thüringen hat sich das jährliche Einkommen pro Kopf (in Preisen von 1995) im Durchschnitt von 9.013 € (1991) auf 15.799 € (2002) erhöht (vgl. Tabelle 5.3.3). Dies entspricht einer Zunahme von 75,3% gegenüber 1991, während die neuen Bundesländer für diesen Zeitraum nur eine Zunahme von 64,2% aufweisen. Da sie jedoch ein höheres Ausgangsniveau (9.780 €) hatten, lag das Einkommen pro Kopf mit 16.057 € in den neuen Bundesländern im Jahr 2002 immer noch knapp oberhalb jenes von Thüringen. Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in den alten Bundesländern betrug von 1991 bis 2002 lediglich 7,1%. Ein Vergleich mit den alten Bundesländern zeigt, dass das Thüringer Pro-Kopf-Einkommen von 42,1% des gesamtdeutschen Niveaus im Jahre 1991 bis zum Jahr 2002 auf 65,7%, das Pro-Kopf-Einkommen der neuen Länder von 45,7% auf 66,7% angestiegen ist.

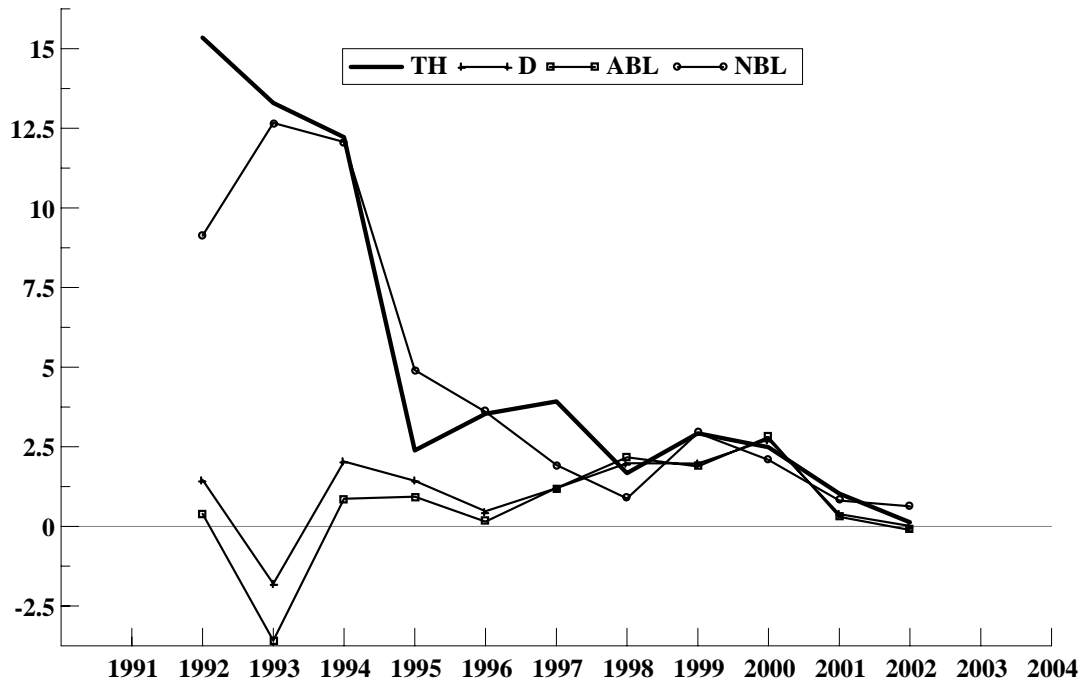
Tabelle 5.3.3  
**Pro-Kopf-Einkommen 1991 und 2002 (in €)**

	<b>1991</b>	<b>2002</b>	<b>Veränderung von 1991 bis 2002, in %</b>
Thüringen	9.013	15.799	75,3
Neue Länder	9.780	16.057	64,2
Alte Länder	24.153	25.870	7,1
Deutschland	21.389	24.059	12,5
<hr/>			
Verhältnis zu Deutschland (in %)			
Thüringen	42,1	65,7	55,8
Neue Länder	45,7	66,7	46,0
Alte Länder	112,9	107,5	-4,8

*Quelle:* VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Die Abbildung 5.3.3 zeigt, dass der bedeutendste Anteil des Wachstums des erwirtschafteten Einkommens pro Kopf in Thüringen und den neuen Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre stattgefunden hat. Mit Blick auf das westdeutsche Einkommensniveau hat es eine rasche Annäherung mit Wachstumsraten über 10% in den Jahren 1991 bis 1994 gegeben, bevor dieser Angleichungsprozess sich in den Folgejahren immer mehr verlangsamt hat. Seit 1995 ist der Konvergenzprozess in Thüringen und den neuen Ländern praktisch zum Erliegen gekommen. Verfestigt sich diese Tendenz, ist mit einer weiteren Annäherung des thüringischen an das westdeutsche Einkommensniveau nicht zu rechnen.

Abbildung 5.3.3  
Jährliche Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens von 1991 bis 2002 in Prozent



Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Tabelle 5.3.4 zeigt die Entwicklung der Produktivität von 1991 bis 2002. In Thüringen hat sich die Produktivität (in Preisen von 1995) von 18.867 € (1991) auf 36.249 € (2002) erhöht, während sie in den neuen Ländern von 21.092 € auf 38.250 € und in den alten Ländern von 49.836 € auf 53.866 € zunahm. Diese Zunahme der Produktivität in Thüringen lag mit 92,1% deutlich über jener in den neuen Bundesländern, die für diesen Zeitraum nur eine Zunahme von 81,4% aufweisen. Das Produktivitätswachstum in den alten Bundesländern betrug von 1991 bis 2002 nur 8,1%. In Relation zum bundesweiten Durchschnitt stieg das Produktivitätsniveau in Thüringen von 42,4% im Jahre 1991 bis zum Jahr 2002 auf 70,7%, das Produktivitätsniveau der neuen Länder von 47,4% auf 74,6%.

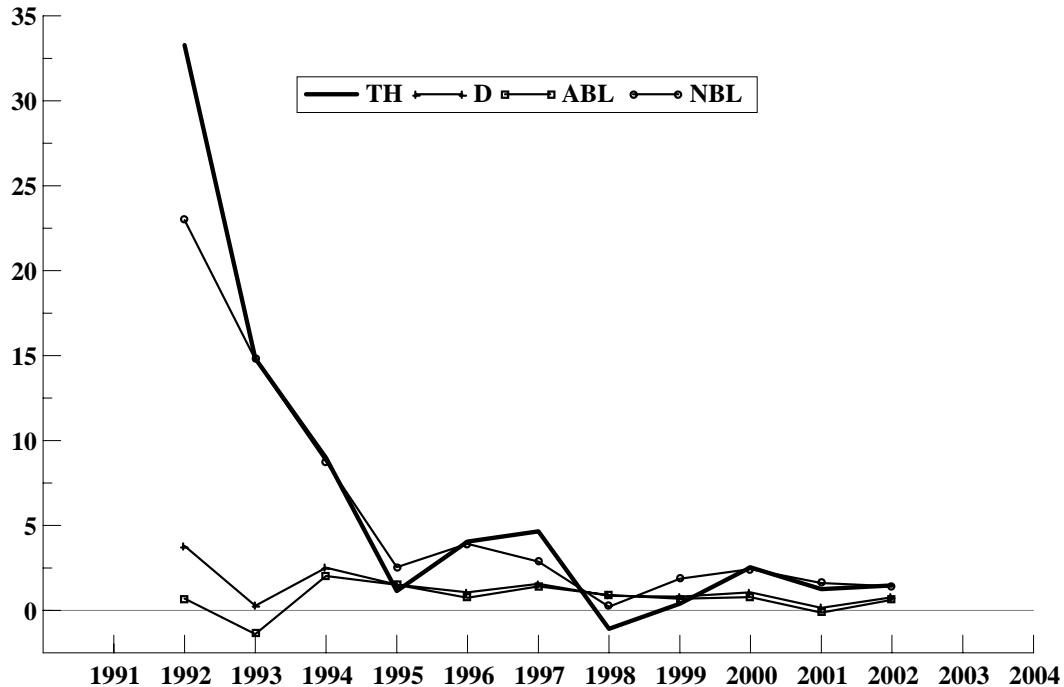
Tabelle 5.3.4  
**Produktivität 1991 und 2002 (in € in Preisen von 1995)**

	1991	2002	Veränderung von 1991 bis 2002, in %
Thüringen	18.867	36.249	92,1
Neue Länder	21.092	38.250	81,4
Alte Länder	49.836	53.866	8,1
Deutschland	44.490	51.290	15,3
<hr/>			
Verhältnis zu Deutschland (in %)			
Thüringen	42,4	70,7	66,7
Neue Länder	47,4	74,6	57,3
Alte Länder	112,0	105,0	-6,2

*Quelle:* VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Auch bei der zeitlichen Entwicklung der jährlichen Wachstumsraten der Produktivität (vgl. Abbildung 5.3.4) zeigt sich wie beim Pro-Kopf-Einkommen, dass das Produktivitätswachstum in Thüringen und den neuen Ländern lediglich in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt gelegen hat. Nach einem enormen Produktivitätswachstum 1992 mit 33,3% in Thüringen und 23,0% in den neuen Ländern, gehen die Wachstumsraten bis 1995 kontinuierlich auf 1,1% bzw. 2,5% zurück. In den beiden Jahren 1996 und 1997 kommt es dann zu einer kurzen Phase der Erholung mit Wachstumsraten von 4,0% und 4,6% in Thüringen und 3,9% und 2,9% in den neuen Ländern. Während es anschließend in den neuen Ländern 1998 und 1999 noch zu geringen Zuwächsen kommt (+0,7% und +1,5%), stagniert in Thüringen das Produktivitätsniveau. Erst in den letzten drei Jahren verbessert sich die wirtschaftliche Leistungskraft Thüringens und der neuen Länder wieder spürbar. Insgesamt zeigt sich, dass die Angleichung der Produktivität in erster Linie zwischen 1991 und 1994 erfolgt ist, während für den Zeitraum seit 1995 nur noch eine marginale Verbesserung der Produktivitätsposition Thüringens und der neuen Länder im Vergleich zum früheren Bundesgebiet festgestellt werden kann.

Abbildung 5.3.4  
Jährliche Wachstumsraten der Produktivität von 1991 bis 2002 (in Prozent)



Quelle: VGR der Länder (2003), Berechnungen der GEFRA.

## 5.4 Determinanten der Erwerbstätigkeit: Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot

### 5.4.1 Erwerbspersonen, Erwerbstätige und Erwerbslose (Mikrozensus)

Angaben über einzelne Komponenten der Erwerbstätigenquote wie Veränderungen in der Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur der Bevölkerung (Erwerbsfähige an der Bevölkerung) lassen sich aus den Daten des Mikrozensus gewinnen. In Tabelle 5.4.1 werden für die Jahre 1991 und 2001 die Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur angegeben sowie in Relation zum bundesweiten Durchschnitt betrachtet.

Die Erwerbstätigenquote entspricht 1991 in Thüringen mit 48,3% jener der neuen Länder. Sie ist damit in Thüringen und in den neuen Ländern um 2,4% höher als in den alten Ländern. Das in Relation zum bundesweiten Durchschnitt höhere Niveau der Erwerbstätigenquote 1991 lässt sich durch eine deutlich höhere Erwerbsbeteili-

gung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erklären: über 81% der Bevölkerung in Thüringen und den neuen Ländern treten als Arbeitsanbieter auf, während es in den alten Ländern nicht ganz 68% sind. Allerdings gelingt es den Erwerbspersonen in Thüringen und den neuen Ländern in geringerem Maße in Erwerbstätigkeit zu kommen, in Thüringen bleiben 11,9% erwerbslos und in den neuen Ländern 11,0%, während es in den alten Bundesländern 5,2% sind. Die Erwerbstätigkeitsrate liegt in Thüringen um 5,6% und in den neuen Ländern um 4,8% unter dem bundesweiten Durchschnitt.

Im Jahr 2001 ergeben sich gegenüber 1991 gravierende Veränderungen bei der Erwerbstätigenquote und ihren Komponenten. In Thüringen und den neuen Ländern geht die Erwerbstätigenquote auf 44,3% bzw. 42,5% zurück. Zwar reduziert sich auch die Erwerbstätigenquote in den alten Ländern, doch haben sich im Jahr 2001 die Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten zwischen Ost- und Westdeutschland nahezu nivelliert. Eine Annäherung an den bundesweiten Durchschnitt ergibt sich auch bei der Erwerbsbeteiligung in Thüringen und den neuen Ländern, die dort um 6,0% bzw. 5,2% zurückgeht, während sie in den alten Ländern leicht zunimmt. Doch trotz des Rückgangs der Erwerbsbeteiligung finden in Ostdeutschland weniger Erwerbspersonen einen Arbeitsplatz, die Erwerbstätigkeitsrate reduziert sich in Thüringen um 3,9% auf 84,2% und in den neuen Ländern sogar um 8,0% auf 81,0%. Demgegenüber erhöht sich in Thüringen wie in den neuen Ländern der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung um 2,3% bzw. 2,1%, während er in den alten Bundesländern um 3,7% zurückgeht. Trotz der großen Wanderungsverluste Thüringens und der neuen Länder ist der Bevölkerungsanteil der Erwerbsfähigen leicht über dem bundesweiten Durchschnitt, was mit den starken Anteilsverlusten bei den Kindern und Jugendlichen zu erklären ist.

Tabelle 5.4.1  
**Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur  
 1991 und 2001 (in Prozent)**

	<b>Erwerbstätigen- quote</b>	<b>Erwerbstätigkeits- rate</b>	<b>Erwerbs- beteiligung</b>	<b>Altersstruktur</b>
<b>1991</b>				
Thüringen	48,3	88,1	81,9	67,0
Neue Länder	48,3	89,0	81,3	66,8
Alte Länder	45,9	94,8	67,9	71,4
Deutschland	46,5	93,4	72,6	68,6
<b>Verhältnis zum gesamtdeutschen Durchschnitt</b>				
Thüringen	104,0	94,4	112,8	97,7
Neue Länder	103,9	95,2	112,0	97,3
Alte Länder	98,8	101,5	93,5	104,1
<b>2001</b>				
Thüringen	44,3	84,2	75,9	69,3
Neue Länder	42,5	81,0	76,1	68,9
Alte Länder	44,7	93,4	70,6	67,7
Deutschland	44,3	90,7	72,6	67,2
<b>Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt</b>				
Thüringen	100,0	92,8	104,6	103,1
Neue Länder	96,0	89,3	104,9	102,5
Alte Länder	101,0	103,0	97,3	100,7

*Anmerkung:* Erwerbstätigenquote=Erwerbstätige/Bevölkerung,  
 Erwerbstätigenrate=Erwerbstätige/(Erwerbstätige+Arbeitslose),  
 Erwerbsbeteiligung=(Erwerbstätige+Arbeitslose)/Erwerbspersonen,  
 Altersstruktur=Erwerbspersonen/Bevölkerung.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (2001).

In Tabelle 5.4.2 werden die durchschnittlichen Wachstumsraten einiger Komponenten des Arbeitsangebots wiedergegeben. Es zeigt sich, dass der stärkere Rückgang der Erwerbspersonen in Thüringen als in den neuen Ländern sowohl auf einen größeren Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung (Arbeitskräftepotenzial) als auch der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen ist. Dass die Zahl der Erwerbstätigen in Thüringen weniger stark als in den neuen Ländern zurückgeht, ist vornehmlich auf günstigere Erwerbsmöglichkeiten zurückzuführen, da sich die Erwerbstätigenrate im Jahresdurchschnitt mit 1,04 % in den neuen Ländern doppelt so stark reduzierte wie in Thüringen (-0,51%). In den alten Ländern hingegen gibt es eine gegenläufige Entwicklung. Aufgrund einer konstanten Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und einer leicht ansteigenden Erwerbsbeteiligung nimmt die Zahl der Erwerbspersonen jährlich um 0,44% zu. Nicht alle Erwerbspersonen finden jedoch einen Arbeitsplatz, so dass die Erwerbstätigkeit nur um 0,28% jährlich steigt, während die Erwerbstätigkeitsrate um 0,16% jährlich zurückgeht.

Tabelle 5.4.2

**Jährliche Wachstumsraten der Erwerbstätigkeit, der Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung, Erwerbspersonen und erwerbsfähigen Bevölkerung (Arbeitskräftepotenzial) von 1991 bis 2001 (in Prozent)**

	<b>Erwerbs- tätigkeit</b>	<b>Erwerbstätig- keitsrate</b>	<b>Erwerbs- personen</b>	<b>Erwerbs- beteiligung</b>	<b>Arbeitskräfte- potenzial</b>
Thüringen	-1,74	-0,51	-1,23	-0,84	-0,38
Neue Länder	-2,09	-1,04	-1,04	-0,73	-0,31
Alte Länder	0,28	-0,16	0,44	0,44	0,00
Deutschland	-0,21	-0,33	0,11	0,00	0,11

*Anmerkung:* Erwerbstätigenquote=Erwerbstätige/Bevölkerung,  
 Erwerbstätigenrate=Erwerbstätige/(Erwerbstätige+Arbeitslose),  
 Erwerbsbeteiligung=(Erwerbstätige+Arbeitslose)/Erwerbspersonen,  
 Altersstruktur=Erwerbspersonen/Bevölkerung.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (2001).

Tabelle 5.4.3 gibt einen Überblick über die Einteilung der Erwerbstätigen nach der Stellung im Beruf. Auch wenn diese traditionelle Einteilung mittlerweile nur in eingeschränktem Maße Aussagen über die „Wertigkeit“ von Tätigkeiten erlaubt, kann sie als ein Indikator für die funktionale Arbeitsteilung zwischen Ost- und Westdeutschland angesehen werden. Verschiedentlich wird argumentiert, dass westdeutsche Investoren lediglich Produktionsstätten in den neuen Ländern errichtet haben, während die dispositiven Tätigkeiten in den angestammten Standorten in den alten Bundesländern belassen wurden. Gleichzeitig wird des öfteren auf eine „Selbständiglücke“ in den neuen Bundesländern hingewiesen. Die Daten des Mikrozensus belegen allerdings, dass sich die Struktur der Erwerbstätigkeit in Thüringen wie in den

ostdeutschen Ländern an den westdeutschen Durchschnitt anpasst. Waren 1991 nur 4,3% bzw. 4,5% der Erwerbstätigen selbständig, hat sich diese Zahl bis 2001 nahezu verdoppelt (8,5%). Auch die Zunahme der Anteile von Beamten und Angestellten und die Abnahme derjenigen von Arbeitern an den Erwerbstätigen in den neuen Ländern stellt eine Annäherung an die Erwerbstätigenstruktur in den alten Ländern dar.

Tabelle 5.4.3  
**Struktur der Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf 1991 und 2001 (in Prozent)**

	Selbständige	Beamte	Angestellte	Arbeiter
<b>Thüringen</b>				
1991	4,3	1,0	45,2	49,3
2001	8,5	3,9	48,2	38,7
<b>Neue Länder</b>				
1991	4,5	1,2	47,4	46,9
2001	8,5	4,3	46,8	39,8
<b>Alte Länder</b>				
1991	9,0	8,1	43,7	37,3
2001	10,1	6,4	50,6	31,5
<b>Deutschland</b>				
1991	8,1	6,7	44,9	38,9
2001	9,9	6,1	50,2	32,6

*Anmerkung:* Differenzen zu Hundert ergeben sich durch die hier nicht aufgeführten mithelfenden Familienangehörigen, die zumeist in der Landwirtschaft tätig sind und deren Anteil 2001 sich bundesweit auf 1,2% beläuft.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (2002). Berechnungen der GEFRA.

## 5.4.2 Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit

Im Jahresdurchschnitt 1991 betrug die Arbeitslosenquote in Thüringen 10,2%, in den neuen Ländern 10,3% und den alten Ländern 6,3% (vgl. Tabelle 5.4.4). Mit Ausnahme des Jahres 1995 ist sie bis 1997 in allen Teilräumen angestiegen und erreichte in diesem Jahr ihren Höchststand seit der Wiedervereinigung. Bis zum Jahr 2000 ist die Arbeitslosenquote rückläufig: in Thüringen weist sie zu diesem Zeitpunkt einen Wert von 16,5%, in den neuen Ländern einen von 18,8% und in den alten Ländern einen von 8,7% auf. Seitdem hat sich die Arbeitslosenquote wieder leicht in allen

Teilräumen erhöht: In Thüringen steht sie im Jahr 2002 bei 17,2%, und ist damit zwar um 2,3% geringer als im ostdeutschen Durchschnitt (19,5%), aber nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland (8,7%). Auch die Zunahme der Arbeitslosigkeit zwischen 1991 und 2002 fiel in Thüringen mit 7,0% geringer als in den neuen Bundesländern mit 9,2% aus.

Tabelle 5.4.4  
Arbeitslosenquote im Zeitraum von 1991 bis 2002

Jahr	Thüringen	Neue Länder	Alte Länder	Deutschland
1991	10,2	10,3	6,3	7,3
1992	15,4	14,8	6,6	8,5
1993	16,3	15,8	8,2	9,8
1994	16,5	16,0	9,2	10,6
1995	15,0	14,9	9,3	10,4
1996	16,7	16,7	10,1	11,5
1997	19,1	19,5	11,0	12,7
1998	18,3	19,5	10,5	12,3
1999	16,5	19,0	9,9	11,7
2000	16,5	18,8	8,7	10,7
2001	16,5	18,9	8,3	10,3
2002	17,2	19,5	8,7	10,8

*Anmerkung:* Neue Länder: Berlin (Ost), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Alte Länder: Früheres Bundesgebiet mit Berlin (West). Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit (2003).

Tabelle 5.4.5 zeigt, dass die Struktur der Arbeitslosigkeit in Thüringen jener der neuen Länder entspricht. Lediglich bei den Langzeitarbeitslosen ist der Anteil um etwas mehr als 3% geringer. Insgesamt zeigt sich, dass die höhere Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern *nicht* mit einem relativ höheren Anteil an Problemgruppen unter den Arbeitslosen verbunden ist. Während das Problem der hohen Jugendarbeitslosigkeit sowohl in Ost- wie in Westdeutschland auftritt, ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen und der älteren Arbeitslosen geringer als in den alten Ländern. Die marginale Rolle von Ausländern und Aussiedlern an den Arbeitslosen in Thüringen und den neuen Ländern kann durch ihren geringen Bevölkerungsanteil erklärt werden.

Tabelle 5.4.5  
**Anteile an den Arbeitslosen im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2002 (in Prozent)**

	Thüringen	Neue Länder	Alte Länder	Deutschland
jüngere unter 25 Jahren	11,6	11,5	12,4	12,1
Jugendliche unter 20 Jahren	2,5	2,4	2,8	2,7
55 Jahre und älter	17,5	18,0	23,2	21,5
Langzeitarbeitslose	30,0	33,1	36,0	35,6
Schwerbehinderte	2,5	2,4	5,8	4,7
Teilzeitarbeitsuchende	4,3	3,6	10,7	8,3
Ausländer/-innen	1,2	1,9	16,5	11,7
Aussiedler/-innen	1,0	1,0	4,4	3,3

*Anmerkung:* Neue Länder: Berlin (Ost), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Alte Länder: Früheres Bundesgebiet mit Berlin (West).

*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit.

Ein Blick auf die absolute Veränderung der Anteile der Arbeitslosen zwischen 1995 und 2002 zeigt, dass nicht nur das durchschnittliche Niveau sondern auch die Entwicklung der Struktur der Arbeitslosigkeit in Thüringen weitgehend parallel zu jener in den neuen Länder verläuft (vgl. Tabelle 5.6.4). Wiederum bildet die Gruppe der Langzeitarbeitslosen eine Ausnahme: Während in den neuen Ländern ihr Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit um 4% zunimmt, steigt ihr Anteil in Thüringen nur um 0,9% an. Bemerkenswert ist, dass in den alten Bundesländern der Anteil der Langzeitarbeitslosen ebenfalls stärker zunimmt (+3,3%) und Thüringen insoweit eine positive Ausnahme darstellt. Demgegenüber nimmt sowohl in Thüringen als auch in den neuen Ländern der Anteil der älteren Arbeitslosen (+3,1% bzw. +2,9%) zu, während der Zuwachs in den alten Ländern nur 0,7% beträgt. Hier gibt es eine Tendenz zur Angleichung der ost- und westdeutschen Arbeitsmärkte. Ansonsten zeigen sich nur geringe absolute Anteilsveränderungen, so dass sich die Struktur der Arbeitslosigkeit in den letzten sieben Jahren mit Bezug auf die betreffenden Gruppen kaum verändert hat.

Tabelle 5.4.6  
**Veränderung der Struktur der Arbeitslosenquote. Absolute Veränderung der Anteile  
 an Arbeitslosen (in Prozent) von 1995 bis 2002**

	Thüringen	Neue Länder	Alte Länder	Deutschland
Jüngere unter 25 Jahren	0,9	1,0	-0,2	0,1
Jugendliche unter 20 Jahren	0,5	0,5	-0,1	0,0
55 Jahre und älter	3,1	2,9	0,7	1,1
Langzeitarbeitslose	0,9	4,0	3,3	4,0
Schwerbehinderte	0,5	0,4	-0,3	-0,2
Teilzeitarbeitsuchende	-0,1	-0,3	1,4	0,6
Ausländer/-innen	0,3	0,8	-0,1	-0,4
Aussiedler/-innen	0,1	0,2	-0,6	-0,5

*Anmerkung:* Neue Länder: Berlin (Ost), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Alte Länder: Früheres Bundesgebiet mit Berlin (West).

*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit.

Die Arbeitslosenquote misst nicht das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung, da bei ihrer Berechnung nur die Personen ohne Arbeit berücksichtigt werden, die bei den Arbeitsämtern offiziell als arbeitslos registriert sind. Die *Stille Reserve*, die aus jenen Personen besteht, die Arbeit suchen, aber nicht statistisch erfasst werden, bleiben bei der amtlichen Arbeitslosenquote außen vor. Mit der sogenannten Unterbeschäftigungsquote wird dagegen versucht, die Höhe des Angebotsüberschusses auf dem Arbeitsmarkt besser zu erfassen, in dem die gesamte oder zumindest ein Teil der Stillen Reserve in die Berechnung einfließen (vgl. Tabelle 5.4.7).

Die Unterbeschäftigungsquote betrug 1991 in Thüringen 22,9% und im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer 21,8%. 1992 stieg die Unterbeschäftigungsquote in Ostdeutschland zunächst an, ehe sie bis 2000 auf Werte von 18,9% in Thüringen und 20,8% in den neuen Ländern zurückgeht. Thüringen konnte zwischen 1992 und 2000 mit 8,7% einen stärkeren Rückgang in der Unterbeschäftigungsquote verzeichnen als der Durchschnitt der neuen Bundesländer (5,6%). Dennoch hat die registrierte Arbeitslosigkeit in dieser Periode nicht abgenommen. Ursächlich hierfür ist, dass der Abbau von Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Zunahme der offiziellen Arbeitslosigkeit überkompensierte. Nimmt man die Differenz zwischen Unterbeschäftigungsquote und Arbeitslosenquote als Indikator für den Entlastungseffekt der Arbeitsmarktpolitik, so ging dieser in Thüringen von 12,2% (1992) auf 2,4% (2000) zurück und in den neuen Ländern von 11,6% auf 2,0%.

Tabelle 5.4.7  
**Unterbeschäftigungsquote von 1991 bis 2000, (in Prozent)**

<b>Jahr</b>	<b>Thüringen</b>	<b>Neue Länder</b>	<b>Alte Länder</b>	<b>Deutschland</b>
1991	22,9	21,8	8,1	11,9
1992	27,6	26,4	8,5	13,3
1993	26,4	26,2	10,1	14,0
1994	24,5	24,7	10,5	13,7
1995	22,4	22,8	10,4	13,1
1996	22,2	22,4	11,2	13,8
1997	21,5	22,2	11,6	14,1
1998	20,6	21,7	10,9	13,4
1999	19,9	21,7	10,6	13,3
2000	18,9	20,8	9,5	12,2

*Anmerkung:* Neue Länder: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Alte Länder: Früheres Bundesgebiet ohne Berlin.

Personen in Unterbeschäftigung (Arbeitslose, Vollzeit-FuU, Vollzeitäquivalent Kurzarbeitergeld, Bezieher von Alterübergangsgeld) und Teilnehmer in ABM und SAM bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen zuzüglich Teilnehmer in Vollzeit-FuU, der Bezieher von Alterübergangsgeld und Vorruhestandsgeld; dabei wurde die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen über die Quote der registrierten Arbeitslosen ermittelt.

*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit.

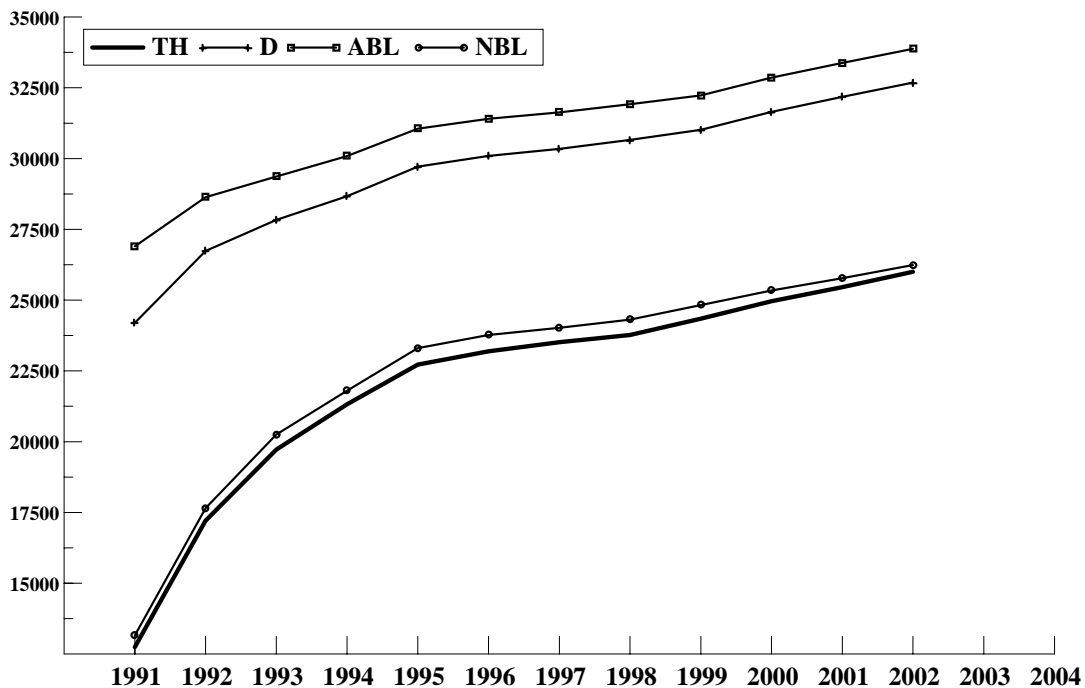
## 5.5 Löhne und Lohnstückkosten

Der Erfolg von thüringischen Unternehmen auf heimischen und überregionalen Absatzmärkten hängt unter anderem von ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit ab. Die Möglichkeit, den Preis als zentralen Parameter des absatzpolitischen Instrumentariums einsetzen zu können, wird durch die Kosten der im Produktionsprozess eingesetzten Produktionsfaktoren (inklusive Vorleistungen) bestimmt. Der Lohn ist der wichtigste Bestandteil der Produktionskosten und neben der Bodenrente der einzige Faktorpreis der weitgehend auf heimischen Märkten bestimmt wird.

Abbildung 5.5.1 zeigt die nominalen Lohnkosten, gemessen als Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer, von 1991 bis 2002. Im Jahr 1991 betragen in Thüringen die Lohnkosten pro Arbeitnehmer 12.742 € und lagen damit um gut 400 € unterhalb des ostdeutschen Durchschnitts von 13.156 €. In Westdeutschland mussten dagegen für die Beschäftigung eines Arbeitnehmers mit im Durchschnitt 26.900 € mehr als doppelt so hohe Lohnkosten wie in Ostdeutschland aufgewendet werden. Zwischen 1991 und 1995 haben sich die Lohnkosten in Thüringen und den neuen Ländern stark erhöht:

Absolut betrachtet sind sie um rund 10.000 € auf 22.723 € bzw. 23.303 € gestiegen, relativ betrachtet um 78,3% bzw. 77,1%. In Westdeutschland stiegen die Lohnkosten in diesem Zeitraum nur um etwas mehr als 4.000 € auf 31.058 € bzw. um 15,5%. Seit 1995 hat sich der Lohnanstieg in Thüringen wie in den neuen Ländern verlangsamt, gegenüber 1995 haben sich die Lohnkosten relativ um 14,4% bzw. um 12,6% erhöht und stehen im Jahr 2002 bei 26.003 € bzw. 26.241 €. In den alten Ländern sind sie seitdem um 6,5% gestiegen und betragen 33.878 €. Im Verhältnis zu den westdeutschen Lohnkosten haben sich die thüringischen Lohnkosten von 47,4% im Jahr 1991 über 73,2% im Jahr 1995 auf 76,8% im Jahr 2002 erhöht, die ostdeutschen Lohnkosten von 48,9% über 75,0% auf 77,5%.

Abbildung 5.5.1  
Nominale Lohnkosten von 1991 bis 2002

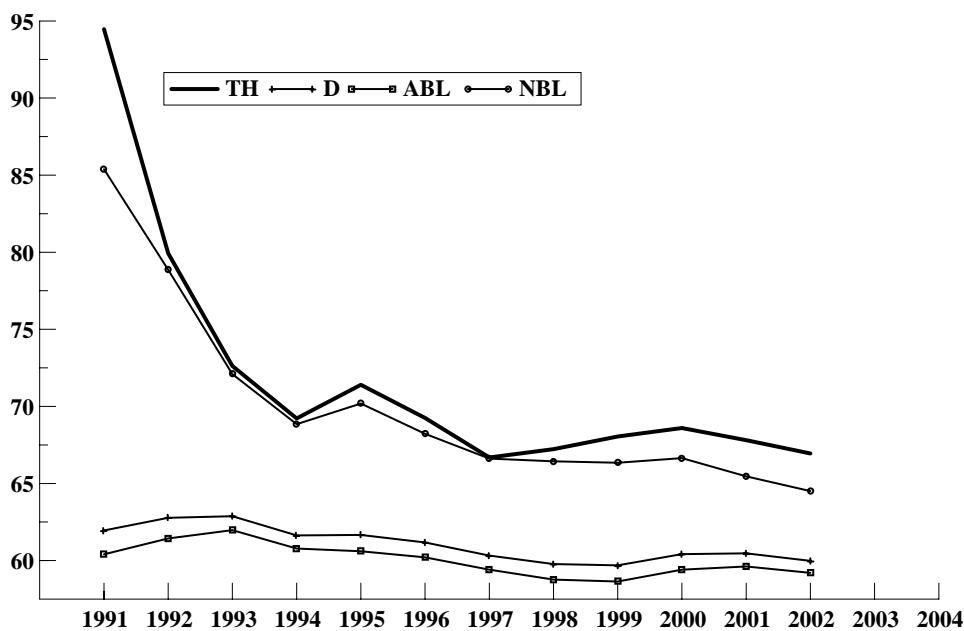


Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Die nominalen Lohnkosten geben nur unzureichend Auskunft über die preisliche Wettbewerbsposition einer Volkswirtschaft, da sich die Produktionskosten erst im Verhältnis zur Produktivität des untersuchten Produktionsfaktors und zur Preisentwicklung auf den Absatzmärkten beurteilen lassen. Um für einen intertemporalen oder interregionalen Vergleich zu berechnen, wie hoch die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit für die Herstellung einer Einheit eines bestimmten Gutes sind, muss

auf die realen Lohnstückkosten abgestellt werden, die die realen Lohnkosten in Beziehung zur Arbeitsproduktivität setzen. Abbildung 5.5.2 gibt die realen Lohnstückkosten im Zeitraum von 1991 bis 2002 wieder.<sup>25</sup> Die Abbildung macht deutlich, dass sich die Lohnstückkosten in Thüringen und den neuen Ländern von 1991 bis 1994 drastisch reduziert haben. Gegenüber dem Ausgangsjahr sind sie in den ersten vier Jahren um 26,8% in Thüringen und um 19,4% in den neuen Ländern gesunken. Nach einem kurzen Anstieg 1995 sind sie seitdem bis zum Jahr 2002 nochmals um 3,3% bzw. 6,2% zurückgegangen. In den alten Ländern haben sich die Lohnstückkosten im Jahr 2002 gegenüber 1991 um 2,0% reduziert. Setzt man die thüringischen Lohnstückkosten ins Verhältnis zu den westdeutschen, so sind sie von 1991 von 156,4% bis 1994 zunächst auf 113,9% gesunken und bis zum Jahr 2002 unter Schwankungen nahezu konstant geblieben (113,1%). Für die neuen Länder lässt sich eine ähnliche Entwicklung feststellen: Die relativen Lohnstückkosten sind von 141,3% (1991) zunächst stark auf 113,3% (1994) und seitdem noch leicht auf 109,0% (2002) zurückgegangen.

Abbildung 5.5.2  
Reale Lohnstückkosten von 1991 bis 2002

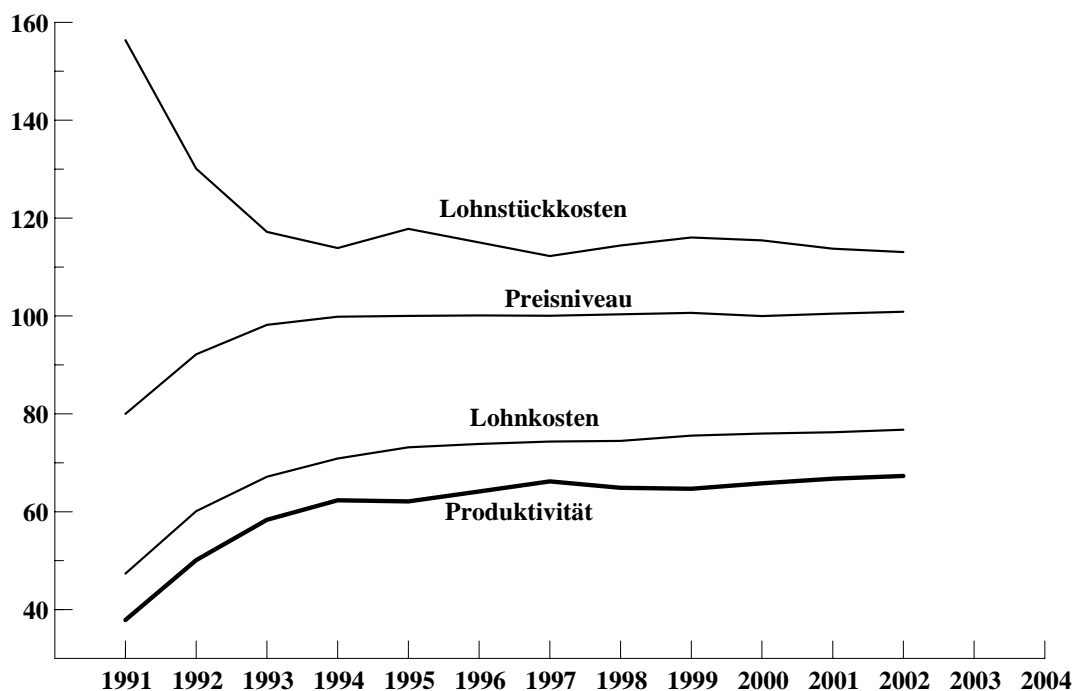


Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

<sup>25</sup> Da im Zähler wie Nenner mit dem gleichen Preisindex (BIP-Deflator) deflationiert wird, lassen sich die realen Lohnstückkosten als nominales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer dividiert durch die nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem berechnen. Die realen Lohnstückkosten sind mit der Arbeitseinkommensquote bis auf die Tatsache identisch, dass bei der Berechnung der Arbeitseinkommensquote anstelle der Bruttowertschöpfung das Volkseinkommen im Nenner verwendet wird (vgl. SVR 2001/2002).

Abbildung 5.5.3 gibt für Thüringen den zeitlichen Verlauf der einzelnen Komponenten der realen Lohnstückkosten in Relation zu den jeweiligen westdeutschen Werten wieder. Aus ihr ist ersichtlich, dass weder die Produktivitätsfortschritte von 37,9% auf 62,3% des westdeutschen Niveaus noch der relative Preisanstieg um gut 20% zwischen 1991 und 1994 ausreichen, um den erheblichen Nachteil in den durchschnittlichen realen Lohnstückkosten (156,4%) im Jahr 1991 bis 1994 in sein Gegenteil zu verkehren. Der Grund hierfür kann in der schnellen Anpassung des thüringischen Lohnniveaus von 47,4% auf 70,9% des westdeutschen Niveaus gesehen werden, so dass die Lohnstückkosten bis 1994 zwar deutlich auf 113,9% zurückgegangen sind, aber immer noch auf einen preislichen Wettbewerbsnachteil hindeuten. Bei dieser Zerlegung der realen Lohnstückkosten muss allerdings beachtet werden, dass die Entwicklungen von Preisen, Löhnen und Produktivität nicht unabhängig voneinander sind, sondern sich wechselseitig über die Arbeitsnachfrage der Unternehmen und das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften beeinflussen.

Abbildung 5.5.3  
**Relative Produktivität, Lohnkosten, Preisniveau und reale Lohnstückkosten von 1991 bis 2002 (Alte Länder = 100)**



Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Produktivität, Lohnkosten und realen Lohnstückkosten verdeckt unterschiedliche Entwicklungen auf sektoraler Ebene. Tabelle 5.5.1 gibt eine nach Wirtschaftsbereichen differenzierte Betrachtung und

verdeutlicht, dass die Entwicklung der Produktivität, Lohnkosten und realen Lohnstückkosten zwischen 1991 und 2002 in einigen Wirtschaftsbereichen deutlich vom gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt abweicht. Insbesondere im thüringischen Verarbeitendem Gewerbe hat sich die Situation zwischen 1991 und 2002 erheblich gewandelt: Lag das Verarbeitende Gewerbe 1991 nur bei einem Produktivitätsniveau von 12,5% des westdeutschen Durchschnitts, beträgt dieses im Jahr 2002 66,6%. Trotz eines gut 30%igen Anstiegs der Lohnkosten liegen die Löhne im Verarbeitendem Gewerbe mit 65,2% des westdeutschen Niveaus im Jahr 2002 deutlich unterhalb des Durchschnitts aller Wirtschaftsbereiche (76,8%). In keinem anderen Wirtschaftsbereich sind die Lohnstückkosten derart stark zurückgegangen: von 272,4% des westdeutschen Niveaus (1991) auf 101,0% (2002). Eine leicht bessere Entwicklung lässt sich sogar für das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) insgesamt konstatieren.

Die zweitgrößte relative Produktivitätssteigerung mit 46,9% wurde im Sektor Land- und Forstwirtschaft, Fischerei erzielt. Zwar wurde dieser zum Teil durch einen Lohnanstieg in Höhe von 20,2% kompensiert, führte aber in der Summe zu einem starken Rückgang in den realen Lohnstückkosten, die 2002 unterhalb des westdeutschen Niveaus (88,9%) liegen. Daneben wurde mit 22,6% im Sektor Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister ein größerer relativer Produktivitätszuwachs als Lohnanstieg (+13,1) erreicht, so dass auch in diesem Sektor mittlerweile die realen Lohnstückkosten dem westdeutschen Niveau entsprechen (99,5%). Demgegenüber kam es in den Bereichen Baugewerbe, Handel, Gastgewerbe und Verkehr und öffentliche und private Dienstleister zwischen 1991 und 2002 zu keiner deutlichen Annäherung bei den realen Lohnstückkosten. Im Gegenteil, während sie im Abschnitt Handel, Gastgewerbe und Verkehr zumindest noch um 9,2% gegenüber dem westdeutschen Niveau zurückgingen, stiegen sie bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern um 8,5% und im Baugewerbe sogar um 19,0% an.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass auch dreizehn Jahre nach der Wiedervereinigung die realen Lohnstückkosten in Thüringen wie in Ostdeutschland im Durchschnitt auf einem Niveau stehen, dass für thüringische und ostdeutsche Unternehmen zu keinem preislichen Wettbewerbsvorteil führt. Dies ist um so kritischer einzuschätzen, weil auch in Bezug auf andere Parameter des absatzpolitischen Instrumentariums wie z. B. Produktgestaltung (Qualität, Aufmachung, Verpackung etc.), Marketing oder Distributionsmethode (fehlende langfristige Kundenbindung etc.) Nachteile zu vermuten sind.

Tabelle 5.5.1  
**Relative Produktivität, Lohnkosten und reale Lohnstückkosten nach Wirtschaftsbereichen 1991 und 2002 (Alte Länder = 100)**

	Produktivität	Lohnkosten	reale Lohnstückkosten
<b>1991</b>			
<b>Alle Wirtschaftsbereiche</b>	<b>37,9</b>	<b>47,4</b>	<b>156,4</b>
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	49,2	63,6	162,4
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	15,6	35,6	232,4
Verarbeitendes Gewerbe	12,5	35,3	272,4
Baugewerbe	56,4	58,5	119,9
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	40,7	50,5	130,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	50,6	63,0	217,9
Öffentliche und private Dienstleister	69,7	55,3	101,5
<b>2002</b>			
<b>Alle Wirtschaftsbereiche</b>	<b>67,3</b>	<b>76,8</b>	<b>113,1</b>
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	96,1	83,8	88,9
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	68,9	65,8	98,6
Verarbeitendes Gewerbe	66,6	65,2	101,0
Baugewerbe	60,4	76,5	138,9
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	64,3	77,6	121,0
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	73,2	76,1	99,5
Öffentliche und private Dienstleister	80,6	92,2	110,0

Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

## 5.6 Chancengleichheit

### 5.6.1 Erwerbspersonen, Erwerbstätige und Erwerbslose (Mikrozensus)

Tabelle 5.6.1 zeigt – in Analogie zur Tabelle 5.4.1 – die Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur nach Geschlecht für die beiden Jahre 1991 und 2001. Die Tabelle zeigt, dass die höhere Erwerbstätigenquote in Thüringen und den neuen Ländern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zu Anfang des Betrachtungszeitraums auf eine höhere Erwerbstätigenquote der Frauen zurückzuführen ist, während diese für Männer bereits 1991 unterhalb des bundesweiten Durchschnitts liegt. Diese wiederum ist das Ergebnis einer – in Relation zum Bundesdurchschnitt – um nahezu um ein Viertel höheren Erwerbsbeteiligung der ostdeutschen Frauen, während ihre Erwerbstätigkeitsrate geringer als jene der Männer ausfällt. Bezogen auf die Altersstruktur zeigen sich nur gering ausgeprägte geschlechtsspezifische Besonderheiten zwischen den Ländern.

Der Rückgang der relativen Erwerbstätigenquote bis zum Jahr 2001 wird vornehmlich durch die sowohl in Thüringen als auch den neuen Ländern stark sinkende Erwerbsbeteiligung von Frauen hervorgerufen, die im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt um über 10% zurückgeht. Daneben gehen auch die Erwerbsmöglichkeiten für Frauen in Ostdeutschland etwas stärker zurück als in Westdeutschland. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich zwar auch für die ostdeutschen Männer, doch zeigt Tabelle 5.6.1 deutlich, dass – im Vergleich zu Westdeutschland – Frauen in Ostdeutschland stärker von Verschlechterungen in der Arbeitsmarktlage betroffen sind, sei es durch mangelnde Erwerbsmöglichkeiten oder eine sinkende Erwerbsbeteiligung.

Tabelle 5.6.1  
**Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigkeitsrate, Erwerbsbeteiligung und Altersstruktur  
nach Geschlecht 1991 und 2001 (in Prozent)**

	Erwerbstätigen- quote		Erwerbstätig- keitsrate		Erwerbs- beteiligung		Altersstruktur	
	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich
<b>1991</b>								
Thüringen	42,6	54,6	84,6	91,4	77,4	86,5	65,1	69,0
Neue Länder	42,7	54,4	86,3	91,4	76,9	85,8	64,4	69,4
Alte Länder	35,8	56,7	93,7	95,5	58,0	82,1	65,9	72,3
Deutschland	37,4	56,3	91,8	94,6	62,1	82,9	65,6	71,8
<b>Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt</b>								
Thüringen	114,0	97,0	92,1	96,7	124,8	104,3	99,2	96,2
Neue Länder	114,3	96,7	94,0	96,6	123,9	103,6	98,1	96,7
Alte Länder	95,8	100,8	102,0	101,0	93,4	99,1	100,5	100,7
<b>2001</b>								
Thüringen	38,6	50,2	81,8	86,1	71,6	80,0	65,9	72,8
Neue Länder	37,8	47,4	79,4	82,4	72,5	79,7	65,7	72,3
Alte Länder	38,1	51,6	93,7	93,2	63,1	80,3	64,4	69,0
Deutschland	38,1	50,7	90,5	90,9	64,9	80,1	64,8	69,8
<b>Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt</b>								
Thüringen	101,4	98,9	90,4	94,8	110,3	99,9	101,7	104,4
Neue Länder	99,2	93,5	87,7	90,7	111,6	99,5	101,4	103,6
Alte Länder	100,0	101,7	103,5	102,6	97,2	100,2	99,4	98,9

*Anmerkung:* Erwerbstätigenquote=Erwerbstätige/Bevölkerung,  
Erwerbstätigenrate=Erwerbstätige/(Erwerbstätige+Arbeitslose),  
Erwerbsbeteiligung=(Erwerbstätige+Arbeitslose)/Erwerbspersonen,  
Altersstruktur=Erwerbspersonen/Bevölkerung.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (2001).

Tabelle 5.6.2  
**Struktur der Erwerbstätigkeit nach Stellung im Beruf und Geschlecht 1991 und 2001  
 (in Prozent)**

	Selbständige		Beamte		Angestellte		Arbeiter	
	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich	Männlich
<b>Thüringen</b>								
1991	2,4	5,9	0,2	1,6	62,1	30,7	34,8	61,8
2001	5,6	10,8	2,3	5,2	66,2	33,8	25,1	49,7
<b>Neue Länder</b>								
1991	2,6	6,0	0,2	2,1	65,2	32,0	31,7	60,0
2000	5,6	10,9	2,5	5,8	66,1	30,8	25,0	52,1
<b>Alte Länder</b>								
1991	5,7	11,3	4,5	10,6	58,7	33,6	27,3	44,1
2000	6,3	12,9	4,9	7,7	63,5	40,8	22,9	38,1
<b>Deutschland</b>								
1991	5,0	10,3	3,6	8,9	60,7	33,7	27,9	46,7
2000	6,3	12,7	4,6	7,4	64,1	39,4	23,0	40,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (2002).

Ein Blick auf die geschlechtsspezifische Struktur der Erwerbstätigen nach der Stellung im Beruf zeigt, dass die konvergente Entwicklung Thüringens wie der neuen Länder an die Strukturen der alten Länder sowohl von den weiblichen wie männlichen Erwerbstätigen nachvollzogen wurde (vgl. Tabelle 5.6.2). Bei den Anteilen der weiblichen Selbständigen ist der Abstand der ostdeutschen Länder zu den westdeutschen Werten mittlerweile deutlich geringer als bei den Anteilen der männlichen Selbständigen. Ähnliche Aussagen treffen für die Anteile der weiblichen Angestellten und Arbeiter zu.

### 5.6.2 Beschäftigungsanteile nach Wirtschaftsabschnitten von Frauen

Tabelle 5.6.3 zeigt die Anteile der Beschäftigten in den Wirtschaftsabschnitten Thüringens im Jahr 2000 zusammen mit den jeweiligen Anteilen von Facharbeitern, Angestellten und Teilzeitbeschäftigten an den Beschäftigten in den jeweiligen Wirtschaftsabschnitten. Darüber hinaus sind die Anteile von Frauen an den jeweiligen

Gruppen ausgewiesen. Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass – von den gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Wirtschaftsabschnitten – die höchsten Beschäftigungsanteile von Frauen sich in den Wirtschaftsabschnitten des Dienstleistungsbereichs finden und hier vor allen Dingen in den Wirtschaftsabschnitten Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (83,4%), in der Öffentlichen Verwaltung u.ä. (67,1%) und Erziehung und Unterricht (65,6%). Lediglich im Abschnitt Verkehr- und Nachrichtenwesen des Dienstleistungsbereichs liegt der Beschäftigungsanteil von Frauen mit 30,5% deutlich unter dem Durchschnittswert von 48,0%. In der Land- und Forstwirtschaft (34,6%) und in den Abschnitten des Produzierenden Gewerbes und im Baugewerbe ist der Beschäftigungsanteil von Frauen stark unterdurchschnittlich. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind lediglich in den Unterabschnitten Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung (59,1%) sowie in der Textil- und Bekleidungsindustrie; Ledergerber (70,9%) mehr Frauen als Männer beschäftigt.

Darüber hinaus macht die Tabelle deutlich, dass der geringe Anteil von weiblichen Beschäftigten an den Facharbeitern (19,0%) sich dadurch erklärt, dass in den Wirtschaftsabschnitten, in denen überdurchschnittlich viel Facharbeiter beschäftigt werden (Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe und Verkehr- und Nachrichtenübermittlung), der Anteil an Frauen an den Facharbeitern gering ist (Korrelationskoeffizient - 0,29). Lediglich das Gastgewerbe bildet hier eine Ausnahme. Die umgekehrte Schlussfolgerung trifft für den Zusammenhang zwischen den Anteilen von Angestellten an den Beschäftigten und dem Anteil weiblicher Angestellter zu (Korrelationskoeffizient 0,53). Weiterhin zeigt sich, dass von den Teilzeitbeschäftigten nahezu sieben Achtel Frauen sind. Allerdings gibt es hier keinen Zusammenhang derart, dass in Wirtschaftsabschnitten mit überdurchschnittlicher hoher Teilzeitbeschäftigung sich auch überdurchschnittlich viele Frauen unter den Teilzeitbeschäftigten finden.

Tabelle 5.6.3

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.2000 nach Wirtschaftsabschnitten und -unterabschnitten in Thüringen,**

	Insgesamt		Facharbeiter		Angestellte		Teilzeit	
		davon weiblich		davon weiblich		davon weiblich		davon weiblich
A + B Land-u.Forstwirtsch.; Fischerei	3,2	34,6	56,5	26,1	19,4	54,2	10,2	52,9
C Bergbau u. Gew.v. Steinen u. Erden	0,5	12,7	45,1	3,0	32,0	30,8	1,0	81,0
D Verarbeitendes Gewerbe	20,8	35,3	46,4	22,3	27,9	48,9	3,4	88,0
DA Ernährungsgewerbe u. Tabakverarbeitung	2,5	59,1	41,8	41,9	32,3	79,1	8,2	97,1
DB + DC Textil-u. Bekleidungsgewerbe;Ledergewerbe	0,8	70,9	60,9	72,9	19,3	65,0	4,1	96,1
DD Holzgewerbe (oh.H.v.Möbeln)	0,8	20,2	55,6	9,7	16,9	46,9	1,5	85,9
DE Papier-, Verlags-u. Druckgewerbe	1,1	46,6	30,9	29,3	40,5	57,8	8,3	72,8
DF Kokerei, Mineralölverarbeitung, H.v.Brutstoffen								
DG Chemische Industrie	0,7	44,5	27,5	31,4	43,3	51,7	1,5	88,2
DH H.v.Gummi-u.Kunststoffwaren	1,5	34,1	34,1	22,0	21,6	45,2	1,9	87,7
DI Glasgewerbe, Keramik, Verarb.v. Steinen u. Erden	1,6	29,0	46,8	17,2	26,7	45,5	2,7	90,3
DJ Metallerzg.u.-bearb., H.v. Metallerzeugnissen	3,7	21,4	54,4	8,5	20,5	43,7	2,3	87,4
DK Maschinenbau	2,2	17,3	56,5	6,6	29,8	33,3	2,1	88,7
DL H.v.Büromasch., DV-Gerät.u. -Einr.; Elektrot.usw.	3,2	43,4	36,2	35,4	38,6	38,2	2,7	82,6
DM Fahrzeugbau	1,2	21,0	60,8	13,6	20,1	34,6	0,7	91,5
DN H.v.Möbeln, Schmuck, Musikinstr.usw.; Recycling	1,4	36,1	48,9	23,3	20,7	56,8	4,4	81,6
E Energie-u. Wasserversorgung	1,0	30,6	34,9	1,7	58,1	50,2	3,3	79,2
F Baugewerbe	12,7	11,2	62,9	1,9	17,3	49,6	1,7	81,3
G Handel; Instandh.u. Rep.v.Kfz u. Gebrauchsgütern	12,9	55,3	21,5	23,5	65,0	69,7	19,0	95,6
H Gastgewerbe	2,5	70,1	39,5	67,5	21,9	71,2	12,1	85,7
I Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	5,6	30,5	44,7	14,7	35,8	51,5	5,8	81,2
J Kredit- u. Versicherungsgewerbe	1,9	69,2	0,4	30,5	98,8	69,4	5,9	96,7
K Grundst.-, Wohn.-wesen, Verm. bwgl. Sachen usw.	8,4	50,7	18,7	15,8	58,9	60,7	11,7	87,1
L + Q Öffentliche Verwaltung u.ä.	8,4	67,1	8,1	16,2	74,5	76,9	25,1	78,6
M Erziehung u. Unterricht	7,2	65,6	2,1	35,2	80,9	72,0	29,0	84,6
N Gesundheits-, Veterinär-u. Sozialwesen	9,8	83,4	4,2	58,2	87,7	85,3	21,0	92,1
0 Erbringung sonst. öff.u.persönl. Dienstleistungen	5,2	59,5	22,5	54,2	50,5	65,1	20,0	74,6
P Private Haushalte	0,0	83,8	17,8	50,0	37,7	92,5	30,4	94,7
<b>Insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>48,0</b>	<b>30,2</b>	<b>19,0</b>	<b>50,4</b>	<b>67,9</b>	<b>12,8</b>	<b>85,7</b>

Quelle: Stat. Bundesamt (2002), Berechnungen der GEFRA.

### **5.6.3 Niveau der Arbeitslosigkeit von Frauen**

Während im Jahresdurchschnitt 1991 die Arbeitslosenquote von Frauen in Thüringen noch 12,8% und in den neuen Ländern 12,3% betrug, sprang sie im Jahr 1992 sprunghaft auf 21,0% bzw. 19,6%, während sie hingegen in den alten Ländern nur geringfügig auf 7,2% anstieg (vgl. Tabelle 5.6.4). Die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit gegenüber Westdeutschland von Frauen (Thüringen: 13,8%, neue Länder: 12,4%) waren damit deutlich ausgeprägter als bei den Männern (Thüringen: 3,0%, neue Länder: 3,4%). Zwischen 1991 und 2002 kam es in der Folgezeit zu einer divergenten Entwicklung bei der geschlechtsspezifischen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Nachdem die hohe Frauenarbeitslosigkeit mit 22,5% in Thüringen und den neuen Ländern bis zum Jahr 1997 anhielt bzw. leicht anstieg, gingen seitdem in beiden Teilräumen die Arbeitslosenquoten von Frauen deutlich zurück. Im Vergleich zu 1991 hat sich die Frauenarbeitslosigkeit in Thüringen um 5,1% und in den alten Ländern um 7,1% erhöht. Demgegenüber nahm die Arbeitslosenquote von Männern in diesem Zeitraum deutlich stärker zu (Thüringen: 8,9%, neue Länder: 11,0%), wobei auch hier der Anstieg hauptsächlich bis zum Jahr 1997 erfolgte.

Allerdings nahm in den alten Ländern die Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau – eine ähnliche Entwicklung. Auch hier stieg sie zunächst bis Mitte der 90er Jahre an, um dann bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wieder leicht abzufallen. Nach wie vor ist die Arbeitslosigkeit von Frauen in Ostdeutschland um mehr als 11,4% höher als in Westdeutschland. Allerdings hat sich die Arbeitsmarktsituation für Männer im Ost-West-Vergleich seit 1991 ebenfalls deutlich verschlechtert, wobei der relative Unterschied im Jahr 2002 8,2% beträgt. Thüringen weist seit 1997 sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern eine bessere Entwicklung als der ostdeutsche Durchschnitt auf.

Tabelle 5.6.4  
**Arbeitslosenquote nach Geschlecht im Zeitraum von 1991 bis 2002**

Jahr	Thüringen		Neue Länder		Alte Länder		Deutschland	
	weiblich	männlich	weiblich	männlich	weiblich	männlich	weiblich	männlich
1991	12,8	7,6	12,3	8,5	7,0	6,4	8,5	5,8
1992	21,0	10,1	19,6	10,5	7,2	7,1	10,2	6,2
1993	22,2	10,8	21,0	11,0	8,4	8,6	11,3	8,0
1994	22,6	10,8	21,5	10,9	9,2	9,5	12,0	9,2
1995	19,8	10,5	19,3	10,7	9,2	9,6	11,4	9,3
1996	20,0	13,6	19,9	13,7	9,9	11,0	12,1	10,4
1997	22,5	15,9	22,5	16,6	10,7	12,2	13,3	11,2
1998	21,0	15,8	21,8	17,4	10,3	11,9	12,8	10,6
1999	18,9	14,2	20,9	17,1	9,8	11,3	12,2	9,9
2000	18,4	14,7	19,9	17,7	8,5	10,5	10,9	8,8
2001	17,8	15,2	19,4	18,4	7,9	10,4	10,2	8,6
2002	17,9	16,5	19,4	19,5	8,0	11,3	10,3	9,4

*Anmerkung:* Neue Länder: Berlin (Ost), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Alte Länder: Früheres Bundesgebiet mit Berlin (West). Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

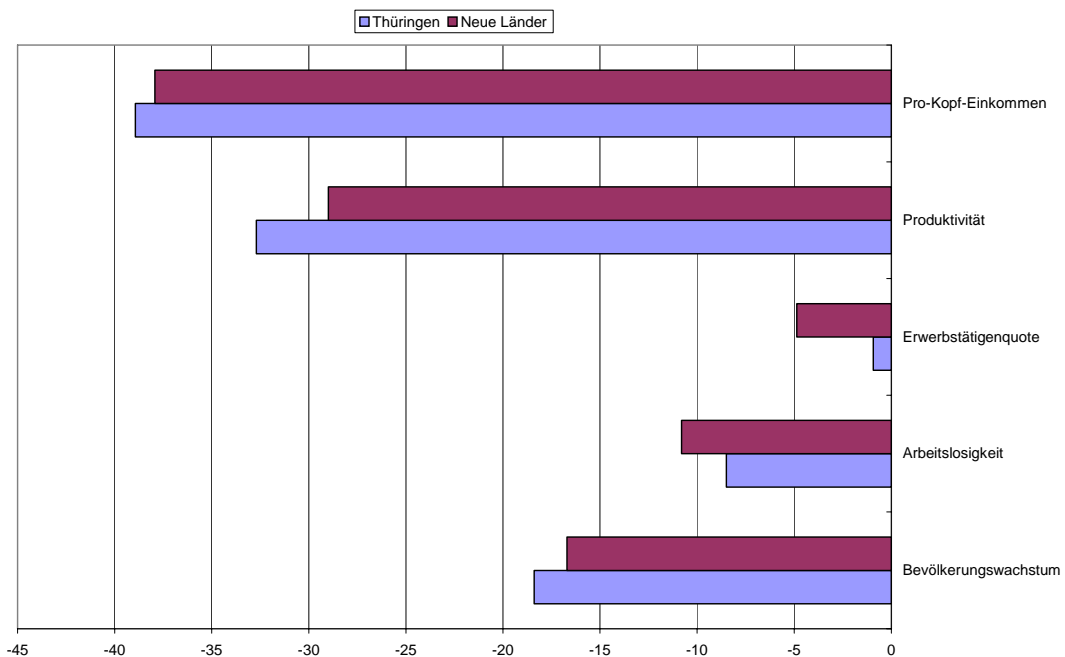
*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit.

## 5.7 Zusammenfassung

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die wirtschaftliche Ausgangssituation und Entwicklung in Thüringen durch einige ausgewählte Indikatoren beschrieben und in den Kontext der Entwicklungen in den neuen und alten Ländern eingeordnet. Wie in der Einleitung betont, lag ein Schwerpunkt in diesem Kapitel bei der Darstellung von Indikatoren, die den Stand und die Veränderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in Thüringen skizzierten. Es wurde gezeigt, dass Thüringen gegenwärtig, d.h. im Jahr 2002, über ein Pro-Kopf-Einkommen verfügt, das um 39% unterhalb des westdeutschen Wertes liegt. Die Produktivität erreicht 77% des westdeutschen Wertes und die Arbeitslosenquote ist in Thüringen fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern (vgl. Abbildung 5.7.1). Diese Kontextindikatoren belegen, dass die globalen Ziele der EU-Strukturfondsförderung „Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ und „Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“ für die thüringische Wirtschaft nach wie vor Gültigkeit beanspruchen können.

Abbildung 5.7.1

### Indikatoren der relativen Wettbewerbsfähigkeit in Thüringen und den neuen Bundesländern im Jahr 2002 gegenüber den alten Ländern, in %



Quelle: Vgl. Text. Berechnungen der GEFRA.

Tabelle 5.7.1 zeigt, dass Thüringen und die neuen Länder jährliche Einkommenssteigerungen erzielten, die ungefähr viermal so groß wie in den alten Ländern waren, doch gingen diese mit einem deutlichen Rückgang in der Einwohnerzahl und einem geradezu dramatischen Rückgang in der Erwerbstätigenzahl einher.<sup>26</sup> Demgegenüber stieg die Zahl der Einwohner und Erwerbstätigen in den alten Ländern an. Ein bedeutender Teil des Konvergenzprozesses zwischen Ost- und Westdeutschland ist demnach nicht auf die Einkommenskonvergenz im (neo-)klassischen Sinn, sondern auf „passive Sanierung“ durch die Entwicklung von Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahl zurückzuführen. Ein weiteres Problem Thüringens wie der neuen Länder, welches durch die Betrachtung allein des Gesamtzeitraums verdeckt wird, besteht darin, dass sich der Aufholprozess seit 1996 soweit verlangsamt hat, dass der Abstand im Pro-Kopf-Einkommen und der Produktivität kaum noch verringert werden konnte.

Tabelle 5.7.1  
**Jährliche Veränderungsraten einiger wichtiger Determinanten der Entwicklung Thüringens im Vergleich für den Zeitraum von 1991 bis 2002 (in Prozent)**

	BIP(real)	Einwohner	Erwerbstätige	Einkommen pro Kopf	Produktivität	Erwerbstätigenquote
<b>Thüringen</b>	4,4	-0,7	-1,5	5,1	5,9	-0,8
<b>Neue Länder</b>	3,9	-0,6	-1,5	4,5	5,4	-0,9
<b>Alte Länder</b>	1,1	0,5	0,4	0,6	0,7	-0,1
<b>Deutschland</b>	1,3	0,3	0,1	1,1	1,3	-0,2

Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA.

In der fondsspezifischen Untersuchung zum EFRE standen nicht die Ergebnisse der regionalen Wirtschaftsentwicklung im Vordergrund, sondern auch die Ausstattung

<sup>26</sup> Bereits im Abschnitt 1.2 wurde gezeigt, dass das Wachstum der Produktivität in Thüringen und den neuen Ländern im Zeitraum 1991 bis 2002 um 16,8% bzw. 17,2% über dem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens gelegen hat. Der Grund hierfür liegt in dem massiven Einbruch in der Erwerbstätigkeit sowohl in Thüringen wie in den neuen Ländern insgesamt, der den jeweiligen Bevölkerungsverlust (vgl. Abschnitt 1) in beiden Regionen deutlich um 8,1% bzw. 8,9% übersteigt.

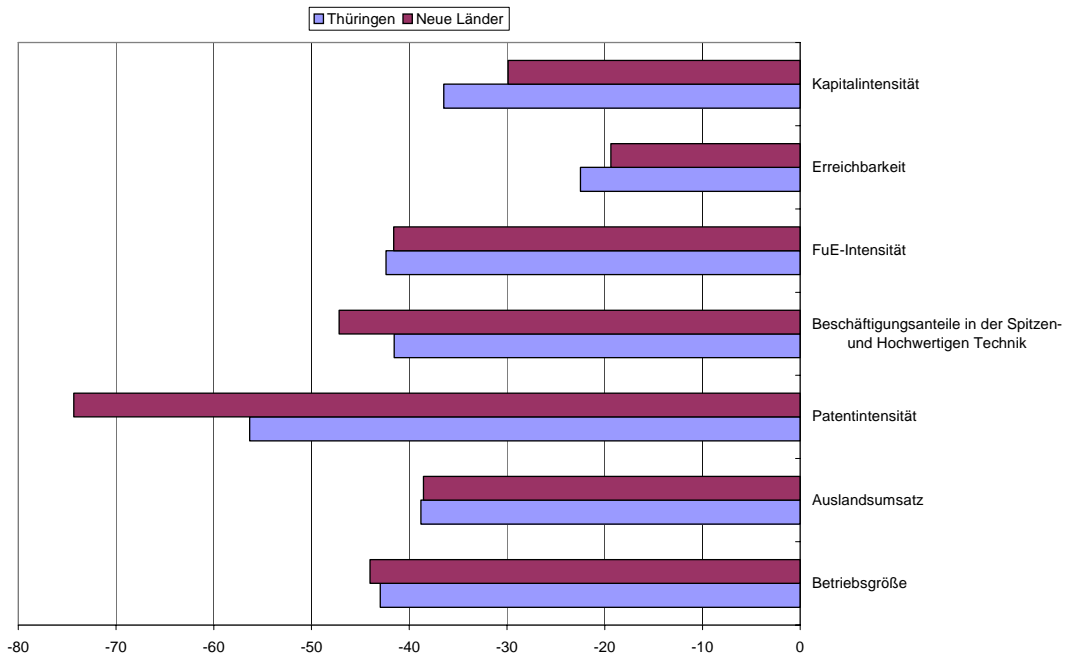
Thüringens mit den Potenzialfaktoren, die als wesentlicher Input für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Ziel-1-Region angesehen werden können. Zu den Potenzialfaktoren gehören unter anderem die Ausstattung mit privatem und öffentlichem Sachkapital (Unternehmenskapitalstock, Infrastruktur), die unternehmerischen und öffentlichen FuE-Kapazitäten, die Auslandsorientierung und auch die geographische Standortgunst einer Region. Abbildung 5.7.1 zeigt die Werte dieser Potenzialfaktoren für Thüringen und die Neuen Länder in Relation zu den Durchschnittswerten in den alten Ländern und gibt damit Auskunft über die relative Ausstattung mit Potenzialfaktoren bzw. über die Ursachen des thüringischen und ostdeutschen Entwicklungsrückstands bei der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.<sup>27</sup> Dargestellt werden die Kapitalintensität, die Erreichbarkeit, die FuE-Intensität, die Beschäftigungsanteile in der Spitzen- und Hochwertigen Technik, die Patentintensität, der Auslandsumsatz und die Betriebsgröße im Verarbeitenden Gewerbe. Die Abbildung macht deutlich, dass die Werte dieser Kontextindikatoren in Thüringen wie in den neuen Ländern in allen Bereichen deutlich hinter den westdeutschen Durchschnittswerten zurückfallen. Damit veranschaulicht die Abbildung sehr deutlich, dass die Ursache des thüringischen und ostdeutschen Entwicklungsrückstands bei der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in einer Unterausstattung mit Potenzialfaktoren besteht, auf die mit den Europäischen Strukturfonds Einfluss genommen werden soll. Thüringen besitzt bei den mit der Innovationsfähigkeit verbundenen Potenzialfaktoren eine bessere Ausstattung als die neuen Länder, in anderen Bereichen dagegen eine ungünstigere Ausstattung (Kapitalintensität, Erreichbarkeit, Auslandsumsatz).

Bei der Interpretation der Abbildung ist auf einen wichtigen Sachverhalt aufmerksam zu machen, der immer wieder zu Missverständnissen bei der Beurteilung der Reichweite von regionalpolitischen Maßnahmen führt. Der Entwicklungsrückstand Thüringens bei der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der thüringische Ausstattungsgrad mit Potenzialfaktoren werden jeweils mit Bezug auf den westdeutschen Durchschnitt beurteilt. Die Analyse kann daher nur ein relatives Beurteilungsschema fungieren, welches die Auswirkungen von nationalen oder internationalen Rahmenbedingungen auf die thüringische (und auch deutsche) Wirtschaft unberücksichtigt lässt bzw. lassen muss. Fragen wie etwa die thüringische Wirtschaft von Entscheidungen (Steuer- und Tarifpolitik) auf nationaler Ebene oder auf der internationalen Ebene getroffenen handels- oder wettbewerbspolitischen Entscheidungen beeinflusst wird, sind nicht Gegenstand regionalökonomischer Untersuchungen und liefern daher auch keine Basis für den Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen. Hierzu müssen Untersuchungen angestellt werden, die auf nationaler Ebene intertemporale Vergleiche und/oder auf internationaler Ebene interregionale Vergleiche durchführen.

---

<sup>27</sup> Weil der Einfluss des Kontextindikators Erreichbarkeit auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit mit einem negativen Vorzeichen versehen ist, wurde dieser Indikator als negative Abweichung vom westdeutschen Durchschnitt berechnet.

Abbildung 5.7.2  
Relative Ausstattung mit Potenzialfaktoren in Thüringen und den neuen  
Bundesländern gegenüber den alten Ländern, in %



Quelle: Vgl. Text. Berechnungen der GEFRA.

Abbildung 5.7.1 kann als einfache „grafische“ SWOT-Analyse für die thüringische Wirtschaft interpretiert werden, da sie in kompakter Form die Gründe für die „Schwäche“ der Wirtschaft in Thüringen darstellt: eine geringe regionale Wettbewerbsfähigkeit, die sich in einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, einer niedrigen Produktivität und hohen Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den westdeutschen Werten ausdrückt. Gegenüber der im OP dargelegten SWOT-Analyse besitzt sie drei Vorteile:

*Erstens*, die Abbildung verfügt – trotz ihrer Einfachheit – über eine theoretische Fundierung: Die Auswahl der Kontextindikatoren orientiert sich an empirischen Untersuchungen, die den von den regionalökonomischen Theorien nahe gelegten Zusammenhang zwischen den Zielvariablen und Potenzialfaktoren analysieren (vgl. Schalk, Untiedt (1996a), Schalk, Untiedt (1996b), Alecke, Untiedt (2001), Alecke et al. (2001)). Die Auswahl ist also theoretisch wie empirisch motiviert und vermeidet die willkürliche Selektion von Variablen, die „diffuse“ Formulierung der zwischen ihnen bestehenden Zielbeziehungen sowie ihre zahlreichen Doppelzählungen, wie in der SWOT-Analyse des OP Thüringens. Die Abbildung kommt somit der Forderung nach konsistenten und nicht redundanten Beurteilungskriterien nach, die an eine SWOT-Analyse zu stellen sind.

*Zweitens*, im Gegensatz zur SWOT-Analyse im OP Thüringen wird die Ausstattung mit Potenzialfaktoren einer empirischen Messbarkeit zugeführt und die „Schwächen“ werden quantifiziert. Statt teilweise spekulativer Formulierungen über die Situation Thüringens erlaubt die Abbildung eine schnelle und vor allen Dingen objektive Einschätzung. Die Abbildung kommt somit den Forderungen nach Messbarkeit und Transparenz nach. Sie bietet darüber hinaus eine synoptische Zusammenfassung der sozioökonomischen Analyse, in der die zeitliche Entwicklung und sektorale Struktur detaillierter untersucht wird.

*Drittens*, die in der Abbildung aufgeführten Kontextindikatoren lassen sich direkt mit den globalen und spezifischen Zielen des OP in Verbindung bringen, da mittelbar durch die Verbesserung der Ausstattung mit Potenzialfaktoren angestrebt wird, auf die globalen Ziele einzuwirken. Wie in der Einleitung zu diesem Kapitel bereits erwähnt, korrespondiert die Verbesserung des Ausstattungsgrades mit bestimmten Potenzialfaktoren mit den spezifischen Zielen des OP. Die Abbildung erfüllt somit die Rolle einer SWOT-Analyse, eine Verknüpfung zwischen sozioökonomischer Analyse und der Strategie-/Zielformulierung zu gewährleisten.

Zum anderen bewegt sich der Zusammenhang zwischen regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Potenzialfaktoren noch auf der hohen, vergleichsweise abstrakten Ebene der globalen und spezifischen Ziele des OP. So kann zwar davon ausgegangen werden, dass zwischen der Kapitalintensivierung und der Produktivität einer Regionalwirtschaft ein direkter Wirkungszusammenhang besteht. Doch bleibt damit die Kausalkette zwischen den Maßnahmen im Schwerpunkt 1.1, die zu einer Senkung der Kapitalnutzungskosten führen, und dem Ausmaß der Kapitalintensivierung noch offen. Ähnliches gilt für die regionalen Innovationskapazitäten: Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass eine Region mit einem hohen Anteil an Industriezweigen der Spitzen- und Hochwertigen Technik oder hohen FuE-Intensität im Durchschnitt eine höhere Wettbewerbsfähigkeit aufweist, doch bleibt die Frage, auf welchem Wege die Maßnahmen im Schwerpunkt 1.2 oder 2.1 langfristig zu einer Verbesserung dieser Faktoren beitragen, damit noch ungeklärt. Eine Diskussion dieser Punkte erfordert eine Ergebnis- und Wirkungsanalyse auf der operationellen Zielebene des OP bzw. der globalen und spezifischen Ziele des EzP.

## 6. Relevanz und Kohärenz der Strategie

Im vorherigen Kapitel wurde die sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung seit 1991 in Thüringen beschrieben. Dabei wurde weniger auf die im Operationellen Programm 2000-2006 in Kapitel 2 dargelegte allgemeine Beschreibung des Fördergebiets abgestellt, vielmehr erfolgt die Beschreibung des wirtschaftlichen Umfelds auf Basis der im Operationellen Programm benannten Kontextindikatoren. Diese Kontextindikatoren sollen nicht nur der Programmbegleitenden Analyse der sozioökonomischen Entwicklung im Fördergebiet (dem „allgemeinen Kontext“) dienen, sondern auch die Grundlage für die SWOT-Analyse bilden, die die Strategie des Programms unterstützt. Ziel ist es, zu prüfen, ob die aus der Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangslage abgeleitete SWOT-Analyse noch Gültigkeit hat oder ob Veränderungen erkennbar sind, ob das Zielsystem in der vorliegenden Form noch relevant ist oder ob das Operationelle Programm gegebenenfalls angepasst werden sollte, falls sich Handlungsbedarf ergibt, der mit spezifischen Maßnahmen in Angriff genommen werden muss.

Mit dem OP wird das Oberziel „die Fortsetzung des Kohäsionsprozesses durch ein nachhaltiges Wachstum definiert“ (OP, S. 69). Im OP werden unter dem Oberziel fünf spezifische Ziele abgeleitet, die eng mit den fünf Schwerpunkten des Operationellen Programms verbunden sind. Sie sollen unter besonderer Berücksichtigung der Querschnittsziele Nachhaltigkeit, Chancengleichheit und Informationsgesellschaft verfolgt werden. Im Einzelnen handelt es sich um die:

- Verbesserung des produktiven Umfeldes und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen
- Verbesserung wesentlicher infrastruktureller Potenzialfaktoren für die regionale Entwicklung
- Reduzierung von Umweltbelastungen, Förderung einer umweltverträglichen regionalen Entwicklung
- Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und des Arbeitskräftepotenzials, Stärkung der Chancengleichheit
- Verbesserung der sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen und der Umweltsituation im ländlichen Raum, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei

Für jeden der Schwerpunkte 1. bis 5. des Programms, die mit den spezifischen Zielen verbunden sind, werden im Weiteren dann Maßnahmebereiche definiert, welche die konkretisierten Interventionsbereiche der Förderung aus den Strukturfonds darstellen.

Ausführliche Darstellungen zur Relevanz und Kohärenz der Strategie finden sich in den fondsspezifischen Untersuchungen, so dass hier zusammenfassend die Ergebnisse unter dem Blickwinkel der im vorherigen Abschnitt dargestellten SWOT-Analyse vorgestellt werden.

Folgt man den Ergebnissen der aktualisierten SWOT dann setzen die Maßnahmen in EFRE, im ESF und im EAGFL/A an den identifizierten Schwachstellen der Wirtschaft Thüringens an. In allen Handlungsfeldern besteht weiterhin Bedarf, wie die Unterausstattungen in den Potenzialfaktoren zeigen. Dies gilt für Maßnahmen bezüglich

- des Aus- und Aufbaus des unternehmerischen Kapitalstocks in allen Sektoren einschließlich der Landwirtschaft,
- des Aus- und Aufbaus der Infrastrukturen, einschließlich dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt
- der unternehmerischen Kompetenzen,
- der Qualifizierung der Humanressourcen und
- der Maßnahmen zur Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit durch den Ausbau von FuE-Infrastrukturen und den Aufbau von Humanressourcen in diesen Bereichen.

## **6.1 Relevanz und Kohärenz des EFRE**

Die Halbzeitevaluierung des EFRE bestätigt, dass die gewählte Strategie, wie auch bereits in der Ex-ante-Bewertung thematisiert sowohl mit verschiedenen europäischen und nationalen Politiken *kohärent* ist und auf Grund der wirtschaftlichen und sozialen Situation weiterhin *relevant* ist.

Bei der Ausgestaltung der Schwerpunkte und der Verteilung der Finanzmittel wurde ein pragmatischer Weg eingeschlagen. Im Prinzip wird die Förderstrategie der vorhergehenden Förderperiode gefolgt, wobei die Aufteilung zwischen der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und dem Infrastrukturausbau in etwa aufrechterhalten wird. Positiv ist die Ausweitung der FuE-Förderung und zwar sowohl im Bereich der Humanressourcen als auch der FuE-Infrastruktur zu betrachten, da besonders diese Maßnahmen geeignet sind, positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte auf Dauer zu erzeugen.

Nicht alle infrastrukturellen Maßnahmen sind mit positiven Externalitäten mit Blick auf die wirtschaftliche Konvergenz ausgestattet. So kann beispielsweise bei der Was

serversorgung und Abwasserentsorgung davon ausgegangen werden, dass umweltrelevante Externalitäten vorliegen. Zur wirtschaftlichen Konvergenz und den langfristigen Beschäftigungsperspektiven leisten sie hingegen nur einen geringen Beitrag. Sie wirken konjunkturstabilisierend, haben aber ansonsten nur geringe Bedeutung für die regionale Wettbewerbsfähigkeit.

Mit dem EFRE werden auch die Integrationsziele Ausbau der Innovationspotenziale und die Entwicklung endogener regionaler Stärken verfolgt. Tendenziell zielen diese auf die wachstumsstarken Regionen, im ersten Fall dadurch, dass entsprechende Humanressourcen und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in den Agglomerationsräumen vorhanden sind und entsprechende Nachfrage aus diesen Regionen kommt bzw. eine Infrastruktureinrichtung aus Effizienzüberlegungen nur dort sinnvoll angesiedelt werden kann. Im zweiten Fall sind endogene Entwicklungspotenziale vornehmlich in den urbanen und suburbanen Regionen vorhanden, so dass auch hier tendenziell die wachstumstärkeren Agglomerationen verstärkt von der Förderung durch den EFRE profitieren.

Die Förderung dürfte damit zu einer weiteren *räumlichen Ausdifferenzierung* der Wirtschaftskraft beitragen. Eine solche Entwicklung erscheint auch nicht problematisch, da es in aufholenden Volkswirtschaften im Allgemeinen zunächst in den Agglomerationen zu verstärktem Wachstum kommt und damit eine Zunahme der regionalen Disparitäten zu beobachten ist. Erst wenn sich die peripheren, unterentwickelten Regionen von der allgemeinen Entwicklung abkoppeln, droht eine weitere Zunahme der Disparitäten. Dieses kann für die peripheren Regionen Thüringens nicht eindeutig konstatiert werden.

Aktuelle Untersuchungen für Ostdeutschland zeigen, dass die regionalen Spillovereffekte der Agglomerationen noch nicht sonderlich ausgeprägt sind. Es wird daher wahrscheinlich noch längere Zeit dauern, bis die Wachstumskräfte der Agglomerationen signifikante Wirkungen in den peripheren Räumen zeigen. Allerdings sollte die fehlende empirische Evidenz auch hier nicht als Hinweis auf die Irrelevanz der Förderstrategie fehlinterpretiert werden, da von langen, mehreren Dekaden umfassenden Zeiträumen ausgegangen werden muss, um stabile regionale Wirtschaftsverflechtungen beobachten zu können.

## **6.2 Relevanz und Kohärenz des ESF**

Die Halbzeitbewertung des ESF stellt fest, dass die Strategie an wesentlichen Entwicklungsproblemen Thüringens ansetzt und damit relevant und kohärent zum Oberziel des Strukturfondseinsatzes ist. Im Policy-Mix findet die Strategie ihre Entsprechung in Elementen wie der stark gewachsenen Bedeutung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen, dem überwiegenden Einsatz der Mittel für die

Aus- und Weiterbildung und im hohen Stellenwert der Förderung der jungen Generation in allen Politikfeldern. Die Umsetzung erfolgt überwiegend mit Förderrichtlinien, die bereits in der Vergangenheit entwickelt und dann in der neuen Förderperiode an die Ziele des Operationellen Programms angepasst wurden.

Die ungünstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Reduzierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit ändert nichts an den im OP definierten Förderbedarfen und der Schlüssigkeit der Strategie. Eine Kompensation der durch die Bundesanstalt für Arbeit wie durch das Land Thüringen gekürzten Finanzmittel für eher sozialpolitische Instrumente der Arbeitsmarktpolitik durch den ESF erscheint weder finanziell sinnvoll noch zur Strategie des Operationellen Programms passend.

Die grundlegenden Veränderungen, die sich zur Zeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik vollziehen, werden auf die ESF-Förderung in Thüringen erheblichen Einfluss haben. Dies betrifft nicht nur die Kofinanzierungssituation, die für den Thüringer ESF durch die sinkenden Eingliederungstitel der Arbeitsämter schwieriger geworden ist, sondern vor allem auch die Frage, auf welche Gruppen sich die Arbeitsmarktpolitik des Bundes zukünftig konzentriert. Hier zeichnen sich gegenläufige Entwicklungen ab: Auf der einen Seite ist die Tendenz der Bundesanstalt unübersehbar, ihre Instrumente auf Teilnehmer mit hohen Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen und günstigere Vermittlungschancen zu konzentrieren. Auf der anderen Seite wird mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der Einrichtung von Job-Centern der Bund bzw. die Bundesanstalt voraussichtlich erstmals die arbeitsmarktpolitische Verantwortung für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger übernehmen. Dies wird auch die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik umfassen. Es ist noch nicht absehbar, in welcher Quantität und Qualität aktive Leistungen im neuen einheitlichen System erbracht werden. Von einer gewissen Entlastung des Thüringer ESF, der sich besonders stark um die Sozialhilfeempfänger gekümmert hat, kann wohl ausgegangen werden. Jedoch erscheint es plausibel, dass die vom Bund eingesetzten Mittel nicht ausreichen werden, um den Empfängern von "Arbeitslosengeld II" die Teilnahme an aktiven Maßnahmen im arbeitsmarktpolitischen sinnvollen Maße zu ermöglichen. Insofern dürfte hier auch weiterhin Förderbedarf für den ESF bestehen. Es ist aber letztlich noch zu früh, um bestimmen zu können, wie sich dies konkret auf die ESF-Förderung in Thüringen auswirken wird.

Was die Entwicklung von Förderinstrumenten und Projekttypen unterhalb der Richtlinienebene anbelangt, zeigt sich bei den Politikfeldern A und B eine Fülle von Aktivitäten, die als innovativ einzuschätzen sind und mit denen Thüringen von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik übergegangen ist. Dies betrifft die Förderung von Profiling und Assessment, die unmittelbaren Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt nach Kurzzeitqualifizierung, aber auch Förderketten für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen. Auch in den anderen Politikfeldern wurden während der

Halbzeitbewertung innovative Instrumente bzw. Projekttypen identifiziert, insgesamt ist die Instrumentenentwicklung dort aber noch weniger weit vorangeschritten.

### **6.3 Relevanz und Kohärenz des EAGFL/A**

Im Rahmen der Halbzeitbewertung des EAGFL/A wird festgestellt, dass beide Säulen der Interventionen im Schwerpunkt 5, zum einen die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion in Thüringen zu forcieren, zum anderen die Entwicklung im ländlichen Raum zu stimulieren, mit den Zielen der Strukturfonds kohärent sind. Beide Säulen stehen in vielerlei Hinsicht in einem positiven Wechselverhältnis, weil etwa die Investitionsförderung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auch die regionale wirtschaftliche Entwicklung stimuliert und umgekehrt überbetriebliche Maßnahmen wie Dorferneuerung, Wegebau oder Flurbereinigung sowohl die regionale Entwicklung als auch die Betriebe stärken.

Seit dem Beginn der Förderperiode haben sich die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Räume in Thüringen nicht grundlegend verändert. Lediglich im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung hat die BSE-Krise insbesondere zu Beginn der Förderung die Absatz- und damit die Produktionsbedingungen für Rindfleisch verschlechtert. Diese Entwicklung traf den Freistaat allerdings nicht unvorbereitet, da das OP bereits im Rahmen der Investitionsförderung, aber auch im Rahmen der Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätsprodukten eine angemessene Reaktion erlaubte. Insofern ist es vor dem Hintergrund wenig veränderter Rahmenbedingungen nicht notwendig, die Strategie generell oder auf der Ebene der Maßnahmen neu auszurichten.

### **6.4 Relevanz und Kohärenz des Zielsystems**

Verbunden mit den Strukturfonds ist eine Reihe von Zielsetzungen, die parallel verfolgt wird. Neben dem Oberziel, existieren Querschnittsziele und weiterhin Integrationsziele. Rationale Politik, verstanden als die unter den jeweiligen Umständen bestmögliche Verfolgung eines wohldurchdachten und ausgewogenen Systems von Zielen, setzt die Klärung der Beziehungen zwischen diesen Zielen und die Festlegung von geeigneten Mitteln (Instrumenten) zur ihrer Erreichung voraus.<sup>28</sup>

Eine erste Unterscheidung von Zielbeziehungen betrifft die hierarchische Ordnung von Zielen: Ein Ziel kann als Instrument zur Erreichung eines höherrangigen Zieles dienen. In diesem Fall kann es als Zwischen- oder Unterziel bezeichnet werden. Ein Zielsystem („Zielpyramide“) entsteht dann durch die hierarchische Anordnung ver-

---

<sup>28</sup> Eine weitere Anforderung besteht in der Operationalisierung des Zielsystems bzw. der Ziele, die wiederum an die Bedingungen der Quantifizierbarkeit und Meßbarkeit geknüpft ist.

schiedener Einzelziele. Ein Zielsystem kann dann bei der Bewertung als kohärent eingestuft werden, wenn die verschiedenen Ebenen tatsächlich derart miteinander in Verbindung stehen, dass jedes Ziel seinerseits als Instrument für ein höherwertiges Ziel oder umgekehrt jedes Instrument von einer untergeordneten Ebene aus als Ziel angesehen werden kann.

Eine zweite Unterscheidung von Zielbeziehungen betrifft die Interdependenz von Zielen der gleichen hierarchischen Ordnungsebene. Im Idealfall gilt, dass es für jedes Ziel auch ein Instrument gibt, so dass die Ziele unabhängig voneinander verfolgt werden können (Zielindifferenz). In dem Fall aber, wo die Zahl der Instrumente kleiner als die Zahl der Ziele ist, entstehen Beziehungen zwischen Zielen, die sich als komplementär oder konfliktionär bezeichnen lassen.<sup>29</sup> Während Zielkomplementaritäten für die Bewertung eines Zielsystems weitgehend unproblematisch sind, sind es Zielkonflikte, die bei der Bewertung der Kohärenz eines Zielsystems berücksichtigt werden müssen. Weiterhin sei darauf hingewiesen, dass mit dem Begriff „Zielkonflikt“ keine grundsätzlich negative Bewertung des Sachverhalts gemeint ist. Zielkonflikte sind in der wirtschaftspolitischen Praxis angesichts der Vielzahl der Ziele und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Instrumente eher die Regel als die Ausnahme. Ferner gilt, dass Zielkonflikte sich „lösen“ lassen, wenn bei der Verfolgung des einen Ziels das konfliktierende Ziel als Nebenbedingung eingeführt wird.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sind Ziele komplementär, geht mit der Verfolgung eines Ziels immer auch eine Annäherung an ein anderes Ziel einher. Eine Zielkomplementarität im engeren Sinne kann allerdings nur zwischen Zielen einer Ebene bzw. gleichrangigen Zielen bestehen, anderenfalls stellt die Ziel-Ziel-Beziehung tatsächlich eine Ziel-Mittel-Beziehung dar. Die vermeintliche Zielkomplementarität besagt dann nichts anderes, als das ein als (Unter-)Ziel deklariertes Mittel geeignet ist, ein ihm übergeordnetes (Ober-)Ziel zu verwirklichen. Bei gleichrangigen Zielen ist für den Mitteleinsatz die Frage nach der Gewichtung der Ziele zu klären, weil ein optimaler Erreichungsgrad des einen Ziels nicht den optimalen Erreichungsgrad des anderen Ziels impliziert (ansonsten würde es sich um dasselbe Ziel handeln). Hier muss festgelegt werden, welches Ziel Hauptziel ist und mit welchem Mitteleinsatz es erreicht werden soll. Der Erreichungsgrad des anderen Ziels ergibt sich als residuale Größe. Häufiger als Zielkomplementaritäten sind Zielkonflikte, bei denen die Verfolgung eines Ziels mit einer Entfernung von einem anderen bzw. den Verstoß gegen ein anderes Ziel einhergeht. In diesem Fall muss eine Zielfunktion aufgestellt werden, die unter Nebenbedingungen zu maximieren ist.

<sup>30</sup> Welche Bedeutung eine fehlende eindeutige Zielhierarchie hat, lässt sich daran sehen, welche Aufgaben und Funktionen den Querschnittszielen im Rahmen z.B. des EFRE tatsächlich zugewiesen werden. In einer Mitteilung der Kommission (KOM (2002) 748 endgültig) wird über die Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in der Förderperiode 2000 – 2006 und „good practice“ berichtet. Es wird ausgeführt (S. 7), „nur wenige der vom EFRE finanzierten Programme enthalten spezifische Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung“. Zu den geplanten Aktionen in einigen Programmen wird dann ausgeführt, „mehrere Aktionen betreffen den Bereich Gesundheit, so z.B. Maßnahmen zur gesundheitlichen Aufklärung, einschließlich Kampagnen zur Vermeidung von Teenagerschwangerschaften oder zur Bekämpfung von Alkohol- und Drogenmissbrauch“. So wichtig diese Aufgaben im Einzelnen auch sind, sie stellen auf die Behebung von sozialen und gesellschaftlichen Problemlagen ab, die wenig mit der Gleichstellung der Geschlechter und schon gar kein Ziel-1 spezifisches Problem darstellen und daher nicht aus dem EFRE heraus gefördert werden sollten.

Nach Ansicht der Evaluatoren sind die Ausführungen zu den verschiedenen Zielen in den entsprechenden Arbeitspapieren der Kommission für eine Überprüfung der Kohärenz und Logik der Strukturfondsprogramme nicht ausreichend, weil diese mit ihrer Unterscheidung von globalen, spezifischen und operationellen Zielen lediglich den Fokus auf die „Stimmigkeit“ der verschiedenen Zielebenen legen. Beziehungen zwischen den Zielen einer Ebene und insbesondere die Möglichkeit von Zielkonflikten in der Interventionslogik der Programme werden aber nicht thematisiert (vgl. Arbeitspapier Nr. 3). Vor dem Hintergrund, dass mit dem Einsatz der Strukturfonds neben dem globalen Ziel einer Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls die Querschnittsziele Nachhaltigkeit, Chancengleichheit und Informationsgesellschaft verfolgt werden, wäre eine Auseinandersetzung mit der Problematik von Zielkonflikten in den Arbeitspapieren der Kommission wünschenswert.<sup>31</sup>

Gemessen an den Anforderungen, die aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik an die Formulierung eines Zielsystems und die Zuordnung von Instrumenten zu stellen sind, hält das OP einer kritischen Überprüfung nicht immer stand. Diese Einschätzung betrifft nicht den spezifischen Zielbeitrag des OP zum GFK. Zwar orientiert sich der Strategieansatz des OP im Freistaat primär am Oberziel nachhaltiger Konvergenz, die potenziellen Konflikte zwischen den Querschnittszielen werden aber kaum thematisiert und in ihren Wirkungen bedacht. Chancengleichheit, Nachhaltigkeit und Informationsgesellschaft werden als zu beachtende Ziele benannt, sie werden aber nicht in Bezug zum Oberziel eingeordnet. Ursächlich hierfür scheint eine fehlende Prioritätensetzung im Rahmen der Europäischen Strukturpolitik, die auf der operativen Ebene einer Ziel-1-Region auch nicht überwunden werden kann. Die Überprüfung der Kohärenz und Stimmigkeit des Zielsystems könnte einen bedeutenden Beitrag zum Abbau von Reibungsverlusten im Prozess der Förderung leisten.

## **6.5 Zusammenfassende Bewertung**

Die Förderstrategie des OP und der drei Strukturfonds kann insgesamt als relevant und kohärent für die Behebung der vorhandenen strukturellen Schwächen und zur Unterstützung der Stärken im Freistaat angesehen werden. Obwohl jeder der Fonds spezifische Ziele verfolgt, sind sie über das Oberziel und die Querschnittsziele eng miteinander verbunden. Insgesamt erscheint die Förderstrategie sehr breit angelegt. Eine Straffung der Fördertatbestände könnte zu einer Erhöhung der Effizienz der Interventionen beitragen. Auf einzelne Schwerpunkte und Maßnahmebereiche soll an

---

<sup>31</sup> Es sei nur angemerkt, dass bei der Begründung für die Querschnittsziele auf der Ebene des GFK auch hinsichtlich der weiteren Anforderungen, die an eine rationale Wirtschaftspolitik zu stellen sind, wie die Operationalisierung der Ziele, die Diagnose des Ist-Zustandes und der Status-Quo- und Wirkungsprognose deutliche Mängel festzustellen sind, aber nicht Gegenstand dieser Evaluation darstellen.

dieser Stelle nicht eingegangen werden. Vorschläge und Empfehlungen werden abschließend nach Untersuchung der Effizienz und Wirksamkeit der Förderung vorgestellt.

Es sei aber darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Thüringen seit Beginn der Förderperiode – wie in Ostdeutschland und auch in Deutschland insgesamt – beträchtlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Trotz der weiterhin umfangreichen Förderung (auch mit den Strukturfonds) konnte der seit Mitte der neunziger Jahre stockende Konvergenzprozess nicht wieder in Gang gesetzt werden, so dass sich die Frage stellt, ob die bisherige Strategie weiterhin relevant ist oder Anpassungen notwendig sind, die ein schnelleres Wachstum wahrscheinlicher machen. Grundsätzlich ist dabei aber zu beachten, dass fehlende Konvergenz nicht Ausdruck eines Versagens der Förderpolitik sein muss. Es sollte nicht übersehen werden, dass die Förderpolitik nur ein Teil der Wirtschaftspolitik ist.

Die allgemeine wirtschaftspolitische Diskussion zeigt, dass zur Entfaltung einer verstärkten wirtschaftlichen Dynamik in den neuen Ländern auch entsprechende (nationale) Rahmenbedingungen vorherrschen müssen, und es muss der vielfach vorherrschenden Meinung entgegen getreten werden, dass Förderpolitik mit Wirtschaftspolitik gleich gesetzt werden kann und die Strukturfonds zur Lösung aller wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen einen Beitrag leisten können.

Mit den Strukturfonds werden lediglich die Voraussetzungen für erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeiten geschaffen. Insofern stellen die Interventionen eine notwendige Bedingung für den Konvergenzprozess dar. Hinreichend ist dieses aber nicht. Hinzukommen muss neben preislicher Wettbewerbsfähigkeit auch ein Portfolio an überregional handelbaren Produkten und Dienstleistungen.

## **7. Quantifizierung von Zielen – Untersuchung der Ergebnisse und Auswirkungen der Interventionen**

Im Programmplanungsprozess und im Rahmen der Begleitung während der Förderperiode gehören die Festlegung der Ziele sowie eine bestmögliche Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Schwerpunkte und Maßnahmen zu den wichtigsten Aufgaben. Zwischen Mittelverteilung und möglichen Zielerreichungsgraden besteht ein unmittelbarer Zusammenhang.

Quantifizierte Ziele finden sich im Operationellen Programm und in der Ergänzung zur Programmplanung. Neben einer gesamtwirtschaftlichen Projektion, die für das gesamte OP vorgenommen worden ist, wird eine Zielprojektion auf der Ebene der Schwerpunkte vorgenommen. Im EzP sind schließlich auf der Ebene der Maßnahmen des EFRE quantifizierte Ziele benannt. Die Quantifizierungen wurden auf der Basis von Erfahrungswissen vorgenommen.

Die Erstellung von quantifizierten Zielwerten stellt eine der schwierigsten Aufgaben im Rahmen der Ex-ante-Planung der Strukturfondsinterventionen dar. Auf Grund der Erfahrungen in der Förderperiode 1994 bis 1999 wurde im Programmplanungsprozess unter Einschluss der Europäischen Kommission ein Indikatorenset festgelegt, das zur Messung der Resultate der Interventionen auf der Maßnahmenebene verwendet wird, so dass es insgesamt zu einer systematischeren Darstellung der erwarteten Ergebnisse gekommen ist als in der vorhergehenden Periode. Diese Einschätzung findet sich in allen drei fondsspezifischen Halbzeitbewertungen.

Auf Ebene der Maßnahmen wird unterschieden zwischen Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, wobei sich diese Unterteilung aus der abnehmenden Reichweite der Maßnahme ergibt, je höher man auf der Ebene der Ziele steigt:

- Outputindikatoren messen den Beitrag der Maßnahme zur Erreichung der operationellen Ziele,
- Ergebnisindikatoren den direkten und unmittelbaren Beitrag zu den spezifischen Zielen und
- Wirkungsindikatoren den noch mittelbar zurechenbaren und indirekten, längerfristigen Beitrag zu den globalen Zielen.

Die Qualität der Steuerung eines laufenden Förderprogramms hängt zum einen davon ab, ob das Programm auf einem geeigneten theoretischen Fundament steht und zum anderen davon, ob eine Datenbasis zur Verfügung steht, die in qualitativ hochwertiger Form relevante Informationen zur Verfügung stellt. Die Herleitung zuverlässiger Aussagen aus den erfassten Aktivitäten bedingt, dass die notwendigen Daten vollständig erhoben werden können und deren Interpretation nicht zu Fehlurteilen

führt. Um dies leisten zu können, muss der Erfassung und Bewertung ein geeigneter theoretischer Ansatz zugrunde liegen. Das Erfassen von Daten ohne ein geeignetes theoretisches Fundament ist nicht sinnvoll. Erst durch die Abstraktion und ein Denken in Wirkungszusammenhängen lässt sich ein Weg durch die Flut statistischer Informationen finden. Fehlt ein theoretisches Gerüst, lassen Dateninterpretationen zudem nur eine Beschreibung wirtschaftlicher Aktivitäten zu, Bewertungen der wirtschaftlichen Situation oder gar weiterführende Handlungsempfehlungen sind dagegen nicht möglich. Aufgrund dieser grundlegenden Zusammenhänge sind an die in der Halbzeitevaluierung verwendeten Indikatoren *Bedingungen* zu stellen, um den Aufwand bei der Erfassung und Interpretation der Daten rechtfertigen zu können.

- Zunächst müssen die vorgeschlagenen Indikatoren aus theoretischer Sicht *relevant* sein. Nur wenn die Indikatoren in empirisch fundierten Theorien eine wichtige Rolle spielen, können anhand der erhobenen Daten zuverlässige Aussagen bzgl. der regionalen Entwicklung getroffen werden. Hierbei sind die Besonderheiten der betrachteten Region zu berücksichtigen.
- Ist die Verwendung eines Indikators gerechtfertigt, ist in einem nächsten Schritt danach zu fragen, wie *valide* bzw. zuverlässig die Indikatoren hinsichtlich der Interpretation der wirtschaftlichen und sozialen Situation sind. Werden Daten ohne eine hinreichende Begründung Indikatoren zugeordnet, kann dies zu verheerenden Fehlurteilen führen.
- Weiterhin muss geprüft werden, ob der zur Erhebung und Interpretation der Daten notwendige Aufwand zu rechtfertigen ist. Nur wenn die Messung der Daten unter *einfachen* Bedingungen stattfinden und *zeitnah* durchgeführt werden kann, ist eine Erhebung sinnvoll. Die dabei anfallenden *Kosten* sollten kalkulierbar bleiben.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung des EFRE wurde jeder Indikator der Maßnahmenbereiche in den Schwerpunkten 1. bis 3. auf die oben genannten Kriterien überprüft. Es zeigt sich, dass mit abnehmender Entfernung vom spezifischen Projekt die Validität und Verfügbarkeit der Indikatoren abnimmt, so dass ein Großteil der Indikatoren zur Zwischenevaluierung gar nicht erhoben werden kann und darüber hinaus Interpretationsschwierigkeiten bestehen. So ist auch letztlich zu erklären, dass Wirkungs- und Effizienzindikatoren kaum in den Monitoringsystemen vorhanden sind. Für die zweite Hälfte der Förderperiode sollte das Set an Indikatoren im EFRE unter Verwendung der in der EFRE-Evaluierung aufgeführten Bewertungen untersucht, ggfls. gekürzt und darauf verzichtet werden, diese Indikatoren bei zukünftigen Bewertungen einzusetzen.

Ähnliche grundsätzliche Probleme mit den Indikatoren werden auch in der Halbzeitbewertung des ESF angesprochen. Die Problematik mit dem Indikatorensystem von GFK und OP sind mit dem ESF-Stammbblattverfahren aber weitgehend ausgeräumt

worden. Das Stammbblattverfahren definiert ein Set von relevanten Indikatoren für die Begleitung, die mit validen Daten im Förderverfahren vergleichsweise einfach gebildet werden könnten. Ein weiterer Vorteil gegenüber der Vergangenheit ist, dass erstmals eindeutig festgelegt wird, von wem die Daten für die Bildung der Indikatoren zu erheben sind. Dabei wurde klar zwischen Indikatoren unterschieden, die das Monitoring zu liefern hat, und solchen, die ggf. durch zusätzliche Erhebungen im Rahmen der Evaluierung gewonnen werden können.

Die Indikatoren des ESF-Stammbblattverfahrens sind insgesamt aus Sicht des Bewertungsteams für die Begleitung der Programme gut geeignet. Zum Teil erscheinen gewisse Vereinfachungen sinnvoll und möglich, so der Verzicht auf wenig aussagekräftige Indikatoren (z. B. "Zahl der geplanten sonstigen Institutionen") oder die Verringerung der im Projektstammbblatt sehr umfangreichen Abfragen zu den Zielgruppen. Zudem wäre es sinnvoll, das Verfahren für die Kurzzeitprojekte ("Bagatellverfahren") noch einfacher zu gestalten. Generell zu klären ist, inwieweit sich eine stärkere Modularisierung der Qualifizierungsförderung oder auch die Verwendung von "Bildungsgutscheinen" auf die Praktikabilität des Monitorings auswirken werden und welche Vereinfachungen hier ggf. sinnvoll sind.

In allen fondsspezifischen Bewertungen wird auf die Probleme der Erhebung insbesondere der Wirkungsindikatoren eingegangen. Im Allgemeinen sind die Wirkungsindikatoren weder valide noch zeitnah zu erheben, da sie von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sind. Es ist empfehlenswert bei der Steuerung des Programms während auf die Wirkungsindikatoren zu verzichten, sich bezüglich der Wirkungen von Förderprogrammen stärker auf die empirische Evidenz wissenschaftlicher Untersuchungen zu setzen, diese als hinreichend für die Wirkung anzusehen bzw. ex-post theoretisch fundierte Wirkungsanalysen durchzuführen und sich für die Steuerung während der Laufzeit der Förderperiode auf einige wenige Output- und Ergebnisindikatoren zu beschränken. Die Schwierigkeiten zur Messung der Wirkungen finden sich auch in den fondsspezifischen Berichten.

Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, Output- und Ergebnisuntersuchungen von der Wirkungsanalyse zu trennen. Im Rahmen einer zeitnahen Bewertung von Programmen ist es hinreichend sich des Outputs und der Ergebnisse der Förderung zu bedienen, für die Programmplanung hingegen sollte man verstärkt auf Wirkungsanalysen setzen. Das vorhandene Set an Indikatoren sollte unter theoretischen Gesichtspunkten kritisch überprüft und von allen nicht relevanten oder nicht zeitnah erhebbaren Indikatoren bereinigt werden, damit man sich auf das Wesentliche bei der Programmumsetzung konzentrieren kann.

## **Teil C: Prozessanalyse**

## **8. Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystem<sup>32</sup>**

### **8.1 Einführung**

Das Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystem beinhaltet die organisatorische Umsetzung des OPs des Freistaates Thüringen für die Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006. Sowohl die Organisation, Verwaltung und Kontrolle der verfahrenstechnischen Abläufe als auch die strategische Steuerung und das inhaltliche Monitoring gehören zum Durchführungs- Verwaltungs- und Begleitsystem der Strukturfonds. Dieses System ist durch einen rechtlichen Rahmen definiert, der sich aus Verordnungen, Richtlinien und Leitlinien zusammensetzt, die einerseits von der EU-Kommission (EK) und vom Bund vorgegeben bzw. mit diesen vereinbart worden sind und andererseits der Freistaat sich selbst für die Umsetzung der Förderpolitik geschaffen hat. Dieser Rechtsrahmen regelt erstens den Ablauf der Förderung von der Antragstellung bis zum Verwendungsnachweis mit seinen Prüf- und Kontrollmechanismen sowie dem dazu erforderlichen Informationssystem. Zweitens bestimmt er die beteiligten Akteure und deren Zusammenwirken (Funktionsaufteilung, Koordinations- und Abstimmungsmechanismen). Dabei steht im Zentrum die Fondsverwaltung.

Zuständig sind:

- für den EFRE das Referat 3.5 EU-Angelegenheiten im TMWAI
- für den ESF das Referat 5.3 Europäischer Sozialfonds im TMWAI
- für den EAGFL/A das Referat 27 im TMLNU

Die Gesamtkoordination der drei Fonds und das integrierende Management werden vom TMWA-Referat 3.5 wahrgenommen.

Innerhalb der jeweiligen drei Fondszuständigkeiten obliegen die fachliche Steuerung sowie die konkrete Umsetzung einer Reihe von ministeriellen Fachreferaten sowie nachgelagerten Institutionen. Darüber hinaus kontrollieren jeweils unabhängige Ministerialbehörden die rechtlich korrekte Abwicklung der Förderung.

Innerhalb des Zielsystems der Europäischen Strukturfonds hat die Organisation der OP-Umsetzung das Ziel die Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollverfahren so effizient und transparent zu gestalten, dass eine geordnete und reibungslose Durchführung der Förderung gewährleistet ist. Die Effizienz der OP-Durchführung ist ein nicht unwesentlicher Faktor für die Effektivität der Förderpolitik. Insofern dient eine Evaluierung dieses Systems nicht nur der Europäischen Kommission als Klärung des

---

<sup>32</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf den Evaluierungsberichten für die drei Strukturfonds und fassen deren wesentliche Ergebnisse zusammen.

ordnungsgemäßen Einsatzes der bereit gestellten Fördermittel sondern ist auch im Interesse des Freistaates Thüringen, um die eigene Förderpolitik auf deren Effizienz zu überprüfen.

Bei der Umsetzung der Strukturfonds-Interventionen sind verschiedene Ebenen zu unterscheiden und zu bewerten. Dazu gehören erstens Fondsverwaltung auf der ministeriellen Ebene, zweitens die nachgelagerten Zuständigkeiten der unterstützenden Institutionen, drittens die begleitenden Gremien (Begleitausschuss) und viertens die Kontrollorgane.

Die Qualität der Durchführungs- und Begleitmodalitäten wurde in den Evaluierungen der vorhergehenden Förderperiode ausführlich und kritisch begleitet. Auf einige Schwachstellen im Zusammenhang mit dem Datenaustausch und der zeitnahen Erhebung wurde aufmerksam gemacht. Seither hat sich das Informationssystem erheblich verbessert.

Bei der Bewertung der Durchführungs- und Kontrollmechanismen stellen sich zwei grundsätzliche Fragen. Einerseits ist zu prüfen, inwieweit die Vorschriften der Strukturfondsverordnungen für die Förderperiode 2000 bis 2006 bereits nach zwei bis drei Jahren eingeführt worden sind und formal funktionieren. Zweitens ist zu klären, ob die eingeführten Verwaltungs- und Kontrollverfahren zielführend, effizient und vernünftig sind. In diesem Zusammenhang wird seit vielen Jahren immer wieder der erhebliche Verwaltungs- und Kontrollaufwand kritisiert, der von seitens der Kommission eingefordert wird.

Im folgenden Abschnitt 8.2 werden zunächst die rechtlichen Grundlagen des Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystems aufgezeigt. Der Abschnitt 8.3 befasst sich mit den zuständigen und mitwirkenden Akteuren (durchführende, kontrollierende und begleitende Institutionen) bevor unter 8.4 wesentliche Evaluierungsergebnisse zu den Durchführungsmodalitäten der einzelnen Fonds dargestellt werden.

## **8.2 Rechtliche Grundlagen des Systems**

Die Vorschriften zur Organisation und Umsetzung des Einsatzes des Europäischen Strukturfonds sind in einer Reihe von Verordnungen des Rates und der Kommission niedergelegt.<sup>33</sup> Hierzu zählen insbesondere die Verordnungen (EG)

---

<sup>33</sup> Vgl. TMWAI (2000), Referat 3.5: EU-Angelegenheiten, Verwaltungsbehörde für das Operationelle Programm Thüringen 2000-2006 (2001), Handlungsanweisung für mit der Bewirtschaftung von Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung befasste Fachreferate der Ministerien und beauftragte Einrichtungen (alternative Fassung vom 19.2.2003), S. 3ff.

a) des Rates

- Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999<sup>34</sup> mit der Änderungsverordnung Nr. 1447/2001 vom 28. Juni 2001<sup>35</sup>

b) der Kommission:

- Nr. 438/2001 vom 2. März 2001, Durchführungsvorschriften zur Verordnung Nr. 1260/1999) in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen<sup>36</sup> mit der Änderungsverordnung Nr. 2335/2002 vom 27. Dezember 2002<sup>37</sup>
- Nr. 1159/2000 vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedsstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds<sup>38</sup>
- Nr. 1685/2000 vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1260/1999 hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Angaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen<sup>39</sup>
- Nr. 448/2001 vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung Nr. 1260/1999 hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen<sup>40</sup>

Ferner gelten weiterhin eine Reihe relevanter Verordnungen, die für die Strukturfonds früherer Förderperioden erlassen worden sind und auf die in den oben aufgeführten Verordnungen explizit Bezug genommen wird, sowie weitere wie die Verordnung Nr. 1681/1994 vom 11. Juli 1994, betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge<sup>41</sup> ... und die Verordnung Nr. 2988/1995 des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.<sup>42</sup>

Die wichtigsten rechtlichen Vorgaben für die Interventionen der Strukturfonds in der Förderperiode 2000 bis 2006 sind die Verordnung des Rates Nr. 1260/1999 und die Verordnung der Kommission Nr. 438/2001. Letztere stellt die Durchführungsvorschriften für die grundlegende Strukturfondsverordnung Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen für die neue Förderperiode 2000-2006 dar.

---

34 ABL L161 vom 26.6.1999.

35 ABL L198 vom 21.7.2001.

36 ABL L63 vom 3.3.2001.

37 ABL L351 vom 28.12.2002

38 ABL L130 vom 31.5.2000.

39 ABL L193 vom 29.7.2000.

40 ABL L64 vom 6.3.2001.

41 ABL L178 vom 12.7.1994.

42 ABL L312 vom 23.12.1995.

Die Verordnung Nr. 1260/1999 regelt unter Titel 4 in den Kapiteln I-IV

- die Begleitung (Aufgaben der Verwaltungsbehörde Art. 34, Zuständigkeiten des Begleitausschusses Art. 35, Indikatoren für die Begleitung Art. 36 und Inhalte der jährlichen Durchführungsberichte und des Schlussberichtes Art. 37)
- die Finanzkontrolle (Allgemeine Bestimmungen Art. 38 und Finanzkorrekturen Art. 39)
- die Bewertungen (Allgemeine Bestimmungen Art. 40, Ex-ante-Bewertung Art. 41, Halbzeitbewertung Art. 42, Ex-post-Bewertung Art. 43)
- die Leistungsgebundene Reserve (Art. 44)

Weitere relevante Bestimmungen insbesondere diejenigen zur Komplementarität und Partnerschaft (Art. 8) und Koordination (Art. 10) sind in Kapitel IV Organisation enthalten.

Die Durchführungsverordnung zum Verwaltungs- und Kontrollsystem Nr. 438/2001 regelt in den Kapiteln I-VII

- den Anwendungsbereich (Art. 1)
- die Funktionen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Art. 2-8)
- die Inhalte der Ausgabenbescheinigungen (Art. 9)
- die Stichprobenkontrollen bei Operationen (Art. 10-14)
- den Vermerk zum Abschluss der Interventionen (Art. 15-17)
- die Form und den Inhalt der Durchführungsdaten (Art. 18)
- Allgemeine Bestimmungen (Art. 19-23)

Mit diesen Verordnungen wurde gegenüber der vorherigen Förderperiode eine Reihe von Änderungen eingeführt, die dazu dienen sollen, die organisatorische Abwicklung, den Datenfluss, die Finanzkontrolle sowie das förderpolitische Monitoring zu verbessern. Sie beziehen sich auf:

- die Rolle der beteiligten Akteure
- die Durchführung der Operationen von der Antragsbearbeitung über das Bewilligungsverfahren (einschließlich der Kriterien zur Projektauswahl) bis zur Verwendungsprüfung und Finanzkontrolle
- das programmbegleitende Informations- und Monitoringsystem einschließlich des elektronischen Datenaustauschs zwischen den beteiligten Akteuren
- die Einhaltung der Gemeinschaftspolitiken und das Vorhandensein der erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften

- die Rolle der Partnerschaft (Art. 8 der VO 1260/1999) (regionale und lokale Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, sonstige relevante Einrichtungen insbesondere hinsichtlich der Querschnittsziele Chancengleichheit und Nachhaltigkeit)

Neben diesen verfahrensrechtlichen Verbindlichkeiten sind die Akteure den programmatischen förderpolitischen Inhalten verpflichtet, die niedergelegt sind in:

- dem Gemeinsamen Förderkonzept (GFK), vereinbart zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Kommission
- dem Operationellen Programm (OP) des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in Thüringen in der Periode von 2000 bis 2006 einschließlich der Ergänzung zur Programmplanung (EP)
- den staatlichen Beihilferegelungen auf Bundes- und Landesebene. Hierzu zählen der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA/GRW), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und andere Programme und Pläne sowie eine Reihe von Förderrichtlinien, die von der Thüringer Staatsregierung zur Spezifizierung ihrer Förderpolitik aufgestellt worden sind.<sup>43</sup>

Die inhaltlichen Orientierungen für die Umsetzung der verschiedenen Förderschwerpunkte erfolgt in der Regel nach Förderrichtlinien, die von der Thüringer Landesregierung erlassen worden sind. Diese legen vor allem die Fördertatbestände und Zugangsbedingungen, die Fördermittelempfänger und die förderfähigen Kosten fest. Das sehr breite Spektrum der Strukturfondsförderung schlägt sich in einer großen Anzahl von Förderrichtlinien nieder.<sup>44</sup>

### **8.3 Beteiligte Akteure**

An der Planung und Durchführung der EU Strukturfonds-Interventionen sind eine große Zahl von Behörden und Institutionen beteiligt. Hierzu zählen:

- die relevanten Stellen der Europäischen Kommission
- die Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit sowie für Finanzen und die Mitglieder des GFK-Begleitausschusses
- die Thüringer Ministerien für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (TMWAI), Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU), Wissenschaft, For-

---

<sup>43</sup> Zu weiteren Einzelheiten siehe Operationelles Programm (OP) des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006, Ergänzung zur Programmplanung über Richtlinien in den Maßnahmen (EP), CCI: 1999 DE 16 1 PO 002, Stand 5.11.2002, Überblick über Richtlinien und Maßnahmen (Kapitel 4).

<sup>44</sup> Allein beim EAGFL/A sind es 16 Richtlinien, siehe EAGFL/A-Evaluierungsbericht S. 139ff. Der ESF wird mit 14 Richtlinien umgesetzt.

schung und Kultur (TMWFK), das Thüringer Kultusministerium (TKM) und das Thüringer Innenministerium (TIM). Hinzu kommen das Finanzministerium und die Staatskanzlei.

- weitere unterstützende Durchführungsinstitutionen
- die Mitglieder des Thüringer OP-Begleitausschusses

Die Anzahl der mit der Umsetzung der Förderpolitik befassten Institutionen ist erheblich. Allein an der Umsetzung des OP-EFRE 2000-2006 sind in Thüringen fünf Ministerien mit fachlichen Steuerungskompetenzen (Richtlinienzuständigkeit) beteiligt. Diese entfallen im TMWAI auf 13 Referate, im TMLNU auf 3, im TMWFK auf 2 sowie im TMI und TKM jeweils 1. Diese bedienen sich eines beträchtlichen Spektrums von fast 30 unterstützenden Institutionen (Referate), die insbesondere als Melde- und Prüfstellen fungieren und die verschiedenen Maßnahmebereiche bearbeiten<sup>45</sup>, die teilweise weiter untergliedert sind.

Die konkrete Durchführung der ESF-Förderung ist zu weiten Teilen an die landeseigene Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaates Thüringen mbH (GFAW) sowie die Kommunalentwicklung LEG Baden-Württemberg GmbH delegiert.<sup>46</sup> Das TMLNU hat eine Reihe von Fachämtern mit der Durchführung der Projekte des EAGFL/A beauftragt. Als Bewilligungsstellen für die 10 Maßnahmenbereiche fungieren u.a. Flurneuordnungsämter, Landeswirtschaftsämter, das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA), die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL), Forstverwaltung.<sup>47</sup>

Die Zahlstellen des EFRE und des ESF sind im TMWAI als von der Fondsverwaltung unabhängige Zuständigkeiten angesiedelt. Die Zahlstellenfunktion des EAGFL obliegt dem TLVwA. Ebenso bilden die Kontrollsysteme (Systemkontrolle und Stichprobenkontrollen) und die unabhängige Stelle eigenständige Verantwortlichkeiten innerhalb der Ministerialverwaltungen.<sup>48</sup>

## 8.4 Begleitende Akteure

Ein wichtiges Instrument der Planung, Durchführung und Kontrolle der EFRE-Interventionen ist der OP Begleitausschuss. In ihm sind eine große Anzahl Institutionen vertreten.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Siehe EFRE-Evaluierungsbericht Seite 112ff.

<sup>46</sup> Zur Aufteilung der Zuständigkeiten siehe ESF-Evaluierungsbericht S. 81ff.

<sup>47</sup> Zu weiteren Einzelheiten siehe EAGFL/A-Evaluierungsbericht S. 136ff.

<sup>48</sup> Siehe EFRE-Evaluierungsbericht S. 126ff; ESF-Evaluierungsbericht S. 91f; EAGFL/A-Evaluierungsbericht S. 134f.

<sup>49</sup> Siehe EFRE-Evaluierungsbericht S. 118.

Anzahl und Spektrum der beteiligten Akteure sind umfangreich und komplex. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck der Vielfalt der Förderbereiche des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Dennoch erscheinen folgende kritische Anmerkungen angebracht:

- Das Durchführungssystem erscheint organisatorisch nicht durchgehend kohärent und schlüssig: Einerseits verfügen nicht nur die jeweiligen Fondszuständigkeiten sondern auch darüber hinaus die einzelnen kooperierenden Fachministerien über ihre eigenen Umsetzungsmechanismen und nehmen diejenigen des fondsverwaltenden TMWAI (und auch der TAB) kaum in Anspruch. Dies gilt zum Teil auch für die Endbegünstigten wie IHK, HWK und RKW. Andererseits sind die Zuständigkeiten vom Fördervolumen her gesehen für die wichtigsten Maßnahmenbereiche klar aufgeteilt zwischen der Steuerung/Koordination und der Durchführung. Eine Zusammenführung der fachlich segmentierten Zuständigkeiten in verschiedenen Funktionsbereichen könnte die Effizienz der Verfahrensmechanismen nicht unerheblich steigern.
- Der große Umfang und die facettenreiche Zusammensetzung des Begleitausschusses lassen Zweifel zu, ob und inwieweit dieses Gremium seine „Begleitfunktion“ für das OP fachlich überhaupt effektiv und effizient wahrzunehmen in der Lage ist. Wenn die Begleitfunktion dahin gehend interpretiert wird, dass „nach oben“ die förderpolitische Dachorganisation (EK) und die Ministerien des Mitgliedsstaates (Bundesebene) einerseits und „nach unten“ politisch engagierte, aber auch direkt an Beihilfen interessierte Hochschulen (Akteure) informiert und unverbindlich um ihre Meinungen befragt werden sollen, dann erscheint die Mitgliedervielfalt des Ausschusses unproblematisch. Man könnte dann dessen Sitzungen auch der Presse öffnen oder zumindest stärker für Öffentlichkeitsarbeit und Pressemitteilungen nutzen. Interpretiert man den Begleitausschuss als Steuerungsinstrument, kann dessen Funktionsfähigkeit nicht als optimal angesehen werden. Nach Art. 35 der Verordnung Nr. 1260/1999 „vergewissert“ sich der Begleitausschuss nicht nur hinsichtlich der Effizienz und Qualität der Durchführung der Intervention, sondern er hat auch verschiedene Überprüfungs- und Bestätigungs- und Bewilligungsfunktionen nach Absatz 3(a)-(g). Dieser Artikel bezieht sich formal gesehen aber nur auf die Begleitausschüsse die vom „Mitgliedsstaat“ nicht jedoch auf der regionalen Ebene (Bundesland) eingesetzt werden. Hier kommt Art. 8 zur Anwendung, der die Komplementarität und Partnerschaft regelt. Danach benennt der Mitgliedsstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner einschlägigen Praxis die Behörden, andere öffentliche und private Institutionen, die als repräsentative Partner geeignet sind. Dabei soll der Mitgliedsstaat für eine „weitgehende und effiziente Beteiligung aller relevanten Stellen“ sorgen. Über den Grad der Beteiligung legt Absatz 2 fest: „Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und

Bewertung der Interventionen“ sowie „die Beteiligung der relevanten Partner an den verschiedenen Stufen der Programmplanung.“

Damit lässt die Ratsverordnung 1260/1999 offen, ob die Thüringer Staatsregierung das Begleitausschussmodell übernimmt, das Art. 35 für die Bundesebene vorschreibt. Will sie dies, muss sie sich intensiver den hohen Mitwirkungsansprüchen des Absatz 3 stellen, nach denen die Mitglieder auch in die Lage versetzt werden müssen, die entsprechenden fachlichen Kenntnisse zu entwickeln. Will sie dies jedoch nicht, oder will sie den damit verbundenen Aufwand gering halten, hat sie die Möglichkeit, durch eine selektivere Zusammensetzung eine höhere Effizienz des Gremiums anzustreben oder – wie dies beim Arbeitskreis Evaluierung bereits geschehen ist – ein „gestuftes“ Begleitverfahren zu wählen mit einem kleineren Begleitausschuss und einem breiter angelegten Strukturfonds-Dialog wie er z.B. im Zusammenhang mit der Vorbereitung des OP stattgefunden hat.

Hinsichtlich der Aufgabenorientierung scheint darüber hinaus Klärungsbedarf hinsichtlich folgender Fragen zu bestehen: Soll der Begleitausschuss in erster Linie die Thüringer Fondsverwaltung beraten, politische Steuerungsfunktionen wahrnehmen und selbst initiativ werden können, oder suggeriert die Mitgliedschaft von Vertretern aus EK und Bundesbehörden dass diese sich „breit gefächert“ informieren und beraten lassen wollen? Sollen von der Förderung direkt Begünstigte im Begleitausschuss vertreten sein?

## **8.5 Fondsspezifische Ergebnisse**

### **8.5.1 EFRE**

Die Analyse der Umsetzungsprozesse des EFRE hat sich vor allem auf die Verfahrensschritte und Prüfpfade bei der Realisierung der einzelnen Operationen sowie auf die Kontrollsysteme konzentriert.

Die fondsrelevanten Verwaltungs- und Kontrollsysteme werden von der Generaldirektion Regionalpolitik der EK selbst als „ziemlich vollständig“ bewertet.<sup>50</sup> Auch die in den ersten zwei Jahren der neuen Förderperiode erzielten Ergebnisse zur Verbesserung des Kontrollsystems einschließlich der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen vom Herbst 2001 wurden von der EK positiv gewürdigt; das gilt insbesondere für die Stichprobenauswahl und Risikoanalyse.<sup>51</sup> Gewünschte Ergänzun-

---

<sup>50</sup> Antwortschreiben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 22.11.2002 auf dessen Brief vom 06.06.2001.

<sup>51</sup> Ergebnisvermerk einer Prüfserie der EK vom 11./12. April 2002.

gen und Aktualisierungen betrafen im Wesentlichen die Vor-Ort-Kontrollen und die damit verbundenen Schulungen der Sachbearbeiter, die Unabhängigkeit und verschiedenen Verfahrensfragen der Landeszahlstelle, die klare Trennung des Fördervollzugs von den Kontrollverfahren. Es überrascht, dass die Vor-Ort-Kontrollen von der EK ein halbes Jahr, nach dem sie positiv bewertet worden waren, erneut problematisiert worden sind. In einer ausführlichen Stellungnahme hat die Fondsverwaltung diese Fragen geklärt und auf in der Zwischenzeit vorgenommene Verbesserungen hingewiesen.

Folgende Punkte verdienen weitere Beachtung

- Insgesamt erscheint das Verwaltungs- und Kontrollsystem sehr aufwändig. Dies liegt nicht nur an der Vielfalt des Förderspektrums sondern auch an einer gewissen Zersplitterung der Zuständigkeiten. Hier könnten Überlegungen zu einer stärkeren Straffung sinnvoll sein.
- Das Datensystem ist sehr umfangreich und sollte auf Redundanz überprüft werden (Effizienzsteigerung durch Verringerung der Transaktionskosten). Es vermittelt in erster Linie detaillierte Informationen über die finanziell-organisatorische Abwicklung der Förderung und die geförderten Gegenstände und Aktivitäten.

Die Kontrollmechanismen der primären und sekundären Prüfpfade wurden in den letzten Jahren zum Teil vorbildlich aufgebaut und haben die Bedingungen für die Identifizierung und Beseitigung von Schwachstellen erheblich erweitert und verbessert. Dabei wurde ein systematisches Prüfinstrumentarium vor allem für die Vor-Ort-Kontrollen aufgebaut, das generell auf alle Förderbereiche ausgedehnt werden sollte.

Die Fondsverwaltung arbeitet effizient und kompetent. Sie pflegt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den in die Durchführung einbezogenen Behörden und beauftragten Institutionen. Klärungsbedarf besteht bei den Funktionsmöglichkeiten des Begleitausschusses sowie bei der Einbeziehung der Regionalbeauftragten, insbesondere im Zusammenhang mit Projekten zu deren Unterstützung sich die drei Strukturfonds vor Ort gemeinsam engagieren (fachübergreifende Integration).

Das Verwaltungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem hat sich seit der Einführung der Europäischen Regionalförderung in Thüringen laufend verbessert, insbesondere seit Beginn der neuen Förderperiode. Die dabei entstandenen Erfahrungen und Kompetenzen sind eine nicht zu unterschätzende Ressource, die für eine generelle Steigerung der Effizienz und Effektivität der gesamten Thüringer Förderpolitik verwendet werden kann.

### 8.5.2 ESF

Die ESF-Evaluatoren haben ihr Augenmerk insbesondere auf die Regionalisierung sowie auf das Monitoringsystem und die Umsetzung des Stamblattverfahrens gerichtet. Als wesentliche Schlussfolgerungen sind festzuhalten:

- Thüringen verfügt über vielfältige Foren, in denen ESF-Förderung und Arbeitsmarktpolitik vom Land mit den Partnern und hierbei insbesondere mit den Organisationen der Wirtschaft und den Gewerkschaften diskutiert werden. Insofern kann von einem hohen Maß an Transparenz ausgegangen werden. Positiv hervorzuheben ist auch die enge Abstimmung mit dem Landesarbeitsamt und den regionalen Arbeitsämtern.
- Insgesamt erscheinen die für die Umsetzungen des ESF getroffenen Regelungen schlüssig und die geschaffenen Strukturen leistungsfähig. Allerdings ergeben sich zwischen den beiden TMWAI-Referaten, die für die Mehrzahl der ESF-kofinanzierten Richtlinien fachlich zuständig sind, und den beiden beteiligten Durchführungsorganisationen gewisse thematische Zuständigkeitsüberschneidungen.
- Die Zuordnung der Zuständigkeiten der Fondsverwaltung, der Zahlstelle und der Unabhängigen Stelle auf drei Referate im TMWAI wird von der Halbzeitbewertung positiv hervorgehoben.
- Die konkrete Einordnung und Bewertung der Projektanträge erfolgt qualitativ. Quantitative Bewertungsverfahren werden nicht verwendet. Dies gilt auch hinsichtlich der Berücksichtigung der Querschnittsziele.
- Mit einem „Leitfaden zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ hat das TMWAI seine Regionalisierungspolitik Anfang 2001 neu definiert. Allerdings findet die Votierung von Projektanträgen in den Regionalbeiräten nur bei einer ESF-Förderrichtlinie (Soziale Wirtschaftsbetriebe) statt. Zudem werden die finanziellen Hilfen für Existenzgründer sowie die Lohnkostenzuschüsse für schwer Vermittelbare durch die Regionalstellen der GFAW vergeben. Schließlich wird auch die neue Förderung durch Mikroprojekte (LOKAST) regional umgesetzt.
- Die Evaluierer stellen jedoch fest, dass insgesamt die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik für die ESF-Förderung in Thüringen gegenwärtig nicht mehr denselben Stellenwert wie in der vergangenen Förderperiode hat. Sie regen an zu prüfen, ob die Regionalbeiräte nicht auch bei einzelnen Instrumenten der ESF-Qualifizierungsförderung thematische Schwerpunkte diskutieren und bei deren Festlegung mitwirken könnten. Außerdem könnten die Regionalbeiräte noch stärker in die Funktion einer Informationsbörse für die

regionalen Akteure der Arbeitsmarktpolitik hineinwachsen – die regionalen Bedarfe könnten auch im Hinblick auf die ESF-Förderung noch präziser artikuliert werden. Eine stärkere Profilierung der Rolle der Regionalbeiräte im dargestellten Sinne könnte sich auch in einer Verbesserung der Integration von Fonds und Förderinstrumenten niederschlagen.

- Bei der Umsetzung des deutschlandweit einheitlichen Stammbblattverfahrens für die ESF-Förderung liegt Thüringen im Zeitplan, der zwischen Bund, Ländern und Europäischer Kommission verabredet worden ist. Mit der Einführung des Projektstammbblattes ist es aus Sicht des Bewertungsteams zu einer deutlichen Verbesserung des ESF-Monitoringsystems und der von ihm erfassten Daten gekommen. Sehr positiv hat sich auch ausgewirkt, dass die Zusammenführung und Auswertung der Monitoring-Daten nun nicht mehr bei einer der Agenturen der Technischen Hilfe, sondern direkt im ESF-Referat im TMWAI angesiedelt ist. Für die ESF-Halbzeitbewertung in Thüringen stand mit den Projektstammbblättern, Teilnehmerstammbblättern und Unternehmensstammbblättern insgesamt eine gute Datengrundlage zur Verfügung, die gegenüber früheren Bewertungsstudien einen „Quantensprung“ darstellt. Dies betrifft sowohl die Zahl und die Aussagekraft der Indikatoren als auch die Qualität der Daten.
- Trotz dieser positiven Beurteilung wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung auch Probleme beim ESF-Monitoring deutlich. Diese betreffen zum einen Qualitätsprobleme bei den Teilnehmer- und Unternehmensdaten. Zum anderen reichen die derzeitigen personellen Ressourcen des ESF-Referats im TMWAI nicht aus, um den umfangreichen und in seinen Inhalten komplexen Bestand der Stammbblätter zeitnah zusammenzuführen, zu pflegen und auszuwerten. Dies führte auch zu Verzögerungen bei der Halbzeitbewertung.
- Ein häufig geäußertes Missverständnis ist, dass Monitoringdaten vor allem für die Evaluierung erhoben werden. Sicherlich ist die Evaluierung von so komplexen Programmen, wie sie die ESF-Förderung in Deutschland darstellt, auf gute Monitoringdaten angewiesen. Der wesentliche Zweck des Monitorings ist jedoch, die mit der Programmumsetzung befassten Akteure laufend über den Programmfortschritt und auftretende Probleme zu informieren, um so die Steuerung der Programme zu verbessern. Die entsprechende Nutzung der Daten ist umso mehr anzustreben als das ESF-Stammbblattverfahren für die Beteiligten mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Steuerungsrelevanz in diesem Sinne besitzt das ESF-Monitoring erst in Ansätzen. Zwar werden mit den im TMWAI zusammengeführten Daten Abfragen zu auftauchenden Fragen durchgeführt, und die jährlichen Durchführungsberichte haben eine weitaus größere Aussagekraft als in der vergangenen Förderperiode. Eine systematische und laufende Auswertung der Daten über die Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte hinaus erfolgt jedoch bislang nicht.

### **8.5.3 EAGFL/A**

Der Schwerpunkt der Evaluierung der Durchführungsmodalitäten liegt

- auf der Darstellung der 10 Maßnahmen und den Zuständigkeiten für Fachaufsicht und Bewilligung sowie
- auf der Überprüfung der verschiedenen Verfahrensabläufe bei 15 Förderrichtlinien.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die Regeln der Verordnung (EG) 438/2001 eingehalten worden sind:

- Die Förderanträge werden zentral erfasst und entlang eindeutiger und relevanter Kriterien bewertet und bearbeitet.
- Die Antragsteller müssen ihre Ziele klar und quantifiziert benennen sowie einen Finanzierungsplan und ein Maßnahmenkonzept vorlegen.
- Die Richtlinien und die Förderfibel des Freistaates informieren die Antragsteller ausführlich über die Förderbedingungen.

## **8.6 Zusammenfassung**

Die Evaluierungsergebnisse zu den Durchführungs- und Begleitmodalitäten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Verbesserung der Effizienz der Verfahren hat sich bis zur Halbzeitbewertung kontinuierlich verbessert. Die Verfahren und Zuständigkeiten sind geklärt und weitgehend eingeführt. Allerdings bestehen noch einzelne Lücken (z.B. personelle Verstärkung beim ESF, Vor-Ort-Kontrollen, Systemprüfungen etc.) Hier wird empfohlen, die in den fondsspezifischen Evaluierungsberichten im Einzelnen aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen.
- Der mit der Strukturfondsförderung befasste administrative Apparat ist sehr umfangreich. Es wäre deshalb sinnvoll zu prüfen, ob und wie das Netzwerk der für die Durchführung des OP zuständigen Behörden und der an der weiteren Umsetzung mitwirkenden verschiedenen Institutionen gestrafft werden kann.
- Die Funktion des Begleitausschusses erscheint wenig eindeutig. Dies ist nicht zuletzt auf die vagen Formulierungen der relevanten Verordnungstexte zurückzuführen. Hier steht eine Klärung der Frage an, entweder den Begleitausschuss auf einen „lockeren“ partnerschaftlichen Dialog – wie bisher – zu begrenzen oder ihn zu einem effizienteren Instrument für kompetente Beratung

und Überprüfung der Planung und Umsetzung der Strukturfonds in Thüringen zu machen. In diesem Zusammenhang hat das Thüringer Parlament 2001/2002 eine bemerkenswerte Initiative unternommen. Als politisch legitimierte Volksvertretung hat es im Rahmen einer Enquetékommision die regionale Wirtschaftspolitik und damit den Einsatz der Europäischen Strukturfonds untersucht und bewertet.

- Die Integration der drei Fonds findet vor allem im Begleitausschuss und in gemeinsamen Sitzungen der drei Fondsverwalter statt. Diese Abstimmungen werden als hinreichend angesehen. Die von der Europäischen Kommission besonders erwünschte fondsübergreifende Zusammenarbeit ist auf den Verwaltungs- und Bewilligungsebenen kaum vorhanden. Sie dürfte auch eher bei den Antragstellern auf lokaler und regionaler Ebene sinnvoll sein, um dort Synergien zu erzielen und die Akteure zu gemeinsamen Initiativen zu mobilisieren. Hier sind lediglich die Regionalbeauftragten des EFRE sowie die Regionalbeiräte für die Landesarbeitsmarktpolitik bzw. den ESF und die Regionalstellen der GFAW zu nennen. Vermutlich gibt es hier mehr Verknüpfungen als bekannt sind. Denn die Datensysteme bzw. Projektkennziffern erlauben es bisher nicht, fondsübergreifende Projektförderungen zu erfassen. Hier könnte eine Pilotstudie (Projektbefragung) Abhilfe schaffen.
- Die explizite Berücksichtigung der vorliegenden Regionalen Entwicklungskonzepte erscheint noch wenig ausgeprägt. Auch die im OP festgelegte stärkere Mobilisierung der regionalen Akteure dürfte noch nicht einen adäquaten Stellenwert erhalten haben.

## **9. Ergebnisse zu den Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve**

Die leistungsgebundene Reserve ist eine Neuerung in der laufenden Förderperiode. Sie soll durch eine Konkurrenz um Finanzmittel zwischen verschiedenen Programmen zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der Verwendung der europäischen Strukturfonds beitragen. Ihr Volumen beträgt 4% der Verpflichtungsermächtigungen, die in der indikativen Finanzplanung für Deutschland vorgesehen sind (siehe EG VO 1260/1999 Artikel 7, Abs. 3, 5). Entsprechend den Vereinbarungen auf Ebene des GFK werden dem Freistaat Thüringen für die leistungsgebundene Reserve etwa 125 Mio. € zugewiesen, die auf die leistungsfähigsten Programmschwerpunkte innerhalb des Operationellen Programms Thüringens zu verteilen sind.

Zur Identifikation der leistungsfähigsten Maßnahmen des OP Thüringen wurde ein Beschluss zur Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve auf der 7. Sitzung des Begleitausschusses am 7. Juni 2003 verabschiedet.<sup>52</sup> Darin wird eine Operationalisierung der Leistungsindikatoren nach Schwerpunkten vorgenommen. Die Leistungsindikatoren setzen sich zusammen aus Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzkriterien, die gewichtet zu einem Leistungsindikator verdichtet werden. Insofern sind die formalen Voraussetzungen für die Ermittlung eines Leistungsindikators erfüllt. Auf Grund der Prüfung der ausgewählten Indikatoren ist ebenfalls sichergestellt, dass damit mehr als 50% der Interventionen erfasst werden. Alle Schwerpunkte konnten nach diesem Verfahren als leistungsfähig ausgewiesen werden. Die ausgewiesenen Leistungskennziffern liegen alle deutlich über dem Schwellenwert von 75%, ab dem ein Schwerpunkt als leistungsfähig anzusehen ist (vgl. Anhang D). Insofern wird den Anforderungen an die Verteilung der Leistungsgebundenen Reserve genügt. Ferner weisen alle Schwerpunkte im Rahmen des finanziellen Vollzugs eine Bindung der Finanzmittel (Bewilligung und Auszahlung) auf, die auf eine hohe generelle Absorptionsfähigkeit hinweisen.

Die Voraussetzungen zur Verteilung der leistungsgebundenen Reserve werden damit erfüllt und es kann darauf aufbauend ein Vorschlag zur Verteilung unterbreitet werden. Unabhängig davon stellt sich aber die Frage nach dem Sinn der leistungsgebundenen Reserve zumal in allen fondsspezifischen Bewertungen kritische Äußerungen zur Validität der erwarteten Ergebnisse enthalten sind.

Grundsätzlich soll die leistungsgebundene Reserve durch eine Konkurrenz der Programme um Finanzmittel zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der Verwendung der europäischen Strukturfonds beitragen. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu

---

<sup>52</sup> Im Anhang D dieses Berichtes sind im ersten Teil die Kriterien zur Ermittlung der leistungsgebundenen Reserve für den Freistaat Thüringen dargestellt und im zweiten Teil sind die Ergebnisse der Bewertung der Leistungsfähigkeit aufgeführt. Der letztgenannte Abschnitt stellt die Basis für die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve dar.

stellen, ob die leistungsgebundene Reserve ein geeignetes Instrument zur Erhöhung der Effizienz des Mitteleinsatzes ist. Zum Zweiten ist eine Antwort auf die Frage zu geben, ob die ausgewählten Indikatoren geeignet sind, Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Programme zu messen. Drittens sollten die Indikatoren in enger Verbindung zur Verantwortlichkeit der Fondsverwaltung stehen. Eine „Belohnung“ oder auch „Bestrafung“ sollte auf Grund von Kriterien erfolgen, die im Verantwortungsbereich liegen und auch von den Verantwortlichen beeinflusst werden können.

Diese grundsätzlichen Fragen hätten eigentlich im Rahmen der Programmplanung Ex-Ante beantwortet werden müssen. Jedoch finden sich weder in den Arbeitspapieren der Kommission, dem GFK für Ostdeutschland noch im OP Thüringen darauf Hinweise. Zwar wurden Indikatoren vorgeschlagen, unterteilt nach Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren, welche die Leistungsfähigkeit messen sollen, eine Operationalisierung wurde jedoch nicht durchgeführt, sondern darauf verwiesen, dass dies in enger Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedsstaat vorgenommen wird. Seitens der Evaluatoren bestehen Zweifel daran, dass mit dem gewählten Verfahren die Leistungsfähigkeit der Programme und der Programmverwaltungen gemessen werden kann und gleichzeitig hierüber positiv diskriminiert werden kann. Auch bestehen inhaltlich Bedenken gegen eine Verteilung der Mittel nach der Leistungsfähigkeit der Maßnahmen. Öffentliche Mittel sollten dort eingesetzt werden, wo sie am effizientesten einen Beitrag zur Zielerreichung erbringen. Dies könnte zum Beispiel bedeuten, dass die Mittel in Maßnahmen gehen sollten, die nach den Leistungsindikatoren nicht als leistungsfähig ausgewiesen werden, weil sie zum Beispiel lange Planungsphasen aufweisen oder wegen der konjunkturellen Lage nicht ausgenutzt werden. Diese Überlegungen sollten dazu führen, dass das Instrument der leistungsgebundenen Reserve nach Abschluß der Halbzeitbewertung einer Evaluierung unterzogen wird.

## **Teil C: Ergebnis- und Wirkungsanalyse**

## 10. Quantifizierte Ziele des OP Thüringen

Die Zusammenfassung der fondsbezogenen Evaluierungen erfolgt auf zwei methodisch unterschiedlichen Wegen: Einmal werden auf der Basis der fondsspezifischen Bewertungen die Ergebnisse, die aus den Projektdaten stammen, präsentiert. Hierbei handelt es sich um einen mikroökonomischen Ansatz, der ausführlich in den fondsspezifischen Untersuchungen diskutiert wird. Zum zweiten wird ein gesamtwirtschaftlicher Ansatz verfolgt, der die Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbildet und zwischen den kurzfristigen Nachfragewirkungen und den langfristigen angebotseitigen Resultaten der Förderung unterscheidet.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse wird für jeden Schwerpunkt separat durchgeführt. Nur dadurch wird sichergestellt, dass eine Effizienz- und Wirksamkeitsanalyse, wie sie beabsichtigt ist, durchgeführt werden kann. Zielgröße sind dabei die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten quantifizierten Werte, die anteilig bezogen auf die Förderperiode als Zielindikator verwendet werden.

Eine erste zusammenfassende Übersicht über die projektspezifischen Wirkungen in den Schwerpunkten des OP Thüringen gibt die nachfolgende Tabelle. Sie enthält die quantifizierten Ziele aus dem OP für die Periode 2000 bis 2006 und den erreichten Stand der Umsetzung Ende 2002. Die Ergebnisse deuten im Allgemeinen einen hohen Umsetzungsstand bezogen auf die Zielwerte an und zeigen, dass mit dem bisherigen Mitteleinsatz beträchtliche Wirkungen in Thüringen erzielt werden konnten. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass alle dort ausgewiesenen Zahlen Bruttoangaben sind und nicht als Impact auf die wirtschaftliche Entwicklung Thüringens interpretiert werden sollten.

Auf die Ursachen für die Ergebnisse und die Abweichungen von den Planzahlen wird in den nachfolgenden Kapiteln, die sich intensiv mit den Maßnahmen und Maßnahmenbereichen beschäftigen, eingegangen.

Tabelle 10.1  
**Aggregierte Zielwerte für jedes spezifische Ziel (Schwerpunkt)**

SP	Indikator	Zielwert 2000 – 2006	a) Baseline (1994-1997) b) Referenz	Ergebnis 2000 – 2002
1	Investitionsvolumen	ca. 4,9 Mrd. €	a) 2,5 Mrd. €	2,540 Mrd. € (ohne LIP)
1	Beschäftigungseffekte (Brutto)	55.000-60.000 Personen	a) 68.000	ca. 48.750
1	Anzahl geförderter FuE-Projekte	ca. 2.000	a) 300	ca. 500 (1.21, 1.2.2) ca. 1.600 (1.23, 1.24)
1	Anzahl KMU, die im Rahmen der Beratungsförderung unterstützt werden	ca. 6000	a) 3.500	6060 (1.3)
2	Investitionsvolumen/Altstandorte und Gewerbeflächen	ca. 96,5 Mio. €	a) 180 Mio. €	53,8 Mio.€
2	Temporäre Beschäftigungseffekte (während der Bauphase)	ca. 20.000 Personenjahre		
2	Zu erschließende Gewerbeflächen (ha, netto)	179 – 280	a) 730	312
2	km Verkehrswegebau, - Straße Neubau - Straße Um- und Ausbau	40 – 50 km 1.240 – 1.300 km	a) 223,3 - 5,0 - 218,3	23 324
3	Investitionsvolumen	ca. 365,9 Mio. €		182,8
3	Beschäftigungseffekte	ca. 4.000 Personenjahre		
3	Investitionsvolumen im Bereich Abwasser	ca. 245,4 Mio. €	a) ca. 100 Mio. €	141,1
3	Anzahl Einwohner, die durch die geförderten Vorhaben Anschluss an das öffentliche Abwassernetz erhalten	ca. 36.000 Einwohner		20.000
3	Entwicklung des Einwohner-Anschlussgrades (%) an die Kanalisation an Kläranlagen an Wasserversorgung	Von 90 auf 92 % Von 62 auf 70 % + 0,05 %	b) 90% 62% -	91 63 0
3	Investitionsvolumen Sanierung/Revitalisierung Brach-/ Konversionsflächen	11,9 Mio. € ca. 2.000 ha		2,17 --
4	Aktive Arbeitsmarktpolitik	222.400 Teilnehmer		34.389
4	Gesellschaft ohne Ausgrenzung	27.900 Teilnehmer		18.256
4	Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist	40.500 Teilnehmer		33.234
4	Chancengleichheit von Frauen und Männern	32.200 Teilnehmer		11.134
4	Förderung von Frauen stärker als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht (ohne Maßnahmenfeld 4.5)	> 50 %		44,9
4	Prozentsatz der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen, mit Praktikum oder Zertifizierung	> 85 %		83% (2002)
4	Angebot zur beruflichen Erstausbildung für Jugendliche	100%		96% (Angebots-Nachfrage-Relation)
5	Sicherung von Arbeitsplätzen (Produktionsstruktur) <i>in Arbeitsplätzen</i>	6.200	b) Erwerbstätige in Landwirtschaft/ Fischerei/ Forst 03/2000 39.100	4323
5	Beschäftigungseffekte (Entwicklung ländl. Räume) <i>in Personenjahren</i>	15.000	b) Erwerbstätige in Landwirtschaft/ Fischerei/ Forst 03/2000	5605

\* Eine detaillierte Aufschlüsselung findet sich im *Operationellen* Programm auf S. 101.

*Quelle:* OP des Freistaat Thüringen

## **11. Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU (Schwerpunkt 1)**

Gegenstand dieses Kapitels ist die Evaluation der einzelbetrieblichen Förderung im Schwerpunkt 1 „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“ in Thüringen in der Förderperiode von 2000 bis 2002. Dieser Schwerpunkt sieht eine Stärkung des Unternehmenssektors mit Hilfe direkter Investitionsförderung und flankierender nicht-investiver Maßnahmen vor.

Die Evaluation des Förderprogramms vollzieht sich in drei aufeinander aufbauenden Evaluierungsschritten. Dazu gehören eine Darstellung des Vollzugs des Programms sowie eine Analyse der Effektivität und Effizienz der Förderung. Die Datengrundlage für die Evaluation bildet die bei der TAB bereitgehaltene Bewilligungsstatistik (Stand: 31.12.2002), in der das einzelbetriebliche Fördergeschehen des EFRE auf Landesebene erfasst wird. Methodisch basiert die Evaluation auf einem Bottom-Up-Ansatz, bei dem in jedem Evaluierungsschritt ausgewählte Indikatoren nach verschiedenen Gliederungsmerkmalen aggregiert und ausgewertet werden. Diese Vorgehensweise ist methodisch vergleichsweise einfach, folgt aber dem im Rahmen des GFK und OP Thüringens vorgeschlagenen Evaluationsansatz zur Beurteilung der einzelbetrieblichen Förderung in der Ziel-1-Region Thüringen.<sup>53</sup>

Bei der Interpretation der auf Basis des Bottom-Up-Ansatzes erzielten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass zum einen eine überschneidungsfreie Abgrenzung und Zuordnung der Indikatoren oftmals nicht zu bewerkstelligen ist und zum anderen, dass die Messung der allgemeinen Wirkung „eine komplexe Aufgabe dar[stellt], und es ist häufig sehr schwierig, eindeutige kausale Beziehungen herzustellen“ (vgl. Arbeitspapier Nr. 3 der EU-Kommission, S. 9). Im EFRE-Bericht wird mehrmals auf die Grenzen hingewiesen, die sich für die Ermittlung der tatsächlichen Beschäftigungswirkungen und in der Konsequenz für die Beurteilung der Effektivität und Effizienz der einzelbetrieblichen Förderung in diesem Rahmen ergeben. Insbesondere wird dort darauf aufmerksam gemacht, dass für die Beurteilung der Frage, in wie weit die Ziele des Programms und insbesondere die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen durch die EFRE-Förderung erreicht werden konnten, eine einfache Aggregation von Indikatoren aus der Bewilligungsstatistik nicht ausreicht. Bei diesen Angaben handelt es sich um "Brutto-Wirkungen", die in den geförderten Betrieben auftreten. Diese Angaben dürfen aus mehreren Gründen nicht mit jenen „Netto-Wirkungen“ verwechselt werden, die durch die Förderung letzten Endes in der Gesamtwirtschaft verbleiben.

---

<sup>53</sup> Dieser Ansatz wird auch in den Arbeitspapieren der Europäischen Kommission zur Evaluation vorgeschlagen. Vgl. Europäische Kommission (2000).

Trotzdem lassen sich z.B. bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung durch eine Auswertung der Indikatoren nach den Kriterien Investitionsarten, Betriebsgröße, Branche und Region Aussagen über die Anstoßwirkungen der EFRE-Förderung treffen: Eine Unterscheidung der Investitionsarten gibt einen Hinweis darauf, ob mit den Investitionszuschüssen vornehmlich Existenzgründungen (d.h. Errichtungsinvestitionen), das Wachstum (Erweiterungsinvestitionen) oder die Konsolidierung (Rationalisierungs- und Verlagerungsinvestitionen) des bestehenden Unternehmensbestandes gefördert wurde. Anhand der Verteilung der Investitionen auf die Betriebsgrößen kann überprüft werden, ob hauptsächlich kleine und mittlere Unternehmen mit der Förderung erreicht werden konnten. Eine Auswertung der Branchenstruktur erlaubt Aussagen dahingehend, ob Ziele wie der Aufbau einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur oder die Konzentration der Förderung auf technologie- und exportintensive Wirtschaftszweige, erreicht werden konnten. Und schließlich gibt die Gliederung nach Regionen eine Antwort auf die Frage, welche Anstoßwirkung die EFRE-Förderung für einen Auf- oder Abbau von regionalen Disparitäten hatte.

Das Kapitel gliedert sich entsprechend der drei Maßnahmebereiche in diesem Schwerpunkt: In Abschnitt 11.1 erfolgt zunächst die Analyse des Maßnahmebereichs 1.1 „Förderung produktiver Investitionen“. Hieran schließen sich die Untersuchungen zum Maßnahmebereich 1.2 „Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Informationsgesellschaft“ im Abschnitt 11.2 und zum Maßnahmebereich 1.3 „Stärkung unternehmerischer Potenziale“ im Abschnitt 11.3 an.

## **11.1 Förderung produktiver Investitionen**

Der Maßnahmebereich 1.1 „Förderung produktiver Investitionen“ stellt mit einem Finanzmittelvolumen (aufgrund der indikativen Finanzplanung) von insgesamt 519,32 Mio. € an EFRE-Mitteln den größten Einzelposten (35%) unter den EFRE-Maßnahmen im Zeitraum 2000 bis 2002. Hiervon entfallen allein 477,32 Mio. € auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA). Die Maßnahme 1.1.1 weist damit ein größeres Mittelvolumen auf als beispielsweise die gesamte Förderung von Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des Schwerpunktes 2. Die Förderung produktiver Investitionen im Rahmen der GA wird ergänzt durch die Maßnahme 1.1.2 „Förderung produktiver Investitionen außerhalb der GA“, die sich aus dem Landesinvestitionsprogramm für den Mittelstand (LIP) und die so genannte Gründungs- und Wachstumsfinanzierung (GUW) zusammensetzt. Sie besitzt ein Mittelvolumen von 42 Mio. €. Die Förderung des LIP und der GUW greift bei Investitionsprojekten, die nicht über die GA gefördert werden können. Da die Gründungs- und Wachstumsfinanzierung im Rahmen des EFRE bisher noch nicht eingesetzt wurde, beschränkt

sich die folgende Untersuchung auf die Förderung im Rahmen der GA und des LIP.<sup>54</sup>

### **11.1.1 Förderung produktiver Investitionen GA (Maßnahme 1.1.1)**

Mit der Maßnahme 1.1.1 werden Investitionen in den unternehmerischen Sachkapitalstock (so genannte produktive Investitionen) gefördert, wobei die Vergabe der EFRE-Mittel im Rahmen der GA abgewickelt wird. Die herausgehobene Bedeutung der Investitionsförderung wird im OP mit dem schmalen Industriebesatz, der relativ geringen Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität, den (bisherigen) positiven Förderergebnissen und der hohen Fördermittelnachfrage begründet. Ziel der Förderung ist es, über eine Erhöhung der Kapitalausstattung je Erwerbstätigem eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen herbeizuführen und damit indirekt einen Beitrag zur Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung zu leisten. Diese Ziele werden im OP wie folgt quantifiziert:

- Auslösung eines Investitionsvolumens von 4,9 Mrd. €.
- Schaffung von 55.000 bis 60.000 neuen Arbeitsplätzen bzw. Schaffung und Sicherung von rund 125.000 Arbeitsplätzen.

Gleichwohl sollen bei der Verfolgung dieser Ziele die Eigenmittel der Unternehmen ein größeres Gewicht erhalten und die durchschnittliche Förderquote im Vergleich zur Vorperiode (28,8%) auf 21,0% gesenkt werden. Bei der Einordnung dieser Ziele ist zu berücksichtigen, dass die Investitionsförderung in ordnungspolitischer Hinsicht als eine Maßnahme der Verhaltensinduzierung mit geringer Eingriffsintensität einzustufen ist und ihre Ziele nur indirekt erreichen kann. Weder die Förderquote, das Investitionsvolumen noch die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze kann direkt von den politischen Entscheidungsträgern festgelegt werden, die einzige Variable in ihrer unmittelbaren Verantwortung ist die Höhe der insgesamt zur Verfügung gestellten Investitionszuschüsse.

#### **11.1.1.1 Gesamtförderung**

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung innerhalb der GA förderte insgesamt 967 Projekte, die sich auf ein Investitionsvolumen von insgesamt 2.540 Mio. € summierten. Das förderfähige Investitionsvolumen hatte einen Wert von 2.475 Mio. €, wobei sich die öffentlichen Mittel aus der GA- und EFRE-Förderung auf 554 Mio. € beliefen (bei einem Anteil von 50% war demnach die vom EFRE kofinanzierte

---

<sup>54</sup> Die Gründungs- und Wachstumsfinanzierung wurde im Rahmen des EFRE bisher noch nicht eingesetzt, da sich das Verfahren als zu kompliziert in der Umsetzung eingeschätzt wird und den Regeln der Zuschussfähigkeit von Kosten nach VO 1685/2000 nicht genügt. Das Volumen am EFRE-Zuschussvolumen ist relativ gering (< 0,5%).

Summe von 277 Mio. €). Der durchschnittliche Fördersatz bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen betrug 22,4%. Mit der Förderung konnte ein Beitrag zur Schaffung von 7.328 neuen Arbeitsplätzen, davon 2.575 Frauenarbeitsplätze (35,1%), und zur Sicherung von 38.154 Arbeitsplätzen, davon 12.322 Frauenarbeitsplätze (32,3%), in der gewerblichen Wirtschaft geleistet werden. Zusätzlich zu den Arbeitsplätzen wurden durch die geförderten Investitionen 771 neue Ausbildungsplätze geschaffen und 2.494 gesichert. Fast zwei Drittel der Investitionsprojekte entfielen auf den Ländlichen Raum (57,7%). Lediglich 31 Investitionsprojekte erfüllten die Kriterien des Öko-Audits. Für die Schaffung eines Arbeitsplatzes musste im Durchschnitt ein Investitionsvolumen in Höhe von 346.589 € aufgewendet werden. Bezieht man die gewährten Investitionszuschüsse auf die geschaffenen Arbeitsplätze zeigt sich, dass die Schaffung eines Arbeitsplatzes bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung mit einem Zuschuss von 75.664 € unterstützt wurde.

Zum Vergleich seien Effizienzindikatoren für andere Förderregionen bzw. –perioden angegeben: In Thüringen wiesen im Rahmen des EFRE von 1994-1999 die unterstützten Investitionsprojekte ein (förderfähiges) Investitionsvolumen von 245.426 € und Investitionszuschüsse von 62.963 € je geschaffenem Arbeitsplatz auf. Im selben Zeitraum betrugen diese Werte in Mecklenburg-Vorpommern 136.472 € bzw. 40.098 € und in Sachsen 118.127 € bzw. 29.624 €. Nach den (vorläufigen) Ergebnissen der laufenden Halbzeitbewertung betragen in Sachsen das (förderfähige) Investitionsvolumen rund 368.000 € und die Investitionszuschüsse 87.500 € je geschaffenem Arbeitsplatz, in Mecklenburg-Vorpommern sind es 208.000 € bzw. 62.000 €.

Akzeptiert man diese Kapital- und Zuschussintensitäten als relevanten Vergleichsmaßstab, so müssen die in der gegenwärtigen Förderperiode deutlich höheren Werte bei der EFRE-Förderung als ineffizient beurteilt werden. Allerdings ist ein interregionaler oder –temporaler Vergleich von Effizienzindikatoren nur dann zulässig, wenn die Struktur der Investitionsprojekte in Bezug auf Investitionsart, Betriebsgröße und Branchenstruktur als gleich angenommen werden kann.<sup>55</sup> Weil dies nicht gewährleistet ist, sind derartige Vergleiche immer kritisch zu betrachten, zumal an Hand eines solchen Vergleichs auch nur Aussagen über die relative Effizienz getroffen werden können. Ob die EFRE-Förderung in der vergangenen Förderperiode effizient gewesen ist, lässt sich hiermit keineswegs beurteilen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die gegenwärtig höhere Kapitalintensität auf Grund von theoretischen Zusammenhängen zu erwarten ist: Mit zunehmenden Kapitalbestand erfordert die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes mit gleicher Produktivität wie die bereits bestehenden einen höheren Kapitaleinsatz.

---

<sup>55</sup> Bei der Zuschussintensität kommt das fehlende Wissen um den „wahren“ Zuschuss auf Grund der komplementären Fördermittel aus anderen Förderprogrammen hinzu, von denen vermutet werden kann, dass sie das Subventionsvolumen beträchtlich erhöht haben. Die tatsächlichen Fördersatzes liegen nur geringfügig unter den erlaubten Höchstsätzen von 35 % bzw. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens.

Will man etwas über die absolute Effizienz von förderpolitischen Maßnahmen aussagen, ist die Nutzendifferenz zur nächstbesten Verwendung der öffentlichen Mittel zu berechnen. Diese stellt die so genannten Opportunitätskosten dar. Weil die nächstbeste Verwendung unbekannt ist, wird hier eine recht krude Alternative betrachtet, die darin besteht, nicht zu fördern, sondern die öffentlichen Mittel weiter für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit zu verwenden.<sup>56</sup> Nach Angaben des IAB betragen die gesamtfiskalischen Kosten je Arbeitslosen in Ostdeutschland im Jahr 2001 rund 17.000 €. <sup>57</sup> Die Investitionszuschüsse für die Schaffung eines Arbeitsplatzes waren bei der EFRE-Förderung in Thüringen mit knapp 76.000 € zwar mehr als viermal so hoch, aber bereits dann, wenn der Dauerarbeitsplatz mehr als vier Jahre lang erhalten bleibt, ist die EFRE-Förderung effizienter als eine Nicht-Förderung. Auf etwas längere Sicht erweist sich also die aktive Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen in jedem Fall als effizienter als die passive Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Dies gilt um so mehr als in die obige Berechnung allein die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, nicht aber weitere volkswirtschaftliche Kosten wie die Entwertung von Humankapital und regionale Nachfrageeffekte eingegangen sind.

#### **11.1.1.2 Verteilung der Förderung nach Investitionsarten**

Eine Betrachtung der Vollzugsindikatoren belegt die ausgeprägte Bedeutung von Erweiterungsinvestitionen im Rahmen des EFRE-Programms in Thüringen, da drei Fünftel aller Projekte der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte dienten. Mit einigem Abstand folgen die Rationalisierungsinvestitionen mit einem Anteil von nicht ganz einem Fünftel und die Errichtungsinvestitionen mit einem Anteil von nicht ganz einem Sechstel (vgl. Abbildung 11.1.1). Verlagerungsinvestitionen spielten eine deutlich geringere Rolle und erreichten einen Anteil von rund einem Zwanzigstel. Den relativ höchsten Zuschuss bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen erreichten die Verlagerungsinvestitionen mit einem Fördersatz von knapp 35%, während die anderen drei Investitionsarten jeweils einen Fördersatz von rund 22% erzielten.<sup>58</sup>

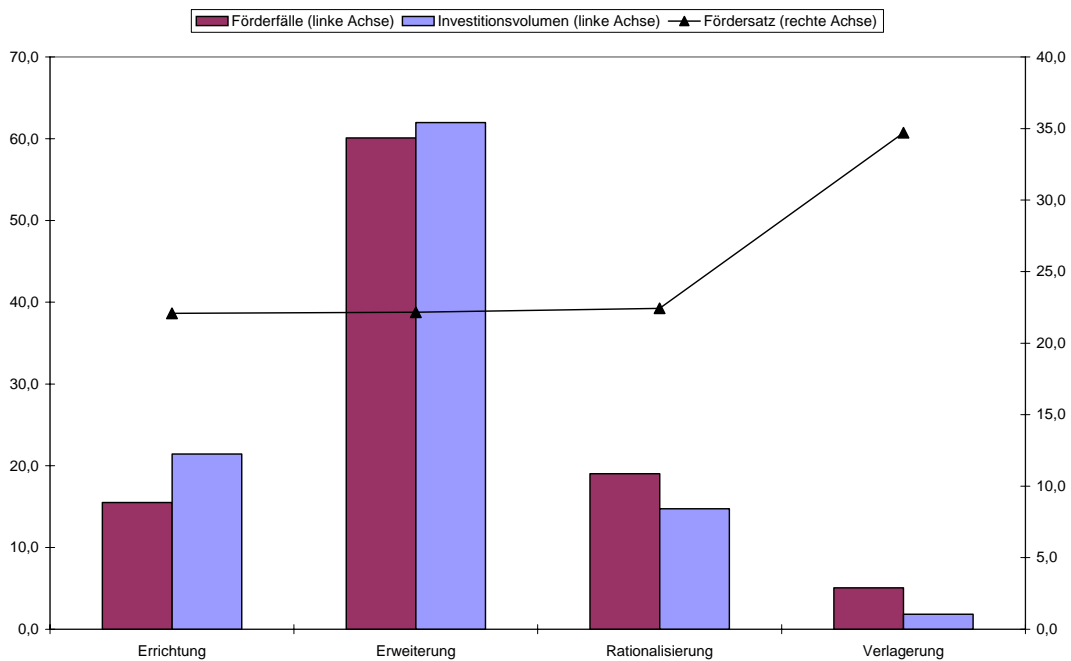
---

<sup>56</sup> Wohlgedemerk, die Finanzierung von Arbeitslosigkeit stellt mit Sicherheit nicht die nächstbeste Verwendung öffentlicher Mittel dar, aber der Nutzen von Alternativen wie Lohnsubventionen oder Steuerrückerstattungen lässt sich nur im Rahmen eines gesamtwirtschaftlichen Modells quantifizieren.

<sup>57</sup> Diese Kosten umfassen neben den direkten Hilfen auch die Beiträge zu den Sozialversicherungen, entgangene Steuerzahlungen u.ä.. Sie sind im Zeitablauf relativ stabil.

<sup>58</sup> Daneben wurden 3 Investitionsprojekte gefördert, die in der Bewilligungsstatistik als Modernisierung einer Betriebsstätte eingestuft werden. Auf Grund ihrer geringen quantitativen Bedeutung werden sie im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Abbildung 11.1.1  
**Vollzugsindikatoren nach Investitionsarten, in Prozent**



Quelle: TMWAI, Berechnungen der GEFRA.

Von den geschaffenen Arbeitsplätzen entfielen etwas mehr als drei Fünftel auf Erweiterungsinvestitionen und rund ein Drittel auf Errichtungsinvestitionen. In geringfügigem Umfang wurden auch bei Verlagerungs- und Rationalisierungsinvestitionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Nahezu zwei Drittel der gesicherten Arbeitsplätze ging auf Erweiterungsinvestitionen und ein gutes Drittel auf Rationalisierungsinvestitionen zurück. Hier spielten Errichtungsinvestitionen und Verlagerungsinvestitionen kaum eine Rolle.

Die Kapitalintensität für die Schaffung von Arbeitsplätzen war bei den Erweiterungsinvestitionen um rund zwei Drittel höher als bei den Errichtungsinvestitionen. Dieser Unterschied kann möglicherweise darauf zurückgeführt werden, dass bei Errichtungsinvestitionen zunächst versucht wird, den Kapitaleinsatz gering zu halten, da a priori nicht bekannt ist, ob und wie sich der Betrieb am Markt behaupten kann. Erweiterungsinvestitionen werden hingegen von Unternehmen vorgenommen, die bereits am Markt erfolgreich und bereit sind, kapitalintensiver zu produzieren. Insoweit kann dieser Wert als Indiz dafür gesehen werden, dass bei Erweiterungsinvestitionen qualitativ hochwertige neue Arbeitsplätze geschaffen worden sind.<sup>59</sup> Da Er-

<sup>59</sup> Denkbar ist aber auch, dass der hohe Wert bei Erweiterungsinvestitionen durch die Definition der Kapitalintensität bedingt ist, da im Nenner nur die geschaffenen Arbeitsplätze erfasst werden, Erweiterungsinvestitionen können aber auch zur Sicherung eines Teils der Arbeitsplätze beitragen, die vor der Investition bestehen. Die Arbeitsplatzwirkung der Erweiterungsinvestition im

weiterungsinvestitionen einen ähnlichen Fördersatz wie Errichtungsinvestitionen erhielten, waren auch die gewährten Investitionszuschüsse je geschaffenen Arbeitsplatz bei den Erweiterungsinvestitionen deutlich höher als bei den Errichtungsinvestitionen. Hieraus kann aber nicht geschlossen werden, dass dem Investor bei Erweiterungsinvestitionen das Risiko einer höheren Eigenfinanzierung abgenommen worden wäre, da die absolute Höhe der von ihm aufzubringenden Finanzierung nach wie vor wesentlich höher geblieben ist.

### **11.1.2 Landesinvestitionsprogramm (LIP)**

Im Rahmen des Landesinvestitionsprogramms für den Mittelstand (LIP) wurden Investitionsvorhaben von kleinen und mittleren Unternehmen gefördert, die nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) förderfähig waren. Ziel des LIPs war – analog zur Förderung der KMU mit EFRE-Mitteln – die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Die Definition der KMU entsprach jener der GA-Investitionsförderung, wobei neben KMU der gewerblichen Wirtschaft auch Angehörige von wirtschaftsnahen Freien Berufen antragsberechtigt waren. Zu diesen Freien Berufen zählten Freie technische und naturwissenschaftliche Berufe, Bildende Künstler und Designer. Der Fördergegenstand waren Investitionen in materielle und immaterielle Wirtschaftsgüter mit Ausnahme von PKW, Omnibussen und Luftfahrzeugen, wenn diese ein Volumen von 10.000 € und mehr hatten und für eine Betriebsstätte in Thüringen erfolgten. Es wurden nur Investitionsvorhaben gefördert, die zur Schaffung von Ausbildungsplätzen in KMU beitrugen, wobei das antragsstellende Unternehmen im Investitionsjahr mindestens einen Ausbildungsplatz einrichten und einen neuen Ausbildungsvertrag abschließen musste. Die Förderung erfolgte in Form von zinsverbilligten Darlehen, für besonders förderungswürdige Vorhaben wurden auch Investitionszuschüsse gewährt. Ein Rechtsanspruch auf Förderung bestand nicht.

Im Rahmen des LIP wurden 972 Projekte gefördert, die sich auf ein Investitionsvolumen von insgesamt 126 Mio. € summierten. Das förderfähige Investitionsvolumen hatte einen Wert von 92 Mio. €, wobei sich die öffentlichen Mittel aus der LIP-Förderung auf 16 Mio. € beliefen. Der durchschnittliche Fördersatz bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen betrug 17,0%. Fast vier Fünftel der Investitionsprojekte (765 Fälle) stellten Existenzgründungen dar. Von der Förderung wurden 13.267

---

Sinne des „with-without“-Prinzips besteht dann aus der Summe der geschaffenen und der gesicherten Arbeitsplätze. Allerdings ist zweifelhaft, ob – wie in der Praxis üblich – alle der vor Investitionsbeginn bestehenden Arbeitsplätze als gesichert betrachtet werden können. Stattdessen dürfte es nur eine freilich unbekannte Teilmenge der bestehenden Arbeitsplätze sein. Diese Unzulänglichkeit muss bei der Interpretation der Effizienzindikatoren berücksichtigt werden.

Arbeitsplätze und 1.045 Ausbildungsplätze in der gewerblichen Wirtschaft und bei den Freien Berufen erfasst. Zusätzlich zu den Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen wurden durch die geförderten Investitionen 893 Bettenplätze in Fremdenverkehrsbetrieben unterstützt, wobei 61 Bettenplätze neu geschaffen wurden. Mehr als die Hälfte der Investitionsprojekte des LIP entfielen auf den Ländlichen Raum (53,5%). Lediglich ein Investitionsprojekt erfüllte die Kriterien des Öko-Audits.

Von den 972 Förderfällen entfielen mit 898 Fällen (92,4%) fast alle auf den Investitionsbereich Förderung von Ausbildungsplätzen. Die restlichen 74 Fälle (7,6%) lassen sich als Errichtungsinvestitionen charakterisieren. Ähnlich stellt sich die Verteilung beim förderfähigen Investitionsvolumen und bei den Investitionszuschüssen dar. Dementsprechend entfielen auch zu über 90% die geförderten Arbeits-, Ausbildungs- und Bettenplätze auf den Investitionsbereich der Ausbildungsplatzförderung. Mit 29,3% erhielten die Errichtungsinvestitionen einen nicht ganz doppelt so hohen Zuschuss bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen wie die Investitionsprojekte bei der Ausbildungsplatzförderung (16,6%). Während mit nahezu jeder Errichtungsinvestition eine Existenzgründung einherging (71 der 74 Fälle), waren es von den Investitionen der Ausbildungsplatzförderung nicht ganz vier Fünftel (694 der 898 Fälle).

Im Durchschnitt wurde ein Investitionsvolumen in Höhe von 9.523 € je Arbeitsplatz aufgewendet. Bezieht man die gewährten Investitionszuschüsse auf die geförderten Arbeitsplätze, zeigt sich, dass bei der Investitionsförderung im Rahmen des LIP ein Arbeitsplatz mit einem Zuschuss in Höhe von je 1.185 € unterstützt wurde. Diese Werte waren jedoch für die Errichtungsinvestitionen deutlich höher: Hier kam auf einen Arbeitsplatz ein Investitionsvolumen von 19.441 €, der Zuschuss je geförderten Arbeitsplatz betrug 4.603 €.

Eine Bewertung des LIP muss vor dem Hintergrund einer sehr allgemein und gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Zieldefinition stattfinden, da auf sektorale oder regionale Schwerpunktsetzungen verzichtet wurde. Inwieweit eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen tatsächlich unterstützt werden konnte, kann – wie schon aus den bei der GA-Förderung angeführten Gründen – auf Basis einer einfachen Aggregation der Daten aus der Bewilligungsstatistik nicht entschieden werden. Es ist zu vermuten, dass angesichts der geringen Größe der unterstützten Investitionsprojekte die Mitnahmeeffekte der Förderung hoch ausfallen. Kritisch ist auch die Kohärenz einer Förderstrategie zu beurteilen, die einerseits massiv einzelbetriebliche Investitionen im Rahmen der GA-Förderphilosophie unterstützt und bestimmten Betrieben den Zugang zu öffentlichen Fördermitteln versperrt, andererseits diese Fördereinschränkungen im Rahmen des LIP wieder aufhebt.

### **11.1.3 Mesoökonomische Wirkungen der EFRE-Förderung**

Neben dem allgemeinen, gesamtwirtschaftlichen Ziel der Investitionsförderung, über eine Erhöhung der Kapitalausstattung je Erwerbstätigem eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen herbeizuführen, finden sich im OP an verschiedenen Stellen explizite Verweise auf strukturelle Zielsetzungen. Diese Ziele werden mit der Förderung produktiver Investitionen verfolgt bzw. ergeben sich implizit durch die institutionelle Einbettung der EFRE-Förderung in die GA. Dies betrifft zunächst die besondere Förderwürdigkeit von KMU, die sich bereits aus der Bezeichnung des Schwerpunktes ergibt. So wird im OP anvisiert, dass aufgrund förderstrategischer Prioritäten die Arbeitsplätze vornehmlich in KMU geschaffen und gesichert werden sollen. Neben den betriebsgrößenspezifischen Zielsetzungen werden im OP auch sektorale Ziele genannt, die mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung verfolgt werden. Zum ersten geht es allgemein um die Verbreiterung der industriellen Basis und die Entwicklung höherwertiger produktionsnaher Dienstleistungen. Zum zweiten handelt es sich um eine Schwerpunktsetzung innerhalb der Industrie auf FuE-intensive, innovative Wirtschaftsbereiche. Hinsichtlich regionaler Zielsetzungen im Maßnahmebereich 1.1.1 „Förderung produktiver Investitionen innerhalb der GA“ sind im OP kaum Ausführungen vorhanden. Lediglich mit Bezug darauf, dass mit einer sektoralen Schwerpunktsetzung auf FuE-intensive Wirtschaftszweige eine vermeintliche Verletzung des Ausgleichsziels zugunsten des Wachstumsziels der GA einhergehen könnte, finden sich an zwei Stellen Passagen.

Bevor die Auswirkungen auf betriebsgrößenspezifische, sektorale und regionale Ziele der einzelbetrieblichen Investitionsförderung diskutiert werden, müssen jedoch zwei grundsätzliche Anmerkungen gemacht werden, die unbedingt bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Diese Anmerkungen beziehen sich auf Aspekte, die aus der Vergabe der EFRE-Mittel im Rahmen der GA resultieren.

Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass die Verfolgung von strukturellen Zielen bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der GA nur dann gelingen kann, wenn entweder eine entsprechende strukturelle Differenzierung der Fördersätze vorliegt, oder im Rahmen von Positiv- bzw. Negativlisten bestimmte Fördermittelempfänger von der Förderung ausgeschlossen werden. Für die betriebsgrößenspezifischen Ziele ist dies der Fall, da bei Investitionsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) eine Erhöhung der GA-Fördersätze um 15 Prozentpunkte möglich ist. Auch in Bezug auf regionalpolitische Ausgleichsziele, die im OP allerdings nicht thematisiert werden, gibt es eine Differenzierung der Fördersätze für strukturschwache Regionen (so genannte A-Fördergebiete mit einem Förderhöchstsatz von bis zu

30%) und strukturstarke Regionen (so genannte B-Fördergebiete mit einem Förderhöchstsatz von bis zu 23%).<sup>60</sup>

Für die sektoralen Zielsetzungen hinsichtlich der FuE-intensiven Wirtschaftszweige allerdings gibt es keine Staffelung von Fördersätzen oder eine Einschränkung der Förderfähigkeit. Die gleichmäßige Förderung über die Wirtschaftszweige hat zur Folge,<sup>61</sup> dass die sektorale Struktur der Investitionsnachfrage jener Struktur entspricht, die sich auch ohne Förderung einstellen würde. Dies bedeutet nicht, dass es im Zuge einer sektoral undifferenzierten Förderung nicht zu sektoralen Verschiebungen der Investitionsnachfrage der Unternehmen und dadurch bedingten Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur kommt. Diese Verschiebungen resultieren allerdings aus dem „freien“ Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Güter- und Absatzmärkten und deren Ergebnis muss keinesfalls wirtschaftspolitischen Zielen entsprechen. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass sich auf den Märkten gerade jene Unternehmen durchsetzen und dementsprechend eine hohe Investitionsnachfrage entfalten, die aus Wirtschaftszweigen entstammen, für die eine hohe FuE-Intensität und Innovationsfähigkeit angenommen werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint eine strukturpolitisch motivierte sektorale Differenzierung der Fördersätze überflüssig, gerade auch deswegen, weil sie mit weiterem bürokratischem Aufwand verbunden und ordnungspolitisch höchst bedenklich wäre.

Eine zweite grundsätzliche Anmerkung für die Interpretation der Förderergebnisse bezieht sich darauf, dass die aus dem EFRE kofinanzierten Maßnahmen nur einen Ausschnitt der gesamten GA-Förderung im Freistaat darstellen. Selbst wenn es bei der GA-Förderung eine noch deutlichere Differenzierung der Fördersätze für KMU und A- und B-Fördergebiete gäbe oder eine sektorale Differenzierung zugunsten der FuE-intensiven Wirtschaftszweige eingeführt worden wäre, könnte mit dem vorliegenden Ausschnitt nicht beurteilt werden, ob entsprechende Wirkungen auf diese Differenzierung zurückzuführen wären. Hierfür müssten Angaben darüber vorliegen, ob der untersuchte Ausschnitt letztlich repräsentativ für die gesamte Förderung ist und ob bei einer Berücksichtigung aller Förderfälle der GA ähnliche oder grundsätzlich andere Wirkungen auf die Betriebsgrößenstruktur, die Branchen und die Regionen auftreten.

---

<sup>60</sup> Wobei allerdings einschränkend auf den relativ unbestimmten Ausnahmetatbestand hingewiesen werden muss, nach dem bei besonders strukturwirksamen Ansiedlungen für B-Regionen im internationalen Standortwettbewerb auch die Förderhöchstsätze der A-Regionen gelten können.

<sup>61</sup> Hierbei muss man von Effekten absehen, die zum einen durch die unterschiedliche Betriebsgrößenstrukturen und den differierenden Fördersätzen in den Wirtschaftszweigen oder allgemeinen Größeneffekten, die aus einer nicht-homogenen Zinselastizität mit Bezug auf das Investitionsvolumen resultieren, entstehen könnten.

### 11.1.3.1 Förderung nach Betriebsgrößenklassen

Die Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung mit Blick auf die *Betriebsgrößenstruktur* belegt die ausdrückliche Förderpräferenz für KMU, wie sie im Rahmen des OP formuliert wurde. Die Förderung hat sich sehr stark auf die Investitionsprojekte der kleinen und mittleren Betriebe konzentriert. Insbesondere Betriebsneugründungen und Betriebe mit 1 bis 99 Arbeitsplätze haben profitiert, während die Bedeutung von Betrieben mit mehr als 100 Arbeitsplätzen bei der Förderung gering gewesen ist. Eine Beurteilung der Wirkungen der Förderung muss berücksichtigen, dass sich in den Förderergebnissen auch die Betriebsgrößenstruktur der thüringischen Wirtschaft widerspiegelt. Beispielsweise kann ein hoher Anteil von Kleinbetrieben an den Förderfällen einfach nur Ausdruck eines ohnehin hohen Anteils an Kleinbetrieben an der Gesamtzahl der Betriebe in Thüringen sein.

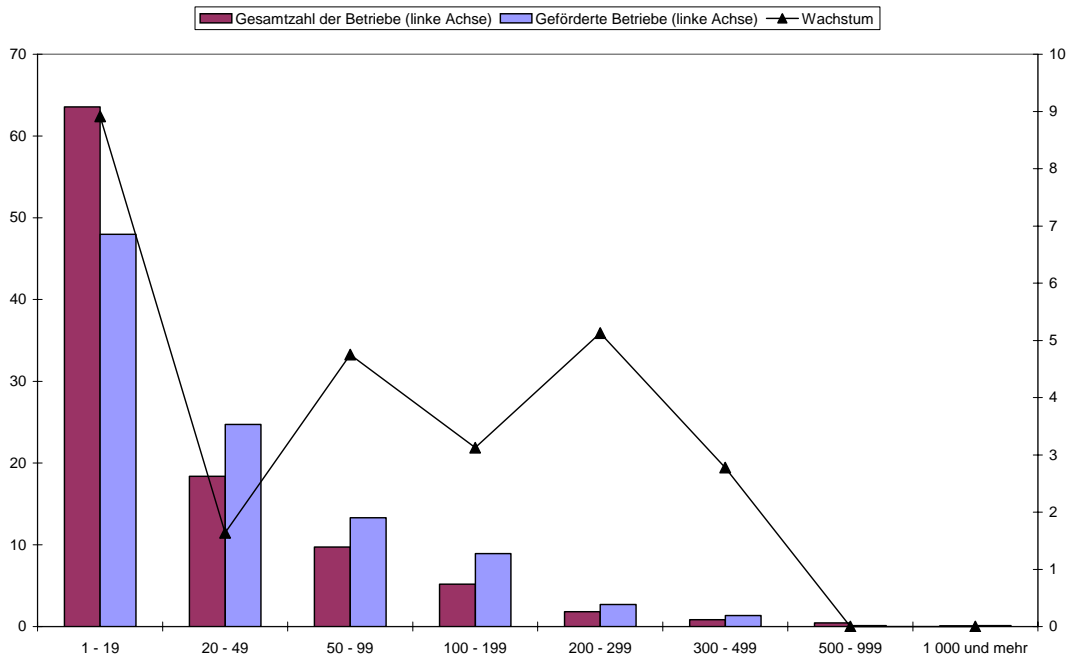
Um den Einfluss der Förderung auf die Betriebsgrößenstruktur isolieren zu können, ist die Kenntnis der „tatsächlichen“ Betriebsgrößenstruktur Voraussetzung.<sup>62</sup> In Abbildung 11.1.2 wird daher die durchschnittliche Zahl der Betriebe in den Größenklassen bezogen auf die Gesamtzahl der Betriebe im Jahr 2001 im Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe dem Anteil der Förderfälle in den jeweiligen Größenklassen gegenübergestellt.<sup>63</sup> Der Vergleich der jeweiligen Anteilswerte zeigt, dass Kleinbetriebe (1 bis 19) weitaus weniger gefördert wurden als es ihr Anteil an den in Thüringen bestehenden Betrieben erwarten ließe, obwohl die Investitionsprojekte in dieser Betriebsgrößenklassen den höchsten Fördersatz erhielten. Demgegenüber zeigt sich eine Förderpräferenz für die Betriebe mit 20 bis 199 Arbeitsplätzen, da diese – in Relation zu ihrem Gewicht an der Zahl der Industriebetriebe – überdurchschnittlich häufig gefördert wurden. Dass die Förderung kaum Großbetriebe berücksichtigte, korrespondiert mit ihrem geringen Anteil an der Zahl der Betriebe im thüringischen Verarbeitendem Gewerbe.

---

<sup>62</sup> Bestandszahlen von Unternehmen und Arbeitsstätten sind für Thüringen nicht erhältlich, da hier wie in den übrigen neuen Bundesländern und in Berlin-Ost eine Arbeitsstättenzählung noch nicht stattgefunden hat. Die Untersuchung muss sich daher auf das Verarbeitende Gewerbe beschränken, da nur für diesen Wirtschaftsabschnitt Daten zur Betriebsgrößenstruktur der Thüringer Wirtschaft vorliegen. In die Analyse gehen aber 886 bzw. 91,3% der Förderfälle im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ein, so dass ein Großteil der Förderung erfasst wird.

<sup>63</sup> Die Betriebsgrößen werden gemäß der Anzahl der Arbeitsplätze nach Durchführung der Investition, d.h. die Summe der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze, gebildet. Diese Vorgehensweise ordnet die Betriebsneugründungen gemäß der Zahl der von ihnen geschaffenen Arbeitsplätze einer Betriebsgröße zu.

Abbildung 11.1.2  
Zahl der Betriebe im Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe im Jahr 2001, Förderfälle  
und Zunahme der Zahl der Betriebe durch Förderung in den Betriebsgrößenklassen  
(in %)



Quelle: Stat. Bundesamt (2001). TMWAI. Berechnungen der GEFRA.

Durch die Investitionstätigkeit der Betriebe werden neue Arbeitsplätze geschaffen und gesichert, wovon die Betriebsgrößenklassen unterschiedlich profitieren. Einige Betriebe werden durch die von Errichtungs- oder Erweiterungsinvestitionen geschaffenen Arbeitsplätze in eine höhere Betriebsgrößenklasse aufsteigen, andere durch den Wegfall von Arbeitsplätzen durch Rationalisierungs- oder Verlagerungsinvestitionen in eine niedrigere Betriebsgrößenklassen absteigen. Dieser durch die Förderung unterstützte Wandel in der Betriebsgrößenstruktur lässt sich messen, wenn die Zu- oder Abgänge von Betrieben, die sich auf Grund der Förderung in den einzelnen Betriebsgrößenklassen ergeben haben, auf die Anzahl der Betriebe im thüringischen Verarbeitenden Gewerbe bezogen werden.

In Abbildung 11.1.2 werden daher auf der rechten Skala die relativen Zu- und Abgänge in den einzelnen Betriebsgrößenklassen dargestellt.<sup>64</sup> Das größte Wachstum an Betrieben mit einer Zunahme von 8,9% konnten die Kleinbetriebe mit 1 bis 19 Arbeitsplätzen für sich verbuchen, gefolgt von den Betrieben mit 200 bis 299 Arbeitsplätzen mit einem Wachstum von 5,1%. Bei den mittleren Größenklassen stieg die

<sup>64</sup> Die absolute Zunahme an Betrieben in einer Betriebsgrößenklasse wird hierzu auf die Anzahl der Betriebe in der betreffenden Größenklassen im thüringischen Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2001 bezogen.

Anzahl an Betrieben um 1,6% (20 bis 49), 4,8% (50 bis 99) und 3,1% (100 bis 199). In der Klasse mit 300 bis 499 Arbeitsplätzen kam es zu einem Zuwachs um 2,8%, während bei den Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten keine Zugänge erfolgten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass auch dann, wenn man sich auf die bereits stark mittelständisch geprägte Industriestruktur in Thüringen konzentriert, die durch die EFRE-Förderung unterstützte Schaffung von Arbeitsplätzen einen Einfluss in Richtung auf eine Veränderung der Betriebsgrößen- und Beschäftigungsstruktur zugunsten von Betrieben mit weniger als 500 Beschäftigten ausgeübt hat. Die Unterschiede in den einzelnen Betriebsgrößenklassen sind aber vergleichsweise gering gewesen. Dabei konnte nicht nur der Bestand an Betrieben und Beschäftigten im Bereich der Kleinbetriebe mit 1 bis 19 Arbeitsplätze merklich aufgestockt werden, sondern auch die Zahl der Betriebe und Beschäftigten in den mittleren Größenklassen erfuhr ein spürbares Wachstum. Dagegen blieb die Anzahl von Betrieben und Beschäftigten in den oberen Größenklassen (Betriebe mit mehr als 500 Arbeitsplätzen) von der Förderung relativ unbeeinflusst, wobei die Industriestatistik ohnehin nur 22 Betriebe dieser Größenklasse in Thüringen ausweist. Allerdings konnten in diesen Betrieben durch Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen zahlreiche Arbeitsplätze gesichert werden, so dass immerhin ein gutes Zehntel der Beschäftigten in den Großbetrieben von der EFRE-Förderung erfasst wurde.

### **11.1.3.2 Förderung nach Branchen**

Durch die EFRE-Förderung konnte ein signifikanter Beitrag zur *Erhaltung und Wiederbelebung des Industriepotenzials* geleistet werden. Bedingt durch die Anlehnung an die GA spielten bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung Branchen des Verarbeitenden Gewerbes eine herausragende, Dienstleistungsbranchen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Dem Verarbeitenden Gewerbe wurde im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung das mit Abstand größte Gewicht beigemessen. Über 90% der geförderten Investitionsprojekte entfielen allein auf diesen Wirtschaftsabschnitt. Dabei stellten das durch die EFRE/GA-Förderung unterstützte Investitionsvolumen und die geförderten Arbeitsplätze einen signifikanten Beitrag der wirtschaftlichen Leistung des Verarbeitenden Gewerbes in Thüringen dar. An der Bruttowertschöpfung der Jahres 2001 hatte das durchschnittliche (geförderte) Investitionsvolumen eines Jahres einen Anteil von 10,4% und an den Bruttoanlageinvestitionen in diesem Zeitraum von 49,6%, wobei das förderfähige Investitionsvolumen gar 46,4% der Bruttoanlageinvestitionen in Ausrüstungen ausmachte. Betrachtet man die je 1.000 Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze, so zeigt sich, dass in Thüringen durch die geförderten Investitionen 30,5 Arbeitsplätze je 1.000 Erwerbstätige geschaffen und 184,6 Arbeitsplätze gesichert werden konnten. Insgesamt wurden also 21,5% der Arbeitsplätze durch die Förderung erfasst.

Die weitere Analyse zeigt, dass zwar in einer Vielzahl von Wirtschaftsabteilungen im Verarbeitendem Gewerbe Investitionsprojekte gefördert wurden, die Förderung sich allerdings auf wenige Abteilungen konzentrierte. Inwieweit damit eine Diversifikation oder Konzentration der Wirtschaftsstruktur und die Förderung von FuE-intensiven Wirtschaftsbereichen erreicht werden konnte, kann durch diesen Befund allein nicht erklärt werden. Um Aussagen über die Wirkungen der Förderung auf eine Diversifikation oder Konzentration der Branchenstruktur treffen zu können, ist es erforderlich, die Verteilung der Investitionen und Arbeitsplätze auf die Wirtschaftsabteilungen im Rahmen der EFRE-Förderung der Verteilung von Umsätzen, Investitionen oder Beschäftigten auf die Wirtschaftsabteilungen, wie sie sich aus der amtlichen Statistik für Thüringen ergibt, gegenüberzustellen. Und um Aussagen über die Wirkungen der Förderung auf die Stärkung der Industriepotenziale und Entwicklung der thüringischen Wirtschaft im Bereich der Hochtechnologie treffen zu können, ist es erforderlich, die „Wachstumsträchtigkeit“ bzw. „Zukunftsfähigkeit“ der Branchen und die Technologiehaltigkeit der geförderten Arbeitsplätze zu bewerten.

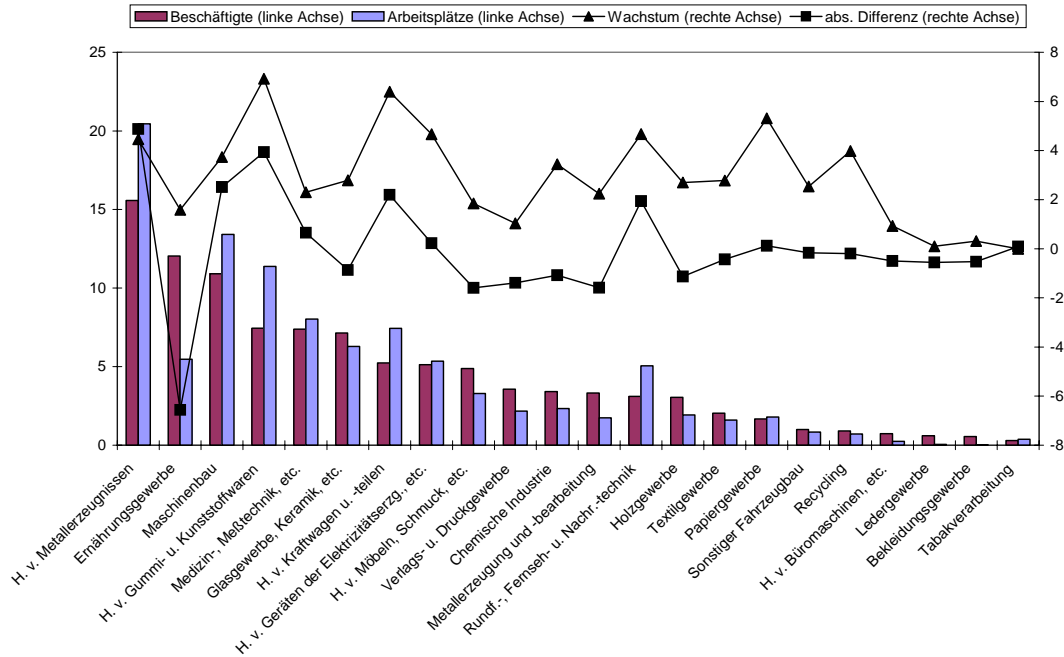
#### (1) Diversifikation versus Konzentration

In Abbildung 11.1.3 werden auf der linken Skala die Anteile der Wirtschaftsabteilungen an den geförderten (d.h. geschaffenen und gesicherten) Arbeitsplätzen und die Anteile an der SV-Beschäftigung abgebildet. Dabei wurden die Wirtschaftsabteilungen mit Bezug auf die Anteile an der SV-Beschäftigung in absteigender Reihenfolge sortiert. Vergleicht man die jeweiligen Anteilswerte miteinander, zeigt sich, dass Wirtschaftsabteilungen mit einem hohen Gewicht an den geförderten Arbeitsplätzen auch ein hohes Gewicht an der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe Thüringens haben (der Korrelationskoeffizient beträgt 0,90). Auf der rechten Skala der Abbildung ist das durch die Förderung unterstützte Beschäftigungswachstum in den Wirtschaftsabteilungen (Anteil an den geförderten Arbeitsplätzen minus Beschäftigungsanteile) dargestellt (daneben noch die absolute Differenz der Anteilswerte). Falls die Förderung in Richtung auf eine Diversifikation gewirkt haben sollte, wäre zu erwarten, dass in der Abbildung die Linie des Beschäftigungswachstums von links unten nach rechts oben verläuft. Falls die Förderung in Richtung auf eine Konzentration gewirkt haben sollte, wäre zu erwarten, dass die Linie von links oben nach rechts unten verläuft. Tatsächlich lässt sich jedoch kein derartiger Trend erkennen und die breite Streuung des relativen Wachstums deutet auf eine nicht-signifikante Wirkung der Förderung in Richtung auf eine Diversifikation der Branchenstruktur hin. Dieses nach der „Methode des Augenscheins“ gewonnene Ergebnis wird durch den Korrelationskoeffizienten bestätigt, der sogar mit 0,34 schwach positiv ausfällt und tendenziell eher eine Wirkung in Richtung auf eine Konzentration der Branchenstruktur anzeigt.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Der Korrelationskoeffizient der Anteilswerte mit den absoluten Differenzen beträgt 0,22. Die Analyse auf der Ebene der Wirtschaftsabteilungen (NACE-2-Steller) wurde durch eine Untersu-

Abbildung 11.1.3  
**Branchenstruktur der geförderten Arbeitsplätze und SV-Beschäftigung sowie absolute Differenz und EFRE-gefördertes Beschäftigungswachstum der Wirtschaftsabteilungen des Verarbeitenden Gewerbes in Thüringen (in %)**



Quelle: Stat. Bundesamt (2001). TMWAI. Berechnungen der GEFRA.

## (2) Faktor- und Technologieintensität der Branchenstruktur

Um die sektoralen Auswirkungen der einzelbetrieblichen Förderung auf das Verarbeitende Gewerbe in Thüringen näher zu untersuchen, wurde eine Stärken- und Schwächen-Analyse der Branchenstruktur vorgenommen. Für diese Bewertung wird auf Basis der 103 Wirtschaftsgruppen der WZ93 auf zwei Klassifikationsschemata zurückgegriffen, welche vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen entwickelt wurden und auf die Faktorintensität der Produktion abstellen. Das erste Klassifikati-

---

chung auf der Ebene der 103 Wirtschaftsgruppen (NACE-3-Steller) des Verarbeitenden Gewerbes ergänzt, um zu überprüfen, ob sich andere Aussagen ergeben, wenn die sektoralen Wirkungen auf einer stärker disaggregierten Ebene untersucht werden. Dabei wurden in 79 der 103 Wirtschaftsgruppen Investitionsprojekte gefördert. Die Korrelationsanalyse zwischen den geförderten Arbeitsplätzen und den Beschäftigungsanteilen liefert einen Wert von 0,83, so dass der Befund einer hohen positiven Korrelation für die absoluten Anteilswerte, wenn auch etwas abgeschwächt, bestehen bleibt. Die Korrelation zwischen dem durch die EFRE-Förderung unterstützten Beschäftigungswachstum bzw. den absoluten Differenzen und den Beschäftigungsanteilen bleibt mit Werten von 0,01 bzw. 0,12 zwar positiv, tendiert aber gegen Null.

onsschema erlaubt eine umfassende Einteilung des Verarbeitenden Gewerbes in „lohnintensive“ und „kapital- bzw. technologieintensive“ Branchen. Das zweite Klassifikationsschema trennt aus dem Verarbeitenden Gewerbe ein forschungsintensives Segment heraus, welches dann in Branchen der Spitzentechnologie und der Hochwertigen Technologie unterteilt wird.

An Hand von Tabelle 11.1.1 kann auf Basis dieser Industriesegmente ein Vergleich der Branchenstruktur der Förderung mit jener Thüringens, den neuen und alten Ländern und Deutschland vorgenommen werden. Die Branchenstruktur nach Faktorintensitäten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Verarbeitenden Gewerbe weicht nicht besonders stark von der bereits in Thüringen bestehenden ab. Gemessen an der Zahl der geförderten Arbeitsplätze war der Anteil der lohnintensiven Branchen mit großen Wettbewerbsnachteilen an der Förderung um 2,0% und der Anteil der lohnintensiven Branchen mit geringen Wettbewerbsnachteilen um 0,9% geringer als der tatsächliche Beschäftigtenanteil in der Thüringer Industrie. Arbeitsplätze in kapital- und technologieintensiven Branchen mit geringen Wettbewerbsvorteilen wurden geringfügig (+0,3%) und in jenen mit großen Wettbewerbsvorteilen etwas häufiger (+2,6%) gefördert als es der Beschäftigungsanteil dieser Branchen erwarten ließe. Auch bei dem durch die Förderung unterstützten Beschäftigungswachstum (Geschaffene Arbeitsplätze in Relation zur Zahl der SV-Beschäftigten) finden sich zwischen den Segmenten nur wenig ausgeprägte Unterschiede: dieses war zwar bei den beiden kapital- und technologieintensiven Industriesegmenten am höchsten (4,0% im Segment mit geringen Vorteilen und 3,6% im Segment mit großen Vorteilen), aber lag damit nur um wenig über dem geförderten Beschäftigungswachstum in den beiden lohnkostenintensiven Industriesegmenten (3,5% im Segment mit geringen Nachteilen und 3,0% im Segment mit großen Nachteilen).

Konzentriert man sich bei der Einteilung des Verarbeitenden Gewerbes allein auf die Technologieintensität, so zeigt sich, dass in Thüringen Branchen im Bereich der Spitzentechnologie weitaus stärker als in den übrigen neuen Ländern vertreten sind. Mit einem Anteil von 8,6% erreicht Thüringen nahezu den bundesweiten Durchschnitt. Branchen der Hochwertigen Technik sind dafür etwas weniger häufig als im ostdeutschen Durchschnitt vertreten. Mit 12,2% wird bei den geförderten Arbeitsplätzen ein spürbar höherer Anteil als jener erreicht, den die Branchen der Spitzentechnologie an den Beschäftigten aufweisen. Mit Bezug auf das durch die Förderung unterstützte Beschäftigungswachstum fällt dieses Industriesegment jedoch leicht hinter dem Durchschnittswert für das Verarbeitende Gewerbe zurück. Auch der Förderanteil der Branchen der Hochwertigen Technik (23,9%) liegt über ihrem eigentlichen Beschäftigungsanteil (22,2%). Das durch die Förderung unterstützte Beschäftigungswachstum war allerdings nur um 0,5% höher als im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes.

Insgesamt lässt sich für die Förderung nach Branchen das Fazit ziehen, dass diese – angesichts des deutlichen Rückstands, den das Verarbeitende Gewerbe in Thüringen

zu Anfang der 90er Jahre bei den Wertschöpfungsanteilen und der Produktivität gegenüber den westdeutschen Ländern besaß – in Richtung auf eine Diversifikation der *gesamtwirtschaftlichen* Branchenstruktur des Landes wirkte. Allerdings wirkte sie nicht in Richtung auf eine Diversifikation oder Konzentration der *industriellen* Branchenstruktur des Landes, da innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes die Struktur der Förderung im Wesentlichen Spiegelbild der bereits existierenden Branchenstruktur gewesen ist. Dies erklärt auch, warum die Förderung zur Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit einen nur durchschnittlichen Beitrag geleistet hat, da die Förderintensität in den Branchen, die als kapital- bzw. F&E-intensiv mit großen Wettbewerbsvorteilen einzustufen bzw. zur Spitzentechnik und Hochwertigen Technik zu zählen sind, im Bereich der durchschnittlichen Förderung im Verarbeitenden Gewerbe lag.

Für die Branchen des Dienstleistungsbereiches war die Signifikanz der Förderung deutlich geringer als im Verarbeitendem Gewerbe. Im Abschnitt Grundstücks- und Wohnungswesen, Unternehmensdienstleistungen wurden nur 1,8% der Arbeitsplätze durch die Förderung erfasst. Auf einem tieferen sektoralen Aggregationsniveau ist es aber durchaus zu einer positiv einzuschätzenden Schwerpunktsetzung gekommen, da zwei Drittel der Förderfälle in diesem Wirtschaftsabschnitt in Wirtschaftszweigen wie Datenverarbeitungsdienste, Softwarehäuser, Forschung und Entwicklung oder Technische, physikalische, chemische Untersuchung anfielen, die sich als humankapitalintensive Zweige der unternehmensorientierten Dienstleistungsbereiche bzw. als wissensintensive Dienstleister einstufen lassen, für die das durch die Förderung unterstützte Beschäftigungswachstum zum Teil ein signifikantes Ausmaß annahm.

Tabelle 11.1.1  
**Branchenstruktur nach Faktorintensitäten**

Kennziffer	lohnintensiv		sachkapital-, F&E intensiv		ISI/NIW-Liste		Gesamt
	mit großen Nachteilen	mit geringen Nachteilen	mit geringen Vorteilen	mit großen Vorteilen	Spitzentechnik	Hochwertige Technik	
SV-Beschäftigte in Thüringen	36.115	74.384	37.219	25.731	14.990	38.561	173.449
Anteil	20,8	42,9	21,5	14,8	8,6	22,2	100,0
<b>Anteil in</b>							
Neue Länder (ohne Berlin)	22,0	41,6	23,2	13,3	6,5	22,8	
Alte Länder (ohne Berlin)	14,6	32,2	30,5	22,7	9,2	33,1	
<b>Deutschland</b>	15,3	33,3	29,8	21,7	9,1	31,8	
Geförderte Arbeitsplätze	8.090	18.034	9.337	7.494	5.220	10.263	42.955
Anteil	18,8	42,0	21,7	17,4	12,2	23,9	100,0
Geschaffene Arbeitsplätze	1.074	2.611	1.481	929	479	1.558	6.095
Anteil	17,6	42,8	24,3	15,2	7,9	25,6	100,0
Absolute Differenz	-2,0	-0,9	0,3	2,6	3,5	1,7	0,0
Wachstum	3,0	3,5	4,0	3,6	3,2	4,0	3,5

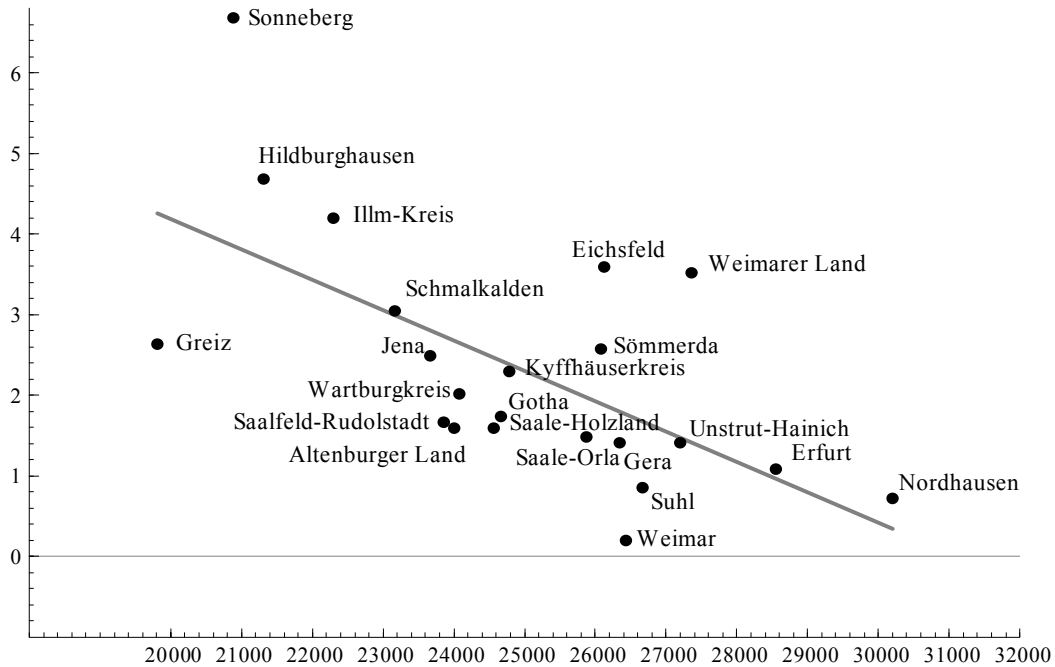
Quelle: Stat. Bundesamt (2001). TMWAI. Berechnungen der GEFRA.

### 11.1.3.3 Förderung nach Regionen

Auf der Ebene der *Planungsregionen* findet sich die höchste Förderintensität in Südthüringen als der wirtschaftsschwächsten Region des Landes und in Mittelthüringen die niedrigste Förderintensität als der wirtschaftsstärksten Region, wenn man die Förderintensität an Hand der „größen-bereinigten“ Vollzugsindikatoren und die Wirtschaftsstärke an der Produktivität misst. Einschränkend ist aber anzumerken, dass die räumlichen Disparitäten bei der Produktivitätsentwicklung der Planungsregionen ohnehin nicht sehr ausgeprägt sind. Die in Relation zur Größe des Arbeitsmarktes höchste Zahl an geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze kann mit Südthüringen für jene Region festgestellt werden, die die geringste Arbeitslosenquote aufweist. Allerdings lässt sich die geringe Arbeitslosigkeit in Südthüringen nicht auf eine überdurchschnittlich gute Lage auf dem Arbeitsmarkt dieser Region zurückführen, sondern darauf, dass die Erwerbspersonen in Südthüringen ausreichend „Ersatzarbeitsplätze“ in den benachbarten Bundesländern Hessen und Bayern finden. Für die anderen drei Planungsregionen ergeben sich nur geringe Unterschiede bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, was mit den geringen Unterschieden in den dortigen Arbeitslosenquoten korrespondiert. Auf der Ebene der Planungsregionen hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung des EFRE somit keinen Beitrag zu einem Aufbau neuer räumlichen Disparitäten in Thüringen geleistet und damit dem implizit im OP formulierten Ausgleichsziel entsprochen.

Diese Feststellung schließt aber nicht aus, dass es innerhalb der Planungsregionen zu einer Konzentration der Förderung auf wachstumsstarke Teilregionen gekommen ist. Aus diesem Grund wird in der Abbildung 11.1.4 die Investitionsquote (förderfähiges Investitionsvolumen in Relation zum BIP) versus dem Produktivitätsniveau 1992 für die 22 Kreise Thüringens abgetragen (Die Ergebnisse für die kreisfreie Stadt Eisenach wurden zum Wartburgkreis addiert). Die Abbildung zeigt eine negative Korrelation der beiden Variablen (Korrelationskoeffizient  $-0,64$ ). Dies bedeutet, dass in den Anfang der 90er Jahre zurückliegenden Kreisen Thüringens nachfolgend relativ mehr Investitionen durchgeführt wurden, was zu einem Abbau von räumlichen Disparitäten beigetragen haben sollte. Eine Gegenüberstellung der Zuschussquoten (Investitionszuschüsse in Relation zum BIP) versus dem Produktivitätsniveau 1992 bzw. der relativen Förderfälle (Zahl der Förderfälle je 1.000 Erwerbstätige) versus dem Produktivitätsniveau 1992 führt zu ganz ähnlichen Aussagen: Für die Zuschussquote ergibt sich ein Korrelationskoeffizient in Höhe von  $-0,61$  und für die Förderfälle einer von  $-0,50$ .

Abbildung 11.1.4  
Investitionsquoten (in Prozent) versus Produktivität 1992 (in €)



Quelle: VGR der Länder (2001). TMWAI. Berechnungen der GEFRA.

Allerdings ist bei der Interpretation der Abbildung 11.1.4 zu berücksichtigen, dass die regionale Verteilung des Investitionsvolumens natürlich in erster Linie von unternehmerischen Entscheidungen abhängt bzw. nachfrageseitig bedingt wird. Zwischen der Höhe des Fördersatzes auf Kreisebene und dem Produktivitätsniveau 1992 oder der Arbeitslosenquote 1996 besteht dagegen ein schwach positive Korrelation (Korrelationskoeffizient 0,22 bzw. 0,27). Und auch zwischen der Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze je 1.000 Erwerbstätige und der Arbeitslosenquote 1996 lässt sich kein Zusammenhang derart nachweisen, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit durch die geförderten Investitionsprojekte relativ mehr neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Im Gegenteil, die Korrelation erweist sich mit einem Wert von  $-0,14$  als (schwach) negativ.

Angesichts des obigen Befundes lässt sich festhalten, dass für die EFRE-Förderung weder ein nennenswerter Beitrag zu einem Abbau von räumlichen Disparitäten noch zu einer Konzentration auf wachstumsstarke Teilregionen festgestellt werden kann. Wie bereits mehrfach im Zusammenhang mit den betriebsgrößenspezifischen und sektoralen Wirkungen erwähnt, ist dieses Ergebnis zum einen nicht verwunderlich, weil die strukturelle Verteilung der Investitionsnachfrage auf Betriebsgrößen, Sektoren oder Regionen zunächst das Ergebnis von Marktprozessen ist und zum anderen die regionale Differenzierung der Fördersatzes zwischen A- und B-Fördergebieten im

Rahmen der GA sich nicht unbedingt in der Verteilung der Fördermittel bzw. Fördersätze der EFRE-geförderten Investitionen widerspiegeln muss.

## **11.2 Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft**

In der sozioökonomischen Analyse wird ausgeführt, dass der Anteil von FuE-Personal an der Beschäftigung in Thüringen hinter den Anteilen in den neuen Bundesländern zurückbleibt. In den vergangenen Jahren ist der Anteil der FuE-Ausgaben an den Umsätzen in den neuen Ländern zurückgegangen, für Thüringen trifft dies in besonderem Maße zu. Diese negativen Tendenzen werden relativiert, wenn die tatsächlich erfolgten Produkt- und Prozessinnovationen betrachtet werden. Bei den Patentanmeldungen hat Thüringen mittlerweile einen Anteil von fast 30% am ostdeutschen Patentaufkommen.

Das Technologiekonzept Thüringens<sup>66</sup> sieht vor allem in den fehlenden Großunternehmen ein Hemmnis für die FuE-Aktivitäten. Größen- und Verbundvorteile der Forschung können nicht genutzt werden. Das Technologiepotenzial hängt in Thüringen eher ab von einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen, die sich oft nur in Kooperation mit anderen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen neues Know-how beschaffen und in marktfähige Produkte umsetzen können.

Thüringen hat im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode den Anteil der EFRE-Mittel im Bereich FuE zur Verstärkung der einzelbetrieblichen Technologieförderung mit ihren technologiepolitischen Schwerpunkten deutlich ausgeweitet. Damit soll der Aufbau FuE-intensiver Unternehmen unterstützt werden, um gezielt Produktivitäts- und Wachstumseffekte auszulösen.

### **11.2.1 Gegenstand der Förderung**

Der Maßnahmebereich 1.2 besteht aus 4 Maßnahmen: Einzelbetriebliche Technologieförderung/Förderung der Informationsgesellschaft; Förderung anwendungsorientierter Forschung; Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich sowie die Förderung der Erlangung, Sicherung u. Verwertung von Schutzrechten.

Die *Maßnahme der einzelbetrieblichen Technologieförderung, Informationsgesellschaft (1.2.1)* enthält folgende Fördergegenstände: Investitionen zur Einführung neuester Technologien; Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, einschließlich betriebliche Verbundvorhaben; Förderung von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) durch die Unterstützung bei der Vorbereitung und Planung

---

<sup>66</sup> TMWAI (2002): Technologiekonzeption Thüringen 2002, S. 32

von TGZ und beim laufenden Betrieb und der Kaltmietfreistellungen für Existenzgründer; Personalausgaben für neu einzustellende Innovationsassistenten; Maßnahmen im Bereich der Anwendung von innovativen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) durch Schulungs- und Informationsveranstaltungen sowie Pilot- und Demonstrationsvorhaben.

Übergreifend sollen Schwerpunkte bei folgenden Schlüsseltechnologien gesetzt werden: Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Informations- und Kommunikationstechnik, Neue Werkstoffe und Optik und Optoelektronik.

Auch die *wirtschaftsnahe Forschung (1.2.2)* soll sich an diese Technologiefelder ausrichten. Hier werden Anschubfinanzierungen zur Neugründung von Forschungseinrichtungen, Modernisierung und Erweiterung der technischen Infrastruktur von wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen, Personalausgabenzuschüsse für wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen sowie Vorhaben der nichtkommerziellen Grundlagenforschung gefördert.

Innerhalb der *Maßnahme Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich (1.2.3)* werden Beratungsleistungen durch externe Berater und der Einsatz von Führungs- und Managementkräften im Unternehmen (Co-Managementeinsatz) im Bereich Technologie gefördert. Zuwendungsfähig sind auch die Anfertigung von Studien sowie Recherchen. Eine eigene Richtlinie gibt es für diese Maßnahme nicht. Sie basiert noch auf einer Beratungsrichtlinie, welche vor der Trennung der Beratung für Technologie von der Außenwirtschaft (siehe Maßnahme 1.3.1) galt.

Die Fördergegenstände der *Maßnahme Erlangung, Sicherung, Verwertung von Schutzrechten (1.2.4)* sind Beratung zur wissenschaftlich-technischen Beurteilung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Erfindungen (Erfinderberatung), Patentrecherchen sowie die Anmeldung, Sicherung und wirtschaftliche Verwertung von Schutzrechten.

## **11.2.2 Ergebnis- und Wirkungsanalyse**

### **Vollzugsanalyse**

Im Zeitraum von 2000 bis 2002 wurden 2.094 Projekte gefördert, von denen die meisten Beratungen (37%) bzw. Förderungen im Bereich der Schutzrechte (38%) waren. Den größten Teil der förderfähigen Investitionen nimmt die einzelbetriebliche Technologieförderung mit etwa 251 Mio. € (91%) ein; der Anteil der Förderung von Schutzrechten liegt dagegen unter 1%.

### *Maßnahme Einzelbetriebliche Technologieförderung (1.2.1)*

In der bisherigen Umsetzung von 1.2.1 sind die Bereiche zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Anzahl 187; 49% der förderfähigen Investitionen) und die Investitionen zur Einführung neuer Technologien (93 Fälle; 42% der Investitionen) als finanzielle Schwerpunkte zu erkennen. Obwohl finanziell von untergeordneter Bedeutung (3,7% der förderfähigen Investitionen) ist die Anzahl der Förderungen von Personalausgaben für Innovationsassistenten (Anzahl 127) ein Beleg für die hohe Nachfrage seitens der Unternehmen.

### *Maßnahme Unterstützung anwendungsorientierter Forschung (1.2.2)*

In dieser Maßnahme liegen 43 Operationen vor, welche zusammen ein förderfähiges Investitionsvolumen von 15,1 Mio. € aufweisen. Betrachtet man die Förderung nach Fördergegenständen, dann bildet die Förderung der Grundlagenforschung mit 50% der Fälle und auch 50% der förderfähigen Investitionen den eigentlichen Schwerpunkt.

### *Maßnahme Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich (1.2.3)*

Im Bereich der Beratungsdienstleistungen im Technologiebereich liegt der Schwerpunkt auf dem Einsatz externer Berater mit 548 Projekten (71%) und 55% der förderfähigen Investitionen von insgesamt 8,42 Mio. €. Weiterhin werden der Einsatz von Führungs- und Managementkräften im Unternehmen (Co-Managementeinsatz) (67 Projekte und 31% der förderfähigen Investitionen) sowie die Anfertigung von Studien und Recherchen (insgesamt 162 Fälle) gefördert.

### *Maßnahme Erlangung, Sicherung, Verwertung von Schutzrechten (1.2.4)*

Insgesamt 809 Förderfälle sind in der Förderstatistik registriert, davon 22 Beratungen. 77% aller Projekte betreffen die Anmeldung von Schutzrechten.

## **Effektivitäts- und Effizienzanalyse**

Ausgehend von der Zielsetzung, einen Impuls zur Unterstützung von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung und damit einen Aufbau von Forschungs- und Technologiepotenzialen zu erwirken, ist die Förderung als zielführend einzuschätzen. Die Förderung von Vorhaben zur Einführung neuer Technologien sowie von konkreten Projekten in der Forschung und Entwicklung umfassen ein Investitionsvolumen von 230 Mio. € und damit mehr als 80% des gesamten Maßnahmebereichs.

Es ist festzustellen, dass die Instrumente der FuE-Förderung gut angenommen wurden und damit von einer Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen auszugehen ist. Beschäftigungseffekte werden sich erst ergeben, wenn es den Unter-

nehmen gelungen ist, über die Vermarktung neuer, mit Hilfe der FuE-Förderung generierter Produkte, auch entsprechende Umsatzerlöse zu erwirtschaften.

Ob im Maßnahmebereich 1.2 eine Schwerpunktsetzung innerhalb der als „zukunfts-trächtig“ betrachteten Technologiefelder erreicht wurde, kann wegen fehlender Angaben in der Förderstatistik nicht ausgewiesen werden. Es ist auch zu bezweifeln, dass eine sektorale Abgrenzung der Technologiefelder derart erfolgen kann, dass eine Abgrenzung von FuE in zukunfts-trächtige und weniger zukunfts-trächtige überhaupt erfolgen kann, da der Erfolg oder Misserfolg einer FuE-Tätigkeit nur schwer zu prognostizieren ist. Für die Förderung der Erlangung, Sicherung und Verwertung von Schutzrechten ist festzustellen, dass Schutzrechte im Bereich der Produktions- und Verfahrenstechnik und auch die Umwelttechnik von der Projektanzahl und vom Umfang der förderfähigen Investitionen Schwerpunkte bilden.

In Abstimmung mit dem Förderreferat wurde untersucht, ob sich unter den geförderten Projekten in 1.2 auch Mieter von Applikations-, Technologie- und Gründungszentren befinden. Demnach erhalten 26 Unternehmen aus TGZ innerhalb der Maßnahme 1.2.4 (Schutzrechte) eine Unterstützung. Bei der Erfinderberatung beträgt ihr Anteil fast 14% und bei der Anmeldung von Schutzrechten haben sie einen Anteil von 6%. In den anderen Maßnahmen konnte keine Überschneidung festgestellt werden.

### **11.2.3 Fazit**

Insgesamt ist festzustellen, dass Thüringen mit der Auswahl der Fördergegenstände das Forschungs- und Technologiepotenzial im Land erhöhen konnte. Auf diese Weise ergibt sich ein dauerhafter Impuls für eine Ausweitung der sektoralen Wirtschaftstätigkeiten hin zu FuE intensiven Branchen.

Ob die beabsichtigten Effekte der betrieblichen FuE-Förderung, nämlich durch die Erhöhung des Innovationspotenzials auch neue, zukunfts-fähige Produkte zu generieren und damit wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, auch erreicht wird, kann zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht beantwortet werden. Durch die EFRE-Förderung konnten dazu wichtige Voraussetzungen geschaffen werden, indem Unterstützungen für kostenintensive und risikobehaftete Vorhaben gewährt wurden. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sollte deshalb geprüft werden, welche Fortschritte bei den geförderten Unternehmen erzielt wurden. Dazu könnten vorliegende Sachstandsberichte ausgewertet oder eine Befragung der Projektträger vorgenommen werden.

Weiterhin scheint zur Identifikation der Ausrichtung der Maßnahmen auf zukunfts-trächtige Technologiefelder eine Erweiterung der Statistik erforderlich. Diese sollte Angaben zur Position der Unternehmen in der ISI/NIW-Liste forschungsintensiver

Güter<sup>67</sup> enthalten, um das Innovationspotenzial Thüringens detaillierter aufbereiten zu können.

### **11.3 Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU**

Mit der Maßnahme 1.3 werden kleine und mittlere Unternehmen angesprochen, um sie bei der Erschließung neuer Märkte zu unterstützen sowie die Qualifizierung ihres Managements zu fördern. Ziel der im OP definierten Interventionsmöglichkeiten ist es, einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu leisten.

Für die neuen Bundesländer und Thüringen wurde die große Bedeutung der betriebswirtschaftlichen Kompetenzen und Kapazitäten und einer entsprechenden Beratung und Qualifizierung der Unternehmen - insbesondere der KMU – vielfach betont.<sup>68</sup> Angesichts der Transformation des Wirtschaftssystems und der weitreichenden Umstrukturierungen war und ist die Unterstützung der dispositiven Geschäftsfelder wie Management, Marketing oder Vertrieb (vor allem im Außenhandel) von hoher Relevanz. Die entsprechenden Angebote gehören zudem in den westdeutschen Bundesländern längst zum Standardangebot der KMU-Förderung. Die Beratungs- und Qualifizierungsbedarfe in den neuen Bundesländern sind aber angesichts der aktuellen Lage deutlich höher als in den alten Bundesländern einzuschätzen.<sup>69</sup> Damit kam und kommt dieser Förderung hohe strategische Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von KMU und die Modernisierung der gesamten Wirtschaft zu.

#### **11.3.1 Gegenstand der Förderung**

Gemäß der Ergänzung zur Programmplanung sind für die *Maßnahme Erleichterung des Zugangs zu nationalen und internationalen Märkten, Messen und Ausstellungen; Marktanalysen (1.3.1)* die folgenden spezifischen Fördergegenstände vorgesehen: Außenwirtschafts- und Marketingberatung (die Erarbeitung von Marketingstrategien, Kontaktvermittlung zu ausländischen Partnern, Vorbereitung von Auslandsmessen, Erarbeitung von Strategien zur Firmen- oder Produktwerbung), die Förderung von Imagemaßnahmen (das Erstellen von unternehmens- oder produktspezifischen Unterlagen) und die Messförderung mit gemeinschaftlicher oder auch Einzelbeteiligung.

---

<sup>67</sup> Grupp et al. (2000)

<sup>68</sup> Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2001), S. 59ff. mit einem Literaturüberblick; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994), S. 360f.; Riedel, Scharr et al. (1997), S. 51ff., S. 165ff. und S. 219f.; Riedel, J., Scharr, F. (1998), S. 10f.; Riedel/Schaden (1998), S. 1ff. und 9ff.

<sup>69</sup> Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2001), S. 59ff., Riedel/Schaden (1998), I-S. 10f.

Als Fördergegenstände in der *Maßnahme 1.3.2 Beratungsdienstleistungen und Qualitätsmanagement* sind gemäß der Ergänzung zur Programmplanung folgende Bereiche vorgesehen: Die Beratungshilfen - besonders in den Bereichen Betriebswirtschaft, Qualitätssicherung und Existenzgründungen und der tätige Einsatz von Führungs- und Managementkräften in Unternehmen (Co-Managementeinsatz); der Einsatz von Absolventen bzw. -innen einer Fachhochschule oder einer wissenschaftlichen Hochschule in KMU sowie das Erstellen von Qualitätszertifikaten.

### **11.3.2 Ergebnis- und Wirkungsanalyse**

#### **Vollzugsanalyse**

Insgesamt wurden 6.060 Projekte bewilligt, die mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 32,14 Mio. € verbunden sind.

Daran ist die *Maßnahme Zugang zu Märkten, Messen, Ausstellung, Marktanalysen (1.3.1)* mit 26% beteiligt. Jeweils ein Drittel der Projekte dieser Maßnahme entfallen auf den Bereich der Imageverbesserung (470 Vorhaben mit 2,99 Mio. € förderfähigen Investitionen) sowie auf Projekte, die in der Förderstatistik dem Begriff der Exportkooperation (in erster Linie Maßnahmen für Außenwirtschaftsberatung/446 Unternehmen mit 2,94 Mio. € förderfähigen Investitionen) zugeordnet werden. Der Jahresbericht 2002 des OP nennt in seiner Auswertung die Zahl von 182 Exportkooperationen. Insgesamt verläuft die Bewilligung wie in der Planung des EzP (950 Operationen, davon 50 Beratungen) vorgesehen.

In der *Maßnahme 1.3.2 Beratungsdienstleistungen und Qualitätsmanagement* haben Beratungsangebote die Funktion, Defizite zu identifizieren, um sie dann entsprechend aufzubessern. Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung von Beratungen (ohne Qualitätssicherung und Beratung durch Senioren) nimmt einen Schwerpunkt in 1.3.2 ein (4.024 Fälle und 21,16 Mio. € förderfähige Investitionen). Der Anteil von Existenzgründern an der betriebswirtschaftlichen Beratung beträgt 26%.

#### **Effektivitäts- und Effizienzanalyse**

Insbesondere die Messförderung sowie die Förderansätze der TAF werden als wesentliche Elemente der Maßnahme 1.3.1 gesehen, die das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit erreichen.

Im Rahmen der Maßnahme 1.3.1 sind die Messförderung und der Zugang zu nationalen und internationalen Märkten von großer Bedeutung. Die Förderung von Messebeteiligungen ist ein wesentliches Element der Exportunterstützung. Die Präsenz bei Messen und Ausstellungen gehört als Marketinginstrument mit an die erste Stel-

le.<sup>70</sup> Messen und Ausstellungen bieten eine Plattform zur Darstellung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Unternehmen im direkten Vergleich zur überregionalen oder internationalen Konkurrenz. Durch die Erleichterung persönlicher Gespräche sind sie Vorbereiter von Geschäftskontakten, welche sich zu langfristigen Kooperationen ausbauen können.

Von den Projektträgern werden differenzierte Wirkungsindikatoren wegen des hohen Aufwands nicht eingefordert. Somit ist eine Evaluierung der Effektivität der Maßnahmen schwierig. Letztlich kann aus der grundsätzlichen Bedeutung der Teilnahme an Messen und ihres Beitrages zur Erleichterung des Zugangs zu internationalen Märkten auf eine eindeutige Zielerfüllung gemäß EzP geschlossen werden.

Angesichts der besonderen Bedeutung der durch die TAF geförderten Branchenpools für eine internationale Orientierung der thüringischen Unternehmen, wurde der Schwerpunkt der Effektivitätsanalyse auf diesen Ansatz der TAF gesetzt. Die Strategie der TAF entfernt sich vom Ansatz der klassischen Exportförderung und versucht durch das Zusammenbringen von Firmen einen Know-how Transfer zu erreichen, um die Vermarktungs- und Innovationspotenziale der beteiligten Unternehmen zu verstärken.

Die Vorteile der Branchenpools liegen zum einen bei einem festen Projektmanager, der über die Zeit spezielles Wissen und Insider-Informationen bündelt und zum anderen in der Struktur regelmäßiger Treffen. In der Rückschau war es für die Unternehmen wichtig, eine Hemmschwelle zu überwinden, und sich auf dem ausländischen Markt anzubieten. Die Unternehmen hätten nicht eigenständig eine Infrastruktur aufgebaut, da diese Vorbereitungen und Organisationen hohe Kapazität binden, ohne dass konkrete Erfolgsaussichten abzuschätzen sind. Dies macht auch die Evaluierung dieser Maßnahme schwierig, da Vertragsabschlüsse erst mit einer Zeitverzögerung vollzogen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die TAF es geschafft hat, eine Orientierungsplattform für exportinteressierte Unternehmen zu bieten und durch ihren inhaltlichen Einsatz eine aktive Rolle zur Überwindung von Hemmschwellen und in der Vermittlung zwischen internationalen Vermarktungschancen und der spezifischen sektoralen Struktur in Thüringen zu übernehmen.

### *Maßnahme 1.3.2 Beratungsdienstleistungen und Qualitätsmanagement*

Im Rahmen der Förderung der betriebswirtschaftlichen Beratung und des Qualitätsmanagements wird während der Förderperiode vom TMWAI regelmäßig eine Unternehmensbefragung durchgeführt. Die Beratungen haben zu 76-98% den Erwartungen voll oder zum größten Teil entsprochen, die Beratungen wurden mit 85-96% als zweckmäßig eingeschätzt, das Preis/Leistungsverhältnisses wurde von 56-79% als

---

<sup>70</sup> vgl. Spannagel et al. (1999), S.77ff.

positiv eingeordnet und Interesse an einer Wiederinanspruchnahme äußerten 92-98%.

Weiterhin wurden durch die Maßnahme vor allem auf dem Gebiet der Unternehmensführung Verbesserungen erzielt. Bei Beratungsleistungen wurde vornehmlich die Organisation und der Informationsstand der Unternehmen verbessert. Positive Wirkungen auf den Umsatz, vermiedene Fehlinvestitionen und Einsparung von Kosten wurden in etwa gleich vielen Fällen als weitere Effekte genannt. Im Falle der Managementberatung wurden in mehr als 70% der Fälle Führungsdefizite im Unternehmen beseitigt.

### **11.3.3 Zusammenfassende Bewertung und Handlungsempfehlungen**

Die Messförderung und die Förderung der außenwirtschaftlichen Aktivitäten sind ein zentrales Element, um die Wettbewerbsfähigkeit der KMU Thüringens zu stärken. Nunmehr wird mit der Absatzförderung versucht, Unternehmen zusammen zu führen, um ihre Vermarktungs- und Innovationspotenziale zu verstärken. Das Konzept der TAF ist aus Erfahrungen gewachsen und zeigt sich wirkungsvoll. Daher sollte dieses Konzept neben der Messförderung weiterhin einen Schwerpunkt in der Förderung bilden.

Im Falle der Beratungsförderung 1.3.2 zeigt sich eine Ausrichtung auf den Bereich der Unternehmensführung, den des Controlling und weniger auf die Stärkung von Kompetenzen im Vertrieb. Den Unternehmen müssen die Vorteile einer frühzeitigen, den Betriebsprozess begleitenden Beratung in den Bereichen Markt und Absatz deutlich gemacht werden. Dazu wäre z.B. die Aufstellung eines speziellen Beraterpools z.B. beim Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft (RKW) nützlich, um die Vermittlung zu vereinfachen.

## **12. Infrastrukturmaßnahmen (SP 2)**

### **12.1 Ziele des Schwerpunkts**

Im Schwerpunkt 2 (Verbesserung der Infrastruktur) ist gemäß den Ausführungen im Operationellen Programm geplant, Investitionen in der wirtschaftsnahen Infrastruktur, für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (Landesstraßen), für den Ausbau der Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur und für die Erhaltung und Erneuerung städtischer und lokaler Infrastrukturen einzusetzen (OP, S. 123). Ziel ist es somit, für die wirtschaftliche Entwicklung zentrale infrastrukturelle Potenzialfaktoren zu unterstützen.

### **12.2 Übersicht über den Vollzug**

Im Rahmen des Schwerpunktes wurden förderfähige Investitionen von 414,728 Mio. € bewilligt. Davon entfallen 192,898 Mio. € auf den EFRE, 161,991 Mio. € auf das Land, 28,003 Mio. € auf den Bund und 31,834 Mio. € auf die Kommunen. Es wurden somit 43,4% der insgesamt 470,676 Mio. € an EFRE-Mitteln bewilligt.

### **12.3 Ergebnisse der Förderung**

#### **12.3.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur (2.1.1)**

In der wirtschaftsnahen Infrastruktur wurden Infrastrukturen für die gewerbliche Wirtschaft und – in einem begrenzten Maße – touristische Infrastrukturen unterstützt.

Im Rahmen der aktuellen Programmperiode können die Ziele der thüringischen Gewerbeflächenförderung mit den folgenden drei Schwerpunkten umrissen werden:

- Komplettierung und qualitative Verbesserung bestehender Gewerbegebiete.
- Sanierung und Revitalisierung von Altstandorten und Brachen.
- Neuerschließungen, wo konkreter Nachfragebedarf besteht.

In der aktuellen Förderperiode sollen sich die geplanten Aktivitäten vor dem Hintergrund einer weiterhin stagnierenden bzw. negativen wirtschaftlichen Entwicklung und landesweit ausreichender Flächenvorsorge für die gewerbliche Entwicklung insbesondere auf die Komplettierung und qualitative Verbesserung bestehender Gewerbegebiete konzentrieren. In Ergänzung zu den vorhandenen Programmdokumenten wird vom TMWAI allerdings darauf verwiesen, dass es trotz der allgemeinen ausreichenden Versorgung im Landesdurchschnitt lokale Flächenengpässe gibt, die auch Neuerschließungen oder Erweiterungen rechtfertigen würden. Der konkrete Nachweis für den Erweiterungsbedarf sowie die Berücksichtigung der zentralörtlichen

Gliederung sind folgerichtig weiterhin die maßgebenden Voraussetzungen zur Beurteilung der Förderwürdigkeit eines Vorhabens (OP, 114).

Inhaltlich gliedert sich der Maßnahmebereich „Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft“ in zwei Fördertatbestände. Die Richtlinie zur „Strukturentwicklung und Umstrukturierung von Industriestandorten“ zielt insbesondere auf die Revitalisierung von Altstandorten ab. In diesem Zuge werden Standortübernahmen und Standortentwicklungen einschließlich des Abrisses, der Demontage sowie der Aufbereitung und Erschließung gefördert. Der zweite Fördertatbestand lehnt sich an die Förderung durch die GA an. Spezifische Fördergegenstände sind die Erweiterung bestehender Gewerbe- oder Industrieflächen, die Revitalisierung von Altstandorten und die Komplettierung der Gebiete mit verkehrlichen sowie ver- und entsorgungstechnischen infrastrukturellen Einrichtungen. Die Erstellung von Entwicklungskonzepten, Planungs- und Beratungsdienstleistungen sowie die Förderung von Regionalmanagement gelten als nichtinvestive Fördertatbestände (vgl. OP, 115).

In der ersten Hälfte der Förderperiode wurden in Thüringen im Rahmen des EFRE 23 Vorhaben mit Gesamtinvestitionen von rund 56,8 Mio. € und einem förderfähigen Volumen von ca. 53,8 Mio. € gefördert. Das Gesamtvolumen der Zuschüsse betrug etwa 46 Mio. €. Bei geplanten Zuschüssen von insgesamt gut 81 Mio. € für diesen Maßnahmenbereich bis 2006, beträgt die Bewilligungsquote der abgerufenen Finanzmittel zur Hälfte der Förderperiode fast 57%.

Insgesamt wurden unter Maßnahme 2.1 bisher ca. 293 ha Gewerbefläche (Erweiterung, Komplettierung oder Revitalisierung) sowie 19 ha aus dem Strukturentwicklungsfonds gefördert. Bei 15 der 20 GA angelehnten Fördervorhaben liegen die Planzahlen für die zu schaffenden Arbeitsplätze vor. Die Summe beträgt 2.354 Arbeitsplätze, was bezogen auf die vorliegenden Flächendaten der 15 GA kofinanzierten Vorhaben eine Arbeitsplatzdichte von ca. 10 Arbeitsplätzen pro ha ausmacht. (Vorperiode: über 22 Arbeitsplätze pro ha). Für neun Vorhaben liegen sowohl die Planzahlen als auch vorläufige Ist-Zahlen bezogen auf die geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze vor. Ein Vergleich zeigt, dass der Istwert (2015) den Planwert (1576) bereits um fast 450 Arbeitsplätze übersteigt. Mit 869 oder 43% aller bisher gesicherten oder neuen Arbeitsplätze profitierte die Planungsregion Süd in der ersten Hälfte der Förderperiode am stärksten von der Förderung, gefolgt von Nordthüringen (39%) und Ostthüringen (16,5%), wo bezogen auf die Arbeitsplätze die Ist- Werte noch stark hinter den Planwerten liegen.

Nur 15 ha der geförderten 293 ha Gewerbefläche sind Neuerschließungen bzw. Erweiterungen von bestehenden GE, wobei sich die hier angegebenen Auslastungsquoten für die drei Vorhaben (so vorhanden) in einem Fall auf die Erweiterungsfläche beziehen, in dem anderen Fall auf das gesamte Gewerbegebiet. Insofern kann hier anhand der Datenlage nicht überprüft werden, inwieweit eine Erweiterung nachfragegeseitig gerechtfertigt ist. Aufgrund der Projektanträge und den hier angegebenen

konkreten Investitions- und Ansiedlungsbekundungen von Unternehmen erscheinen die Vorhaben jedoch als durchaus förderungswürdig, obwohl mit der Förderung von Unterzentren nicht unbedingt der Zentrale Orte Hierarchie entsprochen wird. Bezogen auf die geförderte Gesamtfläche von 312 ha ergibt sich ein Wert von über 95% der Förderfläche, die nicht neu erschlossen, sondern in irgendeiner Form revitalisiert, umstrukturiert oder saniert wurde. Mit Bezug auf die im OP und EzP anvisierten Ziele einer Schwerpunktsetzung der Förderung auf die Revitalisierung und Umstrukturierung bestehender Flächen, reflektiert dieser Wert eine überaus konsequente Umsetzung der in den Programmplanungsdokumenten verfolgten Strategie.

Die Förderpraxis für Flächen der gewerblichen Entwicklung in Thüringen in der ersten Hälfte der aktuellen EFRE Förderperiode reflektiert die im OP beschriebenen Ziele der Gewerbeflächenförderung und schließt im Großen und Ganzen an die Empfehlungen aus Bewertungen früherer Förderpolitik an.

Bezogen auf die Art der Vorhaben wird verstärkt auf eine Revitalisierung von Branchen sowie die Qualitätsverbesserung von Altstandorten gesetzt. Wie das Beispiel Zella-Mehlis zeigt, scheint die unzureichende Ausstattung vieler Gewerbegebiete in Thüringen noch immer ein Problem zu sein, so dass die im OP dargelegten Maßnahmen des EFRE ein geeignetes Mittel sind, um gewerbliche Altstandorte und Brachflächen für Neuansiedlungen und Investitionen zu mobilisieren und die Belegungsquoten der bestehenden Flächen (wenn auch langsam) zu steigern. Aufgrund der tendenziell höheren Kostenintensität dieser Art von Vorhaben gegenüber Neuerschließungen erscheint die Fördereffizienz zwar zunächst geringer, gerade in Zeiten einer unbefriedigenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und insbesondere auf lange Sicht ist jedoch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sowie gegebenenfalls stadtentwicklungspolitischen Gründen eine solche Prioritätensetzung als positiv zu bewerten. Vor diesem Hintergrund ist die starke Reduktion der Neuerschließungen und Erweiterungen von Gewerbeflächen im Rahmen des EFRE zu begrüßen. Dessen ungeachtet sollten die Revitalisierung und die Sanierung von Brachflächen immer auf gesichertem Nachfrage- und Investitionsbedarf aufbauen und nicht zum Selbstzweck werden.

Auf kleinräumigerer Ebene erscheint die überproportional hohe Allokation der Mittel auf Gemeinden unter 10.000 Einwohner konträr zu den Siedlungsschwerpunkten der Regionalplanung zu stehen und somit Mittel- und Oberzentren als Impulsgeber für ihr Umland zu schwächen. Ob hier allerdings eine restriktivere Politik bezüglich der Neuerschließung von Gewerbeflächen in Orten geringerer zentraler Bedeutung erforderlich ist, kann nur schwer bewertet werden. Bei der Begutachtung der hohen Mittelverteilung auf kleine Gemeinden sollte berücksichtigt werden, dass es auch in kleinen Gemeinden lokalen Ersatzbedarf gibt, der die Förderung von Gewerbeflächen als notwendige Maßnahme zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde rechtfertigt. Letztlich ist bei der Auswertung der Fördermittelanträge in allen Fördergemeinden der konkrete Nachfragebedarf und die strukturpolitische Bedeutung der

Vorhaben erläutert worden, so dass in den hier bewerteten Fällen ein Abwägungsentscheidung zugunsten des Nachfragebedarfes und zu Ungunsten der Zentralörtlichkeit nicht per se kritisiert wird. Eine solche Entscheidung sollte zudem vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen Ausstattung des Freistaates mit Mittel- und Oberzentren gesehen werden.

Im Fallbeispiel Zella-Mehlis wird u.a. erkennbar, dass es durchaus gerechtfertigt sein kann, die Gewerbeflächenentwicklung in kleinen, wachstumsstarken und traditionell von Gewerbe geprägten Kommunen zu fördern. Die Gewerbeflächenreserve der Stadt wird in naher Zukunft an ihre Grenzen stoßen und die Kommune scheint vor allem aufgrund ihrer topographischen Lage nicht in der Lage zu sein, zukünftig zu erwartenden Nachfragebedarf durch Flächenmobilisierung innerhalb ihrer eigenen Gemarkung zu befriedigen. Die informelle Kooperation von kleineren Gemeinden, wie z.B. dem Städteverbund Südthüringen, scheint dabei eine durchaus ernstzunehmende Kompromisslösung zwischen Entwicklungschancen und Wachstumsrestriktionen für Kommunen wie Zella-Mehlis zu sein, da sie es solchen Gemeinden ermöglichen, sich durch interkommunale Entwicklungskonzepte weitere Entwicklungspotenziale für neue Gewerbeflächen offen zu halten. Nach Auskunft des Fördereferates bestehen im Freistaat mittlerweile über 30 dieser regionalen Entwicklungskonzepte für Gewerbeflächen, die als Prognosebasis für die weitere Flächenentwicklung der Kommunen herangezogen werden und die gewährleisten können, die leistungsfähigsten und auch für überregionale Akquisitionen aufnahmefähigsten Gewerbegebiete zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund könnte für die zweite Hälfte der Programmperiode in Erwägung gezogen werden, interkommunale oder regionale Gewerbeflächenkonzepte zu prüfen, um sie verstärkt in die Förderung einbeziehen zu können.

### **12.3.2 Touristische Infrastruktur (2.1.2)**

Ziel der Maßnahme „Touristische Infrastruktur“ ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit regionaler Fremdenverkehrsbetriebe im Freistaat Thüringen. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode von 1994 – 1999, in der umgerechnet rund 103 Mio. € Gesamtzuschüsse verausgabt wurden, werden für die touristische Infrastruktur in dieser Programmperiode gerade ein Drittel der damaligen Mittel veranschlagt. Bei geplanten Gesamtzuschüssen von gut 38 Mio. € bis zum Jahre 2006 und bisher bewilligten Zuschüssen von 7,6 Mio. € liegt die Bewilligungsquote zur Hälfte des Förderzeitraums bei nur 20,1%.

Bisher wurden insgesamt 10 Operationen mit einer förderfähigen Investitionssumme von 9,2 Mio. € durchgeführt. Mit 4,1 Mio. € eingesetzten europäischen Mitteln liegt der EFRE Interventionssatz bei gut 50%.

Mehr als die Hälfte der Gesamtzuschüsse wurde für die Projekte in Nordthüringen bewilligt, wobei hier mit 3,7 Mio. € bzw. 38,7% der förderfähigen Investitionen das

umfangreichste Einzelprojekt gefördert wird. Fünf der zehn bisher durchgeführten Operationen fördern die Bereitstellung touristischer Infrastruktur, wie z.B. die Verkehrsanbindung touristischer Einrichtungen oder Radwege. Weiterhin wurde mit zwei Projekten die Ausgestaltung von Kurparks verbessert.

Zur Halbzeitevaluation liegen die Daten zu den Wirkungs- und Ergebnisindikatoren noch nicht vollständig vor, so dass eine abschließende Effektivität- und Effizienzanalyse erst zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung sinnvoll erscheint. Vorläufige Daten liegen für fünf der zehn Projekte vor, wobei insgesamt 9.670 qm öffentliche Nutzfläche erstellt und das Radwegenetz um 7 km erweitert wurden.

### **12.3.3 Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung und Entwicklung und Informationstechnologien (2.2)**

Der Maßnahmenbereich „Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung und Informationstechnologien“ muss als komplementäres Element zur einzelbetrieblichen FuE Förderung in Schwerpunkt 1 des OP („Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft“) gesehen werden. Dabei setzt sich die Förderung aus Richtlinien und Programmen der vom Bund, dem TMWAI und dem TMWFK durchgeführten Forschungs-, Technologie- und Hochschulpolitik für den Freistaat Thüringen zusammen.

Nachdem in der letzten Förderperiode die Weiterentwicklung der technologischen Infrastruktur in Thüringen vor allem durch den Aufbau und die Entwicklung von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) gefördert wurde, stellen sich die Schwerpunkte der Förderung in der laufenden Förderperiode deutlich heterogener dar. Thematisch kann grob unterschieden werden zwischen der Weiterentwicklung der Technologieinfrastruktur durch den Ausbau und die Ausrüstungsverbesserungen für TGZ, Anwendungszentren und wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen einerseits (Förderstelle TMWAI) und dem Ausbau der wirtschaftsnahen Forschungsinfrastruktur im Hochschulbereich andererseits (Förderstelle TMWFK). Dabei ergibt sich in der laufenden Programmphase eine deutliche Schwerpunktsetzung des Mitteleinsatzes auf die Weiterentwicklung der bestehenden FuE- und Hochschulinfrastruktur, sowie die strategische Ausrichtung der Förderung auf bestimmte endogene Entwicklungspotenziale und Kompetenzfelder in technisch-wirtschaftlichen Innovationsschwerpunkten (vgl. EzP, 74).

Für den Maßnahmenbereich „Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung und Informationstechnologien“ sollen in der aktuellen Förderperiode insgesamt gut 170 Mio. € an Zuschüssen verausgabt werden, was im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (1994 – 1999) einen Anstieg der Mittel um fast 37 Mio. € ausmacht. Dabei liegt der Schwerpunkt bei den Planzahlen mit über 63% der Zuschüsse im Ausbau der Infrastruktur für den Hochschulbereich und die international

konkurrenzfähige Infrastruktur, während für die wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen und TGZ/APZ weitaus weniger Mittel angesetzt wurden.

Für den gesamten Maßnahmenbereich sind bisher Zuschüsse von fast 69 Mio. € bewilligt worden, was bezogen auf den geplanten Gesamtzuschuss zur Halbzeit der Förderperiode einer Bewilligungsquote von gut 40% entspricht. Auffällig ist, dass die Bewilligungsquoten und damit der Abfluss der Mittel aus der Maßnahme 2.2.2 (wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen und Ausrüstungsinvestitionen für TGZ/APZ) noch stark unterdurchschnittlich sind. Mit einer Bewilligungsquote von gut 50% kann der Mittelabfluss an die Hochschulen und an die international konkurrenzfähige Forschungsinfrastruktur als insgesamt zufrieden stellend bewertet werden.

Eine Übersicht über die räumliche Verteilung der bisher geförderten Vorhaben ergibt eine starke Konzentration der Mittel auf das Technologiedreieck Jena – Erfurt – Ilmenau und innerhalb dieses räumlichen Schwerpunktes insbesondere auf den Standort Ilmenau. Über die Hälfte der bewilligten förderfähigen Investitionen und der EF-RE Beteiligung wurden hier in der ersten Hälfte der Förderperiode verteilt. Insbesondere für die kostenintensive Förderung von FuE-Infrastruktur und vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Finanzen erscheint die Mittelverteilung nach dem Prinzip der Wachstumspole (hier also die forschungs- und technologieintensiven Teilregionen Thüringens) sinnvoll, um mit den eingesetzten Fördergeldern die größtmögliche Wirkung zu erzielen.

In der ersten Hälfte des Förderzeitraums kann der Förderung im Maßnahmenbereich „Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung und Informationstechnologien“ sowohl auf der Programmebene, als auch im Vollzug der Maßnahmen eine problem- und zieladäquate Ausrichtung bescheinigt werden. Grundsätzlich setzen die Vorhaben an den identifizierten Schwachstellen der technologiebezogenen Infrastruktur an, also insbesondere an der bestehenden Transferlücke zwischen einer gut ausgebauten öffentlichen FuE- Infrastruktur und der von KMU geprägten Thüringer Wirtschaft. Dies gilt nicht nur für die explizit transferorientierten und per Definition auf KMU und TOU ausgerichteten Einrichtungen wie TGZ, APZ oder Technologietransferstellen, sondern auch für die Ausstattungs- und Ausrüstungserweiterungen im Hochschulbau, die den Fördervollzug bisher dominieren.

Mit einer Bewilligungsquote von knapp 15% bzw. 34% liegt der Mittelabfluss für die GA-Technologieinfrastruktur und Wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen nicht im Soll. Die zweite Hälfte des Förderzeitraums sollte sich verstärkt auf Vorhaben in diesen Bereichen konzentrieren, um die Fördermittel konform zu der geplanten Zielsetzung des gesamten Maßnahmenbereiches verausgaben zu können.

Als eine weiterentwickelte Form von Technologie- und Gründerzentren erscheinen auf bestimmte Technologiefelder fokussierte Anwendungszentren in Zukunft einen signifikanten Beitrag dazu leisten zu können, längerfristig eine mittelständische

Struktur an TOU aufbauen zu können. Gerade in Thüringen, wo durch die traditionell vorhandenen Forschungspotenziale und die mittlerweile überaus gute Ausstattung mit TGZ in den letzten Jahren eine Reihe von technologieorientierten Gründern hervorgebracht werden konnten, liegt es nahe, das Defizit an größeren und reiferen TOU durch die explizite Förderung solcher technologieorientierter KMU zu reduzieren, die aus eigener Kraft einen neuen Technologieschritt nicht realisieren können. Problematisch sind allerdings die für diese Einrichtungen aufgrund der aufwändigen technologischen Ausstattung hohen absoluten Kosten bzw. die im Vergleich dazu zunächst relativ geringen Arbeitsplatzeffekte. Das APZ Ilmenau z.B. steht mit ca. 100 anvisierten Arbeitsplätzen im Hochtechnologiebereich bei Gesamtinvestitionen von ca. 38,1 Mio. € bei Kosten von ca. 380.000 € pro Arbeitsplatz nur in der Infrastrukturförderung. Die tatsächlichen regionalwirtschaftlichen Effekte der Thüringer Anwendungszentren wird man jedoch erst nach einem längeren Zeitraum bzw. erst dann sinnvoll beurteilen können, wenn die ersten Unternehmen aus den Einrichtungen und damit aus dem Förderbedarf herauswachsen.

### **12.3.4 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung; Informations- und Kommunikationstechnik an Schulen (2.3)**

#### **12.3.4.1 Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung (2.3.1)**

In Maßnahme 2.3.1 werden Einrichtungen der beruflichen Bildung gefördert. Förderatbestände sind Investitionen in die Gebäude (Neubau oder Modernisierung) sowie in Ausstattungen von Werkstätten und Unterrichtsräumen. Bei den zu fördernden Einrichtungen kann es sich zum einen um staatliche berufsbildende Schulen handeln, zum anderen um überbetriebliche Bildungsträger, die Maßnahmen der beruflichen Erst- oder Weiterbildung durchführen.

Laut OP des Freistaats Thüringen soll mit der Förderung im Wesentlichen die Durchführung folgender Arten von Bildungsangeboten ermöglicht bzw. verbessert werden:

- außer- oder überbetriebliche ergänzende Lehrgänge für Auszubildende
- Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung
- Berufsschulunterricht, insbesondere im Rahmen der Erstausbildungen im Dualen System, aber auch in vollzeitschulischer Form.

Mit der Förderung der ergänzenden Lehrgänge und den Berufsschulen liegt ein Schwergewicht der Förderung auf der Unterstützung der beruflichen Erstausbildung. Zugleich werden jedoch Fort- und Weiterbildung und außerbetriebliche Ergänzungs-

lehrgänge häufig von denselben Einrichtungen (bzw. Trägerorganisationen) angeboten, so dass es auch hier zu Synergien der Förderung kommen dürfte.

Die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung soll einen Beitrag zur Stabilisierung der Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze leisten. Hintergrund sind die angesichts der kleinbetrieblich strukturierten Thüringer Wirtschaft zunehmenden Schwierigkeiten der Unternehmen, die gesamte Breite einer Berufsausbildung abzudecken. Durch überbetriebliche Ergänzungslehrgänge soll die Ausbildungsfähigkeit dieser Betriebe erhalten bzw. erst hergestellt werden. Ähnliches gilt für außer- oder überbetriebliche Lehrgänge, die im Rahmen der Verbundausbildungen durchgeführt werden.

Mit der Fortsetzung des Ausbaus der Berufsbildenden Schulen sollen trotz umfangreicher Investitionen weiterhin bestehende Ausstattungs- und Modernisierungsrückstände im beruflichen Schulwesen behoben werden. Mit diesen Maßnahmen sollen durchgängig die Voraussetzungen geschaffen werden, auch den schulischen Teil der Berufsausbildung im Dualen System auf einem hohen Niveau durchzuführen. Im Einzelfall kann angesichts der durch den Ausbildungsplatzmangel verursachten Zunahme an Vollzeitschülern in den Berufsbildenden Schulen auch der Ausbau der Kapazitäten in Frage kommen.

Die Bedeutung der Aus- und Weiterbildung ergibt sich durch die Beschleunigung des Strukturwandels und der Vielzahl an Innovationen in allen Bereichen des Arbeitslebens. Dieser Aspekt der Förderung beruflicher Bildungseinrichtungen ordnet sich ein in die übergreifende Strategie der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik des Lebenslangen Lernens.

Bis zum 31.12.2002 wurden in Maßnahme 2.3.1 insgesamt 10 Vorhaben bewilligt. Es wurden Investitionen in Höhe von 25,365 Mio. € unterstützt, wovon 25,045 Mio. € förderfähig waren. Über die bisherige Laufzeit betrug der durchschnittliche Fördersatz 85%. In der Regel wurden die Zuschüsse zu 50% aus dem EFRE und zu 50% aus GA-Mitteln, die wiederum zur Hälfte von Bund und Land getragen werden, finanziert.

Die bisher in Maßnahme 2.3.1 durchgeführte Förderung lässt insgesamt eine weitgehende Ausrichtung auf die Förderziele erkennen. Alle geförderten Einrichtungen sind in der beruflichen Erstausbildung aktiv, wobei sie jedoch unterschiedliche Aufgaben übernehmen. Gut ausgestattete und funktionierende Berufsschulen leisten mit ihrer Funktion im Dualen System einen wichtigen Beitrag und bieten zusätzlich weitere Bildungsgänge der Berufsvorbereitung und der vollzeitschulischen Ausbildung an. Bei einigen freien, gemeinnützigen Bildungsträgern konnten die Kapazitäten für die Durchführung überbetrieblicher Ergänzungslehrgänge durch die Förderung ausgebaut werden. Bei den anderen Einrichtungen wurden ebenfalls zumeist die vorhandenen Kapazitäten baulich saniert. Berufliche Fachschulen in privater Trägerschaft sind

wegen der fehlenden Betriebs- und Praxisanbindung der dort angebotenen Erstausbildung nur die zweite Wahl bei der Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen. Diese geringere förderpolitische Priorität wurde in beiden Fällen durch abgesenkte Fördersätze unterstrichen.

Bei einem Vergleich dieser Förderperiode mit der Förderung von Bildungsinfrastruktur in der Periode 1994-1999 wird sichtbar, dass sich die Bedarfe zur Unterstützung der Bildungslandschaft in der Zwischenzeit gewandelt haben. Der Bestand an Einrichtungen kann als ausreichend gelten, Neubauten oder Neuerrichtungen ganzer Einrichtungen wurden nicht mehr gefördert. Im Wesentlichen kommt es nun darauf an, die berufliche Ausrichtung der Bildungseinrichtungen fortwährend an die Veränderungen der Berufslandschaft und des Arbeitsmarkts anzupassen. Dies kann besonders mit Investitionen in die (technische) Ausstattung geschehen. Die Zunahme an Förderfällen, die nur die Ausstattung umfassen, deutet darauf hin. In der zweiten Hälfte der Förderperiode sollte diese Förderung einen immer größeren Anteil an den Förderfällen einnehmen. Insbesondere mit der Ausrichtung auf IT- und auf metallverarbeitende Berufe, in denen sich zunehmend bessere Vermittlungsperspektiven zeigen, wurde bei der Förderung auf Umstrukturierungsbedarfe in der beruflichen Ausrichtung der Träger eingegangen.

Die weitere Umsetzung dieser Maßnahme in der zweiten Hälfte der Förderperiode sollte darauf abzielen, ein ausreichendes Angebot an Bildungsinfrastruktur in Thüringen bis zum Ende dieser Förderperiode sicherzustellen. Solange sich keine gravierenden und zur Zeit noch nicht absehbaren Umstrukturierungsnotwendigkeiten für die Bildungsinfrastruktur ergeben, sollte eine spezielle Förderung nach dem Ende dieser Förderperiode nicht mehr erforderlich sein, da die Aufbauphase, in der ein grundlegendes Defizit an außer- und überbetrieblichen Berufsbildungseinrichtungen bestand, inzwischen im Wesentlichen abgeschlossen ist.

#### **12.3.4.2 Computerausstattung an Schulen (2.3.2)**

Maßnahme 2.3.2 umfasst Investitionen in die Ausstattung allgemeinbildender und beruflicher Schulen mit IuK-Technologie. Mit dieser Förderung will das Land Thüringen aktiv zur Umsetzung der E-learning-Initiative der EU beitragen. Die Verbesserung der Ausstattung der Schulen mit multimediafähigen Computern gehört zu einer der Hauptachsen dieser Initiative. Zwar soll gemäß OP der Schwerpunkt der Förderung auf die berufsbildenden Schulen gelegt werden, doch wurden die allgemein bildenden Schulen angesichts ihres Ausstattungsstands, der zum Zeitpunkt der Erstellung der EPP noch weit hinter den in der Europäischen Initiative formulierten Ausstattungszielen zurückblieb, in die Förderung mit einbezogen.

Mit der Ausstattung der Schulen sollen die Möglichkeiten, neue Medien im Schulunterricht einzusetzen, umfassend verbessert werden. Schon in der Schule sollen Kinder und Jugendliche an diese Technologien herangeführt werden und Grundkenntnis-

se des Umgangs mit ihnen erwerben. Ziel ist es, mittelfristig alle Schulabgänger in Thüringen über einen Mindeststand an Wissen und Erfahrungen im Einsatz dieser Technologien verfügen, schon bevor sie in das Berufsleben eintreten. Durch diese zusätzlichen Kenntnisse dürfte sich in der längeren Frist die Qualifikation des Thüringer Arbeitskräftepotenzials insgesamt erhöhen, wovon positive Auswirkungen auf Wachstum und besonders auf die Beschäftigung in Thüringen erwartet werden.

Bis zum 31.12.2002 wurden in Maßnahme 2.3.2 insgesamt 99 Vorhaben bewilligt. Hiermit flossen Investitionen in Höhe von 18,62 Mio. € in die IT-Ausstattung der Schulen.<sup>71</sup> Von dieser Summe wurden 48,9% der Mittel durch den EFRE getragen, aus dem somit 9,13 Mio. € für Maßnahme 2.3.2 bewilligt wurden. Bei den restlichen Mitteln von 9,53 Mio. € (bzw. 51,9% der Mittel) handelt es sich ausschließlich um Landesmittel. Andere Finanzquellen wurden nicht einbezogen.

Mit Maßnahme 2.3.2 konnte die Ausstattung der Thüringer Schulen mit IuK-Technik bedeutend erweitert werden. Von der Förderung profitierten auch besonders die Schularten, die bislang noch über wenig IuK-Technik verfügten, wie Grund- und Förderschulen. Der schon relativ gute Ausstattungsstand der beruflichen Schulen rechtfertigte die weniger intensive Berücksichtigung dieser Schulart, steht aber im Widerspruch zur Zielformulierung des Operationellen Programms. Hier muss, wenn die Förderprioritäten nicht geändert werden, eventuell eine Präzisierung der Zielbeschreibung erfolgen.

Die Entwicklung der Kennziffer Schüler/PC, mit der der Ausstattungsstand der Schulen im allgemeinen gemessen wird, zeigt, dass das Land Thüringen rein quantitative Ausstattungsdefizite durch die Förderung fast vollständig abbauen konnte. Die Zielmarke der E-Learning-Initiative der Europäischen Union von 5-15 Schüler/PC wird von Thüringen inzwischen erreicht. Damit verfügen die Thüringer Schulen auch über einen besseren Ausstattungsstand als der Bundesdurchschnitt.

Dieser Wert gibt jedoch vorerst keine Auskunft über die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Computer. So ist nicht klar, inwieweit es sich durchgängig um multimediafähige Computer handelt. Das Land Thüringen beabsichtigt in diesem Zusammenhang, trotz des inzwischen erreichten hohen Ausstattungsstands die Förderung auch in der zweiten Hälfte der Förderperiode fortzusetzen, um veraltete Teile der vorhandenen Ausstattungen zu modernisieren. Insbesondere bei den vor diesem Förderprogramm an die Schulen gelangten PC, die zumeist als Gebrauchtcomputer von der Industrie gespendet wurden, kann davon ausgegangen werden, dass sie bei weitem nicht dem aktuellen Stand der Technik entsprechen. Die auch innerhalb einer Schule auftretenden Unterschiede in der technologischen Leistungsfähigkeit der Ausstattungsbestandteile erschweren zusätzlich die Einbindung in interne Netze sowie die Wartung und Administration.

---

<sup>71</sup> Eine Differenzierung zwischen Gesamtinvestitionsvolumen und förderfähigem Investitionsvolumen erfolgt bei dieser Förderung nicht.

Darüber hinaus wird jedoch auch eine weitere Verbesserung der Ausstattungsrelation angestrebt. Begründet wird dies zum einen mit den noch zu verbessernden Möglichkeiten des Einsatzes im Unterricht. Die Einbeziehung der Computer in den Unterricht würde auch bei diesem günstigen Verhältnis immer noch organisatorische Erschwernisse aufweisen. Zum anderen seien die Schüler in den Neuen Bundesländern stärker auf die Unterweisung an Computern im Unterricht angewiesen, da die häusliche Ausstattung aufgrund der schlechteren Einkommensverhältnisse ungünstig sei. Daher soll bei der weiteren Ausstattung der Schulen auch der Freizeitbereich für Nutzungsangebote außerhalb des Unterrichts gestärkt werden. Eine weitere Förderung, gerade aus dem EFRE, wird auch mit den geringeren Möglichkeiten, Industriespenden einzuwerben, begründet, da die dünnere Unternehmensdecke in den neuen Bundesländern zu einer geringeren Zahl potenzieller Spender führt.

Im Wesentlichen sind die Argumente, die auf eine höhere Bedeutung der schulischen Ausstattung in den neuen Ländern zielen, berechtigt. Empirische Untersuchungen weisen einen schlechteren häuslichen Ausstattungsstand mit PCs und Internet-Zugang in den neuen Bundesländern nach.<sup>72</sup> Die Möglichkeiten, in Schulen Internet-Zugang und PCs in der Freizeit zu nutzen, werden von Jugendlichen rege nachgefragt. Jedoch scheint eine über den bisherigen Ausstattungsvorsprung hinausgehende Verbesserung der Schulausstattung nicht gerechtfertigt, solange die Auslastung vorhandener PCs im Unterricht noch verbessert werden könnte. Innovationen in der Unterrichtsgestaltung, die der Einsatz von IuK im Unterricht zumindest theoretisch erfordert, sollten Vorrang erhalten vor einer Installation von Rechnern, die nur wenige Stunden in der Woche genutzt werden. Aus Effizienzüberlegungen heraus sollten hier vor einer weiteren Erhöhung der Ausstattungsstandards die Nutzungsintensitäten der vorhandenen Ausstattungen überprüft und bei Bedarf die Begleitmaßnahmen auch auf eine höhere Auslastung orientiert werden. So ist auch ein Einsatz vorhandener Ausstattungen wie z.B. PC-Kabinette für die Freizeit-Nutzung durchaus möglich, entsprechende organisatorische Vorkehrungen vorausgesetzt. Aus diesem Grund sollte in der Fortsetzung der Förderung dem Ersatz veralteter Ausstattungen, insbesondere wenn in größerem Umfang noch nicht multimedia-fähige PC vorhanden sind, Priorität zukommen. Auch die Intensivierung der Lehrerfortbildung, wie durch die neue ESF-Förderrichtlinie ermöglicht, ist daher zu begrüßen.

Der Ersatz der bei dem derzeitigen hohen Innovationstempo schnell veraltenden IT-Technologien an den Schulen wird zu einer Daueraufgabe werden. Laut Angaben des TKM ist nicht davon auszugehen, dass die erforderlichen Finanzbeträge sinken, da die Ersatzinvestitionen im Volumen ungefähr dem Umfang der bisherigen Erweiterungsinvestitionen entsprechen werden. Die EFRE-Finanzierung kann daher nicht als „Anschubfinanzierung“ verstanden werden. Da langfristig eine Aufrechterhaltung

---

<sup>72</sup> Wochenbericht des DIW: Private Internet-Nutzung: Bildung und Einkommen auch bei Jugendlichen von großer Bedeutung. 40/2001. Die Einkommensunterschiede innerhalb der Regionen führen aber zu größeren Ausstattungsunterschieden, als zwischen Ost und West bestehen.

der europäischen Förderung dieser Investitionen nicht denkbar ist, sollten rechtzeitig Überlegungen zu einer dauerhaften Lösung angestellt werden.

### **12.3.5 Städtische und lokale Infrastrukturen (2.4)**

Die Problemlagen ostdeutscher und thüringischer Städte, insbesondere die der Innenstädte und innenstadtnahen Wohnquartiere, sind vielfältig und reichen von wohnungspolitischen, verkehrlichen und sozialen Aspekten, über ökonomische und einzelhandelsrelevante Fragestellungen, bis hin zu umweltpolitischen, baulichen und demographischen Schwierigkeiten. Die raumbedeutsamen Prozesse, die sich unter den Schlagworten Wohnungsleerstand, Stadtflucht, Suburbanisierung und Schrumpfung vollziehen, sind dabei besondere stadtspezifische Herausforderungen und Bedrohungen, mit denen die ostdeutschen Städte seit der Wiedervereinigung in einer für westdeutsche Maßstäbe nicht bekannten Geschwindigkeit und Intensität konfrontiert worden sind. Gleichzeitig gelten die größeren Städte in den neuen Bundesländern für ihre umliegenden Regionen jedoch als Wachstumspole und Impulsgeber, für die wichtige endogene Entwicklungspotenziale identifiziert werden können. Vor diesem Hintergrund erscheint es von besonderer Bedeutung, die Potenziale und die funktionale Leistungsfähigkeit der (Innen)Städte in Thüringen mit der Hilfe integrierter Handlungs- und Umbaukonzepte zu bewahren und sowohl unter den Rahmenbedingungen einer sich verstärkenden Standortkonkurrenz als auch im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu stärken.

In diesem Maßnahmenbereich sollen städtische Problemgebiete erneuert und stabilisiert werden. In Bezugnahme auf die Wirkungsindikatoren für städtische und lokale Infrastrukturen, besteht das Ziel insbesondere darin, die Abwanderung wichtiger Bevölkerungsteile sowie bestehender Unternehmen zu reduzieren bzw. umzukehren (OP, 257). Die Maßnahmen sollen dabei als Einzelmaßnahmen in ein schon bestehendes, integriertes Handlungskonzept (z.B. Innenstadtkonzept, Einzelhandelskonzept, Konzept zur Stadteilerneuerung, etc.) eingebunden werden, um größtmögliche Effekte zu erreichen.

Insgesamt sind für die Förderperiode 2000 – 2006 knapp 28 Mio. € an Gesamtzuschüssen in diesem Maßnahmenbereich eingeplant. Mit 17,1 Mio. € an bewilligten Zuschüssen in der ersten Hälfte des laufenden Förderzeitraumes liegt die Bewilligungsquote zur Halbzeit bei 61,4%. Rund 90% der bewilligten Mittel entfallen auf die drei Vorhaben der Richtlinie 2.2, also auf die in erster Linie direkt städtebaulich ausgerichteten Projekte.

Bezogen auf die räumliche Verteilung des Mitteleinsatzes, kann eine starke Konzentration auf die Erfurter Innenstadt festgestellt werden. In die zwei hier verorteten Vorhaben fließen rund 71% der insgesamt für den Maßnahmenbereich bewilligten förderfähigen Gesamtinvestitionen und der Zuschüsse.

Der Großteil der hier geförderten Vorhaben bezieht sich jeweils auf wichtige städtebauliche Elemente innerhalb integrierter und innenstadtbezogener Gesamtstrategien, und ist insofern zunächst grundsätzlich eine wichtige Voraussetzung dafür, eine funktionale Stärkung und Aufwertung der innerstädtischen Zentren zu erreichen. Der im EzP geforderte wirtschaftliche Bezug der Maßnahmen und damit etwaige direkte arbeitsplatzsichernde oder –schaffende Effekte der Vorhaben erscheinen jedoch vor dem Hintergrund der überwiegend auf Stadtgestaltung ausgerichteten Schwerpunktsetzungen als nicht unbedingt erkennbar. Die Vorhaben leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Innenstadt und zur Umfeldverbesserung für die innerstädtische Ökonomie, sie fokussieren sich letztlich aber eher auf weiche Standortfaktoren und das Schaffen von Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten, so dass der direkte wirtschaftliche Bezug der Projekte kritisch hinterfragt werden muss. Vor dem Hintergrund einer integrierten Stadtentwicklung sollte diskutiert werden, ob sich der Beitrag des EFRE in diesem Maßnahmenbereich nicht stärker auf die Förderung von kleingewerblichen Investitionen, die mögliche Neuansiedlung von Geschäften und Unternehmen, KMU beratende Maßnahmen und somit die direktere Stärkung der lokalen Ökonomie fokussieren sollte, anstatt auf gestaltungsorientierte und umfeldverbessernde Vorhaben.

### **12.3.6 Verkehrsinfrastruktur (2.5)**

Der Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur zur Anbindung an das transeuropäische und überregionale Straßennetz ist ein zentraler Bereich der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Freistaates Thüringen. Dabei liegt der Aus- und Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen in der Verantwortung des Bundes als Baulastträger. Er setzt zentrale Vorhaben wie die Fortführung von Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (A4, A 9, A 38, A 71/73) um, wobei auch das EFRE-Bundesprogramm „Verkehrsinfrastruktur“ zum Tragen kommt. Der Landesstraßenbau ist dagegen Aufgabe des Freistaats Thüringen.

Im EFRE-dominierten Operationellen Programm 1994-99 wurden im Zuge einer Umwidmung von Fördermitteln bereits förderfähige Investitionen in Höhe von 505,8 Mio. DM für den Neu- und Ausbau von Landesstraßen realisiert, an denen sich der EFRE mit 250 Mio. DM beteiligte. Im OP der Periode 2000-2006 wurde dieser Maßnahmebereich weiter ausgebaut. Gemäß der indikativen Finanzplanung sind rd. 406,52 Mio. € für den Neu- und Ausbau von Landesstraßen vorgesehen, an denen sich der EFRE zu 50% beteiligen soll. Die Kofinanzierung wird aus reinen Landesmitteln bereitgestellt.

Die Ziele der Förderung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Operationellen Programm des Freistaates Thüringen wird als vorrangiges Ziel definiert, die schwach belasteten, aber für die regionale Wirtschafts- und

Tourismusentwicklung besonders wichtigen Landesstraßen, die bisher zurückgestellt werden mussten, in Stand zu setzen. Im Vordergrund steht dabei die Wiederherstellung einer ausreichenden Tragfähigkeit in den vorhandenen Fahrbahnbreiten.<sup>73</sup> Der Neubau von Landesstraßen soll sich auf ausgewählte Ortsumgehungen (raumbedeutsame Landesstraßen oder Autobahnzubringer) beschränken.

- Die Landesregierung plant, in der Förderperiode 2000-2006 die noch nicht instandgesetzte Hälfte des 5.693 km umfassenden Landesstraßennetzes zu erneuern. Dabei wird gemäß OP auf ein streng funktional ausgerichtetes Netz geachtet, welches sicherstellen soll, dass die wichtigen überregionalen Verkehrswege zeitgünstig und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion wenigstens über eine Landesstraße erreicht werden. Aus raumordnungspolitischer Sicht wird betont, dass die historisch gewachsene feingliedrige Siedlungsstruktur der Klein- und Mittelstädte erhalten bleiben und der Entwicklung bandartiger Siedlungsräume entgegengewirkt werden soll.
- Der Ausbau der Straßen soll auch dazu genutzt werden, bei etwa der Hälfte der künftig im Landesstraßennetz verbleibenden Landesstraßen seitenbegleitende Rad- bzw. kombinierte Rad- und Gehwege anzulegen.

Im Rahmen des OP 2000-2006 wurden bis zum 31.12.2002 259 Projekte mit einem öffentlichen Zuschussvolumen von 203,5 Mio. € bewilligt. Dies sind fast exakt 50% der zur Verfügung stehenden Fördermittel in Höhe von 406,522 Mio. €. Die Umsetzung der Maßnahme liegt somit durchaus gut im „Trend“ der Planungen. Es wurden 99,8 Mio. € aus dem EFRE und 103,7 Mio. € aus Landesmitteln bewilligt. Mittel aus weiteren Quellen wurden nicht bereitgestellt, so dass das öffentliche Mittelvolumen identisch mit dem förderfähigen Investitionsvolumen ist. Das durchschnittliche Investitionsvolumen liegt bei 770.000 €. Insgesamt wurden 458 km Landesstraße neu gebaut oder verbessert. Im Durchschnitt sind pro Projekt ca. 1,8 km betroffen: es handelt sich somit eher um kleinere Vorhaben, die mit Hilfe der Europäischen Strukturfonds unterstützt wurden. Immerhin betrafen 79% der Maßnahmen ein Fördervolumen von unter einer Mio. €. Lediglich zwei Neubauvorhaben in Erfurt mit 18,5 und 6,7 Mio. € weichen in ihrer Größe signifikant vom Durchschnitt ab.

Die Maßnahme „Verkehrsinfrastruktur“ im Operationellen Programm dient dazu, Engpässe der Landesstraßenverkehrsinfrastruktur im Freistaat Thüringen abzubauen. Die Ausbauvorhaben haben das Ziel, die Verkehrsinfrastrukturen im Freistaat zu modernisieren, die überregionale Erreichbarkeit zu verbessern und somit günstigere Standortbedingungen für die Wirtschaft des Landes zu schaffen. Es lässt sich zusammenfassend feststellen, dass mit dem teilweisen Neubau, vor allem aber den Um- und Ausbauten das nicht mehr den Anforderungen an eine leistungsfähige Verkehrs-

---

<sup>73</sup> Vgl. TMWAI (2000), S. 135

infrastruktur entsprechende Netz an Landestraßen in Thüringen verbessert werden kann. Insgesamt tragen die Förderungen aus dem OP dazu bei, ca. 15% des Landesstraßennetzes zu modernisieren.

Anhand der regionalen Fallstudie im Landkreis Eichsfeld lässt sich zeigen, dass zum überwiegenden Teil die Anbindungen an das überregionale Straßennetz von Autobahnen und Bundesstraßen verbessert sowie bestehende Gewerbegebiete besser an das Straßennetz angebunden werden. Die Maßnahmen sind zwar allesamt kleinräumiger Art, entsprechen aber dem im Operationellen Programm definierten Zielkanon.

Der EFRE dient zusammen mit den Landesmitteln insgesamt dazu, die im Freistaat Thüringen vorliegenden Ersatzbedarfe grundsätzlich zu befriedigen. Er wird somit vollständig als Refinanzierungsinstrument des Landesstraßenbaus benutzt. Ohne die Mittel aus dem Operationellen Programm könnten die notwendigen Investitionen erst mit zeitlicher Verspätung durchgeführt werden.

Die aus dem EFRE kofinanzierten Vorhaben unterstützen zentrale verkehrspolitische Ziele des 1998 herausgegebenen Landesverkehrsprogramm für den Freistaat Thüringen, wie die „Sicherung und Ausbau des Wirtschaftsstandorts Thüringen“ sowie die „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen“ (siehe Anlage).

Ein weiteres Ziel des Landesverkehrsprogramms ist die „Senkung der Umweltbelastungen und des Energieverbrauchs“. Dieses Ziel ist mit dem im Operationellen Programm verankerten Querschnittsziel des Schutzes der Umwelt kompatibel. Im Dokument zur Programmergänzung (EzP) wird konstatiert, dass die umfassende Prüfung der Umweltverträglichkeit im Zusammenhang mit der Erweiterung der Infrastruktur eine zentrale Bedeutung gewinnt. Die durch das OP geförderten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen seien Bestandteil schlüssiger Konzepte zur Verwirklichung von integrierten und nachhaltigen Verkehrssystemen und würden als solche auch im geplanten Umweltmonitoring berücksichtigt (EzP, S. 84). Aus Sicht des Gutachters sind die mit dem Landesstraßenbau verfolgten Ziele zunächst eindeutig auf die Sicherung der regionalen Erreichbarkeit bzw. den Voraussetzungen zur Schaffung des Zugangs zu überregionalen Verkehrsnetzen ausgerichtet. Anhand der Fallstudie zum Landkreis Eichsfeld kann dies auch durchaus als schlüssig beurteilt werden. Dies impliziert aber noch kein integriertes und nachhaltiges Verkehrssystem. In der Ex-ante-Bewertung der Umwelteffekte des OP wird konstatiert, dass es wahrscheinlich erscheine, dass mit den Maßnahmen ein Beitrag zum Wachstum des Straßenverkehrsaufkommens im Tourismussektor wie auch im Straßengüterverkehr verbunden ist. Es ist unklar und auch kaum zu bestimmen, ob die Emissionsrückgänge durch Reduktion von Staus oder Fahrtzeiten hierüber überkompensiert werden. Punktuell könnten damit aber wichtige Verbesserungen aus Umweltsicht verbunden sein.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> nova-Institut (2000), S. 84

Gemäß der Ex-ante-Umweltbewertung hängt die Wirkung des Ausbaus des Straßennetzes auf die Umwelt in erster Linie von der Beantwortung der beiden folgenden Fragen ab:

- Führt der Ausbau zu einem erhöhten Straßenverkehrsaufkommen mit den bekannten Folgen für CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> usw. oder werden in erster Linie vorhandene Staus reduziert oder Fahrtzeiten reduziert (Emissionsrückgang), oder punktuelle Belastungen vermieden (Luftbelastung in Innenstädten, Lärm, Sicherheit)?
- Werden in erster Linie bereits vorhandene Straßen verbessert (geringe Auswirkungen auf Landverbrauch) oder werden neue Straßen gebaut (hohe Auswirkungen auf Landverbrauch, eventuell Zerschneidung / Beschädigung wertvoller Biotope)?

Dazu lassen sich die folgenden Aussagen machen: Die Orientierung auf die Verbesserung des bestehenden Landesstraßennetzes und der Verzicht auch umfangreiche Neubaumaßnahmen deuten auf einen schonenden Umgang mit der Ressource Boden hin. Die Auswirkungen auf den Landverbrauch, die Zerschneidung von Räumen und negative Einflüsse auf Biotopsysteme dürften sich bei insgesamt nur 23 km Neubau von Straßen bisher in vertretbaren Grenzen halten.

Ob der Ausbau des Straßennetzes insgesamt zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen führt, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen beantwortet werden, da zu den bereits abgeschlossenen Vorhaben keine Verkehrsuntersuchungen vorliegen und dies auch grundsätzlich im Landesstraßenbau nach Beendigung der Vorhaben nicht die Regel ist. Erfahrungsgemäß induziert ein ausgebautes Verkehrsnetz weitere Verkehre. Dem stehen Verringerungen in der Lärmbelastung in innerörtlichen Lagen entgegen, die aber in der Summe der Umweltbelastungen von geringerer Bedeutung sein dürften.

Das Begleitsystem gibt grundsätzlich keine Auskunft dahingehend, inwieweit die durchgeführten Maßnahmen einen Einfluss auf die Umweltbedingungen haben. Nur aus den vorliegenden Projektunterlagen lassen sich demnach Rückschlüsse zum Einfluss auf die Umweltmedien ziehen. Im Falle des Landkreises Eichsfeld lässt sich feststellen, dass gut ein Drittel der Vorhaben die Entlastung von Ortsdurchfahrten betrifft, was durchweg positive Auswirkungen auf die Umweltsituation haben dürfte (Reduktion von Abgasen und Lärm). Auch die Verbesserung der Straßenverhältnisse im überörtlichen Verkehr dürfte über die Verringerung der Fahrtzeiten zur Reduktion von Abgasen beitragen. Dem stehen die bereits erwähnten, aber ebenfalls nicht quantifizierbaren zusätzlichen Belastungen über induzierte Verkehre entgegen.

Im Abschluss lässt sich feststellen, dass die die Umwelt direkt belastenden Auswirkungen der Maßnahme 2.5 eher überwiegen dürften. Die zumindest in der 1. Förderperiode ausschließliche Orientierung auf den Straßenbau ist vorrangig dem Ziel geschuldet, die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern. Diese

Ausrichtung ist angesichts des Hauptziels des OP im Grundsatz auch nicht zu kritisieren. Der Ausbau und die Sanierung des teilweise desolaten Landesstraßennetzes in Thüringen sind für die wirtschaftliche Entwicklung ohne Alternative. Für die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen ist gerade eine adäquate Straßenverkehrsinfrastruktur von Bedeutung, die die Logistikanforderungen wesentlich flexibler und zeitnaher befriedigen kann, als dies über die Schiene möglich ist, zumal der Anteil eisenbahnaffiner Güter in den vergangenen Jahrzehnten ständig zurückgegangen ist. Dies gilt auch für das regionale Straßenverkehrsnetz mit seiner Zubringer- und Erschließungsfunktion für das überregionale Verkehrsnetz. Die in Thüringen bestehenden Verlagerungspotenziale und Möglichkeiten einer besseren Vernetzung der Verkehrsträger werden in einer separaten Studie erarbeitet, die derzeit aber noch nicht vorliegt. Es lassen sich deshalb auch noch keine Handlungsempfehlungen aussprechen, inwieweit das Ziel einer nachhaltigeren Verkehrsentwicklung in der Maßnahme 2.5 in Zukunft besser erreicht werden könnte.

## **13. Schutz und Verbesserung der Umwelt (SP 3)**

### **13.1 Ziele des Schwerpunktes**

Entsprechend den Zielvorgaben des OP sollen "spezielle Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt" dazu dienen, "das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung [...] durch spezielle Anstrengungen zu verfolgen". Im Schwerpunkt 3 des OP werden in diesem Rahmen sowohl Instrumente zur Förderung des vorbeugenden Umweltschutzes zum Einsatz gebracht, als auch umweltbezogene Entwicklungsmaßnahmen, die sich sowohl an Unternehmen, als auch an die Entwicklung der Infrastruktur richten können. Die vier Maßnahmen, über die die Förderung des Schwerpunktes 3 umgesetzt wird, haben dabei jeweils eigene Ansatzpunkte, aus denen sich spezifische Zielsetzungen ableiten:

Als vorrangiger Förderbereich in der *Maßnahme 3.1* wird die Förderung von Anlagen zur Abwasserentsorgung definiert. Als Ziele werden dabei eine Verbesserung der technischen Infrastruktur, die Begrenzung der Kosten für den Nutzer und letztlich die Verbesserung der Gewässergüte verfolgt (OP, 128, EzP, 95). Im Bereich der Abwasserentsorgung sollen in den Städten (mit mehr als 10.000 Einwohnern) die Anlagen und Kanalnetze erweitert und verbessert werden, in Gemeinden ab 2.000 Einwohnern sollen insbesondere Investitionen gefördert werden, die zur Einhaltung der Kommunalabwasserrichtlinie erforderlich sind. Im ländlichen Raum sollen außerdem die abwassertechnische Sanierung von Trinkwasserschutzgebieten gefördert werden. In der Wasserversorgung steht eine Verbesserung der Ressourceneffizienz durch die Verringerung von Netzverlusten und die Sicherstellung der Versorgung nach Menge und Güte im Vordergrund (OP, 129, EzP, 96). Bei der Wasserversorgung steht die Reduzierung von Wasserverlusten sowie der Anschluss der so genannten Brunnenhöfer an die zentrale Wasserversorgung im Vordergrund.

Die *Maßnahme 3.2.1* "Luftreinhaltung, Emissionsminderung und Energieeffizienz" unterstützt lokale Agenda-Prozesse. Ziel ist es laut OP, „im Konsens tragfähige Maßnahmen und Projekte, die der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltenwicklung im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung zu definieren und umzusetzen....“(OP S. 130). Die Förderung der lokalen Agenda-Prozesse wird über die „Richtlinie für die Förderung der „Umsetzung der Agenda 21, insbesondere Unterstützung Lokaler Agenden 21“ und die Förderung von Projekten zur nachhaltigen Entwicklung“ umgesetzt. In der Richtlinie wird die Bedeutung eines auf Dauer angelegten Prozesses und der breiten engagierten Mitwirkung möglichst vieler Akteure, insbesondere von nichtorganisierten Bürgern hervorgehoben. Mit der Förderung wird die Zielsetzung verfolgt, den Gedanken der Nachhaltigkeit in Thüringen zu verbreiten und dauerhaft zu verankern und vor Ort in das Bewusstsein zu rücken.

Die *Maßnahme 3.3* wird im OP - in Abgrenzung zu 3.1 und 3.4 - dem Bereich des vorsorgenden Umweltschutzes zugeordnet. Mit dieser Maßnahme soll laut Operationellem Programm die Eigenverantwortung der Unternehmen für den Umweltschutz "über die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben hinaus" gestärkt werden. Ziele der Förderung sind konkret: 1) Freiwillige Teilnahme von Unternehmen/Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung 2) Beratungsleistungen und die Durchführung von Modellprojekten zur Verhütung, Verringerung und Vermeidung von Umweltbelastungen durch effizienten Einsatz der Ressourcen und Substitution umweltgefährdender Substanzen sowie 3) Informationstransfer über wissenschaftliche und technologische Neuerung" (OP: 130). Die Förderung richtet sich an Unternehmen und Verbände/Organisationen. Die Optimierung von Betriebsabläufen und Nutzung von Einsparpotenzialen kann neben Ressourceneinsparung laut OP auch die Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken.

Die *Maßnahme 3.4* zielt auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Aufwertung von Natur und Landschaft der durch Uranbergbau mit Altlasten und Umweltschäden enorm geprägten Wismutregion sowie unmittelbar angrenzender Gebiete innerhalb der Planungsregion Ostthüringen. Die Förderung soll insbesondere Infrastrukturen ergänzen und erneuern, die Attraktivität der Region fördern sowie traditionelle (Nah-) Erholungsgebiete wiederherstellen. Die Förderung zielt dabei in besonderem Maße auf die Rekultivierung und die Revitalisierung der Wismutregion nach Abschluss der Sanierungs- und Gefahrenbeseitigungsmaßnahmen ab. Seit 1953 wurde durch die Wismut AG in dieser Region an der Nahtstelle zwischen Ostthüringen und Sachsen Uranerze abgebaut und aufbereitet. Ende 1990 wurde im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten der Uranbergbau eingestellt. Die Wismutregion, d.h. rd. 3.970 ha Fläche von insgesamt 16 Gemeinden war zu diesem Zeitpunkt geprägt von einer zumindest in Deutschland unbekannt Dimension der Devastierung durch Schachtanlagen, Tagebaulöcher, aufstehende Halden und Schlammabsetzbecken.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die quantifizierten Ziele und die Zielerreichung zum Stand der Halbzeitbewertung.

Tabelle 13.1.1  
Ziele des Schwerpunkt 3 OP Thüringen

Zielformulierung	Quantifizierung	
	Zielwert (2000 – 2006)	Ist
<b>Wasserver- und Abwasserentsorgung</b>		
- Investitionsumfang (OP, 100),	350,2 Mio. € (685 Mio. DM)	182,8 Mio. €
davon Abwasserentsorgung	245,4 Mio. € 480 Mio. DM	141,1 Mio. €
Erhöhung des Anschlussgrades an das öffentliche Kanalnetz	von 90% auf 92%	91%
Erhöhung des Anschlussgrades an Kläranlagen	62% auf 70%	63 %
Erhöhung des Anschlussgrades an Trinkwasserversorgung	um 0,05%	--
Reduzierung der Rohrnetzverluste	--	--
<b>Lokale Agenda 21</b>		
Anzahl der jährlich unterstützten Prozesse	mindestens 15	insgesamt 9
<b>Umweltmanagement</b>		
Anzahl der jährlich geförderten Unternehmen	ca. 50	insgesamt 111
<b>Wismutregion</b>		
Förderung der Wiederbelebung in einem Raum von	20.000 ha	
Investitionsvolumen	11,9 Mio. €	2,17 Mio. €

## 13.2 Übersicht über den Vollzug

Die Tabelle 13.2.1 gibt einen Überblick über den Vollzug der Förderung im Schwerpunkt 3. Der mit mehr als 97% größte Anteil der förderfähigen Investitionen und der EU-Mittel fließt in die Maßnahme 3.1. zur Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur. Die Maßnahmen 3.2 bis 3.4 haben demgegenüber mit förderfähigen Investitionen von höchstens knapp über 2 Mio. € ein deutlich geringeres Volumen.

Tabelle 13.2.1

**Schwerpunkt 3 - Übersicht über den Vollzug, Bewilligungen bis Ende 2002, in Mio. €**

	<b>Projekt- anzahl</b>	<b>Förderfähige Investitionen</b>	<b>EU-Mittel</b>
3.1 Wasserversorgung/Abwasserentsorgung	205	163,2	111,1
3.2 Luftreinhaltung, Emissionsminderung	23	1,13	0,27
3.3 Abfallbeseitigung	191	1,49	0,66
3.4 Brachflächen	15	2,17	1,41
<b>SCHWERPUNKT 3</b>	<b>434</b>	<b>167,99</b>	<b>114,79</b>

Innerhalb jeder einzelnen Maßnahme können wiederum mehrere Projekttypen unterschieden werden. Die folgenden Abschnitte stellen die Umsetzung innerhalb der einzelnen Maßnahme des Schwerpunktes dar.

Bis Ende 2002 wurden im betrachteten Zeitraum in der *Maßnahme 3.1* für 205 Projekte EFRE-Mittel in Höhe von 111,1 Mio. € bewilligt. Der überwiegende Teil der Förderung wurde entsprechend der Schwerpunktsetzung im OP für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung eingesetzt, die einen Anteil von 70% der Projekte und 76% der EFRE-Mittel innerhalb dieser OP-Maßnahme ausmachen. Für Maßnahmen der Wasserversorgung wurden EFRE-Mittel in Höhe von 27,0 Mio. € bewilligt. Damit konnte ein förderfähiges Investitionsvolumen von 36,1 Mio. € finanziert werden.

Im Betrachtungszeitraum wurden in der *Maßnahme 3.2* Projekte zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21 in Thüringen mit ca. 270.000 € bewilligt. Mit einem Anteil von gut 45% der bewilligten EFRE-Mittel wurde der größte Teil zur Finanzierung der Arbeit der Regionalstellen eingesetzt. Neun Kommunen erhielten über die Maßnahme direkte Unterstützung ihrer Prozesse. Mit 43% der EFRE-Mittel hat die Prozessförderung ein ähnliches Gewicht wie die Finanzierung der Regionalstellen. Mit einem Volumen von insgesamt 45.000 € wurden außerdem acht Projekte der lokalen Agenda im Rahmen der Projektförderung gefördert. Dies entspricht 11,3% der innerhalb dieser Maßnahme bewilligten EFRE-Mittel.

Insgesamt wurden bis Ende 2002 in der *Maßnahme 3.3*, Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung 191 Projekte genehmigt. Der größte Anteil der EFRE-Mittel (knapp zwei Drittel) entfällt auf die EMAS-Förderung. Hier wurden 111 Projekte bewilligt. Die Orientierungsberatung Umweltinnovation hat mit 74 Projekten lediglich einen Anteil von ca. 10% an den EFRE-Mitteln. Demgegenüber haben die sechs als Modellprojekt im Rahmen der Richtlinie geförderten Vorhaben des Öko-Profit einen Anteil von fast einem Viertel.

Zum Ende des Jahres 2002 waren in der *Maßnahme 3.4* insgesamt 15 Maßnahmen mit einer förderfähigen Investitionssumme von 2,17 Mio. € bewilligt. Die bisher aufwendigste Maßnahme ist der erste Bauabschnitt des Ronneburger Balkons der neuen Landschaft Ronneburg mit einer förderfähigen Investitionssumme von 0,95 Mio. €. Der Schwerpunkt der bisherigen Maßnahmen bezieht sich auf konzeptionelle, planerische und technische Vorbereitungen von Maßnahmen im Rahmen der BUGA 2007 Ronneburg und Gera. 40 Prozent aller Projekte aus dem Förderzeitraum 2001 und 2002 mit rd. 27% der Investitionssumme betreffen jedoch Projekte, die nicht direkt mit der BUGA-Vorbereitung verbunden sind, wobei wiederum der Freizeit- und Erholungsaspekt im Vordergrund steht. Beispiele für derartige Projekte sind Freiflächen- und Dorfplatzgestaltung oder die Sanierung eines Sportzentrums.

### **13.3 Ergebnisse der Förderung**

#### **13.3.1 Maßnahme 3.1 - Wasserversorgung und Abwasserentsorgung**

Mit der Förderung von Rekonstruktion oder Neubau von 17 Kläranlagen trägt auch der EFRE zur weiteren Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur bei. Mit dem Ausbau der Anlagen geht auch eine Verbesserung der Reinigungsqualität einher. So werden bei den Neubauten und Rekonstruktionen zunehmend 3. Reinigungsstufen (Nährstoffelimination) errichtet. Im Jahr 2001 verfügten 72 von 300 Kläranlagen über eine weitergehende Reinigungsstufe. Zur Erhöhung dieser Zahl trägt der EFRE bei.

Neben den Kläranlagen wird auch der Ausbau der Kanalisation gefördert. Dabei wurden laut Begleitsystem Kanalbauwerke mit einer Länge von insgesamt über 158 km gefördert. Nach der letzten Erhebung (2001) hatte das Kanalnetz in Thüringen eine Länge von 12.400 km. Die geförderten 158 km stellen somit einen Anteil von gut einem Prozent dar.

Im Bereich der Trinkwasserversorgung ist weniger der Anschlussgrad, der bereits bei 99,8% liegt, als vielmehr die Qualität des Leitungsnetzes das Problem. Insgesamt wurden durch die Förderung Wasserleitungen mit einer Länge von gut 65 km neugebaut oder saniert. Wie hoch der Anteil der Neubauten ist, kann aus dem Begleitsystem nicht geschlossen werden. Da Vergleichsgrößen wie beispielsweise die gesamte Länge des Wasserversorgungsnetzes nicht zur Verfügung stehen, kann für die Trinkwasserversorgung nur ein allgemeiner Beitrag der EFRE-Förderung zur Sanierung der Infrastruktur abgeleitet werden. Neben den Leitungsbauwerken sind es vier Projekte in Wasserwerken sowie eine Reihe weiterer Maßnahmen - vor allem Hochbehälter - die zum Ausbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur beitragen.

### **13.3.2 Maßnahme 3.2 - Luftreinhaltung, Emissionsminderung, Energieeffizienz**

Der Einsatz von EFRE-Mitteln erfolgt in drei Förderansätzen. Während mit der Förderung der Regionalstellen Transfer- und Multiplikatorfunktionen unterstützt werden, richten sich die beiden übrigen Förderangebote direkt an Kommunen bzw. lokale Akteure. Die Aufgaben der Regionalstellen bestehen darin, die Kommunen in der Durchführung der Prozesse zu unterstützen, den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren Lokaler Agenda-Prozesse zu organisieren, und durch Öffentlichkeitsarbeit die Agenda 21 in den Regionen publik zu machen. Sie erfüllen somit die zentrale Funktion von Transferstellen, die in den Regionen die Ideen der Agenda 21 an die Bevölkerung und kommunalen Verantwortungsträger vermitteln und als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Eine wichtige Rolle kommt ihnen auch in der Motivation und Initiierung neuer Agenda-Prozesse zu, indem die Mitarbeiter einzelne Kommunen aufsuchen und Überzeugungsarbeit leisten, Bürgermeister und Gemeinderäte zur Durchführung von Agenda-Prozessen in ihren Gemeinden zu bewegen.

Im betrachteten Zeitraum wurden insgesamt 8 Projekte gefördert. Diese umfassten sowohl Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit für Agenda-21-Projekte wie die Erstellung einer Broschüre zur „Woche der erneuerbaren Energien“ in Ilmenau, gewerbliche Veranstaltungen/Märkte, bei denen besonders auch ökologische Aspekte präsentiert werden, die Erarbeitung und Veröffentlichung von umweltschonenden Sanierungshinweisen, Vorbereitung zur Umnutzung einer Altindustriefläche, wie auch die Gestaltung eines Dorfplatzes. In den Gesprächen wurde deutlich, dass von der Fördermöglichkeit wie auch die Staffelung der Fördersätze sowohl deutliche Anreize zur Initiierung lokaler Prozesse, wie auch zu deren Fortführung und Etablierung durch kommunale Beschlüsse ausgehen. Hier kann es aber auch zu Mitnahmeeffekten, etwa bei ohnehin geplanten Maßnahmen kommen.<sup>75</sup>

Die Prozessförderung bietet den Kommunen die Möglichkeit, die Bevölkerung und relevanten Gruppen direkt einzubinden und so in Dialogprozesse einzutreten. Dies kann etwa durch Veranstaltungen, Arbeitskreise, Befragungen oder Zukunftswerkstätten geschehen. Die arbeitsaufwändige Erstellung von Dokumentationen kann durch die Förderung getragen werden, ebenso auch die Einbeziehung externer Experten. Dabei bleibt die inhaltliche Schwerpunktsetzung dennoch weitgehend den Kommunen selbst überlassen. Durch die auf drei Jahre angelegte Förderung erfolgt eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit, aber auch mit kommunalen Themen. Auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit und gesellschaftlicher Gruppen erhält stetigeren Charakter, wenn Kosten dafür abgerechnet werden können. Die Effekte werden auch nach Beendigung der Förderung bei einem Teil der Befrag-

---

<sup>75</sup> Darauf deutet beispielsweise hin, wenn eine Teilgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft einen eigenständigen Agenda-Beschluß fasst, um so Zugang zur Projektförderung zu bekommen, siehe auch Kolloge (2000), S. 242

ten als nachhaltig wirksam angesehen. „Man hätte jetzt ein bestimmtes Niveau erreicht und Erfahrungen gemacht, von denen es nicht mehr rückwärts gehen könne“, so die Aussage eines befragten Bürgermeisters.

Neben den für den jeweiligen Förderansatz dargestellten Argumenten sind folgende Aspekte für die Agenda-Förderung insgesamt von Bedeutung: 1) Die lokalen Agenda Prozesse sind in hohem Maße auf SAM-Förderung aufgebaut. Zum einen haben in der Regel auch die prozessgeförderten Gemeinden SAM-Förderung in Anspruch genommen. Zum anderen gibt es beispielsweise im Bereich der Regionalstelle Nordthüringen kaum Kommunen, die Agenda-Prozesse ohne SAM durchführen. 2) Die Informationen zu den Fördermöglichkeiten sind zum Teil nicht sehr weit verbreitet. Über einzelne Förderansätze haben teilweise unsere Gesprächspartner, die als generell für die Agenda-Förderung interessiert gelten dürfen, erst durch die Interviews erfahren. 3) Positiv gewürdigt wird teilweise heute noch der aus der GI KMU geförderte Wettbewerb, der ein Vorgänger der jetzigen Förderung war. Er habe Vorbehalte gegen lokale Agenda abbauen können.

### **13.3.3 Maßnahme 3.3: Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung**

Bis Ende 2002 wurden aus dem EFRE insgesamt 111 Bewilligungen für EMAS-Förderung ausgesprochen. Da eine Reihe von Unternehmen mehrfach gefördert werden, wenn sie beispielsweise nach dem Ersteintrag spätere Validierungen vornehmen lassen, werden durch die Förderung 63 Unternehmen erreicht. Da die Durchführung von EMAS und die Eintragung ins Standortregister einige Zeit in Anspruch nimmt, sind aus der neuen Förderperiode erst insgesamt 6 Standorte mit Nutzung der EFRE-Förderung neu eingetragen worden. Bei 6 weiteren wurde eine erneute Validierung vorgenommen. Insgesamt wird aber auch deutlich, dass von 142 EMAS-Standorten in Thüringen 114 unter Nutzung von Fördermitteln zustande kamen. Vier Fünftel der eingetragenen Standorte wurden gefördert. Dabei spielt die EFRE-Förderung als Fortsetzung der GI KMU eine wichtige Rolle. Wenn sich unter den zur Zeit geförderten Projekten die Quote von 50% Neueinträgen bestätigt, können aus den bis Ende 2002 geförderten 63 Unternehmen insgesamt 31 neue Standorteintragungen erwartet werden. Damit würde die Anzahl der EMAS-Standorte in Thüringen um mehr als ein Fünftel erhöht.

Es wurden bislang 74 Förderfälle für die Orientierungsberatung bewilligt. Da ein Unternehmen zwei Förderfälle hat, wurden insgesamt 73 Unternehmen erreicht. Die große Mehrheit der Förderfälle umfasst eine bis zu 4-tägige Beratung. So sind beispielsweise von den 48 Projekten, die über das UIZ in Gera bearbeitet wurden nur 8 für eine 8-tägige Beratung. Die Hinweise, die im Rahmen der Evaluierung gewonnen werden konnten deuten darauf hin, dass die Förderung von den Unternehmen gezielt in Anspruch genommen wird, wenn Sie Notwendigkeit zur Analyse eines spezifischen Umweltaspektes sehen. Auffällig ist, dass die Förderung häufig mit einer stra-

tegischen Um- oder Neuorientierung des Unternehmens einhergeht. In der rein umweltpolitischen Wertung dürfte die Förderung angesichts der Unklarheiten, darüber, inwieweit sie über Herstellung von Rechtssicherheit hinaus zu zusätzlichen Einsparungen oder Effizienzsteigerungen führt, nicht unumstritten sein. Wenn man aber die eher wirtschaftspolitisch begründete Perspektive einnimmt, kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung auch zur unternehmerischen Sicherheit und Risikominimierung beigetragen hat. Eine endgültige Bewertung hängt somit von der fachpolitischen Zielsetzung, die mit der Förderung verknüpft wird ab.

Eine umfassende Erfassung der Wirkungen der ÖkoProfit-Förderung kann im Rahmen der Evaluierung nicht geleistet werden, da nur eine Fallstudie nähere Informationen zur Umsetzung und Ergebnissen erhoben hat. Der Förderansatz scheint aber vielversprechende Potenziale zu bieten. Er hat seine Stärken insbesondere darin, dass er die betrieblichen Umweltmanagementbestrebungen in einer Netzwerkstruktur mit anderen Unternehmen und der Verwaltung zusammenbringt. Durch die Kooperation - sowie die Prämierung am Ende des Prozesses - wird zum einen auf die Teilnehmer ein gewisser Druck ausgeübt, auch tatsächlich Fortschritte zu erzielen. Zum anderen liegt in der Etablierung derartiger Netzwerke selbst auch ein Ergebnis, das sowohl für Bemühungen zur lokalen nachhaltigen Entwicklung (z.B. Agenda-Prozess), als auch für die wirtschaftliche Entwicklung positiv sein kann.

### **13.3.4 Maßnahme 3.4: Revitalisierung von Brachflächen**

Ein regionales Leitprojekt von besonderer Bedeutung für diese Maßnahme ist die BUGA Gera und Ronneburg 2007. Mit Unterstützung der Landesregierung wurde ein Finanzierungskonzept für die BUGA 2007 aufgestellt, das die verschiedenen Fördertöpfe bündelt und die kommunalen Eigenmittel der beteiligten Städte Ronneburg und Gera darstellt. Zur Finanzierung der insgesamt veranschlagten 109 Mio. € trägt - mit einem relativ geringen Anteil von 8 Mio. € - auch die Förderrichtlinie zur Revitalisierung der Wismutregion bei. Sie wird ergänzt durch Mittel aus weiteren EFRE-Förderprogrammen sowie aus anderen Strukturfonds.

Ein Blick auf die Antragsteller zeigt, dass bisher insgesamt recht wenige Gemeinden in den Genuss der EFRE-Förderung kamen: Neben den Städten Ronneburg, Greiz und Gera mit den BUGA-bezogenen Maßnahmen haben bisher nur noch die beiden Gemeinden Posterstein und Löbichau Maßnahmen beantragt und bereits durchgeführt. Diese Tatsache ist allerdings auch der bisher eher zurückhaltenden Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der zuständigen Bewilligungsbehörde, des Flurneuerungsamts Gera, geschuldet. Hintergrund für diese Zurückhaltung ist die im abgestimmten Finanzierungskonzept festgeschriebene weitgehende Mittelbindung in dieser Maßnahme durch BUGA-Projekte bis zum Jahr 2004.

### 13.4 Bewertung und Handlungsempfehlungen

Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung wasserwirtschaftlicher Infrastruktur in der *Maßnahme 3.1* auch weiterhin durch einen erheblichen Bedarf an Fördermitteln begründet werden kann. Gleichzeitig wäre aber auch zu fragen, ob nicht ggf. andere Aktionsbereiche im Bereich Wasserwirtschaft ebenfalls Handlungsbedarf begründen. Zum einen ist bereits mit dem Änderungsantrag in Folge des Hochwassers eine Maßnahme 3.5 "Gewässerunterhaltung und Hochwasserschutz" ins Programm aufgenommen worden. Neben der akut anstehenden Beseitigung von Hochwasserschäden soll diese Maßnahme auch auf die Abwehr zukünftiger Hochwassergefahren wirken.<sup>76</sup> Darüber hinaus ist generell mit Handlungsbedarf aus der Wasserrahmenrichtlinie zu rechnen. Dabei ist mit dem Übergang zu einer Flussgebietsbezogenen Bewirtschaftung eine stärkere Ausrichtung wasserwirtschaftlichen Handelns auf die Qualität der Gewässer verbunden. Ziel ist es, einen guten Zustand der Gewässer zu erreichen. Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung ist dies ein wichtiger Schritt zu einer ganzheitlicheren Betrachtung von Wirkungszusammenhängen und kann aus dieser Perspektive ebenfalls eine sinnvolle Option für die EFRE-Förderung sein. Gegenwärtig wird geschätzt, dass ca. 60% der Gewässer in Thüringen 2005 den "guten Zustand" noch nicht erreicht haben werden. Es werden verstärkte Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte, der Gewässerstruktur und zur Durchgängigkeit von Gewässern erwartet.

Die Prozesse zur Lokalen Agenda 21 aus *Maßnahme 3.2* sind generell ein hilfreiches Instrument, um das Leitbild Nachhaltiger Entwicklung in das Handeln vor Ort einzufügen. Hinsichtlich der Hauptzielsetzung zur Initiierung und Stabilisierung von Agenda-Prozessen sind jedoch für die drei Förderansätze unterschiedliche Schlussfolgerungen zu ziehen. Für die Regionalstellen ist festzuhalten, dass sie eine wichtige Aufgabe als Moderatoren, Unterstützer und Werber für lokale Agenda-Prozesse erfüllen. Auch die Vernetzung der lokalen Agenda-Büros und der Erfahrungsaustausch sind hilfreiche Unterstützungsmaßnahmen für die lokalen Prozesse. Generell ist aber festzustellen, dass die Regionalstellen erstens ihre Aufgaben unterschiedlich definieren und organisieren und zweitens in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben tendenziell überlastet sind. Eine erste Empfehlung könnte dahin führen, für die Hilfestellung und Beratung bestehender Agenda-Prozesse in stärkerem Maße als bislang auf externe Moderation zurückzugreifen. Von großer Bedeutung sind die Regionalstellen darüber hinaus, da sie im Kontakt mit den Agenda-Kommunen stehen und so aufmerksam werden können, wenn die Agenda-Prozesse vor Ort ins Stocken geraten. Diese begleitende Tätigkeit ist wichtig um die z.T. mit Fördermitteln angestoßenen Prozesse am Laufen zu halten und sollte von den Regionalstellen intensiv weitergeführt werden. Des Weiteren wäre es im Sinne eines zielgerichteten Einsatzes der Fördermittel

---

<sup>76</sup> In Ergänzung zu Maßnahme 3.5 wurde auch in die EAGFL/A-Förderung die Maßnahme "Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen" aufgenommen. Die Abgrenzung erfolgt hier über die Lage der Projekte im ländlichen oder nicht-ländlichen Raum.

hilfreich, die jährliche Unterstützung der Regionalstellen mit Zielvereinbarungen zu verbinden. Im Gegenzug wäre dann auch zu erwägen, die Regionalstellen für die Abrechnung der Förderung vom detaillierten Tätigkeitsnachweis zu entlasten.

Im Bereich der Projektförderung sind die Befunde bislang nicht eindeutig. Neben klaren Hinweisen auf die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Dynamisierung von Agenda-Prozessen gibt es auch Vermutungen, die eher in Richtung auf Mitnahmeeffekte deuten. Zwischen diesen Extremen liegen Förderfälle, wo der Eindruck entsteht, dass funktionierende Agenda-Prozesse die Projektförderung nutzen, ohne dass damit eine wesentliche weitere Dynamisierung der Prozesse erfolgt. Dieser uneinheitliche Gesamteindruck führt zu der Schlussfolgerung, dass eine Weiterentwicklung im Sinne einer klaren Zuspitzung des Zweckes - und der daran anschließenden Anpassung des Instrumentariums erwogen werden könnte. Dabei ist aus unserer Sicht generell davon auszugehen, dass die lokalen Agenda-Prozesse in der Regel Maßnahmen entwickeln sollten, die entweder keine zusätzlichen Mittel benötigen, oder im Rahmen bestehender Finanzierungsquellen umsetzbar sind<sup>77</sup>. Insofern ist eine gesonderte Förderung zur Umsetzung von Agenda-Vorhaben vor Ort nur schwer zu begründen. Eine stichhaltige Begründung der Projektförderung wäre lediglich, Projekte als Schrittmacher im Agenda-Prozess zu nutzen. Dabei kann unterschieden werden zwischen Projekten, die zur Initiierung von Agenda-Prozessen beitragen sollen und Projekten, die Blockaden in laufenden Prozessen auflösen sollen. Zu beiden Projekttypen sollte im Antragsverfahren ein Votum der zuständigen Regionalstelle eingeholt werden, in dem dazu Stellung genommen wird, ob das Projekt dazu beiträgt, den Prozess vor Ort voranzubringen und ggf. erläutert, welche Blockaden durch das gemeinsame Projekt aufgelöst werden können. Zu prüfen ist, ob die Staffelung der Fördersätze und förderfähigen Investitionen so aufrechterhalten werden kann. Mit der momentanen Regelung werden etablierte Agenda-Prozesse bevorzugt behandelt, indem ihnen höhere Fördersätze und ein höheres förderfähiges Investitionsvolumen zuerkannt werden. Damit wird der Eindruck verstärkt, es handle sich um eine Förderung zur Umsetzung der Agenda oder gar eine "Belohnungsförderung" für aktive Agenda-Prozesse. Deutlich gemacht werden sollte auch, dass mit der Beantragung zu begründen ist, warum keine alternativen Fördermöglichkeiten in Frage kommen.

Die Prozessförderung kann aus unserer Sicht generell zwei unterschiedliche Ausrichtungen bekommen: 1) Als Förderung für die Initiierung von Agenda-Prozessen kann sie die Etablierung und Einübung von Abstimmungsmechanismen zwischen Akteuren vor Ort unterstützen. Hier liegt bislang der Hauptfokus der Förderung. Dabei ist zu konstatieren, dass die ursprünglich angestrebte Zahl von 15 Prozessen, die jährlich gefördert werden sollen bei weitem nicht erreicht wird. 2) Zum zweiten ist denkbar, die Förderung zur Qualitätssteigerung der lokalen Agenda-Prozesse zu nutzen. Hier-

---

<sup>77</sup> Die meisten bislang bewilligten Projekte dürften aus anderen Förderinstrumenten der Stadtentwicklung, der Tourismusförderung oder der Förderung des ländlichen Raumes förderfähig sein.

für würden die Hinweise auf gewisse Defizite bei den eher strategisch orientierten Elementen der Prozesse (Bestandsaufnahme, Leitbild, Erfolgskontrolle) sprechen. Ein ähnlicher Ansatz lag dem Wettbewerb aus der GI KMU zu Grunde, wo explizit die Beteiligung von KMU in den Agenda-Prozessen hervorgehoben wurde. Es wäre denkbar, in ähnlicher Weise beispielsweise die Bürgerbeteiligung hervorzuheben. Außerdem wären generell auch thematische Schwerpunkte (bspw. Klimaschutz oder lokale Ökonomie) denkbar. Mit Förderanreizen, die eine breitere Beteiligung lokaler Akteure oder eine konsequente thematische Arbeit unterstützen, wären neben neu zu gründenden auch bestehende Agenda-Prozesse sinnvoll zu unterstützen.

Generell ist aus unserer Sicht zu prüfen, ob nicht stärker wieder auf Wettbewerbe für die Vergabe der Fördermittel zurückgegriffen werden sollte. Gerade im Fall der Agenda-Förderung muss davon ausgegangen werden, dass nicht lediglich Fördermittel für bestehende Bedürfnisse vergeben werden. Mit der Etablierung von Agenda-Prozessen sind vielmehr Lernprozesse verbunden, die sich auf die inhaltliche und methodische Dimension kommunalen Handelns beziehen. Die Förderung von Wettbewerben kann hier durch die zusätzliche Motivation, die der Wettbewerbscharakter bietet, auch dazu beitragen, Lernprozesse zu befördern. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass sich diese aktivierende Wirkung von Wettbewerben bereits in der Beteiligung am Wettbewerbsverfahren Wirkung entfaltet und so weit über die reinen Effekte durch die Vergabe von Fördermitteln hinausreicht.

Generell erscheinen die drei in *Maßnahme 3.3* verfolgten Förderansätze insofern Erfolg versprechend, als sie darauf ausgerichtet sind, ökologische Aspekte in unternehmerisches Handeln einzubinden. Dabei steht in der bisherigen Umsetzung - nicht zuletzt wegen der Federführung des TMLNU - der Umweltaspekt im Vordergrund. Wenn man stärker auf die Unternehmen schaut, kann die Förderung aber gerade für KMU auch positive wirtschaftliche Effekte haben: so ist beispielsweise mit der Herstellung von Rechtssicherheit auch die Reduzierung unternehmerischen Risikos verbunden, oder erhöhte Ressourceneffizienz erhöht auch die Produktivität. Es wäre hilfreich, im Zusammenwirken von TMLNU und TMWAI die möglichen Synergien zwischen beiden Wirkungsdimensionen stärker herauszuarbeiten.

Besonders effektiv kann die Förderung dann sein, wenn den Unternehmen klar wird, dass sie selber wirtschaftlich profitieren, wenn sie ökologisch erwünschte Schritte wie beispielsweise zur Steigerung der Ressourceneffizienz einleiten. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist aber, dass die Förderung den Bedarfen der Unternehmen angemessen ist. Um dies zu gewährleisten ist einerseits die Prüfung im Zuge der Projektentwicklung, zum anderen die Qualität der Berater entscheidend.

Geprüft werden sollte, ob die Förderverfahren vereinfacht werden können. So ist beispielsweise bei der OBU zum Zeitpunkt der Berichterstellung die Darstellung der erreichten Effekte schwierig, da zumeist die umzusetzenden Maßnahmen noch nicht abgeschlossen sind. Hier kann die Berichterstattung vielleicht auf die tatsächlich ver-

einbarten Maßnahmen und einige Zielstellungen beschränkt werden. Generell sollten die Antrags- und Berichtsformulare so gestaltet sein, dass nur tatsächlich auch verwertbare Informationen erhoben werden.

Einen vielversprechenden Ansatz stellt die ÖkoProfit-Förderung dar. In besonderem Maße können hier Synergien zwischen der ökologischen und der ökonomischen Wirkungsdimension auftreten. Durch die Vernetzungseffekte verfügt die ÖkoProfit-Förderung über eine Wirkungsdimension, die den anderen Programmen verschlossen bleibt. Die Kooperation nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen ihnen und der Verwaltung kann aber zu einem besseren Problembewusstsein der anderen Akteure und damit zu zielgerichteterem Handeln beitragen. Es gibt Hinweise darauf, dass dies vor allem die Kommunalverwaltungen unter einen gewissen Reformdruck setzt. Auch die Öffentlichkeitswirksamkeit der jährlichen Prämierungen kann sowohl für Unternehmen, als auch für die Kommune Imagewirkung entfalten. Die ÖkoProfit-Förderung kann aus unserer Sicht in der zweiten Hälfte der Förderperiode eine vielversprechende Ergänzung der Förderlandschaft sein.

Mit der *Maßnahme 3.4* wird in Thüringen erstmals der Ansatz verfolgt, durch schwerpunktmäßige Förderung eines zentralen regionalen Leitprojekts mittels landschaftspflegerischen und -gestalterischen Maßnahmen in den Uranbergbaufolgelandschaften der Wismutregion Voraussetzungen für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Die Richtlinie schließt damit ganz bewusst eine Lücke zwischen der Städtebauförderung und der Ländlichen Entwicklung. Diese Förderung stellt darüber hinaus die einzige Möglichkeit dar, der stark vorbelasteten und extrem strukturschwachen Region Entwicklungschancen zu eröffnen. Eine nachhaltige Regionalentwicklung muss die Umwelt- und Landschaftsschäden überwinden und die dazu notwendigen Maßnahmen (Gestaltung, Logistik, Technologie und Realisierung) gezielt als Entwicklungspotenzial nutzen. Diese Förderphilosophie liegt der Umweltsanierung der Wismut GmbH zugrunde und wird konsequent in der Förderrichtlinie zur Förderung der Revitalisierung der Wismutregion fortgeführt. So kann ökologische Sanierung ökonomische Entwicklung eröffnen. Innerhalb der riesigen Wismutregion stellt die BUGA ein abgestimmtes regionales Leitprojekt dar, das geeignet erscheint, ein grundlegender Baustein einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu werden.

Gleichwohl stellen die bisherigen Fördermaßnahmen nicht ausschließlich auf die Umsetzung des BUGA-Konzepts ab, es werden auch tourismusrelevante Infrastruktureinrichtungen gefördert. Da die BUGA-Projekte im wesentlichen bis zum Jahr 2004 durchgeführt sein werden, erfordert die Akquisition weiterer Projekte für die Restlaufzeit der Förderperiode erhöhte Anstrengungen. Zunächst ist an eine intensive Öffentlichkeits- und Informationsarbeit durch das Flurneuordnungsamt zu denken. Die vorbildliche Vorbereitung und Begleitung der - bisher geringen - Antragstellung sollte einem großen Kreis potenzieller Antragsteller zu Teil werden. Bei der Auswahl der Projekte in der zukünftigen Förderperiode könnte eine stärkere Konzentration auf

direkt tourismusrelevante Maßnahmen auf jeden Fall das Gesamtkonzept der Regionalentwicklung ergänzende Maßnahmen gelegt werden.

Eine Fortführung der Förderrichtlinie in einer neuen Förderperiode erfordert in jedem Fall eine Neujustierung der Förderschwerpunkte. Ist in der laufenden Förderperiode die zentrale Ausrichtung auf Landschaftsgestaltung und -bau zur Umsetzung des BUGA-Konzepts gerechtfertigt, so erscheint eine stärkere Betonung wirtschaftlicher Förderkriterien in Fortführung der BUGA-Aktivitäten angemessen zu sein.

Insgesamt trägt der Schwerpunkt 3 mit seinen vier Maßnahmen zur Erreichung des Zieles einer nachhaltigen Entwicklung bei. Die Förderung wasserwirtschaftlicher Infrastruktur wird durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hin zu einer nachhaltigeren Wasserbewirtschaftung gestaltet und kann so auch direkt mit den Programmzielen in Verbindung gesetzt werden. Die Förderung der Wismut-Region ist vor allem auf die spezielle Situation in Ostthüringen zugeschnitten und hat dort zweifellos ihre Effekte zur Verbesserung der Situation. Zu begrüßen ist das relativ große Gewicht, das vorsorgenden Maßnahmen zur Umsteuerung auf eine nachhaltige Entwicklung beigemessen wird (Maßnahme 3.2 und 3.3). Sowohl in der Agenda-Förderung, als auch bei der eher unternehmensbezogenen Förderung von Umweltaspekten mit der Stoßrichtung auf das Management der Betriebe konnten vielversprechende Ansätze entwickelt werden, die auch Hinweise für die weitere Gestaltung der Förderung insgesamt liefern können.

## **14. Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit (SP 4)**

### **14.1 Ziele des Schwerpunkts**

Der Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Schwerpunkt 4 soll nach dem Operationellen Programm einen "spezifischen Beitrag zu dem übergeordneten Entwicklungsziel der Schaffung moderner, wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen und wachsender Beschäftigungsmöglichkeiten im Freistaat Thüringen leisten". Mit den sechs Maßnahmebereichen des Schwerpunkts (ESF-Politikfelder) werden die folgenden spezifischen Ziele verfolgt:

- Maßnahmebereich 4.1 "Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik" (Politikfeld A) zielt zum einen auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, was durch die Mobilisierung der Ausbildungspotenziale der Thüringer Wirtschaft, die zukunftsorientierte Ausrichtung der Ausbildungsangebote auf die künftige Nachfrage sowie durch die Unterstützung des Übergangs von Ausbildungsabsolventen in dauerhafte Beschäftigung erreicht werden soll (Maßnahme 4.1.1). Zum anderen ist der Maßnahmebereich auf die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet, wobei die individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhöht und zugleich durch Förderung in zukunftsorientierten Beschäftigungsfeldern die regionalen Humanressourcen gestärkt werden sollen (Maßnahmen 4.1.2 und 4.1.3).
- Maßnahmebereich 4.2 "Gesellschaft ohne Ausgrenzung" (Politikfeld B) soll durch Qualifizierung (Maßnahme 4.2.1) und Einstellungsförderung (Maßnahme 4.2.2) der Segmentierung auf den Arbeitsmärkten entgegenwirken. Als Zielgruppen mit besonderem Integrationsbedarf benennt das OP vor allen Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, ältere Arbeitslose und benachteiligte Jugendliche.
- Maßnahmebereich 4.3 "Lebenslanges Lernen" (Politikfeld C) zielt auf die Verbesserung der Systeme der Aus- und Weiterbildung. Dies umfasst Modelle zur Stärkung der beruflichen Erstausbildung, die Weiterentwicklung der IuK-Nutzung in der Weiterbildung, die Vernetzung von Akteuren in der Aus- und Weiterbildung sowie die Etablierung von Konzepten zur Qualitätsentwicklung und -sicherung.
- Maßnahmebereich 4.4 "Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist" (Politikfeld D) umfasst die Förderinstrumente des ESF, die nach dem OP einen Beitrag zur "Konsolidierung und Erweiterung einer leistungsfähigen klein- und mittelständischen Unternehmensstruktur" erbringen sollen. Dies betrifft zum einen die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen (Maßnahme 4.4.1) durch arbeitsplatzintegrierte und arbeitsplatznahe Weiterbildung. Zum anderen sollen zusätzliche Arbeitsplätze in neu gegründeten Unternehmen durch fi-

nanzielle Hilfen, Qualifizierung und Beratung unterstützt werden (Maßnahme 4.4.2).

- Maßnahmebereich 4.5 "Chancengleichheit von Frauen und Männern" (Politikfeld E) soll durch spezifisch auf das Thema "Chancengleichheit" zugeschnittene Projekte Beiträge zum Abbau der überdurchschnittlichen Frauenarbeitslosigkeit sowie zur Verbesserung der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen leisten und das Querschnittsziel "Chancengleichheit" ergänzen.
- Maßnahmebereich 4.6 "Lokales Kapital für soziale Zwecke" sieht den Einsatz von 1% der Mittel für Mikroprojekte vor, mit denen die Beschäftigungsfähigkeit von Zielgruppen unter Nutzung lokaler und regionaler Potenziale verbessert werden soll.<sup>78</sup>

## 14.2 Verlauf der Förderung

Bis Ende 2002 wurden im Schwerpunkt 4 Förderfälle mit öffentlichen Gesamtkosten von 705,3 Mio. € bewilligt, die bewilligten ESF-Mittel beliefen sich auf 385,8 Mio. €. Damit waren 46,4% der für die gesamte Förderperiode geplanten ESF-Mittel gebunden, was insgesamt einen normalen Förderverlauf zeigt. Allerdings verteilten sich die Bewilligungen merklich anders auf die Maßnahmebereiche und Maßnahmen, als es die Thüringer Programmplanungsdokumente für die gesamte Förderperiode vorsehen. So hatte der Maßnahmebereich 4.2 ("Gesellschaft ohne Ausgrenzung") mit 31,3% der bewilligten ESF-Mittel einen größeren Anteil als für die gesamte Periode geplant (23,0%), während die Maßnahmebereiche 4.3 ("Lebenslanges Lernen") und 4.5 ("Chancengleichheit") mit jeweils 4,1% der ESF-Mittel deutlich hinter den Plananteilen zurückblieben (8% bzw. 10%). Innerhalb des Maßnahmebereichs 4.4 wurden bislang zu drei Vierteln Projekte aus der Maßnahme 4.4.2 ("Unternehmergeist") und zu einem Viertel Projekte aus der Maßnahme 4.4.1 ("Anpassungsfähigkeit") bewilligt, während die Planungen vom umgekehrten Verhältnis ausgingen. Durch die bisherigen Unterschiede zwischen Soll- und Istanteilen sind in der zweiten Hälfte der Förderperiode Veränderungen in der Förderpraxis oder/und Anpassungen der Zielwerte der Programmplanungsdokumente erforderlich.

---

<sup>78</sup> Mit der Förderung wurde erst 2003 begonnen, der Maßnahmebereich 4.6 bleibt daher bei der folgenden Ergebnisdarstellung unberücksichtigt.

Tabelle 14.2.1: Bewilligungen im Schwerpunkt 4 bis 31.12.2002

Maßnahmebereich/Maßnahme	bewilligte öffentliche Gesamt- kosten in Mio. €	bewilligte ESF-Mittel in Mio. €	Anteil an bewilligten ESF- Mitteln in %	Anteil an ESF- Sollwerten 2000-2006 in %
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeits- marktpolitik</b>	<b>295,34</b>	<b>161,05</b>	<b>41,7</b>	<b>38,0</b>
4.1.1 Bekämpfung Jugendarbeitslosigkeit	166,61	97,08	25,2	14,0
4.1.2 Qualifizierung, Information etc.	96,14	47,59	12,3	20,6
4.1.3 Beschäftigung	32,59	16,38	4,2	3,4
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>226,68</b>	<b>120,67</b>	<b>31,3</b>	<b>23,0</b>
4.2.1 Qualifizierung, Information etc.	219,83	116,43	30,2	17,9
4.2.2 Beschäftigung	6,85	4,24	1,1	5,1
<b>4.3 Lebenslanges Lernen</b>	<b>22,54</b>	<b>15,65</b>	<b>4,1</b>	<b>8,0</b>
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unter- nehmergeist</b>	<b>130,52</b>	<b>72,68</b>	<b>18,8</b>	<b>20,0</b>
4.4.1 Anpassungsfähigkeit	31,53	17,45	4,5	15,1
4.4.2 Unternehmergeist	98,99	55,23	14,3	4,9
<b>4.5 Chancengleichheit</b>	<b>30,23</b>	<b>15,75</b>	<b>4,1</b>	<b>10,0</b>
<b>4.6 Lokales Kapital</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>
<b>gesamt</b>	<b>705,30</b>	<b>385,79</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: TMWAI, Referat 5.3, eigene Berechnungen

Bis Ende 2002 traten in die ESF-Förderung 97.013 Teilnehmer ein. 78,1% der Teilnehmer wurden mit den Förderinstrumenten für die Aus- und Weiterbildung erreicht, 21,9% mit Lohnkostenzuschüssen und Existenzgründungshilfen. Darüber hinaus erstreckte sich die Förderung auf 120.305 Eintritte in Kurzlehrgänge der Verbundausbildung und der Ausbildung im Handwerk.

Die meisten Teilnehmer entfielen auf die Maßnahmebereiche 4.1 und 4.4 mit 34.389 und 33.234 Eintritten bzw. jeweils gut einem Drittel aller Eintritte. Der Maßnahmebereich 4.2 stellte 18.256 Eintritte (ein Fünftel aller Eintritte). Dass sich die Teilnehmerzahlen anders als die eingesetzten Mittel auf die Maßnahmebereiche und Maßnahmen verteilen, liegt an Unterschieden in den pro Teilnehmer eingesetzten Förderbeträgen. So sind z. B. die Pro-Kopf-Förderbeträge bei der Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.4.1) relativ niedrig, bei der Qualifizierung von Zielgruppen (Maßnahme 4.1.2) dagegen relativ hoch.

Die bis Ende 2002 erfolgten Eintritte in die ESF-Förderung machen 30,0% bzw. (einschließlich der Kurzlehrgänge) 67,3% des Zielwerts von 323.000 Teilnehmern aus, den das Operationelle Programm für die gesamte Förderperiode setzt. Da sich allerdings die pro Kopf aufgewandten Förderbeträge anders entwickelt haben als ex-

ante quantifiziert wurde, sind die Teilnehmerzielwerte des OP nur bedingt aussagekräftig.

Tabelle 14.2.2  
**Eintritte von Teilnehmern in den Schwerpunkt 4 bis Ende 2002**

	<b>Anzahl Eintritte</b>	<b>Anteil Eintritte in %</b>	<b>Eintritte von Frauen</b>	<b>Frauenanteil in %</b>
<b>4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>34.389</b>	<b>35,4</b>	<b>15.123</b>	<b>44,0</b>
4.1.1 Bekämpfung Jugendarbeitslosigkeit	19.034	19,6	7.293	38,3
4.1.2 Qualifizierung, Information etc.	9.551	9,8	3.928	41,1
4.1.3 Beschäftigung	5.804	6,0	3.902	67,2
<b>4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>	<b>18.256</b>	<b>18,8</b>	<b>7.764</b>	<b>42,5</b>
4.2.1 Qualifizierung, Information etc.	17.167	17,7	6.949	40,5
4.2.2 Beschäftigung	1.089	1,1	815	74,8
<b>4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>	<b>33.234</b>	<b>34,3</b>	<b>12.562</b>	<b>37,8</b>
4.4.1 Anpassungsfähigkeit	20.381	21,0	6.410	31,5
4.4.2 Unternehmergeist	12.853	13,2	6.152	47,9
<b>4.5 Chancengleichheit</b>	<b>11.134</b>	<b>11,5</b>	<b>8.068</b>	<b>72,5</b>
<b>insgesamt</b>	<b>97.013</b>	<b>100,0</b>	<b>43.517</b>	<b>44,9</b>

Quelle: ESF-Begleitsystem (Projektstammlblätter), eigene Berechnungen

Frauen waren unter den Eintritten zu lediglich 44,9% vertreten, lässt man die chancengleichheitsspezifische Förderung im Maßnahmebereich 4.5 unberücksichtigt sogar nur zu 41,3%. Der OP-Zielwert "Frauenanteil an den Arbeitslosen" (52,5% im Durchschnitt der drei Jahre) wurde deutlich verfehlt. Problematisch ist vor allem, dass der Frauenanteil nach einem leichten Anstieg von 44,9% auf 46,9% im Jahr 2001 im Jahr 2002 auf nur noch 43,0% sank.

Der geringe Frauenanteil geht auf praktisch alle Bereiche der Qualifizierungsförderung zurück. Besonders gravierend schlägt die Förderung der Anpassungsfähigkeit in Maßnahme 4.4.1 zu Buche, die sich stark auf das Verarbeitende Gewerbe sowie die Bauwirtschaft konzentrierte und Frauen zu lediglich 31,5% einbezog. Hohe Frauenanteile wurden hingegen aufgrund des Zuschnitts der entsprechenden Förderrichtlinien beim Einsatz bei den Einstellungshilfen für den allgemeinen Arbeitsmarkt (Maßnahmen 4.1.3 und 4.2.1) und bei den finanziellen Existenzgründungshilfen erreicht (Maßnahme 4.4.2).

## **14.3 Ergebnisse der Förderung**

### **14.3.1 Maßnahme 4.1 - Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit**

Die zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in der Maßnahme 4.1 eingesetzten ESF-Mittel wurden zu 44,4% für die Förderung der beruflichen Erstausbildung und zu 35,2% für Projekte an der "2. Schwelle" verwandt. Weitere 20,2% entfielen auf Projekte der Berufsvorbereitung, die sich überwiegend an nicht berufsreife Jugendliche richteten und im Verlauf der Förderperiode für den ESF in Thüringen an Bedeutung gewonnen haben.

Die ESF-Förderung der beruflichen Erstausbildung hat ca. 40% der Jugendlichen erreicht, die im Jahr 2002 eine Berufsausbildung aufgenommen haben. Ca. 10% (2.031 Teilnehmer) wurden unmittelbar durch die Finanzierung eines betriebsnahen oder vollzeitschulischen Ausbildungsplatzes unterstützt ("Zukunftsinitiative Lehrstellen"), 30% durch flankierende Fördermaßnahmen wie die Förderung von Verbundlehrgängen, von überbetrieblichen Lehrgängen im Handwerk oder die Förderung der Fortsetzung der Ausbildung im Konkursfall. Der ESF hat damit in erheblichem Umfang dazu beigetragen, dass sich die Angebots-Nachfrage-Relation trotz der ungünstigen Entwicklung der betrieblichen Ausbildungsplätze nicht wesentlich verschlechtert hat (2001 97,0%, 2002 95,5%), ohne dass allerdings das "100%-Versorgungsziel" des OP erreicht wurde.

Die Analyse der Berufe, in denen im Rahmen der "Zukunftsinitiative Lehrstellen" ausgebildet wird, ergab einen gegenüber der Vergangenheit gewachsenen Anteil von "Zukunftsberufen". Jedoch erscheint der Anteil der Ausbildungsplätze in Berufen mit geringem Bedarf wie insbesondere in den Bauberufen noch zu hoch. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Nachteile, die die Absolventen nach der Ausbildung gegenüber betrieblich Ausgebildeten haben, bei der Zukunftsinitiative Lehrstellen durch die günstigere Struktur der Ausbildungsberufe sowie die betriebsnahe Gestaltung geringer sind als bei früheren Programmen der außerbetrieblichen Ausbildung (siehe IfS/FBAE 2000a). Verschwunden dürften die Nachteile aber nicht sein.

Mit Projekten an der "2. Schwelle" ("Job Einstieg Thüringen") wurden gemeinsam mit der Arbeitsverwaltung knapp 4.000 Teilnehmer gefördert. Auf diese Weise wurde die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der 20- bis 25-Jährigen um ca. sechs Prozent gesenkt. Wichtiger als dieser quantitative Effekt erscheint jedoch, dass den geförderten jungen Erwachsenen, viele von ihnen außerbetrieblich ausgebildet, praktische Berufserfahrungen in einem Unternehmen und damit ein Einstieg in die Tätigkeit in ihrem Beruf ermöglicht wurden. Die Evaluierung des Vorgängerprogramms (JANA, siehe IfS/FBAE 2000b) lässt allerdings vermuten, dass die entsprechenden Arbeits-

verhältnisse in vielen Fällen das Ende des Förderzeitraums bzw. der Nachbeschäftigungsfrist nicht lange überdauern.

### 14.3.2 Maßnahme 4.1.2 - Qualifikation, Information und Beratung zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit

Mit 12,3% aller Bewilligungen (Planwert 20,6%) hatte die auf Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtete Maßnahme 4.1.2 bislang nicht die Schlüsselrolle, die ihr während der Programmierung zugemessen wurde. Hier schlug sich nieder, dass Thüringen in den ersten Jahren den Schwerpunkt auf die Förderung von Zielgruppen in der Maßnahme 4.2.1 gelegt hat, aber auch, dass sich die Bundesanstalt für Arbeit verstärkt präventiv engagierte.

Das wichtigste Förderinstrument der Maßnahme sind die "Thüringer Modelle", die eine vorbereitende Qualifizierung/Trainingsmaßnahme mit Lohnkostenzuschüssen für die Beschäftigung in einem Unternehmen und einer berufsbegleitenden Weiterbildung verbinden. Die Förderung erfolgt gemeinsam mit den Arbeitsämtern bzw. - bei den auf Sozialhilfeempfänger ausgerichteten Varianten - zusammen mit den Sozialämtern. Die Teilnehmerbefragung ermittelte für die "Thüringer Modelle" beachtliche Eingliederungseffekte in den allgemeinen Arbeitsmarkt: Sechs Monate nach Austritt aus der Förderung waren 41,5% der Teilnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig und 46,3% arbeitslos. Betrachtet man nur die Teilnehmer, die im Rahmen der Förderung in ein Unternehmen gewechselt sind, so liegt der Anteil derjenigen, die sechs Monate nach Förderende auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig waren, bei 64,7% und der der Arbeitslosen bei 27,6%.

Tabelle 14.3.1  
Erwerbsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Austritt aus dem "Thüringer Modell"

Erwerbsstatus nach sechs Monaten	alle Teilnehmer	Teilnehmer, die während der Förderung in einen Betrieb wechselten
		Anteil Teilnehmer in %
auf allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig	41,5	64,7
in Qualifizierung oder Beschäftigungsmaßnahme	9,5	5,0
arbeitslos	46,3	27,6
sonstiges	2,7	2,7
<b>gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Teilnehmerbefragung IFS/FBAE

Trotz dieser beachtlichen Ergebnisse weist die Teilnehmerbefragung auch auf Optimierungsbedarf bei den "Thüringen Modellen" hin. Obwohl die berufsbegleitende Weiterbildung während der Phase im Betrieb ein zentraler Bestandteil des "Thüringer Modells" ist, gaben nur 56,5% der Teilnehmer an, eine solche Qualifizierung erhalten zu haben. Dies ist auch dann als problematisch einzuschätzen, wenn die Qualifizierung zwar stattfand, wegen ihrer Gestaltung als Unterweisung am Arbeitsplatz aber nicht als solche empfunden wurde. Zudem schätzte ein nicht unwesentlicher Teil der Befragten, die zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig waren, den Nutzen der (vorbereitenden wie begleitenden) Qualifizierung für ihre spätere Erwerbstätigkeit als relativ gering ein.

Aus der Maßnahme 4.1.2 wurden von Thüringen auch Projekte kofinanziert, die gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit auf eine Intensivierung der Vermittlungstätigkeit zielten und dazu Vermittlung mit Betreuung und Kurzzeitqualifizierung verbanden ("Job-Consult-Center" - JOCER - in der Region Gera, Berufliche Orientierungszentren). Die zu JOCER durchgeführte Fallstudie zeigte erhebliche Erfolge der intensivierten Vermittlungstätigkeit. So wurde 2002 in dem auf Kurzarbeitslose ausgerichteten Center in Greiz eine Eingliederungsquote von 47% erreicht (Vermittlungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt während des zweimonatigen Aufenthalts der Teilnehmer im Center). Die JOCER-Center sind ein Beispiel dafür, dass vom Thüringer ESF innovative Anstöße für die Arbeitsmarktpolitik des Bundes ausgehen. Die Center haben die Kombination von intensiver Vermittlung und Kurzzeitqualifizierung realisiert, bevor dies auf der Agenda der nationalen Arbeitsmarktpolitik stand. In jüngster Zeit stößt die Fortführung solcher Projekte allerdings aufgrund der Veränderungen bei der Bundesanstalt für Arbeit zunehmend auf Schwierigkeiten.

### **14.3.3 Maßnahmen 4.1.3 und 4.2.2 - Förderung der Beschäftigung**

Im Rahmen der Maßnahmen 4.1.3 und 4.2.1 werden nach der Richtlinie "Förderung der Einstellung schwer vermittelbarer Arbeitsloser" Einstellungszuschüsse an Unternehmen ausgereicht. Die Richtlinie zielt primär auf Gruppen, für die Eingliederungszuschüsse bzw. andere Einstellungshilfen nach dem SGB III nicht in Frage kommen; in der Praxis wurden aber auch Eingliederungszuschüsse der Bundesanstalt auf die nach der Landesrichtlinie möglichen Sätze aufgestockt. Förderfälle, die Langzeitarbeitslose betreffen, wurden aus der Maßnahme 4.2.2 gefördert, die anderen Förderfälle aus der Maßnahme 4.1.3.

Insgesamt wurden bis Ende 2002 6.893 Einstellungen unterstützt (5.804 aus Maßnahme 4.1.3, 1.089 aus Maßnahme 4.2.2). Mehr als zwei Drittel der geförderten Einstellungen (68,4%) betrafen Frauen. In 1.496 Fällen wurden junge Erwachsene unterstützt, so dass auch mit den Einstellungszuschüssen - zusätzlich zur Förderung aus Maßnahme 4.1.1 - Beiträge zur Integration an der "2. Schwelle" geleistet wurden.

Zur Effektivität der Einstellungszuschüsse konnten im Rahmen der Halbzeitbewertung keine eigenen Erhebungen durchgeführt werden. Legt man Evaluierungsstudien für die vergleichbaren Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit zugrunde (siehe Jaenichen 2002), kann davon ausgegangen werden, dass die Einstellungszuschüsse die Arbeitslosigkeit der geförderten Personen tatsächlich (d. h. im Sinne von Nettoeffekten) gesenkt haben. Allerdings dürfte dieser Effekt im Wesentlichen für die Förderdauer zutreffen und nach deren Ablauf schnell schwinden.

#### **14.3.4 Maßnahme 4.2.1 - Qualifikation, Information, Beratung von Zielgruppen mit besonderen Integrationsproblemen**

Die Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Integrationsbedarf (Maßnahme 4.2.1) hatte in den ersten Jahren der Förderperiode einen hervorgehobenen Stellenwert. Innerhalb der Maßnahme wurde der Schwerpunkt auf die Förderung von Sozialhilfeempfängern gelegt, allein drei Viertel der Mittel wurden für "Arbeit und Sozialhilfe" verwandt. Mit "Arbeit statt Sozialhilfe" und den auf Sozialhilfeempfänger zugeschnittenen Varianten der "Thüringer Modelle" wurden im Durchschnitt der Jahre 2000 und 2001 3.755 Personen und damit jeder vierte bis fünfte arbeitslose Sozialhilfeempfänger erreicht. Der ESF hat damit deutlichen Anteil daran gehabt, dass sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Thüringen seit 1999 günstiger entwickelte als in den anderen neuen Ländern. Die Teilnehmerbefragungen der Halbzeitbewertung zeigen zudem, dass die Mehrheit der Teilnehmer auch mittelfristig keine Sozialhilfe bezog.

Die Förderung von "Arbeit statt Sozialhilfe" durch den ESF zielt primär darauf, durch Qualifizierung und Betriebspraktika die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer zu erhöhen. 60% der Teilnehmer absolvierten ein Betriebspraktikum und 20% eine andere Art von Praktikum. 16,9% der Teilnehmer beendeten die Qualifizierung mit einem anerkannten Berufsabschluss bzw. mit einem von einer Kammer oder einem Berufsverband anerkannten Zertifikat; weitere 58,2% erwarben ein Trägerzertifikat.

Die für "Arbeit statt Sozialhilfe" ermittelten Eingliederungsquoten sind niedrig. Sechs Monate nach Austritt waren lediglich 15,2% der Teilnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig (arbeitslos 64,0%) und zum Befragungszeitpunkt 22,8% (arbeitslos 59,3%). Insgesamt ist nach "Arbeit statt Sozialhilfe" nur wenigen Teilnehmern die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gelungen. Die Nettoeffekte der Förderung dürften sehr gering sein.

Tabelle 14.3.2  
**Erwerbsstatus der Teilnehmer nach Austritt aus "Arbeit statt Sozialhilfe"**

	sechs Monate nach Austritt zum Befragungszeitpunkt *	
	Anteil Teilnehmer in %	
Arbeitnehmer auf allgemeinem Arbeitsmarkt	14,3%	19,2%
selbstständig	0,9%	3,6%
in Beschäftigungsmaßnahme	8,7%	6,0%
in Ausbildung/Qualifizierung	7,4%	5,2%
arbeitslos	64,0%	59,3%
sonstiges	4,7%	6,7%
<b>gesamt</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\* mindestens zwölf Monate nach Austritt  
Quelle: Teilnehmerbefragung IfS/FBAE

In ihren Ergebnissen hatten die "Arbeit statt Sozialhilfe"-Projekte damit überwiegend sozialpolitischen Charakter, indem sie die materielle Position der Teilnehmer verbesserten, ihnen Ansprüche auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit verschafften und zur persönlichen Stabilisierung beitrugen, wie die positive Beurteilung durch die Teilnehmer zeigt. Letzteres dürfte sich positiv auf die Aufrechterhaltung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ausgewirkt haben. Darüber hinaus bestand die Rolle von "Arbeit und Sozialhilfe" in der Integration von Spätaussiedlern, die in den Jahren 2000 und 2001 mehr als ein Drittel der Teilnehmer stellten.

### **14.3.5 Maßnahme 4.3.1 - Lebenslanges Lernen**

Die Förderung aus der Maßnahme 4.3.1 (Politikfeld C) konzentrierte sich in den Jahren 2000 bis 2002 stark auf den Übergang von der Schule in den Beruf, wobei die Förderung eines umfangreichen Modellversuchs "Sozialarbeit an berufsbildenden Schulen" im Vordergrund stand. Die Themenbereiche "IuK in der Weiterbildung", "Vernetzung" und "Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung" wurden hingegen in den ersten drei Jahren nicht in die Förderpraxis umgesetzt, sieht man von der Förderung der Qualifizierungskoordinatoren ab. Die Bilanzierung der Umsetzung des ESF im Politikfeld C sieht allerdings dann günstiger aus, wenn auch die 2003 neu in Kraft tretende Richtlinie zur Förderung des lebenslangen Lernens sowie die regionalen

Bildungsnetzwerke berücksichtigt werden, die aus anderen Maßnahmen kofinanziert werden, thematisch aber der Maßnahme 4.3.1 zugerechnet werden können.

Die bei Kammern und Verbänden angesiedelten Qualifizierungskordinatoren sind ein wichtiges Instrument, um den Fachkräftebedarf in Thüringen frühzeitig zu erkennen und auf diese Weise die Arbeitsmarktpolitik nachfragegerecht auszurichten. Die Koordinatoren (insgesamt 19 Stellen) erheben auf dem Weg der Betriebsbefragung den Fachkräfte- und Qualifizierungsbedarf und tragen über ihre Kontakte zu Arbeitsamt und Bildungsträgern zur Deckung des Bedarfs bei. Zugleich sollen sie den Institutionen der Förderpolitik allgemein verwertbare Hinweise zum Fachkräfte- und Qualifizierungsbedarf in den verschiedenen Branchen und Regionen und zu möglichen Defiziten in der Weiterbildungsförderung geben. Die durchgeführte Fallstudie ergab, dass dieser Aspekt der Arbeit der Koordinatoren noch nicht ausreichend entwickelt ist, da die Qualifizierungskordinatoren ihre Arbeit noch zu stark auf den jeweiligen Projektträger und die einzelnen Betriebe fokussieren. Die Einrichtung einer koordinierenden Servicestelle bei der GFAW hat hier aber bereits zu Verbesserungen geführt. Die Vereinheitlichung der Berichterstattung und die regelmäßige Auswertung der Ergebnisse erhöhen den Nutzen der Qualifizierungskordinatoren für die Förderinstitutionen des Landes.

#### **14.3.6 Maßnahme 4.4.1 - Förderung der Anpassungsfähigkeit**

Die Förderung der Anpassungsfähigkeit machte Ende 2002 lediglich 4,5% aller ESF-Bewilligungen und damit nicht einmal ein Drittel des Anteils aus, den die Maßnahme 4.4.1 nach den Zielwerten des OP haben soll (15,1%). Zugleich ist eine gewisse thematische Enge, d. h. die Konzentration der geförderten Projekte auf relativ wenige Themenfelder (insbesondere Sprachkurse, EDV-Kurse, Winterschulung in der Bauwirtschaft, Schweißerkurse, Ausbildung der Ausbilder) und auf Projekte mit kurzer Laufzeit festzustellen. In jüngerer Zeit sind thematische Anreicherungen wie die Weiterbildung im Bereich der Technologiecluster und die stärkere Zusammenarbeit mit den Hochschulen und Fachhochschulen festzustellen. Dennoch wurden die im Operationellen Programm gesetzten qualitativen Ziele bislang nur zum Teil abgedeckt.

In der Umsetzung der Maßnahme wurde ein deutlicher Schwerpunkt auf das Produzierende Gewerbe gelegt: 35,9% der Teilnehmer des Jahres 2002 kamen aus dem Verarbeitenden Gewerbe und 32,2% aus dem Baugewerbe. Projekte für Beschäftigte aus Gesundheits- und Sozialwesen wurden in den ersten drei Jahren de facto nicht gefördert.

Die Weiterbildungsprojekte und ihre Ergebnisse wurden durch die im Rahmen der Halbzeitbewertung befragten Teilnehmer und Unternehmen überwiegend positiv bewertet. Die Bewertung der methodischen und didaktischen Umsetzung lag in Berei-

chen, wie sie bei gut geplanten und durchgeführten Weiterbildungsprojekten zu erwarten sind. Die wesentlichen Wirkungen der Weiterbildung wurden von beiden Seiten in der Anpassung an die konkreten Erfordernisse des Arbeitsplatzes gesehen (94,0% der Unternehmen und 89,3% der Teilnehmer ganz oder voll zutreffend). Andere Wirkungen wie die Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit, die Übernahme einer anspruchsvolleren Tätigkeit oder gar die Einkommenssteigerung wurden weitaus seltener angegeben. Den allgemeinen Nutzen beurteilten 62,5% der Teilnehmer und 65,2% der Unternehmen als hoch oder sehr hoch. Dies sind Werte, die Untersuchungsergebnissen zur Weiterbildungsförderung anderer Bundesländer weitgehend entsprechen.

Auch die durchgeführten Befragungen verweisen aber auf den Bedarf, die Förderung der Anpassungsfähigkeit im Sinne der OP-Ziele fortzuentwickeln und thematisch anspruchsvoller zu gestalten: Immerhin 15,3% der abhängig beschäftigten Teilnehmer absolvierten die Weiterbildung ohne Unterstützung ihres Arbeitgebers. Und nur die Minderheit der befragten Unternehmen war in die Entwicklung der Weiterbildungsinhalte involviert. Nur selten wurde die Ausrichtung der Qualifizierung auf Struktur- und Prozessinnovationen in den Betrieben (z. B. Einsatz neuer Technologien, Multimedia, Innovationsvorhaben) festgestellt.

Tabelle 14.3.3  
**Wirkungen der Teilnahme an einer berufsbegleitenden Weiterbildung der Maßnahme  
 4.4.1 aus Sicht von Unternehmen und Teilnehmern**

	trifft voll zu	trifft teilwei- se zu	trifft nicht zu	Gesamt
	Anteil Befragte in %			
<b>Aus Sicht der Unternehmen:</b>				
Beschäftigte sind Anforderungen des Arbeitsplatzes besser gewachsen	63,8	30,2	6,0	100,0
Beschäftigte können flexibler eingesetzt werden	38,6	39,3	22,1	100,0
Aktuelle Kundenanforderungen können besser erfüllt werden	30,4	39,1	30,4	100,0
Motivation der Beschäftigten hat sich erhöht	28,4	47,0	24,6	100,0
Betriebliche Abläufe lassen sich besser optimieren	23,0	38,8	38,1	100,0
Beschäftigung in unserem Betrieb konnte gesichert werden	20,9	31,3	47,8	100,0
Betriebliches Leistungsspektrum kann erweitert werden	18,2	46,0	35,8	100,0
Vertrieb und Marketing konnten verbessert werden	17,7	26,2	56,2	100,0
Der Einsatz neuer Technologien wird unterstützt	14,5	32,1	53,4	100,0
Realisierung von Innovationsvorhaben wird unterstützt	5,5	29,9	64,6	100,0
<b>Aus Sicht der Teilnehmer</b>				
den Anforderungen des Arbeitsplatzes besser gewachsen	51,0	38,3	10,8	100,0
bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt	26,1	48,5	25,4	100,0
Arbeitsplatz ist sicherer geworden	16,7	29,3	54,0	100,0
konnte anspruchsvollere Tätigkeit/neue Aufgaben übernehmen	16,5	26,2	57,4	100,0
konnte Führungsaufgaben übernehmen	12,1	16,6	71,3	100,0
habe bessere Aufstiegschancen im Betrieb	9,1	24,2	66,7	100,0
Einkommen hat sich durch die Qualifizierung erhöht	4,9	6,6	88,5	100,0

Quelle: Unternehmens- und Teilnehmerbefragung IfS/FBAE

### **14.3.7 Maßnahme 4.4.2 - Förderung des Unternehmergeistes**

Während das OP für die Förderung des Unternehmergeistes ein breites Spektrum an Instrumenten der Qualifizierung, Beratung und finanziellen Förderung vorsieht, dominierten in der Praxis der Maßnahme 4.4.2 bislang eindeutig die finanziellen Hilfen für Existenzgründer (99,4% der aus der Maßnahme bewilligten ESF-Mittel). Die Existenzgründungshilfen des Freistaats Thüringen sind auf Frauen, Langzeitarbeitslose, junge Erwachsene, Behinderte sowie Hoch- und Fachhochschulabsolventen ausgerichtet. In den Jahren 2000 bis 2002 erhielten 9.316 Gründer finanzielle Hilfen aus dem ESF.<sup>79</sup> Damit wurden schätzungsweise knapp 20% aller Thüringer Gründer dieser Jahre in die Förderung einbezogen. In vier von fünf Fällen erfolgte die Förderung in Ergänzung zum Überbrückungsgeld der Bundesanstalt für Arbeit.

Auf Basis einer in der letzten Förderperiode erstellten Evaluationsstudie (siehe IfS/FBAE 2000b sowie ergänzend Wießner 1998, 2000) kann abgeschätzt werden, wie sich die mittelfristige Stabilität der geförderten Gründungen darstellt. Berücksichtigt man die seit 1999 erfolgten Veränderungen in den Förder- und Rahmenbedingungen, so ist davon auszugehen, dass drei Jahre nach der Gründung noch 60 bis 65% der selbstständigen Existenzen fortbestehen. Im Durchschnitt dürfte jeder zu diesem Zeitpunkt selbstständige Gründer 0,6 bis 0,7 weitere Personen beschäftigen. Dieser Wert liegt niedriger als die Förderergebnisse, die in der Vergangenheit für die Programme anderer Länder ermittelt wurden. Hier schlagen sich die Zielgruppenausrichtung sowie der bisherige Verzicht Thüringens nieder, Branchen mit geringer Erfolgswahrscheinlichkeit der Gründung aus der Förderung auszuschließen.

### **14.3.8 Maßnahme 4.5.1 - Spezifische Förderung der Chancengleichheit**

Die Umsetzung der chancengleichheitsspezifischen Förderung kam in den ersten drei Jahren nur recht langsam voran. Finanziert wurden 79 Qualifizierungsprojekte sowie 881 Förderfälle der Richtlinie "Existenzgründungshilfen" (Gründungen von Frauen ab 40 Jahren und von Hochschulabsolventinnen). Geht man von den anspruchsvollen Zielen des Programms aus, werden zudem qualitative Defizite deutlich. Offensichtlich hat die spezifische Förderung bei den Trägern noch keine hinreichende Resonanz gefunden; zudem wirkten sich wohl Probleme bei der Gewinnung von Kofinanzierung aus. Unter den geförderten Qualifizierungsprojekten dominierten in den ersten Förderjahren Qualifizierungsmodule, die im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Hinsichtlich der Verwertbarkeit der erworbenen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt sind viele dieser Projekte eher skeptisch zu beurteilen.

---

<sup>79</sup> Einschließlich der aus der Maßnahme 4.5.1 finanzierten Förderfälle.

Einige der geförderten Projekte waren umfassend auf die Zielstellungen des Politikfelds E ausgerichtet, indem sie IuK-Kompetenzen bei Frauen, Existenzgründungen oder die Eingliederung von Berufsrückkehrerinnen und Alleinerziehenden in den Mittelpunkt stellten. Unter diesen Projekten ragt besonders das "Forum zu Fragen der Informationsgesellschaft, Technologie, Zukunfts- und IT-Berufen" (FrITZI) heraus. FrITZI verfolgt das Ziel, das Spektrum der von Mädchen gewählten Ausbildungsberufe zu verbreitern, insbesondere in Richtung gewerblicher, technischer und IT-Zukunftsberufe. Prinzipiell kann FrITZI nach der durchgeführten Fallstudie als ein sehr gelungenes Beispiel angesehen werden, Arbeitsmarktprobleme nicht durch auf einzelne Personen ausgerichtete Projekte, sondern durch eine Beeinflussung der Informationslage und der Einstellungen der Akteure des Arbeitsmarkts und des Bildungswesens zu bearbeiten.

#### **14.4 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen**

Soweit zum Zeitpunkt und mit den Mitteln der Halbzeitbewertung bereits zu erfassen, können die Ergebnisse, die mit der ESF-Förderung im Schwerpunkt 4 für die Entwicklung der Humanressourcen erzielt wurden, als beachtlich eingeschätzt werden. Unter quantitativen Gesichtspunkten sind vor allem die folgenden Beiträge hervorzuheben:

- die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung sowie die Förderung an der "2. Schwelle", die in erheblichem Ausmaß zur Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit beitrugen und durch die Ausbildung junger Fachkräfte die regionalen Humanressourcen verbesserten,
- die Förderung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern, die dem Entstehen und der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Gruppe entgegenwirkte und dazu führte, dass sich die Sozialhilfempfängerzahlen günstiger entwickelten als in anderen ostdeutschen Bundesländern,
- die Förderung von Existenzgründern, die den Austritt aus der Arbeitslosigkeit unterstützte und in einer erheblichen Zahl von Fällen zu tragfähigen neuen Unternehmen beitrug.

Unter qualitativen Gesichtspunkten sind vor allem die Förderinstrumente hervorzuheben, mit denen der Thüringer ESF in den Maßnahmebereichen 4.1 und 4.2 (Politikfelder A und B) von der aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik übergegangen ist. Dies betrifft die Unterstützung von Profiling und Assessment, die Förderung des unmittelbaren Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt nach Kurzzeitqualifizierung ("Thüringer Modelle"), aber auch individuell gestaltete Förderketten für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen. In den anderen Politikfeldern finden sich ebenfalls Projekttypen und Einzelprojekte, die als innovativ gelten können, insgesamt ist die Instrumentenentwicklung dort aber noch weniger weit vorangeschritten.

Mit Instrumenten wie den "Thüringer Modellen" konnten, das zeigt die durchgeführte Teilnehmerbefragung, erhebliche Integrationseffekte in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden. Anders sieht es bei "Arbeit statt Sozialhilfe"-Projekten aus, bei denen nur eine deutliche Minderheit der Absolventen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt fand. Hier schlugen sich die schlechte Situation auf den Thüringer Arbeitsmärkten, vermittlungshemmende Merkmale der Teilnehmer, aber auch die Grenzen der Wirksamkeit des Förderinstruments nieder. Niedrige Eingliederungsquoten nach "Arbeit statt Sozialhilfe" sind im Übrigen keine Besonderheit Thüringens, sondern wurden auch für vergleichbare Förderungen in anderen ostdeutschen Bundesländern ermittelt. „Arbeit statt Sozialhilfe“ ist insofern vor allem als sozialpolitisches Instrument der Integration zu bewerten.

Die Projekte der berufsbegleitenden Weiterbildung wurden von den befragten Teilnehmern und den beteiligten Unternehmen in Qualität und Nutzen positiv beurteilt. Legt man jedoch das Förderziel der Anpassungsfähigkeit an den technologischen und wirtschaftlichen Wandel und die hierzu im OP benannten Einsatzfelder zugrunde, ist das thematische Spektrum noch zu schmal, der Anteil anspruchsvollerer Projekte noch zu gering und die Weiterbildung noch zu wenig mit Innovationsprozessen in den Betrieben verbunden.

Nach den Ergebnisanalysen der Halbzeitbewertung bedarf es in der zweiten Hälfte der Förderperiode keiner grundlegenden Veränderung der Strategie für die Entwicklung der Humanressourcen. Die Strategie ist in ihren wesentlichen Bestandteilen weiterhin tragfähig. Die ESF-Förderung sollte an der Ausrichtung auf die Erhöhung der Eingliederungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie an der Stärkung der regionalen Humanressourcen festhalten. Was die Umsetzung der Strategie in das konkrete Förderinstrumentarium des Landes angeht, könnte der Beitrag der ESF-Förderung zu den Humanressourcen in der Region noch stärker profiliert werden.

Thüringen setzt einen erheblichen Anteil seiner ESF-Förderung gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit oder gemeinsam mit den Kommunen um. Insofern ist der ESF im Freistaat in besonderem Maße von den Veränderungen betroffen, die sich in der Arbeitsmarktpolitik des Bundes vollziehen (Gesetzgebung infolge der „Hartz-Kommission“, Verringerung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für aktive Instrumente, neue Geschäftspolitik der Bundesanstalt). Insbesondere die beabsichtigte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dürfte Änderungen im Förderinstrumentarium des ESF und eventuell auch in den finanziellen Gewichtungen der Maßnahmebereiche erforderlich machen. Wie der Anpassungsbedarf ausfallen wird, hängt jedoch vom noch laufenden bundespolitischen Entscheidungsprozess ab. Konkrete Empfehlungen sind zur Zeit nur schwer möglich. Auf dem jetzigen Erkenntnisstand geht die Halbzeitbewertung davon aus, dass es weiterhin einen erheblichen Bedarf für die Förderung von Arbeitslosen aus dem ESF geben wird. Thüringen sollte sich dabei auch zukünftig mit der ESF-Förderung auf Instrumente der Qualifizierung und Aktivierung konzentrieren.

Unabhängig von Reaktionen auf die weiteren arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen des Bundes sind nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung in der zweiten Hälfte der Förderperiode gewisse Anpassungen in der Ressourcenallokation („Policy-Mix“) und im Förderinstrumentarium des ESF sinnvoll. Was die Mittelverteilung auf die Maßnahmebereiche und Maßnahmen anbelangt, sind die folgenden Anpassungen zu empfehlen:

- Innerhalb des Maßnahmebereichs 4.4 sind Umschichtungen von der Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.4.1) zur Förderung des Unternehmergeistes (Maßnahme 4.4.2) erforderlich. Für die Förderung der Anpassungsfähigkeit sollte aber ein Mittelanteil verbleiben, der deutlich über dem bisherigen Anteil der Maßnahme 4.4.1 an der ESF-Förderung liegt.
- Innerhalb des Maßnahmebereichs 4.1 sollten die Mittel für die Prävention der Jugendarbeitslosigkeit in Maßnahme 4.1.1 aufgestockt werden; dies gebieten sowohl die aktuellen Ausbildungsprobleme als auch die Schlüsselrolle dieser Maßnahme für die Humanressourcenentwicklung in Thüringen.
- Bei der chancengleichheitsspezifischen Förderung des Maßnahmebereichs 4.5 ist eine Reduzierung des Mittelanteils vertretbar, wenn im Gegenzug eine qualitative Fortentwicklung der Förderung erfolgt.

Hinsichtlich der Förderinstrumente ergeben sich aus der Halbzeitbewertung zum ESF die folgenden Empfehlungen:

- Um die berufliche Erstausbildung in der erforderlichen Quantität und Qualität zu sichern (Maßnahme 4.1.1), bedarf es weiterhin der Förderung außerbetrieblicher (d. h. betriebsnaher und vollzeitschulischer) Ausbildungsplätze. Diese sollten aber noch stärker auf Berufe konzentriert werden, in denen zukünftig von Fachkräftebedarf auszugehen ist. Angesichts der weiteren Verschlechterung der Ausbildungssituation im Jahr 2003 sollte Thüringen zudem eine zeitlich befristete Wiederaufnahme der direkten Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze in Erwägung ziehen. Eine solche Förderung sollte sich allerdings auf spezifische Fördertatbestände beschränken (z. B. bestimmte Ausbildungsberufe, erstmals ausbildende Betriebe).
- Für die Qualifizierung von Arbeitslosen (Maßnahmen 4.1.2 und 4.2.1) existiert in Thüringen bereits ein sehr ausgefeiltes Förderinstrumentarium, das Weiterbildung mit Beratung und Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbindet. Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung ist es sinnvoll, beim konkreten Zuschnitt der Projekte die qualifikatorischen Aspekte zu stärken und so die Effektivität der Förderung zu erhöhen. Bereits ergriffene Schritte, zu anspruchsvolleren Inhalten und zu mehr extern anerkannten Zertifikaten zu gelangen, sollten fortgesetzt und verstärkt werden.

- Für die Förderung des lebenslangen Lernens (Maßnahmebereich 4.3) sieht das Operationelle Programm umfassende Ziele und vielfältige Einsatzbereiche vor. Insofern besteht die Gefahr, dass die Förderung in diesem Politikfeld stark durch eine Ansammlung von Modellprojekten geprägt wird. Aus Sicht der Halbzeitbewertung sollte überlegt werden, die Förderung auf einzelne Einsatzfelder zu konzentrieren. Hierfür bietet sich der das Thema "Übergang von der Schule in den Beruf" an, das bereits bislang im Politikfeld erheblichen Stellenwert hatte. Geprüft werden sollte eine stärkere Ausrichtung auf den Bereich der allgemein bildenden Schulen. Ein weiterer Schwerpunkt könnte die stärkere Einbeziehung der Hochschulen in die Weiterbildung sein sowie die Entwicklung und Erprobung von Instrumenten, die Forschung und Entwicklung mit Qualifizierung verbinden.
- Die Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.4.1) kann naturgemäß nur einen kleinen Teil der Beschäftigten und Unternehmen Thüringens unmittelbar erreichen. Insofern kommt es darauf an, mit der Förderung vor allem qualitative Impulse zu setzen. Die Anstrengungen, zu einer thematischen Anreicherung der Förderung und zu einer noch besseren Verbindung der Weiterbildung mit den betrieblichen Innovationsprozessen zu gelangen, sollten daher verstärkt werden. Hierzu könnten auch Ideenwettbewerbe oder Ausschreibungen beitragen, mit denen die Weiterbildungsförderung auf die aus Landessicht zentralen Themen gelenkt wird. Außerdem könnte im Gegenzug zu anspruchsvolleren Projektinhalten über eine Erhöhung der Fördersätze nachgedacht werden.
- Die Förderung von Unternehmensgründungen aus ESF-Mitteln (Maßnahme 4.4.2) sollte stärker auf diejenigen Gründer konzentriert werden, die voraussichtlich erfolgreich sind und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Zugleich sollte in Erwägung gezogen werden, einen höheren Anteil der Maßnahme als bislang für die Qualifizierung und Beratung von Gründern einzusetzen. Ein weiteres Einsatzfeld sollten Projekte zur Erhöhung von Gründungsbereitschaft und zur Verbesserung des Gründungsklimas darstellen, die sich an Schlüsselgruppen richten (Hochschüler, Schüler etc.).
- Vor dem Hintergrund der Ziele des Operationellen Programms ist für die chancengleichheitsspezifische Förderung (Maßnahmebereich 4.5) eine Erhöhung der Projektqualität anzustreben. Neben weiter verstärkten Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit, Information und Projektgewinnung könnte hierzu eine eigene Richtlinie beitragen. Darüber hinaus bieten sich auch in diesem Politikfeld Ideenwettbewerbe oder Ausschreibungen als Mittel zur Gewinnung anspruchsvollerer Projekte an.

## **15. Ländliche Entwicklung und Fischerei (SP 5)**

### **15.1 Ziele des Schwerpunktes**

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL/A), soll dazu beitragen, eine nachhaltige, leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte und umweltverträgliche Land- und Forstwirtschaft zu entwickeln, die regionale und gemeindliche Entwicklung zu fördern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Der EAGFL/A fördert Strukturreformen in Land- und Forstwirtschaft, die Entwicklung ländlicher Gebiete über Verbesserungen der Effizienz von Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für land- und forstwirtschaftliche Produkte sowie die Entwicklung des endogenen Potenzials in diesen Gebieten. Die operativen Maßnahmen des EAGFL/A im Schwerpunkt 5.1 „Produktionsstruktur“

- zielen auf die Investitionsförderung in landwirtschaftlichen Betrieben,
- unterstützen die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und speziell die Vermarktung von Qualitätserzeugnissen,
- stärken die Produktivität durch Weiterbildung,
- forcieren eine umweltschonende und nachhaltige Erzeugung.

Der Schwerpunkt 5.2 „Ländliche Entwicklung“ möchte den ländlichen Raum insbesondere durch Dorferneuerung, Flurbereinigung und Wegebau sowie durch Förderung kultureller und soziokultureller Einrichtungen und durch gezielte Aktivitäten zur Einkommensdiversifizierung stärken.

### **15.2 Übersicht über den Vollzug**

In der ersten Hälfte der Förderperiode wurden fast 14 Tsd. Förderfälle umgesetzt, die sich insbesondere auf die Maßnahmen A, O und I konzentrierten. Nachdem aufgrund der späten Genehmigung des OP für den Freistaat Thüringen die Förderaktivitäten zunächst stockend anliefen, hat sich inzwischen eine beachtliche Dynamik entwickelt.

Insgesamt wurden im Schwerpunkt in der ersten Hälfte der Förderperiode 2000-2002 rd. 233 Mio. € für die verschiedenen Maßnahmen ausgezahlt. Zudem sind noch etwa 1 Mio. € für Technische Hilfe zu beachten. In Hinblick auf die bewilligten öffentlichen Ausgaben können drei Gruppen differenziert werden:

- An der Spitze steht die „Maßnahme O, Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes“ mit rd. 165 Mio. €, gefolgt von „Maßnahme A, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ mit rd. 81 Mio. €.
- Ein zweite Gruppe von Maßnahmen bewegt sich im Intervall von rd. 27 Mio. € bis rd. 12 Mio. €. Dies sind die „Maßnahme K, Flurbereinigung“ (rd. 27

- Mio. €), „Maßnahme I, Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“ (rd. 18 Mio. €), „Maßnahme R, Förderung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur“ (rd. 17,8 Mio. €) und die „Maßnahme G, Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (rd. 12 Mio. €).
- Das niedrigste Niveau erreichen „Maßnahme P, Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen“ (rd. 1,7 Mio. €), „Maßnahme M, Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse“ (rd. 1,6 Mio. €), „Maßnahme T, Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und des Tierschutzes“ (1,3 Mio. €) und „Maßnahme C, Berufsbildung“ (0,6 Mio. €).

Insgesamt wurden Mittel in Höhe von rd. 327 Mio. € bewilligt. Bezogen auf die geplanten Gesamtausgaben in Höhe von 727 Mio. € liegt die durchschnittliche Bewilligungsquote bei 45 %. Bei den Maßnahmen O und K wurden 57 % bzw. 48 % der eingeplanten Mitteln bereits bewilligt. Diesen folgen die Maßnahmen I (42 %), A (40 %) und R (39 %). Unterdurchschnittlich ist die Bewilligungsquote bei den Maßnahmen T (22 %), G (19 %), P (13 %) und stark unterdurchschnittlich bei C (8 %).

## **15.3 Ergebnisse der Förderung**

### **15.3.1 Schwerpunkt Produktionsstruktur**

#### **15.3.1.1 Maßnahme A: Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben**

Im Rahmen der Maßnahme A werden mit Blick auf die Strategieschwerpunkte Effizienz bzw. Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz über die Förderrichtlinien 134 und 302 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben gefördert. Damit werden der umweltgerechte, integrierte Pflanzenschutz (RL 134), Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Unterstützung der Tierhaltung (RL 302 Teil A) sowie Investitionen landwirtschaftlicher Unternehmen zur Verbesserung der Umwelt, des Tierschutzes und der Tierhygiene (Richtlinie 302 Teil B) unterstützt. Die Beihilfen sollen die Anpassung an sich ändernde Marktgegebenheiten und politisch gesetzte Bedingungen erleichtern. Bezogen auf die Zahl der Förderfälle und die verausgabten Mittel dominierte in der ersten Hälfte der Förderperiode die Unterstützung von Investitionen mit der Stoßrichtung Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzsicherung und Tierhaltung (RL 302 Teil A). Hier waren 1.324 Förderfälle zu verzeichnen. Bewilligt wurden bisher knapp 69 Mio. €. Das Gesamtinvestitionsvolumen lag bei rund 192 Mio. €, so dass mit den bewilligten Mitteln et-

wa das 1,8fache an privaten Investitionsausgaben angestoßen wurde. Die Fördermittel wurden weitgehend zur Rationalisierung und zum Umbau bestehender Anlagen sowie für Maschinen und Geräte zur Grundfütterernte und für nachwachsende Rohstoffe eingesetzt. 27 % der geförderten Investitionen waren den „grünen Investitionen“ zuzurechnen. Zur Verbesserung der Umwelt, des Tierschutzes und der Tierhygiene (Richtlinie 302 Teil B) sind 313 Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 33 Mio. € bezuschusst worden. Es wurden knapp 12 Mio. € zur Unterstützung bewilligt. Der Hebeleffekt liegt somit bei ca. 1,8. Die getätigten Investitionen sind vollständig als „grüne Investitionen“ anzusehen. Im Vordergrund standen Maßnahmen, die die Ausbringungstechnik für Gülle und Stalldung verbesserten und Lagerkapazitäten für tierische Exkrememente erhöhten. Herausgehobene Bedeutung hatte auch die Umstellung der Haltungsverfahren von Legehennen. Der umweltgerechte, integrierte Pflanzenschutz wurde in 208 Fällen unterstützt. Das gesamte Investitionsvolumen erreichte rund 5,3 Mio. €. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um Investitionen in die Pflanzenschutztechnik und in Instrumente zur Schaderregerprognose. Bewilligt wurde etwa 1 Mio. €. Mit diesen Mitteln wurde etwa das 4,2fache an privaten Investitionen angestoßen.

Die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben dient vor allem der Einkommenssicherung, der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und dem Umwelt- und Tierschutz. Betriebswirtschaftliche Effekte und Umweltschutzeffekte der Förderung lassen sich kaum anhand von Wirkungsindikatoren belegen, weil der Zusammenhang zwischen diesen Effekten und der einzelbetrieblichen Förderung nicht aufgezeigt werden kann. Rationalisierungsinvestitionen werden die Einkommenssituation eines Betriebes verbessern und es können bei vielen Investitionen umweltentlastende Wirkungen vermutet werden, weil grundsätzlich umweltschützende Vorhaben (etwa betreffend die Lagerstätten für Gülle und Stalldung sowie innovative Pflanzenschutztechniken) und umweltentlastendes Verhalten unterstützt werden. Tierschutzeffekte zeigen sich in einer abnehmenden Käfighaltung von Legehennen.

### **15.3.1.2 Maßnahme C: Fort- und Weiterbildung**

Für diese Maßnahme wurden bisher knapp 600.000 € bewilligt. Insgesamt haben in der ersten Hälfte der Förderperiode 4.367 Personen an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen. Betrachtet man die Gesamtzahl der in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen im Freistaat Thüringen (etwa 25 Tsd. im Jahre 2001), haben rund 18 % eine Weiter- und Fortbildungsmaßnahme besucht. 482 Lehrgänge (≈ 48 %) zielten auf die Qualifikation zur Führung landwirtschaftlicher Betriebe ab. 386 Lehrgänge (≈ 39 %) bereiteten auf eine qualitative Neuausrichtung vor; 132 Lehrgänge (≈ 13 %) wurden für den Bereich Produktionsverfahren angeboten. Bei den Ergebnissen der Förderung ist hervorzuheben, dass knapp die Hälfte aller Teilnehmer Lehrgänge besucht hat, die zertifizierte Abschlüsse vermittelten. Rund 25 % (= 1.115) aller Teilnehmer waren Eigentümer. Somit konnte ein für die

wirtschaftliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe besonders relevanter Personenkreis angesprochen werden. Die Strategie und Instrumente der Weiterbildung sind konzeptionell einerseits eine gelungene Umsetzung der Zielsetzungen im Schwerpunkt 5 des OP, andererseits ist der Abruf stark unterdurchschnittlich, weil u.a. ursprünglich verpflichtende Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Thüringer KULAP nicht in das OP übernommen werden konnten.

### **15.3.1.3 Maßnahme G: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Innerhalb der Maßnahme G wird die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse unterstützt. Über Förderrichtlinien wurde zum einen die Errichtung von Anlagen zur Gewinnung von nicht-raffinierten Pflanzenölen für Non-Food-Erzeugnisse bezuschusst (Richtlinie 367).<sup>80</sup> Zum anderen erfolgte eine Förderung von Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung (Richtlinie 378). Nicht nachgefragt wurden bisher Förderangebote aufgrund des Marktstrukturgesetzes und speziell für regional oder ökologisch erzeugte Produkte (ebenfalls Richtlinie 378). Im Förderzeitraum gab es für drei Anlagen zur Gewinnung nicht-raffinierter Pflanzenöle finanzielle Unterstützung. Bewilligt wurde rund 1 Mio. €. Das förderfähige Investitionsvolumen lag bei knapp 2,7 Mio. €, das Gesamtinvestitionsvolumen wurde nicht ausgewiesen. Mit jedem € Zuschuss wurde somit – bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen – rund das 1,5fache an Investitionen angestoßen. Bei der Marktstrukturverbesserung waren 35 Förderfälle zu verzeichnen. Es dominierten Investitionen zur Ausrichtung der Erzeugung an der Marktentwicklung (10), zur Verbesserung oder Rationalisierung der Vermarktungswege und Verarbeitungsverfahren, zur Verbesserung der Aufmachung und Verpackung und zur Verbesserung und Überwachung der Qualität (insgesamt 16). Vom Investitionsvolumen her dominierte mit knapp 28 % ebenfalls der Bereich „Ausrichtung der Erzeugung an der Marktentwicklung“. Es folgten die Anwendung neuer Techniken, Maßnahmen zur Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen und Umweltschutzmaßnahmen. Förderfähig waren Investitionen in Höhe von rund 31 Mio. €. Bewilligt wurden bisher fast 11 Mio. €. Mit diesen Mitteln wurde etwa das 1,9fache an förderfähigen Investitionen angestoßen. Von den gesamten Investitionen sind 14 % den „grünen Investitionen“ zuzuordnen.

Die bislang relativ geringe Nachfrage nach Fördermitteln kann auf BSE-Folgewirkungen und sich verändernde Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Die Wirkungen der Förderrichtlinie 378 können prinzipiell anhand von sehr differenzierten Erhebungsbögen in der Form eines Vorher-Nachher-Vergleichs dargestellt werden. Allerdings ist die Zuverlässigkeit der Angaben in den Bögen noch unzureichend gewährleistet.

---

<sup>80</sup> Diese Förderung ist im OP dem Bereich „ländliche Entwicklung“ zugeordnet.

#### **15.3.1.4 Maßnahme I: Stimulierung der Nachfrage nach Holz und rationelle Nutzung des Forstes (Wegebau)**

Im Maßnahmenbereich I verfolgt die Förderung das Ziel, zum einen über die Stimulierung der Nachfrage nach Holz, zum anderen über die rationelle Nutzung des Forstes (Wegebau) die Forstwirtschaft des Freistaates zu fördern. Diese Anliegen werden durch die beiden Förderrichtlinien 133 und 304 kohärent und wirksam umgesetzt. Darüber hinaus ergänzen sie sich gut mit Maßnahmen der GAK. Im Evaluationszeitraum 2000 – 2002 wurden im Rahmen der Förderrichtlinie 133 „Förderung der Vermarktung und Verarbeitung von Holz und Förderung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung“ und RL 304 (Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) rund 17 Mio. € ausgegeben, wobei rund 15 Mio. € auf Maßnahmen der RL 304 entfielen.

Bei der Förderung von Verarbeitung, Vermarktung und energetischer Verwertung wurden insgesamt 112 Unternehmen unterstützt. Mit 63 % der Förderfälle dominierten Verarbeitung und Vermarktung, der Rest entfiel auf die Unterstützung der energetischen Verwertung von Holz. Die Förderung konzentrierte sich auf die Maschinenförderung bei der Holzernte, die Anlagenförderung bei der energetischen Verwertung sowie die Unterstützung von Sägewerken. In der gesamten ersten Hälfte der Förderperiode wurde ein Investitionsvolumen von ca. 9,5 Mio. € mobilisiert. Bezogen auf die insgesamt in der ersten Förderperiode bewilligten Mittel in Höhe von 2,7 Mio. € beläuft sich der Hebeleffekt auf 2,5. Neben Rationalisierung soll primär auch der Holzabsatz gefördert werden. Er stieg bezogen auf das Jahr 2000 um rund 34 % an. Gleichzeitig stiegen die Erlöse deutlich um rund 45 %. Schließlich hat die Förderung maßgeblich die Auslastung des natürlichen Nutzungspotenzials der Wälder des Freistaates Thüringen erhöht. Diese stieg von 52 % im Jahre 2000 auf 75 % im Jahr 2002 und dokumentiert eine Entwicklung hin zu mehr Nachhaltigkeit.

Im Rahmen der RL 304 wurden 2.605 Fördermaßnahmen ergriffen. Im Vordergrund stand die Förderung von Jungbeständen mit 1.525 Fällen ( $\approx$  59 %), dann folgten Waldumbaumaßnahmen (568 Fälle bzw.  $\approx$  22 %). Das Investitionsvolumen insgesamt lag bei rund 20 Mio. € und wurde zu 65 % von privaten Investoren getragen. Die Anstoßwirkung lag bei etwa 0,36. Investitionen im Wegebau dominierten mit ca. 14,5 Mio. € die Ausgaben. Dies entspricht rund 70 % des Investitionsvolumens. Ihnen folgten Investitionen in Jungbestände mit etwa 16 % und Waldumbau (= „grüne Investitionen“) mit 14 %. Primärziele der realisierten Förderung sind die Produktivitätssteigerung im Zuge des verbesserten Wegebbaus sowie Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsgewinne. Im Interesse des Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsanliegens sind vor allem die Flächen des geförderten Waldumbaus und die Jungbestandsflächen hervorzuheben. Rund 92 % der insgesamt geförderten Flächen entfielen auf die Jungbestandsflächen, gefolgt von Waldumbau- und Nachbesserungsflächen. In der ersten Förderperiode belief sich die naturnah umgebaute Waldfläche auf insgesamt 415 ha und eine Fläche von knapp 5 Tsd. ha mit stabilisierten Jungbeständen wurde

geschaffen. Gemessen an der gesamten Forstfläche im Jahre 2002 (rd. 540 Tsd. ha) haben die Jungbestandsfläche und die Waldumbaupfläcbe zum Ende der Förderperiode deutlich zugenommen. Insgesamt erreichen die Waldumbaupfläcbe und die Jungbestandsfläche am Ende der ersten Hälfte der Förderperiode einen Anteil von knapp 1 % an der gesamten Forstfläche.

Über die gesamte Förderperiode hinweg wurden 547 km forstwirtschaftliche Wege geschaffen. Die dadurch erschlossene Fläche beläuft sich auf knapp 35 Tsd. ha. Im Zuge des forstwirtschaftlichen Wegebbaus verändern sich die Transportentfernungen und -kosten. Durch die Förderung konnten diese Wege um rund 270 km verkürzt werden. Damit verbindet sich nicht nur ein Rückgang der Transportkosten, sondern auch die mit dem Transport verbundenen Umweltbelastungen sind durch Wegeeinsparungen gesunken.

### **15.3.2 Schwerpunkt ländlicher Raum**

#### **15.3.2.1 Maßnahme K: Flurbereinigung**

In der ersten Hälfte der Förderperiode wurden insgesamt 89 Flurbereinigungsverfahren betreut, wobei 19 Verfahren auf § 56 LWAnpG (Landwirtschaftsanpassungsgesetz) beruhten. Insgesamt waren 32 Tsd. Eigentümer und 401 Unternehmen in Flurbereinigungsverfahren einbezogen. Diese große Teilnehmerzahl macht bereits die Komplexität und Vielschichtigkeit der Flurbereinigung deutlich. Von einer Flurbereinigungsfläche von insgesamt 66.497 ha entfielen knapp 400 ha auf Verfahrensgebiete nach § 56 LWAnpG. Der EAGFL/A hat im Bereich der Maßnahme K insgesamt in der ersten Hälfte der Förderperiode ein Investitionsvolumen in Höhe von knapp 36 Mio. € mobilisiert. Die bewilligten rd. 24 Mio. € erzeugten somit einen Hebeleffekt von etwa 0,5. Bei den gemeinschaftlich geschaffenen Anlagen dominierte der Wegebau mit einer Länge von 114 km im Zeitraum 2000 – 2002. Es folgten landschaftsgestaltende Anlagen mit einer Länge von 8 km und Gewässerausbaumaßnahmen mit einer Gesamtstrecke von etwa 6 km. Hervorzuheben sind auch die im Rahmen der Dorferneuerung geschaffenen 739 gemeinschaftlichen Anlagen.

Primärziel der Förderrichtlinie 359 ist die Forcierung von Flurbereinigungsverfahren und die Zusammenlegung von Flächen im Interesse einer höheren Effizienz landwirtschaftlicher Flächennutzung. Flurbereinigungsverfahren dauern in der Regel sehr lange, aber der Anstieg der Flächen alter Besitzstücke von durchschnittlich 0,42 ha im Jahre 2000 auf 0,61 ha in 2002 dokumentiert den Zusammenlegungseffekt, der sich bereits aus der Verabschiedung des Flurbereinigungsplans ergibt, ohne dass die Verfahren schon vollständig abgeschlossen sind. Bezogen auf die Situation zu Beginn der Förderperiode hat sich die Besitzstückrelation um immerhin 45 % verbessert.

### **15.3.2.2 Maßnahme M: Produktentwicklung und Qualitätssicherung**

Der Maßnahme M ist die Förderrichtlinie 368 zugeordnet. Die Mittelausschöpfung blieb bisher deutlich hinter den Planansätzen zurück, was auf kurzfristige Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und ausstehende Finanzierungszusagen für Kooperationsverfahren zurückzuführen ist. Im Förderzeitraum waren 108 Förderfälle zu verzeichnen. Unterstützt wurden vor allem Produktentwürfe und -entwicklungen sowie Qualitätssicherungssysteme (mit stark steigender Tendenz). Auf diese beiden Bereiche entfielen 72 % der geförderten Maßnahmen und 76 % der förderfähigen Ausgaben, wobei auch bei den Ausgaben die Bedeutung der Qualitätssicherungssysteme im Förderzeitraum deutlich zugenommen hat. Die privaten Ausgaben lagen bei 3,1 Mio. €. Bewilligt wurden knapp 1,6 Mio. €. Mit diesen Mitteln wurde folglich etwa das 1,0fache an privaten (förderfähigen) Ausgaben angeregt. Anhand einer Fallstudie bei einer Schlachtvieherzeugergemeinschaft und einem Schlachtzentrum konnte die Bedeutung der Förderung für Qualitätsverbesserungen und -sicherungen und die Erschließung von Auslandsmärkten gezeigt werden.

### **15.3.2.3 Maßnahme O: Dorferneuerung**

Über die Maßnahme O werden in Thüringen die Förderrichtlinien „Dorferneuerung“ (RL 130) und „Erhaltung und Stärkung des ländlichen Raums“ (RL 102) umgesetzt. Letztere fördert Dörfer und Vereine, wobei ein Investitionsvolumen von rund 7 Mio. € geschaffen worden ist. Der Löwenanteil der finanziellen Ressourcen floss mit 96 % der ausgegebenen Mittel in die Dorferneuerung, die rund 725 Dörfer bzw. Ortsteile fördert. Von der Förderung profitierten insgesamt rd. 260 Tsd. Einwohner. Dabei standen Infrastrukturinvestitionen (Straßen, Verkehr, Plätze, Leuchten, Gemeinschaftseinrichtungen), Investitionen in öffentliche und private Bausubstanz und sonstige Maßnahmen (z.B. Freizeit und Fremdenverkehr) im Vordergrund. Rund 58 % aller Maßnahmen zielten auf die Sanierung der Bausubstanz ab. Etwa 25 % der Aktivitäten in der Dorferneuerung konzentrierten sich auf Infrastrukturmaßnahmen. Die übrigen 17 % verteilten sich auf kleinere Förderfälle, wobei hier insbesondere die Betreuung von Zuwendungsempfängern mit 513 Maßnahmen ( $\approx 9\%$ ) hervorzuheben ist. Insgesamt wurde in der Maßnahme O ein Investitionsvolumen von rund 196 Mio. € mobilisiert, davon 189 Mio. € über die Richtlinie 130. Bezogen auf die über diese Richtlinie ausgezahlten Mittel in Höhe von rund 103,7 Mio. € ergab sich ein rechnerischer Hebeleffekt von 0,84. Die Anstoßwirkung entspricht in ihrer Größenordnung früheren Perioden. Betrachtet man die Struktur des Investitionsvolumens, ist die Dominanz öffentlicher Investitionen deutlich erkennbar. Sie erreichten mit rund 76 % im Jahre 2001 ihr Minimum, mit 83 % in 2000 ihr Maximum. Nicht für das gesamte, aber für das förderfähige Investitionsvolumen kann dessen Verteilung auf Infrastruktur, Bausanierung und sonstige Maßnahmen dargestellt werden. Die Rangfolge war durch die Dominanz der Infrastruktur, gefolgt von Bausanierungsmaßnahmen, charakterisiert. Die bauwirtschaftlichen Maßnahmen machten rund 58 % aller Maßnahmen aus, sie erreichten mit einem Ausgabenanteil von 17 % einen Anteil von

32 % an den förderfähigen Investitionen. Die Infrastrukturförderung konzentrierte 25 % aller Maßnahmen auf sich, schuf aber mit einem Ausgabenanteil von 74 % ein Investitionsvolumen von 114 Millionen €, was rund 63 % der förderfähigen Investitionen entsprach. Die wichtigsten Effekte der Förderung lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>81</sup>

- Durch Infrastrukturförderung wurden 143 Plätze saniert oder neu angelegt und 53 km innerörtlicher Straßen erneuert. Deutliche Fortschritte wurden bei der Verbesserung der Verkehrs-, der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sowie der Erhaltung der dörflichen Ortsstruktur erzielt.
- Im Bereich des Umweltschutzes wurden 5.321 qm Fläche entsiegelt, 8.186 qm Biotopflächen geschaffen und rund 2,7 km Gewässerstrecke saniert.
- 3.905 Wohn- und Nebengebäude wurden saniert. Im Zuge von Gebäudesanierungsmaßnahmen konnten beachtenswerte Energieeinsparungsmaßnahmen durchgesetzt werden.

Damit leistete die Dorferneuerung wirksame Beiträge zur Entwicklung ländlicher Räume.

Im Rahmen einer Evaluation wurden verschiedene Fallstudien und eine Befragung von 430 Bürgern und Unternehmen in Oberheldrungen durchgeführt, wobei die Rücklaufquote 17 % betrug. Fasst man die Ergebnisse zusammen, schätzen die Betroffenen die Ergebnisse der Dorferneuerung sowohl in Hinblick auf ihre Lebensqualität als auch in Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Bedingungen überwiegend positiv ein. Dorferneuerung stimuliert zudem durch Nachfrageimpulse überwiegend die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Thüringen und dort insbesondere in den Gemeinden und Landkreisen des Förderschwerpunktes. Dabei zeigt sich außerdem eine Komplementarität von öffentlichen und privaten Maßnahmen der Dorferneuerung. Wenn Verbesserungen von Seiten der Bürger gewünscht werden, dann insbesondere Verwaltungsvereinfachung und weniger Förderauflagen.

#### **15.3.2.4 Maßnahme P: Agrartourismus**

In der ersten Hälfte der Förderperiode wurden 145 Unternehmen unterstützt; 45 % davon waren landwirtschaftliche und 55 % nichtlandwirtschaftliche Betriebe. Der Ausbau, die Modernisierung und die Ausstattung von Übernachtungskapazitäten dominierten mit 124 Fällen das Fördergeschehen. Ihnen folgten 116 Maßnahmen im Bereich der touristischen Infrastruktur. Ein besonderer Schwerpunkt waren zudem Marketingprojekte, bei denen zielgruppenspezifische Angebote und Konzeptionen

---

<sup>81</sup> Bei diesen Angaben ist allerdings zu beachten, dass die Gesamtwirkungen aufgrund von Doppelzählungen auftreten, sobald sich Investitionen über mehrere Jahre erstrecken. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Flurneuordnungsämter wird von Seiten des TMNLU bei öffentlichen Projekten die Überzeichnung durch Doppelzählungen mit etwa 30 % angegeben, während bei privaten Maßnahmen die Überzeichnung mit rund 10 % zu Buche schlägt. Bei diesen Überschätzungen handelt es sich um Niveaueffekte, die den Vergleich zwischen Förderperioden bzw. zwischen den einzelnen Jahren nicht verzerren.

erarbeitet wurden. Es wurde ein Investitionsvolumen in Höhe von rund 2,6 Mio. € mobilisiert, was bei bewilligten Mitteln in Höhe von 1,7 Mio. € zu einem Hebeleffekt in Höhe von 0,58 führt. Bei den Investitionen dominierten Modernisierungsinvestitionen ( $\approx 44\%$ ). Ihnen folgten Investitionen in den Ausbau und die Ausstattung von Räumlichkeiten ( $\approx 32\%$ ), Grill-, Sport- und Freizeitmaßnahmen ( $\approx 12\%$ ) sowie touristische Infrastruktur ( $\approx 10\%$ ) wie Fahrrad- und Bootsverleih, Camping etc. Betrachtet man die Ergebnisse insgesamt, wurden bei der Modernisierung der Räumlichkeiten in den Dörfern Fortschritte erzielt und auch die touristische Infrastruktur hat sich weiterentwickelt. Der Auslastungsgrad der geförderten Ferienzimmer liegt mit maximal  $24\%$  allerdings unter der Durchschnittsauslastung der Kapazität in Thüringen in Höhe von rund  $32\%$

#### **15.3.2.5 Maßnahme R: Förderung des ländlichen Wegebaus**

Insgesamt wurden in der ersten Hälfte der Förderperiode 271 Förderfälle abgewickelt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass das Fördersystem die jeweils neuen Förderfälle eines Jahres nicht ausweist und es von daher zu einer leichten Überzeichnung der Aktivitäten kommt, wenn sich die Baumaßnahmen über mehrere Jahre erstrecken. Materiell wurde im Rahmen der Förderung des ländlichen Wegebaus ein Wegenetz mit einer Länge von 263 km geschaffen. Bei bewilligten Mitteln in Höhe von rund 18 Mio. € und einem Investitionsvolumen in Höhe von rund 25 Mio. € beträgt die Hebelwirkung etwa 0,28.

#### **15.3.2.6 Maßnahme T: Schutz der Umwelt und Tierschutz**

Die Maßnahme T zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes wird über die Förderrichtlinien 302 (Lohnunternehmen) und 196 umgesetzt. Mit 10 Förderfällen bei Lohnunternehmen wurden Investitionen betreffend die Ausbringungstechnik für Gülle und Stalldung unterstützt. Das gesamte Investitionsvolumen betrug ca. 2,4 Mio. €. Bewilligt wurden fast 1,1 Tsd. €, mit denen somit das 2,2fache an privaten Investitionen angeregt worden ist. Über die Richtlinie 196 werden landschaftspflegerische Maßnahmen und der Erwerb von Grundstücken innerhalb und außerhalb von Bodenordnungsverfahren unterstützt. Innerhalb von Bodenordnungsverfahren wurden 9 Grunderwerbe im Interesse des Naturschutzes und 6 Zuteilungen von Gehölzen bezuschusst. Bewilligt wurden Mittel in Höhe von 229 Tsd. €, so dass bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 261 Tsd. € jeder € an Zuschuss das 0,1fache an zusätzlichen Investitionen erzeugte.

### 15.3.3 Querschnittsziel Umwelt

Dem Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ mit Blick auf den Umweltschutz kommt im Vergleich zu den beiden anderen Querschnittszielen eine herausragende Bedeutung zu. Umweltschutz (verbunden mit Tierschutz und Hygiene) ist integraler Bestandteil des Operationellen Programms. Rund 100 Mio. € sind bei den geförderten Investitionen/Ausgaben dem Umweltschutz (inklusive Tierschutz und Hygiene) zuzuordnen. Bezogen auf die insgesamt geförderten Investitionen in Höhe von rund 511 Mio. € entspricht das einem Anteil von knapp 20 %. Der größte Teil der berücksichtigten Investitionen mit umweltrelevanter Wirkung wird über die Maßnahme A unterstützt. Hier sind knapp 78 % der geförderten umweltschutzrelevanten Investitionen/Ausgaben zu verzeichnen. Nimmt man die unter Maßnahme T gefasste Richtlinie 302 Teil B, Lohnunternehmen, dazu, steigt der Anteil auf 80 %. Damit dominiert das Agrarinvestitionsprogramm, also der Bereich (Förderrichtlinie 302), in dem bei Mittelknappheiten Investitionen in Bereichen des ökologischen Landbaus und des Gartenbaus – die beide in der SWOT-Analyse hervorgehoben sind – bevorzugt behandelt werden sollen. Die Abgrenzung ist allerdings weit, weil der Großteil dieser Beträge als grüne Investitionen ausgewiesen wird, ohne dass im Einzelnen zu erkennen ist, welche Maßnahmen dem Umweltschutz, dem Tierschutz und der Hygiene dienen.

Die Umweltschutzförderung über die Maßnahme A (und T) setzt bei den landwirtschaftlichen Betrieben und Lohnunternehmen an, also dort, wo Umweltbelastungen durch einzelwirtschaftliches Handeln erzeugt werden. Die Unterstützung dient der Minderung negativer Externalitäten (und, was anteilsmäßig nicht isoliert werden kann, dem Tierschutz, der Hygiene, der Energie- und Wassereinsparung sowie den nachwachsenden Rohstoffen). Isoliert werden können aus den Förderrichtlinien und den Indikatoren noch Maßnahmen zugunsten von Gewässern, zugunsten der Landschaft, von Biotopen, Wäldern und Pflanzen, die etwa 12 % der umweltrelevanten förderfähigen Investitionsausgaben umfassen und weitgehend der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden nachwachsende Rohstoffe. Ein geringer Teil der Mittel dient der umweltrelevanten Bildung und der Unterstützung ökologisch erzeugter Produkte in der Kette Produktion – Verarbeitung – Vermarktung. Auch diese Maßnahmen dienen zum Teil der Minderung negativer Externalitäten. Dieses Ziel (Belastungsminderung) dominiert damit deutlich die Ziele reduzierter Ressourcenverbrauch bzw. Bereitstellung öffentlicher Güter. Eine derartige Schwerpunktsetzung ist zur Zeit auch plausibel, da es gilt, Umweltbelastungen künftig zu reduzieren, etwa mit Blick auf den hohen Anteil kritisch belasteter Gewässer.

Diesen positiven Umwelteffekten der Förderung stehen negative Effekte gegenüber, die sich allerdings noch schwieriger quantifizieren lassen, und für die keine Wirkungsindikatoren vorliegen. Solche negativen Effekte können resultieren aus

- einer Exportorientierung der Landwirtschaft, weil die Umweltkosten des Verkehrs nur unzureichend zugerechnet werden,
- der Förderung des Tourismus, weil damit eine Zunahme des Verkehrs und der Bodenversiegelung verbunden sein kann,
- der Rationalisierung in der landwirtschaftlichen Produktion, die zu umweltbelastenden Intensitätssteigerungen führen kann (auf der anderen Seite aber auch die Umwelt entlasten kann, weil neue Techniken oft weniger umweltbelastend sind), der Rationalisierung in der landwirtschaftlichen Produktion,
- dem Wegebau, der zu einer weiteren Versiegelung führt.

Damit stellt sich ein Optimierungsproblem hinsichtlich der Umweltnutzung, wobei an dieser Stelle die Frage nicht beantwortet werden kann, in welchem Ausmaß eine solche Abwägung im Prozess der OP-Planung explizit erfolgt ist.

Umweltziele könnten zudem stärker bedient werden, wenn die Förderprogramme – auch solche, die nicht Teil des OP sind – unter diesem Aspekt besser aufeinander abgestimmt würden. Der relativ geringe Mittelabruf in der Maßnahme C (Bildung) ist nicht zuletzt darin begründet, dass die OP-Planung für die Förderperiode 2000 – 2006 nicht ausreichend berücksichtigte, dass der Programmteil D im „Programm zur Förderung von umweltgerechter Landwirtschaft, Erhaltung der Kulturlandschaft, Naturschutz und Landschaftspflege in Thüringen“ – KULAP – zum 01.01.2000 außer Kraft trat. Aufgrund gesetzlicher Rahmenbedingungen konnten die Regelungen des Teils D innerhalb des OP nicht vollständig aufgegriffen werden. Seitdem wird den am KULAP teilnehmenden Betrieben die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen zu umweltrelevanten Themen nur noch empfohlen. Die Bildungsangebote wurden jedoch nicht angenommen und in vielen Fällen konnte die Mindestteilnehmerzahl nicht erreicht werden. An diesem Beispiel zeigt sich auch generell die Problematik einer Zersplitterung von Rechts- und Verwaltungsstrukturen. Während die KULAP-Förderung dem EAGFL/G zugeordnet ist, sind viele andere umweltrelevante Maßnahmen im OP zu finden und damit dem EAGFL/A zugewiesen. Neben verschiedenen Rechtsgrundlagen bestehen auch verschiedene Verwaltungsstrukturen, wodurch eine Abstimmung von Förderprogrammen erschwert, wenn nicht gar behindert wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bereich Umweltschutz anteilmäßig in den Förderprogrammen gut repräsentiert ist. Die Schwerpunktsetzung auf den Bereich „Belastungsreduzierung“ ist angemessen. Ob sie ausreichend ist, um umweltpolitische Ziele zu erreichen, kann wegen der teilweise unklaren Zielformulierung, der nur beschränkt vorhandenen Indikatoren und vor allem der Langfristwirkungen von Maßnahmen an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Die Unterstützung dient nach Angaben aus dem Ministerium in der Regel dem Ziel, über gesetzliche Vorgaben hinauszugehen. In Ausnahmefällen unterstützt sie die Anpassung an gesetzliche Vorgaben, etwa bei der Art der Legehennenhaltung. Während die finanziel-

le Bedeutung vor allem anhand der „grünen Investitionen“ relativ gut abschätzbar ist, sind Realisierungseffekte und Wirkungseffekte nur ansatzweise abbildbar. Bei den Realisierungsindikatoren fehlt oft eine differenzierte Erfassung, welche Maßnahmen dem Umweltschutz dienen und in welcher Hinsicht sie dem Umweltschutz dienen (Boden, Wasser, Luft, Landschaft, Arten, Rohstoffe). Die Problematik der Wirkungsindikatoren ist weiter oben im Zusammenhang mit der Maßnahmenanalyse<sup>82</sup> bereits ausführlich dargestellt worden. Viele Wirkungen lassen sich nur längerfristig erkennen, und sie lassen sich oft (wie bei der Gewässerqualität) kaum auf einzelne Fördermaßnahmen zurückführen. Umso wichtiger ist es, in Zukunft über weitere Indikatoren als bisher zu verfügen, die umweltrelevante Verhaltensweisen abbilden (wie etwa vorhandene Indikatoren zu zertifizierten Unternehmen, Anzahl von Spritzungen, Technik der Gülleausbringung, umweltschonend behandelte Flächen usw.).

Ein Manko der Programmausgestaltung scheint in der teilweise mangelnden Abstimmung in Hinblick auf die Umweltschutzeffekte von Programminhalten untereinander zu liegen. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass durch die Vielzahl von Fördertatbeständen in der deutschen und europäischen Landwirtschaft und insbesondere durch die EAGFL/A und EAGFL/G-Förderung, diese Koordination von der Verwaltung kaum noch geleistet werden kann.

Der Freistaat Thüringen besitzt ein Umweltmonitoringsystem, dessen Datenbanken, obwohl teilweise noch im Auf- und Ausbau befindlich, bereits eine beachtliche Qualität besitzen. Es wird von der TLUG betrieben und umfasst auch das für den EAGFL/A relevante Umweltmonitoring. Es stellt auf der Basis Geographischer Informationssysteme (GIS) die Umweltinformationen für den Geschäftsbereich des TMLNU dar und deckt zudem die umweltrelevanten Kontextindikatoren ab. Die Indikatoren informieren im Detail

- über Eigenschaften sowie Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen Luft, Wasser und Boden,
- über den Zustand von Natur und Landschaft,
- über Vorkommen und Verbreitung von Arten in Flora und Fauna,
- und über alle Fakten, die aus Aktivitäten des Menschen in der Umwelt resultieren (Flächennutzung, Abfallwirtschaft, Tierbesatz u.ä.) Auskunft geben sollen.

Auf Grundlage der jeweiligen Einzelindikatoren werden der Zustand und der Entwicklung der Umweltqualität dargestellt. Vor dem Hintergrund der EAGFL/A Förderung sind insbesondere die Indikatoren zur Wasser- und Bodenqualität, Entwicklung der Naturschutzgebiete, ökologischer Landbau (Flächenanteile etc.) sowie Wald-

---

<sup>82</sup> Siehe Kapitel 8 dieser Studie.

schadensentwicklung relevant. Da zudem in diesen Teilbereichen die räumliche Dimension von besonderer Bedeutung ist, bietet die Einbindung des Umweltmonitoring in ein GI-System wesentliche Vorteile. Dieser Ansatz eignet sich insbesondere dafür, die langfristigen Umwelttrends im Freistaat und seinen ländlichen Gebieten zu dokumentieren. Die spezifischen Einzelwirkungen von Fördermaßnahmen können allerdings methodisch nicht separat erfasst werden, da die Qualitätsindikatoren des Thüringer Monitoringsystems sämtliche Einflüsse, die für die Qualitätsentwicklung der Umweltgüter relevant sind, reflektiert. Dies trägt zudem der Tatsache Rechnung, dass der Erhebungsaufwand hinsichtlich der individuellen Umwelteffekte einzelner Förderrichtlinien überproportional hoch und nicht durch zusätzliche Erkenntnisgewinne legitimiert wäre. Das Monitoring erhebt jedoch die notwendigen Daten, um zu einen die langfristigen Umwelteffekte auch der Förderung im Rahmen des EAGFL/A zu erfassen und ggfs. Anpassungen in der Förderpolitik zu ergreifen.

## 15.4 Bewertung und Empfehlungen

Welche Ergebnisse verbinden sich mit der Intervention des EAGFL/A und wie ist deren Wirksamkeit zu beurteilen? In Thüringen wurden in der ersten Hälfte der Förderperiode insgesamt fast 14 Tsd. Fördermaßnahmen im Rahmen des OP-Schwerpunktes 5 umgesetzt. Dabei wurden ca. 233 Mio. € ausgegeben; bewilligt wurden bereits rd. 327 Mio. €. Damit sind 32 % des geplanten Ausgabenvolumens ausgezahlt und 45 % bewilligt. Die Auszahlungsquote dokumentiert den etwas schleppenden Anlauf aufgrund der relativ späten Genehmigung des OP. Die vor diesem Hintergrund beachtliche Bewilligungsquote und die Mittelabflüsse in den zentralen Bereichen wie Dorferneuerung und Investitionsförderung in der Land- und Forstwirtschaft dokumentieren, dass die EAGFL/A-Förderung gut angelaufen ist. Sie hat insgesamt bereits ein förderfähiges Investitions- und Ausgabenvolumen von rund 558 Mio. € induziert.

Auf der Basis eines Multiplikatoransatzes wurden Beschäftigungseffekte der EAGFL/A-Förderung ermittelt;<sup>83</sup> diese sollen in allen neuen Ländern einheitlich berechnet werden. Danach ergeben sich für die Maßnahme A 1.063 gesicherte Arbeitsplätze. Für die übrigen Maßnahmen werden entsprechend der Ergänzung zur Programmplanung<sup>84</sup> Beschäftigungseffekte in Form von Personenjahren errechnet, die sich zu 5.604 Personenjahren addieren. Zudem wurden im Rahmen des Begleitsystems auf der Basis von Unternehmensangaben bei der Maßnahme P (Diversifizierung der Tätigkeiten) insgesamt 24 geschaffene (davon 20 Frauenarbeitsplätze), bei der Maßnahme G (Verbesserung der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte) 2.008

---

<sup>83</sup> Zu den Grundlagen siehe Grosskopf/Altmann (1994), S. 54. Zur aktuellen Berechnung siehe TMWAI (2001), Ergänzung zur Programmplanung, S. 161. Siehe auch TMWAI (2003), S. 83 ff.

<sup>84</sup> Siehe TMWAI (2001), S. 161.

gesicherte (davon 45 % Frauenarbeitsplätze) und bei der Maßnahme I (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) 353 gesicherte sowie 41 geschaffene Arbeitsplätze erfasst.

Insgesamt setzen die verschiedenen Maßnahmen die strategischen Zielsetzungen des EAGFL/A im Rahmen des OP Thüringens um. In Zukunft sollten Förderstrategie und -maßnahmen weiterentwickelt werden, denn sowohl beim Schwerpunkt „Produktionsstruktur“ als auch beim Schwerpunkt „Ländlicher Raum“ ist die strategische Orientierung auf Wachstums- oder Ausgleichsziele bereits im OP nicht immer eindeutig.

Strategische Ziele der Förderung im Rahmen des EAGFL/A können einerseits auf die Korrektur von Marktversagenstatbeständen und Wachstum, andererseits auf Ausgleich ausgerichtet sein, wobei allerdings auf der Ebene der verschiedenen Maßnahmen beide Ansätze nicht immer klar separiert werden können:

- Auf Marktversagenstatbestände reagiert etwa die Vermarktungsförderung, wenn beispielsweise nachhaltig produzierte Produkte der Landwirtschaft aufgrund von Informationsasymmetrien nicht oder nur unterdurchschnittlich nachgefragt werden. EAGFL/A-Förderung, die hier die Entwicklung von Marken, Labelling und anderen Formen des Marketing unterstützt, fördert die Effizienz der Marktwirtschaft und dient wirtschaftlicher Entwicklung und dem Wachstum. Dies gilt im Übrigen auch für die durch den EAGFL/A geförderte Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter.
- Während die Begründung mit Blick auf Marktversagenstatbestände auf das gesamtwirtschaftliche Effizienzanliegen abstellt, zielen weitere wachstums- und auch ausgleichsorientierte Politikmaßnahmen auf die Umsetzung regional orientierter gesellschaftspolitischer Ziele. In der Praxis der Europäischen Strukturfonds steht nicht das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel im Vordergrund, sondern es sollen vielmehr Regionen entwickelt und an den Stand der wachstumsstarken Mitgliedstaaten herangeführt werden. In diesem Sinne ist die Politik der Strukturfonds grundsätzlich kohäsionsorientiert. Kohäsion kann aber instrumentell einerseits durch die gezielte Förderung des Wachstums in entwicklungsschwachen Räumen, andererseits durch ausgleichsorientierte Transferzahlungen umgesetzt werden.

Eine eher ausgleichs- und transferorientierte Strategie konzentriert sich darauf, den betroffenen Regionen und ihren Akteuren einen Nachteilsausgleich durch Umverteilung zu ermöglichen. Da umverteilungsorientierte Ansätze kaum die Kräfte stärken, die Wachstum, Innovation und nachhaltige Entwicklung forcieren, belasten sie nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig die öffentlichen Haushalte, da aufgrund der fehlenden Mobilisierung des endogenen Potenzials ländlicher Räume kein Aufhol-, Konvergenz- oder Kohäsionsprozess stattfindet. Vor diesem Hintergrund ist eine an nachhaltigem Wachstum orientierte Strategie sinnvoller als rein ausgleichs- und umverteilungsorientierte Maßnahmen. Insbesondere im Interesse von Wachstum und

Entwicklung geht dies mit der Empfehlung einher, die Förderung zu vereinfachen und zu konzentrieren, um Tendenzen in Richtung auf eine „Gießkannenförderung“ zu stoppen. Zwar erhielten beispielsweise in der laufenden Förderperiode nur rd. 40 % der Betriebe im Rahmen des Agrarinvestitionsprogramms (AIP) Unterstützung, bezieht man jedoch die 1999 geendete Förderperiode mit ein, sind es bereits 80 % der Betriebe, die bisher gefördert wurden.

Die Tendenz zur „Gießkannenförderung“ ergibt sich generell in den alten und neuen Bundesländern in der Agrarpolitik zum einen daraus, dass ein extrem breiter Katalog von Fördermöglichkeiten in der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999, der in der Reihenfolge der Buchstaben a bis v (!) mehr oder weniger alles im ländlichen Raum und in der Agrarwirtschaft für förderfähig deklariert, Mitnahmeeffekte in den Fördergebieten auslöst. Zum anderen werden ergänzend zur Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 zahlreiche Förderprogramme deshalb entwickelt, um bisher nicht geförderte Tatbestände förderfähig zu machen. So werden beispielsweise gezielt Programme konzipiert, um im Rahmen des EAGFL/G nicht förderfähige Vorhaben dennoch subventionieren zu können. Dies führt tendenziell dahin, dass zwar einzelne Programme selektiv sind, die Gesamtheit der Programme allerdings nicht mehr. Zudem sind die positiven und negativen Wechselwirkungen (Synergien) überhaupt nicht mehr erfassbar und beherrschbar. Vor diesem Hintergrund ist sowohl bei den verschiedenen Maßnahmen des EAGFL/A als auch bei den übrigen agrarpolitischen Förderungen des Freistaates zu empfehlen, in Hinblick auf die zentralen Ziele selektiver aus dem Maßnahmenbündel der EAGFL/A-Förderung auszuwählen und Fördertatbestände nicht noch weiter auszudehnen. Dabei sollte die Unterstützung von Vorhaben im Vordergrund stehen, die in Hinblick auf die Ziele des EAGFL/A, aber auch auf die Entwicklungsziele der Strukturfonds generell die höchste Relevanz besitzen. Vor diesem Hintergrund müsste dem Wachstumsanliegen ein stärkeres Gewicht eingeräumt werden. Dies berührt nicht den Kern der Förderpolitik des EAGFL/A im Freistaat Thüringen, denn hier dominieren Investitions- und Infrastrukturförderung, aber die noch vorhandenen Förderungen, die in einem geringen Umfang investiven Charakter tragen und stärker private Haushalte oder Vereine im ländlichen Raum unterstützen, wären davon betroffen.

Schließlich sollte die maßnahmenübergreifende Koordination zur Sicherstellung von Komplementär- und Synergieeffekten verbessert werden. Und zwar zwischen den Fachreferaten des TMLNU, aber auch vor Ort, indem dort nicht nur die Maßnahmen im Rahmen der Dorferneuerung (Dorfentwicklungsplanung, Abstimmung mit der Flurbereinigung), sondern alle im Raum wirksamen Fördermaßnahmen koordiniert und abgestimmt werden. Mit einer solchen Regionalisierung der Förderstrategie könnten dezentral Synergieeffekte erzielt und es könnte einer in Maßnahmen fragmentierten Förderpolitik entgegengewirkt werden.

## 16. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Strukturfonds

Mit den Strukturfondsmittel sind sowohl Nachfrageimpulse, die kurzfristig die Nachfrage in der Förderregion ausweiten, als auch angebotsseitige Wirkungen verbunden, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Fördergebietes erhöhen. Das Ziel der Strukturfonds geht damit weit über die konventionelle Rolle einer nachfrageseitigen Stabilisierung der unterstützten Region hinaus und soll über angebotsseitige Prozesse direkt zur Forcierung eines strukturellen Wandels, zu höherem langfristigen Wachstum und realer Konvergenz führen.<sup>85</sup> Im Zentrum der Interventionen stehen somit die angebotsseitigen Wirkungen, die in den vorhergehenden Abschnitten auf mikro- und mesoökonomischer Ebene in den verschiedenen Schwerpunkten untersucht wurden. In diesem Abschnitt abstrahieren wir von diesen einzelwirtschaftlichen Auswirkungen und betrachten die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auf das Wachstum der Produktion, die Entwicklung der Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit im Freistaat.

### 16.1 Wirkungsweise der Strukturfondsinterventionen

Unter der Voraussetzung, dass freie Produktionskapazitäten bestehen, führt die durch die Förderung induzierte zusätzliche Nachfrage (öffentliche und private Anlageinvestitionen, Nachfrage infolge von Einkommenstransfers) zu einer Ausweitung der Produktion, die durch Multiplikator- und Akzelleratoreffekte verstärkt wird. Diese Nachfrageeffekte verschwinden allerdings, wenn die öffentlichen Ausgaben - nach Ablauf der Förderperiode - wieder auf das normale Niveau abgesenkt werden. Sie stellen nicht das vorrangige Ziel der Strukturfondsinterventionen dar. Dieses besteht vielmehr in der Verbesserung der Faktorausstattung und damit des langfristigen Produktionspotenzials des Fördergebietes (Angebotsseite). Es lassen sich dabei vier Wirkungskanäle identifizieren:

*Erstens* führen direkte Unterstützungsmaßnahmen für den privaten gewerblichen Sektor durch die Investitionsförderung zur Verbesserung der Produktionsstrukturen und der Produktivität. Durch die Investitionsförderung werden die privaten Kapitalnutzungskosten reduziert, was zur Folge hat, dass zusätzliche Investitionen getätigt und der Kapitalstock modernisiert wird, wodurch sich die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Übersteigen die mit der Reduzierung der Kapitalnutzungskosten ausgelösten Wachstumseffekte die mit der Verbilligung des Kapitaleinsatzes einhergehenden Substitutionsprozesse zwischen Kapital und Arbeit, kommt es gesamtwirtschaftlich auch zu einer Ausdehnung der Beschäftigung.

---

<sup>85</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Wirkungskanäle und der theoretischen Grundlagen der Förderung vgl. J. Bradley, E. Morgenroth, G. Untiedt (2001)

*Zweitens* führen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu einer Qualifikation und Anpassung des Humankapitals. Es ergibt sich ein positiver Effekt auf das regionale Produktionspotenzial, wenn regionale oder lokale Qualifikationsengpässe abgebaut und die Produktivität der Arbeitskräfte erhöht bzw. die Lohnstückkosten vermindert werden. Dies kann sowohl zu Wachstumsimpulsen in bestehenden Unternehmen führen als auch die Region für die Ansiedlung neuer Unternehmen attraktiver machen.

Auf ähnliche Weise führt *drittens* auch die Infrastrukturförderung über die Steigerung der Produktivität zu einer Erhöhung des regionalen Produktionspotenzials und der Wettbewerbsfähigkeit. Der Einfluss der Infrastrukturinvestitionen auf das Produktionspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit verläuft zum einen direkt, über die Beeinflussung der Faktorproduktivitäten und der Produktionskosten der gewerblichen Wirtschaft (z.B. in Folge von verringerten Transportkosten und Kosten der Ver- und Entsorgung). Zum anderen gibt es indirekte Einflüsse, weil sich die Standortbedingungen und damit die Möglichkeiten auswärtige Investitionen anzuziehen, verbessern.

Mit den strukturverändernden Maßnahmen der Förderung sind *viertens* Externalitäten verbunden, die zum Ausdruck bringen, dass die Marktpreise der Güter nicht immer ihren Nutzen widerspiegeln. Externalitäten stehen im Zentrum der neuen, endogenen Wachstumstheorie und Regionalökonomie. Eine Externalität der Infrastrukturförderung durch die EU-Strukturfonds kann z. B. der durch bessere Infrastrukturen intensivierte intra- und interregionale Wettbewerb sein. Kommt es durch die höhere Standortattraktivität zur Ansiedlung neuer Unternehmen, können sich auch zusätzlich Kooperations- und Absatzmöglichkeiten sowie Wissens-Spillover für bereits bestehende Firmen ergeben. Externalitäten können auch aus einer verbesserten Qualifikation und Partizipationsbereitschaft von Arbeitslosen resultieren. Hierdurch kann unter Umständen die Outsider-Konkurrenz am Arbeitsmarkt erhöht werden, was zu moderateren Lohnabschlüssen und damit zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann.

Investitionen in den privaten Kapitalstock und die Infrastruktur sind nicht substitutiv. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass sie zueinander komplementär sind. Eine Mindestausstattung an öffentlicher Infrastruktur in einer bestimmten Qualität ist eine notwendige Voraussetzung, um überhaupt wettbewerbsfähig produzieren zu können. Verfügt die Infrastruktur einer Region nicht über diese Standards, bleiben private Investitionen aus und die interregionale Wettbewerbsfähigkeit bleibt eingeschränkt.

Mit Blick auf die kurz- und langfristigen Wirkungen der verschiedenen Investitionsarten kann festgestellt werden, dass in der kurzen Frist der Nachfrageimpuls dominiert. Ob der regionale Nachfrageimpuls bei Infrastrukturinvestitionen niedriger ist als bei den privaten Investitionen kann a priori nicht eindeutig festgelegt werden. Infrastrukturinvestitionen haben einen höheren Anteil an lokalem Input z.B. in Form von Bauleistungen. Bei Investitionen in das private Sachkapital ergibt sich eine hö-

here Importquote durch den Einkauf von Investitionsgütern außerhalb der Region, so dass wahrscheinlich nur geringe Unterschiede bestehen.

Etwas anders verhält es sich bei den langfristigen Wirkungen, die über die Angebotsseite einfließen. Wenn die Investitionsmaßnahmen abgeschlossen sind, resultieren aus den Infrastrukturinvestitionen Externalitäten, wie sie oben beschrieben sind und die Produktionseffizienz aller Unternehmen wird potenziell beeinflusst. Investitionen in das unternehmerische Anlagevermögen weisen dagegen nur sehr begrenzt derartige Effekte auf. So sind die angebotsseitigen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen höher anzusetzen als für die private Investitionstätigkeit. Diese Argumentationslinie findet sich im Prinzip in allen Modellen der neuen Wachstumstheorie. Es sind Investitionen in die Infrastruktur oder das Humankapital, einschließlich der Ausgaben für F&E, die das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit langfristig erhöhen.

## **16.2 Modellansatz und Annahmen zur Abschätzung der Wirkungen**

Die im vorherigen Abschnitt dargestellten Wirkungen der Strukturfonds lassen sich adäquat nur in Modellform empirisch untersuchen. Die Modellergebnisse geben eine näherungsweise Vorstellung der Höhe der zu erwartenden Effekte. Sie dürfen nicht als Punktprognosen interpretiert werden und stellen lediglich Richtwerte dar. Das Modell beruht auf den folgenden Analyseschritten bzw. Annahmen:

1. Ausgangspunkt der Analyse bildet das mit dem gültigen bzw. geplanten OP durch die Europäische Union in den Jahren 2000-2006 bereitgestellte Förder volumen. Er wird entsprechend der dargestellten „Wirkungskanäle“ auf die Förderung produktiver Investitionen, öffentlicher Anlageinvestitionen (Infrastruktur) und intangibler Investitionen (Humankapital: Qualifizierung, Forschung und Entwicklung) aufgeteilt. Weiterhin wird unterstellt, dass die Finanzmittel der Strukturfonds zusätzliche Mittel für den Wirtschaftskreislauf Thüringens darstellen (Annahme strikter Additionalität) und sich der Förderimpuls (Finanzmittel pro Kalenderjahr) gleichmäßig über die Jahre der Förderperiode 2000-2006 verteilt. Variationen der zeitlichen Verteilung unter Berücksichtigung des tatsächlichen Mittelabflusses führen nur zu marginalen Änderungen der Ergebnisse.
2. Im zweiten Schritt werden die Kofinanzierung der EU-Strukturfonds durch die nationalen öffentlichen Akteure (Bund, Länder, Kommunen) und die *induzierten* privaten Investitionen berücksichtigt. Hinsichtlich der Kofinanzierung durch die nationalen öffentlichen Akteure wird wiederum strikte Additionalität unterstellt. Die induzierten privaten Investitionen der einzelbetrieblichen Förderung werden auf der Basis von Ergebnissen ökonomischer Analysen abgeschätzt. Sie lassen erwarten, dass 1 € Förderung in etwa 2 € an pri-

vaten Investitionen induziert bzw. 1 € an privater „Kofinanzierung“ auslöst.<sup>86</sup> Es werden somit nicht die in den Programmplanungsdokumenten angegebenen Investitionsvolumina verwendet, da ein großer Teil auch ohne Förderung getätigt worden wäre. Hier geht es lediglich um die *zusätzlichen* Investitionen.

3. Um die kurzfristigen Effekte des OP auf das Sozialprodukt Thüringens abzuschätzen, werden ausgehend vom induzierten finanziellen Gesamtvolumen (öffentlicher Förderimpuls und induzierte private Investitionen) die damit verbundenen Nachfrageeffekte berechnet. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil der Nachfrage außerhalb Thüringens wirksam wird und für Importgüterkäufe verwendet wird. Andererseits führen Multiplikator- und Akzelleratorprozesse zu einer Erhöhung der Nachfrage und verstärken dadurch den Ausgangseffekt des Programms.
4. Ausgehend von Ergebnissen modellgestützter Analysen wird unterstellt, dass sich durch die Multiplikator- und Akzelleratoreffekte im Bereich der privaten Investitionsförderung der Verlust an regionaler Nachfrage gerade ausgleicht. Der Nachfrageeffekt der privaten Investitionsförderung entspricht somit der Höhe des dafür vorgesehenen Gesamtvolumens des Programms (Multiplikator = 1,0). Im Bereich der Infrastrukturförderung und der Förderung nicht tangibler Investitionen wird unterstellt, dass die Multiplikator- und Akzelleratoreffekte dominieren und der Nachfrageeffekt dem 1,2-fachen des finanziellen Gesamtvolumens entspricht. Dieser gegenüber der privaten Investitionsförderung erhöhte Multiplikator erscheint gerechtfertigt, da die Nachfrage im Bereich der Infrastrukturförderung und der Humankapitalbildung stärker lokal wirksam wird.
5. Der gesamte Nachfrageeffekt ergibt sich aus der Addition über die verschiedenen Maßnahmen und entspricht den kurzfristigen Wirkungen auf das Sozialprodukt Thüringens.
6. Zur Bestimmung des mit der zusätzlichen Nachfrage verbundenen kurzfristigen Beschäftigungseffekts wurde folgende Beziehung zwischen der Beschäftigungsentwicklung und dem Wachstums des Bruttoinlandsproduktes in Thüringens, auf Basis von Daten für den Zeitraum 1995 bis 2002, geschätzt:

$$\Delta B = -1,25 + 0,54 \cdot \Delta BIP$$

Dabei bedeutet  $\Delta B$  die prozentuale Veränderung der Erwerbstätigkeit und  $\Delta BIP$  die prozentuale Veränderung des realen Bruttoinlandsproduktes und impliziert eine Beschäftigungsschwelle von etwa 2,4% BIP-Wachstum.

---

<sup>86</sup> Vgl. Schalk, Untiedt (2000)

7. Zur Abschätzung der längerfristigen Effekte des OP, die auch nach dem Ende der Förderperiode fortbestehen, werden Erfahrungswerte aus modellgestützten Analysen für die neuen Länder und andere Ziel-1-Länder herangezogen. Danach kann davon ausgegangen werden, dass die langfristigen Effekte in einem Spektrum von 15% bis 20% der kumulierten kurzfristigen Effekte liegen.<sup>87</sup>
8. Zur Quantifizierung der kurz- und längerfristigen Wirkungen der Strukturfondsinterventionen auf das Sozialprodukt und den Beschäftigungsstand ist zudem eine Baseline erforderlich, in der die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Thüringens unter der Annahme simuliert wird, dass keine Strukturfondsförderung stattfindet. Die Differenz zwischen beiden Szenarien (mit und ohne gültigem bzw. geplantem OP) entspricht der Wirkung der Strukturfondsinterventionen. Für die thüringische Wirtschaft wird für die Jahre 2000 bis 2002 mit den tatsächlichen Wachstumsraten des BIP gerechnet, für den Zeitraum von 2003 bis 2006 wird ein Wachstum von 2,0% unterstellt.

### **16.3 Kurzfristige Effekte**

Die Ergebnisse der Berechnungen des nominalen Nachfrageimpulses für die Periode 2000 bis 2006 finden sich in Tabelle 16.3.1. Das Niveau der Strukturfondsinterventionen in Thüringen beträgt unter den obigen Annahmen etwa 6.6 Mrd. € während der siebenjährigen Förderperiode. Unter Berücksichtigung der Multiplikator- und Akzeleratoreffekte wird der gesamte Impuls auf die thüringische Wirtschaft ungefähr 7,3 Mrd. € betragen. Diese zusätzliche Nachfrage in der Förderperiode entspricht gut 18% des Bruttoinlandsprodukts im Freistaat im Jahr 2002.

---

<sup>87</sup> Dabei wird vereinfachend davon ausgegangen, dass die Förderung nach 2006 eingestellt wird, dass die längerfristigen Wirkungen bereits im Folgejahr (2007) vorhanden sind, und dass keine Alterung der Anlagen und des Humankapitals eintritt, vgl. Bradley, Morgenroth, Untiedt (2000).

Tabelle 16.3.1:  
**Impuls der Strukturfonds 2000 bis 2006 auf das Sozialprodukt in Thüringen,  
in jeweiligen Preisen**

	Induzierte Gesamtausgaben Mio. €	Multiplikator	Makro-Effekt auf BIP Mio. €
Investitionen in das private Sachkapital	2843,9	1,0	2843,9
Humankapital	1607,8	1,2	1929,4
Infrastrukturinvestitionen	2125,6	1,2	2550,7
Insgesamt	6577,3		7324,0

*Quelle:* TMWAI, Berechnungen der GEFRA.

Das Baseline-Szenario ergibt sich unter der Annahme, dass in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine Strukturfondsförderung in Thüringen nicht stattfinden wird. Es zeigt sich, dass ein Entwicklungspfad eingeschlagen wird, der deutlich unter der Situation liegt, die sich unter dem Einsatz der Strukturfonds liegt. Das durch die Strukturfonds induzierte zusätzliche Sozialprodukt beträgt im jeden Jahr der Förderperiode real (um inflationäre Tendenzen bereinigt) gut 1 Mrd. €. Dies entspricht einen jährlichen Anteil am Sozialprodukt im Freistaat, der von knapp 2,5% im Jahr 2000 auf etwas 2,2% im Jahr 2006 abnimmt. Insgesamt gehen von den Strukturfonds damit erhebliche Wirkungen auf das thüringische Sozialprodukt aus (vgl. Tabelle 16.3.2).

Tabelle 16.3.2:  
**Entwicklung des BIP in Thüringen mit und ohne Strukturfonds,  
in Preisen von 1995, in Mrd. €**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Baseline Szenario: Keine EFRE-Förderung	37,19	37,29	37,04	37,88	38,73	39,60	40,49
Induziertes BIP durch EFRE-Förderung	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02
BIP mit EFRE-Förderung	38,11	38,20	37,95	38,79	39,64	40,51	41,40
<i>Effekt des EFRE in % des Baseline-Szenarios</i>	<i>2,47</i>	<i>2,44</i>	<i>2,45</i>	<i>2,40</i>	<i>2,35</i>	<i>2,29</i>	<i>2,24</i>

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Berechnungen der GEFRA.

Auch zur Abschätzung der Effekte dieses zusätzlichen Sozialproduktes, das durch die Strukturfonds induziert wird, auf die Erwerbstätigkeit in Thüringen wurde zunächst ein Baseline-Szenario erstellt (vgl. Tabelle 16.3.3). Zunächst ist festzuhalten, dass im Baseline-Szenario eine Abnahme der Erwerbstätigkeit für den Freistaat bis 2006 erwartet wird. Dieses Ergebnis stellt sich ein, weil von einem durchschnittlichen Wachstum des Sozialprodukts von 2% für den Zeitraum 2003 bis 2006 ausgegangen wird. Diese Wachstumsrate reicht nicht aus, um zusätzlich Beschäftigung aufzubauen. Mit den Strukturfonds liegt das Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit um 2,4% über der Baseline-Projektion. Die Beschleunigung des Wachstums durch die Strukturfonds ist aber nur marginal, so dass vornehmlich Niveaueffekte auf die Erwerbstätigkeit zu beobachten sind. Die Erhöhung der Erwerbstätigkeit liegt jährlich bei gut 18.000 Personen. Damit ist die Erwerbstätigkeit um 1,7 Prozentpunkte höher als in der Baseline-Projektion. Wird unterstellt<sup>88</sup>, dass etwa 2/3 derjenigen, die über die Strukturfonds zusätzlich erwerbstätig sind, auch für den Fall, dass die Strukturfonds nicht zum Einsatz gekommen wären, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden hätten, würde die Arbeitslosigkeit in Thüringen um etwa einen Prozentpunkt höher ausfallen als sie tatsächlich ist.

<sup>88</sup> Unter anderen führen Entmutigungseffekte dazu, dass nicht alle potenziellen Erwerbspersonen auch aktiv über das Arbeitsamt eine Erwerbstätigkeit suchen und damit nicht als offiziell arbeitslos gelten und der stillen Reserve zuzurechnen sind.

Tabelle 16.3.3:  
**Kurzfristige Wirkungen der OP-Interventionen  
 2000-2006 auf die Erwerbstätigkeit in Thüringen**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Erwerbstätige im Baseline Szenario: Keine Strukturfonds (in 1000)	1061,31	1050,64	1028,70	1031,47	1034,24	1037,01	1039,78
Erwerbstätige im Szenario mit Strukturfonds (in 1.000)	1080,13	1069,22	1047,02	1049,75	1052,49	1055,23	1057,98
Induzierte Erwerbstätigkeit	18,82	18,58	18,32	18,28	18,25	18,22	18,21
In % der Baseline	1,77	1,77	1,78	1,77	1,76	1,76	1,75

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Berechnungen der GEFRA.

Ein Vergleich mit den Ex-ante ermittelten Wirkungen der Strukturfonds im Freistaat zeigt, dass die dortigen Ergebnisse unter dem heutigen Kenntnisstand optimistisch erscheinen. Die hier vorgestellten Ergebnisse liegen noch unter denen des Szenario I. Ursächlich hierfür sind drei Faktoren: Erstens wurde auf das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach ESVG 1995 übergegangen. Dieses impliziert neben der veränderten Erfassung der wirtschaftlichen Tätigkeit auch zweitens andere Wirkungszusammenhänge. Der Reaktionskoeffizient des Wachstums des Sozialprodukts mit Blick auf die Erwerbstätigkeit hat abgenommen. Dieses bedeutet, dass höhere Wachstumsraten notwendig sind um zusätzliche Erwerbstätigkeit zu erzielen. Für Thüringen nähert sich der Reaktionskoeffizient des Wachstums dem westdeutschen Durchschnitt, während er auf der Basis von volkswirtschaftlichen Daten aus Mitte der neunziger Jahre deutlich höher war als in Westdeutschland. Zum Dritten wurde bei den Berechnungen nicht mehr unterstellt, dass sämtliche privaten Ausgaben zusätzlich für den Wirtschaftskreislauf Thüringens sind, sondern ein Großteil auch ohne die Förderung getätigt worden wäre.

## 16.4 Längerfristige Effekte

Wie oben dargestellt, besteht das primäre Ziel der Strukturfondsinterventionen darin, über die Erhöhung des privaten Sachkapitals und der Infrastrukturausstattung sowie

des Humankapitalbestands dauerhafte Beiträge zur Steigerung der Pro-Kopf Einkommen und des Beschäftigungsniveaus in Thüringen zu leisten. Die angebotsseitigen Wirkungen, die sich über eine Verbesserung der Faktorausstattung ergeben, werden während der Förderphase durch die Nachfrageeffekte überlagert, bestehen jedoch auch nach Ende der Förderphase fort.

Ohne ein formales Modell ist es kaum möglich, genauere Angaben zu den langfristigen Wirkungen auf das Sozialprodukt und die Erwerbstätigkeit in Thüringen zu machen. Hier kann daher lediglich eine Abschätzung der Größenordnung auf der Grundlage von Ergebnissen modellgestützter Analysen vorgenommen werden.<sup>89</sup> Es wird erwartet, dass 15% bis 20% des aggregierten kurzfristigen Effektes der Strukturfondsinterventionen nach Abschluss der Förderperiode fortbestehen. Unter diesen Annahmen wird geschätzt, dass die Strukturfonds einen dauerhaften Beitrag in Höhe von etwa 1,1 Mrd. € zum Sozialprodukt leistet und die Erwerbstätigkeit dauerhaft um 19.000 Personen höher liegt. Somit tragen die Strukturfonds auch dauerhaft zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Freistaat bei. Deutlich wird aber auch, dass der Einsatz der Strukturfonds allein nicht ausreicht, um die bestehenden Probleme zu lösen, sie aber einen wichtigen Beitrag leisten.

---

<sup>188</sup> Vgl. hierzu Barry et al. (1996); Bradley et al. (1992); Bradley et al. (1995); Bradley, Morgenroth, Untiedt (2000 und 2003).

## 17. Fondsintegration

Die Integration und Koordination des Strukturfondseinsatzes zielt darauf ab, die Mittelverwendung fondsübergreifend an den landesspezifischen Zielen auszurichten.<sup>90</sup> Damit soll einer Zersplitterung der Förderstrategien in Form isolierter Maßnahmen vorgebeugt werden, da hierunter die Gesamtwirkung der Fördermaßnahmen leiden könnte. Von einer intensiven Abstimmung der Förderstrategien verspricht man sich Synergieeffekte, die zu einer größtmöglichen Zielerreichung beitragen und die Effizienz der Förderung sichern. Hierzu soll auch die Vermeidung von Doppelförderungen beitragen, was ebenfalls die fondsübergreifende Koordinierung der Maßnahmen gewährleisten soll.

Im OP (Kapitel 5.7) werden verschiedene Bereiche genannt, in denen der koordinierte Einsatz der Strukturfonds besonders geeignet ist. Dazu gehören explizit die

- Verknüpfung der Maßnahmenbereiche 1.3 (EFRE, Stärkung unternehmerischer Potenziale) und des Schwerpunkts 4 mit dem Politikfeld D (ESF, Förderung der Anpassungsfähigkeit und des Unternehmergeistes), der Ausbau der
- *Innovationspotenziale (F&E, IuK und Ausbildungseinrichtungen)*, insbesondere Maßnahmen des EFRE bei der einzelbetrieblichen Förderung (Maßnahmebereich 1.1) mit dem Ausbau der F&E-Infrastruktur (Maßnahmebereich 2.2) sowie Entwicklung und Modernisierung von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen (Maßnahmebereich 2.3) kann durch Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals ergänzt werden (Maßnahmebereich 4.4) und
- Umweltbelange, d.h. die Entwicklung und Umsetzung ganzheitlicher Konzepte zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt durch eine enge und laufende Abstimmung zwischen allen Strukturfonds und allen Schwerpunkten.

Neben den explizit benannten obigen Punkten werden *Gender-Mainstream-Ansätze*, die *stärkere Ausschöpfung endogener Entwicklungspotenziale* benannt. Auch die *Erneuerung städtischer Problemgebiete* bietet Möglichkeiten zum integrierten Einsatz der Strukturfonds durch den kombinierten Einsatz von Maßnahmen aus dem Infrastrukturbereich, der KMU-Förderung und Qualifizierungsmaßnahmen des ESF.

---

<sup>90</sup> Dieser Anforderung zu Grunde liegt die Einschätzung, dass durch den kombinierten Einsatz der Strukturfondsmittel eine effizientere Mittelverwendung bei gegebenen Zielwerten erreicht werden kann, bzw. bei einem gegebenen Mittelvolumen ein besseres Ergebnis erreicht werden kann (Mini-Max-Regel). Ob die Effizienz des Mitteleinsatzes durch die Integration tatsächlich erreicht wird, stellt eine Frage dar, auf die im Rahmen der Halbevaluierung eingegangen werden kann.

- Zur Bewertung einer verstärkten Integration der Strukturfonds liegen keine allgemeinen Indikatoren und Bewertungsschemata vor.

Ob die Fondsintegration gelungen ist, lässt sich letztlich nur auf Ebene der geförderten Projekte und im konkreten thematischen Kontext untersuchen. Zur Analyse der Ergebnisse der Fondsintegration wird am Beispiel der geplanten BUGA 2007 in Gera und Ronneburg durchgeführt.

### **17.1 Fondsintegration im Rahmen der BUGA-Planungen und Umsetzungen**

Die Vorbereitungen zur BUGA 2007 in Gera und Ronneburg sind ein Beispiel für die Integration verschiedener Förderinstrumente innerhalb eines strategischen Rahmens. Im Konzept der BUGA ist eine Reihe von Richtlinien enthalten, die aus EFRE und EAGFL/A mit finanziert werden:

- Aus dem EFRE sind dies die Maßnahmen 1.1.1 Produktive Investitionen GA, 2.1.1 Infrastruktur für die Gewerbliche Wirtschaft (nach GRW), 2.1.2 Touristische Infrastruktur (nach GRW sowie Landesprogramm), 2.4.1 Errichtung innerstädtischer Infrastrukturen zur Nutzung endogener Entwicklungspotenziale, 2.5.1 Instandsetzung, Neu- und Ausbau von verkehrswichtigen Landesstraßen, 3.4.1 Revitalisierung von Bergbaubrachten, 3.5 Wasserbauprogramm.
- Aus dem EAGFL sind dies die Maßnahmen K Flurbereinigung, O Dorferneuerung, R Entwicklung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur, T Schutz der Umwelt, Q Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Ressourcen.
- Richtlinien, die direkt aus dem ESF kofinanziert werden, sind im BUGA-Finanzierungskonzept nicht enthalten. Allerdings gibt es im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik andere Instrumente, die im BUGA-Kontext gezielt zum Einsatz kommen: So werden beispielsweise für SAM/ABM Förderpräferenzen für Projekte mit BUGA-Bezug gewährt.

Bis Ende 2002 wurden in Vorbereitung der BUGA vor allem Planungen und Vorarbeiten durchgeführt, so dass in den meisten der infrastrukturell ausgerichteten Maßnahmen noch keine BUGA-bezogenen Projekte enthalten sind.

### **17.2 Koordination von Förderinstrumenten im Rahmen der BUGA**

Nachdem mit Bundesmitteln die Sanierung der Wismutaltlasten relativ weit fortgeschritten war, begann die Zielfindung für die weitere Entwicklung der Gesamtregion. Auf dem Regionalforum wurde die Revitalisierung der Wismutregion beschlossen. Erste Planungen wurden erarbeitet (Maßnahmeprogramm Regionaler Grünzug Wis-

mutregion und dazugehöriger Umsetzungsplan). 1997 bewarben sich Ronneburg, Gera und der Landkreis Greiz erfolgreich um die BUGA.

Auf der Basis der vorliegenden Planungen wurde ein Rahmenplan für die BUGA erarbeitet. Die Planungen wurden darauf in 87 Projekten weitergeführt, wobei auf Kompatibilität mit den bestehenden Landesförderrichtlinien geachtet wurde. Letztlich sind im Konzept vor allem die Städtebau- und Tourismusförderung, die Verkehrsförderung sowie der ländliche Wegebau und die Flurneuordnung im erheblichem Umfang involviert.

Die einzelnen konkreten Projekte müssen inhaltlich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, dem Regionalentwicklungskonzept, sowie den weiteren zur Vorbereitung der BUGA erstellten Planungen wie dem Maßnahmenprogramm und Umsetzungsplan des Regional Grünzuges Wismutregion entsprechen.

Für den koordinierten Fördermitteleinsatz fließen im Rahmen des BUGA-Konzeptes zwei Prozessketten zusammen, über die die Koordinierung und Abstimmung verschiedener Aktivitäten erfolgt:

- Die Abstimmung mit regionalen Planungen wie dem Regionalen Entwicklungskonzept stellt eine Verbindung zu den sonstigen planerischen Aktivitäten her und sichert die Kohärenz zu diesen Rahmenvorgaben.
- Die Umsetzung über die einzelnen Landesförderrichtlinien erfordert die Abstimmung der einzelnen BUGA-Projekte mit jeweils mehreren Förderinstrumenten und die Anpassung an deren Förderbedingungen.

Als Koordinator der aufwändigen Abstimmungen ist von den beteiligten Kommunen die BUGA-GmbH gegründet worden.

### **17.3 Fazit**

Die BUGA-Planungen und -Vorbereitungen stellen einen Spezialfall dar. Nur im Ausnahmefall wird ein regionales Vorhaben von derartigem Ausmaß den Rahmen für die Bemühungen zur Fondsintegration bieten. Die Spezialsituation kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, dass spezielle Förderpräferenzen für einzelne Richtlinien zu Gunsten der BUGA beschlossen wurden.

Die Koordinationsaufwände sind dennoch in diesem Modell der Integration von Förderinstrumenten erheblich. Insbesondere die im Rahmen der "gleitenden Projektierung" ständig zu klärenden Schnittstellen zu den Landesförderrichtlinien verursachen erheblichen Aufwand.

Erleichtert wurden im Fall der BUGA die Koordinierungsarbeiten dadurch, dass bereits relativ frühzeitig eine Abstimmung zwischen den BUGA-Vorplanungen und

den verfügbaren Förderrichtlinien hergestellt wurde. So konnte im Verlauf der weiteren Umsetzungsschritte die notwendigen Anpassungen wechselseitig vorgenommen werden.

Mit Blick auf weitere Anstrengungen zur Fondsintegration können die folgenden Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Fondsintegration erfordert die Identifikation von Integrationspotenzialen anhand konkreter strategischer Zielsetzungen und Aufgabenstellungen. Sie ist kein Selbstzweck. Das Erfordernis ergibt sich vielmehr aus der konkreten Aufgabenstellung.
- Die Fondsintegration über ein derartig anspruchsvolles Projekt ist aber die Ausnahme. Vorhaben wie die BUGA oder eine Olympiabewerbung können daher nur eingeschränkt als Modell für die Verbesserung der Fondsintegration angesehen werden. Naheliegender wäre es vielmehr, die bestehende Förderung nach Integrationspotenzialen zu überprüfen. Dabei sollte die Perspektive des Fördermittelnutzers im Zentrum stehen: Wo können Antragsteller und Projektträger davon profitieren, wenn die Fördermodalitäten besser auf einen integrierten Ansatz abgestimmt werden. Aus dieser Nutzerperspektive lassen sich die Potenziale für Fondsintegration identifizieren und die notwendigen Umsetzungsschritte - bspw. Einrichtung von "one-stop-shops" für Existenzgründer - entwickeln.

## **18. Querschnittsziele**

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Halbzeitbewertungen zu den Querschnittszielen der Strukturfonds - Nachhaltigkeit der Entwicklung, Chancengleichheit und Informationsgesellschaft - dargestellt. Im Operationellen Programm des Landes Thüringen wird die Bedeutung aller Querschnittsziele bei der Verfolgung der sozialen und wirtschaftlichen Oberziele durchgängig betont. Allerdings wird keine Operationalisierung und Quantifizierung dessen vorgenommen, was man bei den Querschnittszielen erreichen möchte oder kann. Da keine Zielvorgaben in Form messbarer Größen oder auch Handlungsempfehlungen vorliegen, ist es insgesamt auch schwierig, die Effektivität und Effizienz des EFRE, des ESF und des EAGFL/A bezogen auf die Querschnittsziele zu bestimmen.

### **18.1 Nachhaltigkeit der Entwicklung (Umwelt)**

Das Operationelle Programm des Freistaat Thüringens bekennt sich ausdrücklich zum Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Was aber ist unter einer nachhaltigen Entwicklung zu verstehen? Folgt man der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, ist „[eine Entwicklung] nachhaltig ... , wenn sie den ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Gesellschaft gleichermaßen gerecht wird. Angestrebt wird dabei, die heutigen Bedürfnisse optimal abzudecken, ohne die Chancen zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre Bedürfnisse zu befriedigen“ (EK, Komm (2002)82, endgültig, S. 3). Vorausgesetzt wird bei dieser Definition, dass erstens über die gesellschaftlichen Zielsetzungen Einigkeit besteht, zweitens die ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien hinreichend spezifiziert und drittens sowohl die intra- als auch intergenerativen Konfliktpotenziale konsensfähig lösbar sind. Auf Grund der obigen Definition von nachhaltiger Entwicklung, die in ihrer Allgemeinheit von jedem akzeptiert werden kann, ist es nicht verwunderlich, dass bei der Konkretisierung eine Vielzahl von Problemen auftauchen, die das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung nur schwer operationalisierbar erscheinen lassen. Entsprechend gibt es auch eine Vielzahl von Versuchen und weitgehend Uneinigkeit, wenn eine konkrete Operationalisierung vorgenommen werden soll. Im Rahmen des OP wird die nachhaltige Entwicklung als Querschnittsziel daher auch als Schutz der Umwelt definiert, welches in allen Maßnahmen und Schwerpunkten zu verfolgen ist. Die Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt können dabei in Maßnahmen mit vorsorgenden und nachsorgenden Charakter eingeteilt werden und danach, ob direkte Umweltwirkungen mit der Förderung erzielt werden sollen oder Umweltbelange indirekt angesprochen werden.

Auf die in den Fonds genannten Maßnahmen zur Umsetzung des Querschnittsziels Umwelt wird im Folgenden näher eingegangen. Dabei werden jeweils die verschiedenen Ansätze erörtert, wie die Umsetzung des Querschnittsziels verwirklicht wor-

den ist. Im Anschluss daran werden je Fonds die erkennbaren Ergebnisse der bisherigen Strukturfondsförderung in der Förderperiode vorgestellt. Zum Abschluss des Kapitels werden Empfehlungen für die zweite Hälfte der Förderperiode ausgesprochen.

### **18.1.1 Umsetzung des Umweltschutzes im EFRE**

In der aktuellen Förderperiode wird in allen EFRE-Schwerpunkten die Umweltwirkung explizit betrachtet. Folgt man den Einschätzungen im OP, so sind die meisten der Maßnahmen umweltneutral oder umweltfördernd. Diese Einschätzungen stehen in einem gewissen Widerspruch zu den Ausführungen in der Ex-ante-Umweltbewertung, die für den EFRE vorgenommen worden ist.<sup>91</sup> Weder in den Programmplanungsdokumenten noch in der Ex-ante-Bewertung finden sich aber hinreichend spezifizierte Kriterien, die eine Einordnung als umweltbelastend oder umweltfördernd zulassen und intersubjektiv überprüfbar sind. Auch die Entwicklungspfadanalyse<sup>92</sup> als scheinbar „objektives Instrument“, eingesetzt in der Ex-ante-Bewertung, wirft mehr Fragen auf, als sie Antworten geben kann.

Bei der Messung des Querschnittsziels Verbesserung der Umweltsituation ist zu beachten, dass im EFRE Indikatoren und quantifizierte Ziele abgesehen vom Schwerpunkt 3 ex-ante nicht formuliert worden sind. Im Rahmen der länderübergreifenden Arbeitsgruppe „Umweltmonitoring“ wurde im Verlauf der ersten Hälfte Kontextindikatoren zur Charakterisierung der Umwelt und zu ihrer Entwicklung im Zeitablauf abgestimmt.

Innerhalb der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (SP 1) liegt ein wesentlicher Schwerpunkt der Förderung im Bereich der Unterstützung der Investitionstätigkeit privater Unternehmen. Wie die Ergebnisse im Rahmen des Vollzugs der Förderung gezeigt haben, entspricht die sektorale Struktur der Mittelnachfrage weitgehend der in Thüringen vorhandenen sektoralen Wirtschaftsstruktur. Damit werden insbesondere Sektoren unterstützt, welche die Umwelt vergleichsweise stark in Anspruch nehmen. Es ist aber nicht allein entscheidend, ob es zu einer absoluten Zunahme der Umweltbelastung kommt, sondern es muss auch berücksichtigt werden, inwieweit die Umwelt bereits belastet war und ob es trotz der Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit, die die Förderregion an den Durchschnitt der EU heranführen soll, zu einer Reduktion der Umweltbelastung pro Outputeinheit kommt. Ein zweiter Aspekt betrifft die überregionale Absatzorientierung, mit der es einerseits zu einer Zunahme der interregionalen Lieferungs- und Leistungsverflechtungen und damit zu

---

<sup>91</sup> Vgl. Nova-Institut (2000)

<sup>92</sup> Die Entwicklungspfadanalyse klassifiziert die Maßnahmen der Strukturfonds nach sechs verschiedenen Pfaden. Die Zuordnungskriterien sind dabei weder eindeutig noch valide. Weiterhin sind die Ergebnisse dieser Methode nicht intersubjektiv überprüfbar, so dass es nicht möglich ist, sich kritisch mit den Ergebnissen der Methode zu beschäftigen.

einer Belastung der Umwelt kommt. Andererseits führt aber die interregionale Arbeitsteilung auf Grund des Wettbewerbs der Regionen zu Effizienzverbesserungen in der Produktion und zu einem Austausch technischer Innovationen, die zu einer Reduktion der Umweltbelastung führen. Ob die Ausweitung der interregionalen Handelsverflechtungen im Saldo zu einer Belastung oder Entlastung der Umwelt beitragen, ist eine nicht beantwortete Frage. Eine pauschale Einordnung der Förderung der Investitionstätigkeit des Exportsektors einer regionalen Wirtschaft als eher umweltbelastend ist fragwürdig.<sup>93</sup>

Im Rahmen der Investitionsförderung werden auch keine Kriterien eingeführt, die eine höhere Förderung für Unternehmen vorsehen, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende Produktionstechniken einsetzen. Erwähnt sei, dass ein solches System unter den zur Zeit gültigen gesetzlichen Regelungen auch nur als „Malussystem“ denkbar ist, da die GA-Förderhöchstsätze eine Obergrenze für die Förderung darstellen.

In Bezug auf die Unterstützung der betrieblichen F&E-Tätigkeit und der Stärkung der unternehmerischen Potenziale gibt es gleichfalls keine formulierten Ziele mit Blick auf das Querschnittsziel Nachhaltigkeit der Entwicklung. Die direkten Umweltwirkungen dieser Maßnahmen sind als eher gering einzuschätzen, da es sich um Beratungsdienstleistungen handelt. Indirekt sollten aber vornehmlich positive Effekte erwartet werden. Durch die Entwicklung neuer Produktionsverfahren oder auch neuer Produkte sollte die Ressourceneffizienz zunehmen. Gleichfalls sollte sich durch Beratungsdienstleistungen im Bereich Management, Organisation etc. eine Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Ressourcen ergeben. Allerdings wird in den Maßnahmen die Steigerung der Ressourceneffizienz nicht als Zielkriterium definiert.

Maßnahmenspezifische Indikatoren wurden im Rahmen der länderübergreifenden Arbeitsgruppe „Umweltmonitoring“ für die Bereiche Förderung produktiver Investitionen (1.1), Verkehrsinfrastruktur (2.5), und Wasserver- und Abwasserentsorgung (3.1) vereinbart. Im Rahmen der Förderung produktiver Investitionen wurden insgesamt 967 Projekte im Rahmen der GA unter Maßnahme 1.1.1 durchgeführt. Lediglich 31 Unternehmen erfüllten die Kriterien des Öko-Audits. Von den 971 Projekten, die im Rahmen des Landesinvestitionsprojektes gefördert wurden, erfüllte nur 1 Projekt diese Kriterien. Insgesamt liegt der Anteil unter 0,2% der geförderten Unternehmen. Es ist allerdings festzuhalten, dass die Investitionsnachfrage von Seiten der Unternehmen entfaltet wird, und sich unter den Antragstellern nicht mehr zertifizier-

---

<sup>93</sup> Die Literatur zum Zusammenhang zwischen Umweltentwicklung und Außenhandel zwischen Nationen ist breitgefächert und nicht eindeutig in den Ergebnissen. Ein Ergebnis, dass sich in vielen Studien immer wieder einstellt, besteht darin, dass Nationen mit einem hohem Öffnungsgrad (z.B. gemessen aus der Summe aus Exporten und Importen bezogen auf das Sozialprodukt) über eine höhere Umweltqualität in einigen, aber nicht allen Umweltmedien verfügen als andere Nationen. Dieses Ergebnis bleibt auch bestehen, wenn für andere Variablen (BIP pro Kopf etc.) „kontrolliert“ wird. Für eine Übersicht vergleiche Frankel (2002) und die dort angegebene Literatur.

te Unternehmen befanden. Allerdings bleibt offen, welche Wirkungen bezüglich des Querschnittsziels Umweltverbesserung die übrige Investitionstätigkeit hatte. Hier kann wiederum nur auf die allgemeinen Überlegungen des vorhergehenden Abschnitts verwiesen werden.

Im Schwerpunkt 2 werden Maßnahmen zur Entwicklung von Gewerbegebieten, für Forschung und Entwicklung, für Infrastrukturen im Bereich der beruflichen Aus- und Fortbildung und für städtische und lokale Infrastrukturen bis hin zur Verkehrsinfrastruktur unterstützt. Besondere Beachtung mit Blick auf die Umweltwirkungen sollten dabei die Entwicklung von Gewerbegebieten und die Verkehrsinfrastruktur erhalten, da sie vom finanziellen Umfang den bedeutendsten Teil der Förderung der Infrastruktur ausmachen. Im OP und EzP wird der Schwerpunkt auf die Sanierung und Revitalisierung von Altbrachen gelegt, um damit den Flächenverbrauch zu mindern, so dass hier durchaus von einem positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung ausgegangen werden kann.

Die Förderung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur konzentriert sich auf den Straßenbau, was neben den Notwendigkeiten mit dem Argument begründet wird, dass die Schieneninfrastruktur durch das EFRE-Bundesprogramm gefördert wird. Zur Verknüpfung und Optimierung der verschiedenen Verkehrsträgersysteme und zur Berücksichtigung der mit einem zunehmenden Individualverkehr verbundenen Belastung der Umwelt wird zur Zeit ein integriertes Konzept des Schienen- und Straßennetzes entwickelt, dessen Ergebnisse zur Zeit aber noch nicht vorliegen.

Bis zum 31.12.2002 wurden 259 Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit einem öffentlichen Zuschussvolumen von 203,5 Mio. € bewilligt. Das durchschnittliche Investitionsvolumen liegt bei 770.000 €. Insgesamt wurden 458 km Landesstraße neu gebaut oder verbessert. Im Durchschnitt sind pro Projekt ca. 1,8 km betroffen: Es handelt sich somit eher um kleinere Vorhaben, die mit Hilfe der Europäischen Strukturfonds unterstützt wurden. Bei den geförderten 259 Vorhaben handelt es sich zu zwei Dritteln (171 Fälle) um Um- und Ausbaumaßnahmen. Diese Bevorzugung des Um- und Ausbaus gegenüber dem Neubau entspricht auch den Vorgaben des Operationellen Programms, so dass eine Neuversiegelung von Flächen weitgehend vermieden worden ist.

Der Schwerpunkt 3 Schutz und zur Verbesserung der Umwelt hat explizit den Umweltschutz als Aufgabe und „das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ... zu verfolgen“. Gut 18% der EFRE-Finanzmittel wurden in diesem Schwerpunkt eingestellt. Es werden Instrumente des vorbeugenden als auch des nachsorgenden Umweltschutzes eingesetzt. Auf Maßnahmeebene sind die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung dominierend. Lokale Agenda 21- Prozesse und Umweltmanagement stellen Beratungen und die Initiierung von umweltrelevanten Prozessen in den Mittelpunkt. Ein Sonderbereich stellt in diesem Schwerpunkt die Revitalisierung der durch Altlasten und Umweltschäden geprägten Wismutregion dar.

Im Rahmen der Maßnahme 3.1 wurden im betrachteten Zeitraum für 205 Projekte EFRE-Mittel in Höhe von 111,3 Mio. € bewilligt. 142 Projekte entfallen auf den Bereich der Abwasserentsorgung und 63 in den Bereich der Wasserversorgung. Die Gesamtinvestitionssumme belief sich dabei auf 182,8 Mio. €. Im Bereich der Abwasserentsorgung sind von den aktuell 300 kommunalen Kläranlagen in Thüringen bis 2000 insgesamt 191 neugebaut oder rekonstruiert worden. Mit der Förderung von Rekonstruktion oder Neubau von 17 Kläranlagen trägt der EFRE zur weiteren Verbesserung bei. Genauere Aussagen zur Art und Umfang der geförderten Einrichtungen können auf der Grundlage des Begleitsystems nicht getroffen werden.

Neben den Kläranlagen wird auch der Ausbau der Kanalisation mit einer Länge von insgesamt über 158 km gefördert. Der Anschlussgrad an Abwasserbehandlungsanlagen ist so von 49% (1991) auf 62% im Jahr 2000 gestiegen.<sup>94</sup> Damit ist aber immer noch ein nur unzureichender Zwischenstand erreicht, der auf weiteren Investitionsbedarf im Bereich der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur hinweist.

Im Bereich der Trinkwasserversorgung ist weniger der Anschlussgrad, der bereits bei 99,8% liegt, als vielmehr die Qualität des Leitungsnetzes das Problem. Insgesamt wurden durch die Förderung Wasserleitungen mit einer Länge von gut 65 km neugebaut oder saniert. Neben den Leitungsbauwerken sind es vier Projekte in Wasserwerken sowie eine Reihe weiterer Maßnahmen - vor allem Hochbehälter - die zum Ausbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur beitragen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei vielen EFRE-Maßnahmen implizit positive Wirkungen auf die Umwelt erwartet werden können. Ein expliziter Bezug zum Querschnittsziel findet sich dagegen eher selten. Vergleicht man die Stärken-Schwächen Analyse des OP zur Umwelt und Umweltinfrastruktur mit den insbesondere in Schwerpunkt 3 initiierten Maßnahmen so kann eine recht hohe Übereinstimmung festgestellt werden.

Nachdem ein Überblick über die Umweltwirkungen der EFRE-Förderung gegeben wurde, steht nachfolgend der Beitrag der ESF-Förderung zum Querschnittsziel Umwelt im Vordergrund.

### **18.1.2 Umsetzung des Umweltschutzes im ESF**

Innerhalb der Strategie, die das Operationelle Programm für den Einsatz des ESF entwickelt, spielt die Umwelt keine explizite Rolle. Die "Umwelt-Ex-Ante"-Bewertung zum OP merkte kritisch an, das OP enthalte praktisch keine Hinweise

---

<sup>94</sup> Bei den Indikatoren zum Anschlussgrad ist in Thüringen in einzelnen Fällen zu beobachten, dass sich trotz weiterer Investitionen der Anschlussgrad verringert hat. Dies erklärt sich durch Bevölkerungsbewegungen (z.B. Suburbanisierung). Dieser Effekt muss bei der Beurteilung berücksichtigt werden.

zum Beitrag, den die ESF-Förderung zu den Umweltzielen erwarten lasse. Aus Sicht der Halbzeitbewertung sollte allerdings hinsichtlich des Verhältnisses von ESF-Strategie und Querschnittsziel "Umweltschutz" von realistischen Voraussetzungen ausgegangen werden. Zum einen sind die Handlungsmöglichkeiten des ESF in Bezug auf dieses Querschnittsziel von vornherein begrenzt. Zum anderen verfolgt Thüringen mit dem ESF eine Strategie, die die Verbesserungen der individuellen und regionalen Qualifikationen in den Vordergrund stellt. Innerhalb dieser Strategie, die von der Halbzeitbewertung als tragfähig beurteilt wird, können Fragen der Umwelt nur eine ergänzende bzw. indirekte Rolle spielen. Eine primäre Ausrichtung auf Themen der Umwelt würde die strategischen Handlungsmöglichkeiten überspannen. Ein strategisches Defizit beim Querschnittsziel "Umwelt" besteht insofern für den ESF in Thüringen nicht.

Die einzige Möglichkeit, umweltrelevante Projekte, die aus dem ESF gefördert wurden, einigermaßen systematisch zu identifizieren, bietet die Einordnung nach Anhang IV der VO (EU) 438/2001 in drei Kategorien "hauptsächlich auf den Umweltschutz ausgerichtet", "auch auf dieses Ziel ausgerichtet" und "umweltneutral". Damit lassen sich solche Projekte identifizieren, die direkt Umweltthemen zum Gegenstand haben bzw. "Umweltbestandteile" umfassen.

Bei den Projekten der Berufsorientierung und beruflichen Weiterbildung zeigt sich, dass von 2.079 Projekten lediglich 63 (3,0%) von den durchführenden Stellen als "hauptsächlich auf die Umwelt ausgerichtet" eingestuft wurden und weitere 88 (4,2%) als "auch auf dieses Ziel ausgerichtet". Sieht man von der Förderung des Freiwilligen Ökologischen Jahrs ab, sind umweltrelevante Projekte nur bei "Arbeit statt Sozialhilfe" mit einem wesentlichen Anteil vertreten; hier wurden 23,0% der Projekte als hauptsächlich oder auch auf Umweltziele ausgerichtet eingestuft. Eine sehr geringe Rolle spielen Umweltthemen bislang in der Förderung der berufsbegleitenden Weiterbildung bzw. der Förderung der Anpassungsfähigkeit. Im Rahmen der ohnehin sinnvollen thematischen Anreicherungen wären bei diesem Förderinstrument größere Beiträge zum Querschnittsziel denkbar.

In einem dritten Punkt werden nun die Maßnahmen des EAGFL/A im Hinblick auf die Erreichung des Querschnittsziels Umwelt beleuchtet.

### **18.1.3 Umsetzung des Umweltschutzes im EAGFL/A**

Dem Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ mit Blick auf den Umweltschutz kommt im EAGFL/A große Bedeutung zu. Umweltschutz (verbunden mit Tierschutz und Hygiene) ist integraler Programmbestandteil, und die Einhaltung von Umweltschutzregeln ist als Fördervoraussetzung in Förderrichtlinien genannt. Die umweltrelevante Förderung innerhalb des EAGFL/A orientiert sich stark an den in der SWOT-Analyse aufgeführten Bereichen. In einigen Richtlinien sind Umweltschutzmaßnah-

men das explizit genannte Hauptziel, über andere können Maßnahmen und Tätigkeiten, die umweltschutzrelevant sind, auch unterstützt werden.

Rund 100 Mio. € können bei den geförderten Investitionen im Rahmen der E-AGFL/A-Förderung dem Umweltschutz (inklusive Tierschutz und Hygiene) zugerechnet werden. Bezogen auf die insgesamt geförderten Investitionen in Höhe von rund 511 Mio. € entspricht das einem Anteil von knapp 20 %. Der größte Teil der erfassten Investitionen mit umweltrelevanter Wirkung wird über die Maßnahme A unterstützt. Hier sind knapp 78 % der geförderten umweltschutzrelevanten Investitionen zu verzeichnen. Die Umweltschutzförderung über dieses Programm setzt bei den landwirtschaftlichen Betrieben (und Lohnunternehmen) an. Die Unterstützung dient der Minderung negativer Externalitäten (und, was anteilmäßig nicht isoliert werden kann, dem Tierschutz, der Hygiene, der Energie- und Wassereinsparung sowie den nachwachsenden Rohstoffen). Isoliert werden können weitere Maßnahmen zugunsten von Gewässern, zugunsten der Landschaft, von Biotopen, Wäldern und Pflanzen, die etwa 12 % der umweltrelevanten förderfähigen Investitionsausgaben umfassen und weitgehend der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden nachwachsende Rohstoffe. Ein geringer Teil der Mittel dient der umweltrelevanten Bildung und der Unterstützung ökologisch erzeugter Produkte in der Kette Produktion – Verarbeitung – Vermarktung. Das Ziel „Belastungsminde- rung“ dominiert damit deutlich die Ziele „reduzierter Ressourcenverbrauch“ und „Bereitstellung öffentlicher Güter“. Eine derartige Schwerpunktsetzung ist zur Zeit auch plausibel, da es gilt, Umweltbelastungen künftig weiter zu reduzieren, etwa mit Blick auf den hohen Anteil kritisch belasteter Gewässer im Freistaat.

Den positiven Umwelteffekten der Förderung stehen negative Effekte<sup>95</sup> gegenüber, die sich allerdings kaum quantifizieren lassen und die nicht durch Wirkungsindikatoren beschrieben werden können. Solche negativen Effekte können resultieren aus

- einer Exportorientierung der Landwirtschaft, weil die Umweltkosten des Verkehrs nur unzureichend zugerechnet werden,
- der Tourismusförderung, weil damit eine Zunahme des Verkehrs und der Bodenversiegelung verbunden sein kann,
- der Rationalisierung in der landwirtschaftlichen Produktion, die zu umweltbelastenden Intensitätssteigerungen führen kann (auf der anderen Seite aber auch die Umwelt entlasten kann, weil neue Techniken oft weniger umweltbelastend sind),
- dem Wegebau, der zu einer weiteren Versiegelung führt.

---

<sup>95</sup> In Kenntnis dieser negativen Effekte werden Kompensations- und Ersatzmaßnahmen vorgenommen. Ob und inwieweit sie die negativen Effekte kompensieren kann hier nicht beurteilt werden.

Damit stellt sich ein Optimierungsproblem hinsichtlich der Umweltnutzung, wobei die Frage nicht beantwortet werden kann, in welchem Ausmaß eine dafür erforderliche Abwägung im Prozess der OP-Planung explizit erfolgt ist.

#### **18.1.4 Gesamtbewertung und Empfehlung**

Das Querschnittsziel Nachhaltigkeit (Umwelt) besitzt im Rahmen des OP Thüringen eine prominentere Rolle als dies auf den ersten Blick erscheint. Innerhalb des Fonds fehlt es allerdings an einer systematischen Auflistung der Wirkungen auf die Umweltmedien und einer Systematisierung der erwarteten Wirkungen. Den in der Ex-ante-Bewertung dargelegten Aussagen zur Wirkung der Maßnahmen auf die Umwelt kann hier nur bedingt gefolgt werden, da es nicht möglich war, nach zu vollziehen, wie die Ergebnisse und Einordnungen zu Stande gekommen sind.

Mit Blick auf die verschiedenen Schwerpunkte des EFRE wird empfohlen, im Rahmen der Förderung der privaten Investitionstätigkeit keine Differenzierung der Fördersätze anzustreben, sondern vielmehr über flankierende Maßnahmen einen Beitrag zur weiteren Entlastung der Umwelt anzustreben (Beratung, Coaching, Aufklärung etc.). Im Bereich der Gewerbegebiete sollte weiterhin die Revitalisierung von Altstandorten verstärkt genutzt werden und im Bereich der Verkehrsträgersysteme sollte die Entwicklung eines integrierten Konzeptes forciert werden.

Wichtig ist aber auch, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wie die Ergebnisse auf Projektebene, die über maßnahmespezifische Indikatoren erfasst werden und für die thüringische Strukturfondsförderung im Begleitausschuß im September 2003 vorgestellt wurden mit den Kontextindikatoren zur Messung des Standes der Umwelt in Verbindung gebracht werden können. Dies ist eine schwierige Aufgabenstellung, da die relevanten Umweltfaktoren mehrdimensional und vielfältig sind.

Im Rahmen des ESF ergeben sich durch die Analyse der geförderten Zielgruppen nur wenige Verbindungen zum Querschnittsziel Umwelt. Die Effekte der Förderung auf die Umwelt sind hier indirekter Natur, und aus diesem Grund nur mit einem hohen Aufwand aufzudecken. Die begrenzt ableitbaren Aussagen dürften daher einen Mehraufwand kaum rechtfertigen.

In Bezug auf den EAGFL/A kann festgehalten werden, dass der Bereich Umweltschutz anteilmäßig in den Förderprogrammen gut repräsentiert ist. Während die finanzielle Bedeutung vor allem anhand der „grünen Investitionen“ relativ gut abschätzbar ist, sind Realisierungs- und Wirkungseffekte nur ansatzweise darstellbar. Bei den Realisierungsindikatoren kann oft keine differenzierte Erfassung dahingehend erfolgen, welche Maßnahmen dem Umweltschutz in welcher Hinsicht dienen. Viele Wirkungen lassen sich nur längerfristig erkennen, und sie lassen sich oft (wie bei der Gewässerqualität) kaum auf einzelne Fördermaßnahmen zurückführen. Umso

wichtiger ist es, in Zukunft über Indikatoren verfügen zu können, die umweltrelevante Verhaltensweisen abbilden. Ein Manko der Programmausgestaltung scheint in der mangelnden Abstimmung von Programminhalten untereinander zu liegen. Hier muss verstärkt dem Umstand Rechnung getragen werden, dass wirksamer Umweltschutz am schwächsten Glied in einer Kette scheitern kann, weshalb das Zusammenwirken einzelner Programme mit Blick auf das Umweltschutzziel besser aufeinander abzustimmen ist.

## **18.2 Chancengleichheit (Gender Mainstreaming)**

Mit der Förderperiode 2000-2006 wurde die Chancengleichheit von Frauen und Männern explizit als Querschnittsziel in die Strukturfonds aufgenommen. Laut den entsprechenden Verordnungen und den ergänzenden Erläuterungen der Europäischen Kommission sollen in den Programmdokumenten analog zu den sonstigen Verfahren auch Ziele zur Chancengleichheit formuliert werden. Der Einsatz der geförderten Maßnahmen soll auf die Verwirklichung dieser spezifischen Ziele ausgerichtet werden. Zusätzlich wird erwartet, dass das Prinzip des Gender Mainstreaming auf die gesamte Förderung Anwendung findet. Damit sollen die Auswirkungen der Förderung auf Frauen und Männer in den Blick genommen werden und eine möglichst gleichgewichtige Umsetzung der Förderung gewährleistet werden.

Der Freistaat Thüringen hat hinsichtlich der spezifischen Ziele zur Chancengleichheit seinen Schwerpunkt – in Übereinstimmung mit dem GFK und der Politik der Europäischen Union – auf die gleichberechtigte Einbeziehung der Frauen in das Erwerbsleben und die Bekämpfung von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt gesetzt. Dies umfasst nicht nur den Zugang zu Arbeitsplätzen, sondern auch die Möglichkeiten der Selbstständigkeit sowie den Zugang zu Qualifizierung und Bildung als Voraussetzung für Berufstätigkeit. Der Schwerpunkt der Umsetzung des Querschnittsziels soll daher auf den ESF entfallen. Der EFRE und der EAGFL sollen ergänzende Beiträge leisten.

### **18.2.1 Berücksichtigung des Querschnittsziels auf der Programmebene**

Auf der Programmebene sind bezüglich der Einbeziehung der Chancengleichheit bei der Begleitung der Strukturfonds Anforderungen durch die VO (EG) 1260/99 formuliert worden. Sie beziehen sich zum einen auf die Beteiligung von Akteuren, die die Chancengleichheit bei der Programmerstellung und -begleitung vertreten, zum anderen auf die gleiche Beteiligung von Frauen und Männern an der Entscheidungsfindung. Konkret beinhaltet dies, dass auf eine ausgeglichene Mitgliedschaft im Begleitausschuss hingewirkt werden soll.

Bei den Akteuren, die die Chancengleichheit vertreten, kann es sich z.B. um Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Frauenbeauftragte handeln. In Thüringen wirkt der Landesfrauenrat Thüringen als Nichtregierungsorganisation im Begleitausschuss mit. Der Landesfrauenrat ist ein Dachverband von Frauenverbänden und vertritt ein breites Spektrum unterschiedlicher Gruppen aus dem politischen, wirtschaftlichen, religiösen, sozialen und wissenschaftlichen Bereich. Hiermit ist die Beteiligung von die Chancengleichheit vertretenden Akteuren gegeben. Die insgesamt für eine qualifizierte Beteiligung der Nicht-Regierungs-Organisationen im Begleitausschuss festgestellten Hemmnisse<sup>96</sup>, in erster Linie fehlende Fachkompetenz in verwaltungstechnischen Fragen, wirkten sich auch auf die Mitarbeit des Landesfrauenrats aus.

In der Geschäftsordnung des Begleitausschusses ist in Art 3, Abs. 4 ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedsinstitutionen auf eine ausgewogene Entsendung von Frauen und Männern in den Ausschuss zu achten haben. Im Begleitausschuss Thüringen sind gemäß der vorliegenden Mitgliederliste<sup>97</sup> 27,6 % der Mitglieder Frauen. Mit 18% weiblichen Mitgliedern haben besonders die Verbände und sonstigen Partner wenig Frauen entsandt. Hier spiegelt sich großteils die geringe Beteiligung von Frauen an Führungspositionen wider, da sich die Verbände zumeist durch Vorsitzende oder Geschäftsführer im Begleitausschuss vertreten lassen, während von Seiten der Verwaltungen entsprechend der fachlichen Zuständigkeiten auch mehr Mitarbeiter/innen mittlerer Hierarchieebenen im Ausschuss mitwirken.

### **18.2.2 Umsetzung der Chancengleichheit im EFRE**

Eine Überprüfung, ob und inwieweit ein Gender-Bezug in den Maßnahmen und Richtlinien des EFRE vorhanden war, sollte für alle Maßnahmen durch eine Bewertung im Einklang mit dem Gender-Mainstreaming-Prinzip vorgenommen werden. Eine Auswertung der Ergänzung zur Programmplanung ergab, dass so gut wie alle Maßnahmen des EFRE als "neutral" hinsichtlich des Querschnittsziels Chancengleichheit eingestuft wurden. Ausnahmen bilden lediglich der Maßnahmebereich 1.1 (Förderung produktiver Investitionen) und die Maßnahme 1.2.1 (Technologieförderung, Informationsgesellschaft). Nur in Maßnahme 1.1.1 wurde bei den Auswahlkriterien mit der Förderung von Arbeitsplätzen von Frauen ein Gender-Bezug hergestellt.

Hintergrund für die Konzentration der Aktivität auf die Maßnahme 1.1.1 war ihre herausragende quantitative Bedeutung, da laut indikativer Finanzplanung 35,7% der

---

<sup>96</sup> S. EFRE-Bericht, Umsetzung des Begleitsystems, S. 117

<sup>97</sup> Quelle ist der Verteiler der Einladungen zur 5. Sitzung des Begleitausschusses. Daher wurden z.T. Stellvertreter, die eine eigene Einladung erhielten, mitgezählt. Inklusive der einladenden Vorsitzenden umfasst die Gesamtzahl 58 Personen, die 40 Institutionen (s. EFRE-Bericht, S. 118) repräsentieren.

öffentlichen Mittel dieses Fonds in diese Maßnahme fließen. Die geplante Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen wurde jedoch bei der Umsetzung der Maßnahme nicht als Auswahlkriterium für Vorhaben angewendet. Angesichts der im Vergleich zu den geplanten Mitteln nicht sehr starken Nachfrage nach Förderung wurden sämtliche Bewerber um Fördermittel, die die Mindestkriterien erfüllten, gefördert, so dass zusätzliche Auswahlkriterien nicht zum Einsatz kommen konnten.

Im Ergebnis entfallen die mit der Förderung produktiver Investitionen geschaffenen Arbeitsplätze zu 35,1 % auf Frauen. Diese Zahl liegt um einiges unter dem durchschnittlichen Frauenanteil an den Beschäftigten in Thüringen (48,8%), erklärt sich aber durch die Ausrichtung der Förderung auf Branchen mit überregionalem Absatz, wodurch das Verarbeitende Gewerbe unter den Vorhaben dominiert. In Bezug auf die vertretenen Branchen stimmt der Frauenanteil der Förderung weitgehend mit dem Frauenanteil an den Beschäftigten überein.<sup>98</sup>

Des Weiteren untersuchte die Fondsverwaltung die Beteiligung von Frauen an den regionalen Auswahlgremien der Infrastruktur-Förderung. Der Frauenanteil an diesen Gremien lag laut einer Erhebung bei ca. 40% und damit bei einem relativ günstigen Wert. Es wurde aber festgestellt, dass durch die dort vertretenen Frauen der Aspekt der Chancengleichheit nicht in die Auswahl der Förderfälle einfluss.

### **18.2.3 Umsetzung der Chancengleichheit im ESF**

Konzeptionell steht bei der Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit der ESF in Thüringen im Mittelpunkt. Der ESF verfolgt hierbei das Ziel, mit den Maßnahmen der fünf Politikfelder insbesondere auf einen Abbau der noch immer höheren Arbeitslosigkeit von Frauen hinzuwirken. Darüber hinausgehend wird aber auch angestrebt, insgesamt die Segregation auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. So sollen Frauen vermehrt Zugang zu Berufen erhalten, in denen sie bislang unterrepräsentiert sind. Hierzu können Maßnahmen der Förderung der Erstausbildung oder der Qualifizierung von arbeitslosen Frauen beitragen. Dem Abbau der vertikalen Segregation dient z.B. die Förderung von Existenzgründungen oder auf einen beruflichen Aufstieg zielende berufsbegleitende Weiterbildung.

Das Land Thüringen hat sich – um die Bedeutung dieses Querschnittsziels für seine Förderpolitik zu unterstreichen – das quantitative Ziel gesetzt, unabhängig von der frauenspezifischen Förderung in Politikfeld E, in den Politikfeldern A, B und D einen Frauenanteil an den Teilnehmer/innen zu erreichen, der dem durchschnittlichen Frauenanteil an den Arbeitslosen in Thüringen im Verlauf der Förderperiode entspricht.

---

<sup>98</sup> Vgl. EFRE-Bericht, S. 206

Bei der Umsetzung der Förderung erfolgte bezüglich der Berücksichtigung von Frauen in der Förderung weitgehend eine Fortschreibung der schon in der vergangenen Förderperiode angewandten Instrumente. In den Richtlinien „Existenzgründungshilfen“ und „Einstellungszuschüsse“, die sich nur an ausgewählte Gruppen von Arbeitslosen richten, können Frauen grundsätzlich gefördert werden. Eine Überprüfung der restlichen Förderinstrumente unter Gender-Mainstreaming-Aspekten wurde nicht durchgeführt.

Während die Frauenanteile an der Förderung in den beiden Richtlinien, die sich ausdrücklich auch an Frauen richten, mit 52,3% bzw. 68,4 % den Zielwerten der Förderung entsprachen, galt dies nicht für die restliche Förderung. In den drei Politikfeldern A, B und D wurden jeweils im Verlauf der Förderperiode geringere Frauenanteile erreicht, als sie dem durchschnittlichen Frauenanteil an den Arbeitslosen entsprechen, der im Durchschnitt der Förderperiode bei 52,5% lag. Besonders deutlich war der Abstand in Politikfeld D (37,8%). Als Ursache für diese Entwicklung arbeitete die Halbzeitbewertung des ESF heraus, dass im Verlauf der Förderung wiederholt Entscheidungen getroffen wurden, einzelne Zielgruppen besonders zu fördern. Bei diesen Zielgruppen handelt es sich überwiegend um von Männern dominierte Gruppen (so z.B. Strafgefangene oder Jugendliche ohne Schulabschluss). Zwar sind alle diese Gruppen durchaus förderwürdig, problematisch ist jedoch, dass keine vergleichbaren Förderentscheidungen zugunsten frauendominierter Zielgruppen getroffen wurden. Zwar werden in Politikfeld E einige frauendominierte Zielgruppen angesprochen, aufgrund von Umsetzungsproblemen in diesem Politikfeld insgesamt nur geringe Teilnehmerzahlen erreicht.

Um auch qualitative Aspekte der Umsetzung des Querschnittsziels im ESF abzubilden, wurde entsprechend der VO 438/2001 (Anhang IV) für sämtliche Projekte des Thüringer ESF erhoben, inwieweit sie auf das Querschnittsziel Chancengleichheit ausgerichtet sind. Der größte Teil der Projekte (73,5%) war bezüglich des Querschnittsziels neutral. Die Einordnung erfolgte durch die Bewilligungsstellen, die hierbei jedoch unterschiedliche Maßstäbe anwandten. Die Ergebnisse dieses Indikators sind daher zur Beurteilung der Gesamtheit der ESF-Förderung Thüringens nicht wirklich aussagekräftig.

#### **18.2.4 Umsetzung der Chancengleichheit im EAGFL/A**

Das Querschnittsziel Chancengleichheit spielt im EAGFL/A nur eine untergeordnete Rolle. Zwar weist das OP auf mögliche Beiträge der EAGFL-Förderung zur Unterstützung der Chancengleichheit hin:

- Sicherung von Arbeitsplätzen insbesondere bei der Förderung der Vermarktung und des Agrartourismus;

- Förderung von Bildungsmaßnahmen;
- Erweiterungen oder Neugründungen im Bereich Vermarktung und Agrartourismus.

In den Förderrichtlinien sucht man geschlechtsspezifische Differenzierungen jedoch weitgehend vergebens. Eine Ausnahme bildet die Förderrichtlinie 102 zur „Erhaltung und Stärkung des ländlichen Raums“, über welche die „Ausstattung soziokultureller Begegnungsstätten, Vereinshäuser und -räume, Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendklubs u. ä., insbesondere für Frauen“ unterstützt werden soll. Verfügbare Indikatoren belegen geschlechtsspezifische Effekte weitgehend nicht, da sie in der Regel nicht nach Geschlecht differenziert erhoben werden. Eine Ausnahme bilden Arbeitsplatzeffekte im Bereich der Maßnahme G (Marktstrukturverbesserung, Förderrichtlinie 378) und der Maßnahme P (Agrartourismus, Förderrichtlinie 120). Hier konnten relativ hohe Frauenanteile an den geschaffenen Arbeitsplätzen erreicht werden (über 50%). Im Bereich Agrartourismus war die absolute Zahl an geschaffenen Arbeitsplätzen aber sehr gering.

## **18.2.5 Fondsübergreifende Zusammenfassung**

### **18.2.5.1 Indikatorensystem und Monitoring**

Indikatoren und ihre Erhebung bzw. Verwendung im Monitoring-System spielen für das Querschnittsziel Chancengleichheit eine wesentliche Rolle, da ohne Datengrundlage eine mögliche unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern von bestimmten Maßnahmen oder in bestimmten Politikfeldern nicht eindeutig zu identifizieren ist. Dementsprechend verlangt auch die VO 1260/1999 die geschlechterdifferenzierte Ausweisung aller personenbezogenen Indikatoren.

Im ESF, in dem teilnehmerbezogene Indikatoren bei der Begleitung und Bewertung der Förderung vorherrschen, findet eine getrennte Ausweisung nach Geschlecht durchgängig statt. Mit der Einführung des Teilnehmerstammblasses im Jahr 2002 hat sich die Möglichkeit verbessert, auch Untergruppen, z.B. Teilnehmer mit bestandener Prüfung, nach Geschlecht differenziert zu erfassen.

Im EFRE und im EAGFL werden dagegen nur in wenigen Maßnahmen unmittelbar Personen gefördert. Dementsprechend finden sich nur wenige personenbezogene Indikatoren zur Beschreibung des Verlaufs oder der Ergebnisse in den Begleitsystemen dieser Fonds. Der wichtigste personenbezogene Indikator in diesen Fonds stellt zweifellos die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dar, die in Maßnahme 1.1.1 des EFRE auch nach Geschlechtern getrennt

erfasst wird. Im EAGFL werden bisher nur für Teilbereiche der einzelbetrieblichen Investitionsförderung die geschaffenen Arbeitsplätze differenziert erhoben.

### **18.2.5.2 Gender Mainstreaming**

Gender-Mainstreaming-Prozesse im Sinne einer durchgehenden Überprüfung sämtlicher Maßnahmen aller drei Fonds auf ihre absehbaren oder schon feststellbaren Auswirkungen auf Frauen und Männer und einer anschließenden Umsetzung der daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Förderprozesse wurden in den Strukturfonds in Thüringen bisher nicht umgesetzt. In allen drei Fonds war zu Beginn der Förderperiode bzw. zum Zeitpunkt der Erarbeitung des OP noch kein klares Verständnis von diesem Konzept vorhanden. Gender Mainstreaming als Ansatz wurde in betroffenen Ressorts zuvor nicht bewusst eingesetzt und es bestanden keine entsprechenden Erfahrungen. Erst im Verlauf der Umsetzung in der bisherigen ersten Hälfte der Förderperiode wurden Begriff und Inhalte von Gender Mainstreaming detaillierter aufgearbeitet. Hierfür spielte das Seminarprogramm des ESF-Bundesprogramms eine Rolle, aber auch die insgesamt zunehmende Sensibilisierung für diesen Ansatz.

Eine Implementation von Gender Mainstreaming in die laufenden Arbeitsprozesse gestaltet sich bislang jedoch schwierig. Zum einen fehlen zeitliche Reserven für konzeptionelle Überlegungen in den Umsetzungsprozessen, zum anderen zeigt sich, dass die Anwendung der abstrakten Prinzipien auf die eigene Arbeit ohne fachliche Unterstützung und Begleitung häufig an fehlendem Wissen über Genderaspekte im eigenen Politikfeld oder Zuständigkeitsbereich scheitert. Dies müsste durch Fachleute, z.B. spezialisierte Mitarbeiter der jeweiligen Ministerien, die Gleichstellungsbeauftragte des Landes oder externe Experten eingespeist werden.

In allen drei Fonds zeigen sich zudem, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Umsetzungsschwierigkeiten, die aus der engen Verknüpfung der Strukturfondsförderung mit anderen Bereichen der Landes- oder auch der Bundespolitik resultieren. Ein auf die Fonds beschränktes Gender Mainstreaming erscheint häufig nicht realisierbar. Sensibilisierung der Akteure und Akzeptanz des Ansatzes müssten daher auch außerhalb der Strukturfonds stärker verbreitet sein, als es zur Zeit noch der Fall ist, um eine sinnvolle Anwendung und im Anschluss daran eine Umsetzung der damit erzielten Ergebnisse sicher zu stellen.

### **18.2.5.3 Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen im Erwerbsleben**

Der EFRE konnte mit der Förderung von betrieblichen Investitionen wichtige Impulse zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen setzen. Der Frauenanteil an den geschaffenen Arbeitsplätzen spiegelt jedoch weitgehend die Beschäftigungsstrukturen der geförderten Branchen wider. Der ESF leistete einen wichtigen Beitrag zur

Integration Arbeitsloser in das Erwerbsleben. Hiervon konnten auch Frauen profitieren. Verbleibsquoten von Frauen fielen in den im Rahmen der Halbzeitbewertung untersuchten Maßnahmen, die auf eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt abzielen, etwas ungünstiger aus als für Männer, doch war der Abstand in allen Maßnahmen nur geringfügig. Die Effekte des EAGFL/A lassen sich aufgrund der Maßnahmespezifika schwer darstellen. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungsstruktur der Land- und Forstwirtschaft nur einen geringen Frauenanteil aufweist. Eine Ausnahme bilden Arbeitsplatzeffekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung und des Agrartourismus. Hier konnten relativ hohe Frauenanteile an den geschaffenen Arbeitsplätzen erreicht werden (über 50%). Desweiteren werden in der Maßnahme C die Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen geschlechtsspezifisch erfasst.

Große Teile des EFRE und des EAGFL/A tragen nur indirekt zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei, indem sie wie die Infrastrukturförderung die Standortfaktoren in Thüringen verbessern oder die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch Erhöhung ihrer unternehmerischen und technologischen Kompetenz erhöhen (1.2. und 1.3). Daher lassen sich die hierdurch geschaffenen Arbeitsplätze nicht direkt ermitteln, wodurch auch keine Informationen über ihre Art oder Besetzung vorliegen. Ungleiche Nutzungsmuster dieser Infrastrukturen (z.B. im Bereich Stadtentwicklung, Verkehr, Arbeitsplätze im FuE-Bereich, Bildungsinfrastruktur) könnten im Rahmen von Gender Mainstreaming thematisiert werden, was aber bislang noch unterblieb.

Durch die Richtlinie „Existenzgründungshilfen“ trug der ESF in Thüringen zur Verbesserung der Gründungsbedingungen für Frauen bei. Die Förderung ermöglicht die Überbrückung der Zeit, in der mit der neugegründeten Existenz noch kein ausreichendes Einkommen erwirtschaftet werden kann und senkt damit den Kapitalbedarf. Mit einem innovativen Projekt aus Politikfeld E sollen in Zukunft auch an einigen Technologie- und Gründerzentren des Landes frauenspezifische Beratungs- und Unterstützungsangebote für Gründerinnen etabliert werden. Im EFRE werden Existenzgründer nur im Rahmen der allgemeinen KMU- bzw. Investitionsförderung erreicht. Maßnahmen, die hauptsächlich oder ausschließlich Existenzgründer ansprechen, gibt es nicht. Dies gilt auch für den EAGFL/A.

Die Einbeziehung von Frauen in die berufliche Qualifizierung konnte im ESF nicht im angestrebten Ausmaß (dem Anteil an den Arbeitslosen entsprechend) erreicht werden. Insofern übernahm der ESF hier keine die Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt ausgleichende Funktion. Einen besonders niedrigen Frauenanteil weist die berufsbegleitende Qualifizierung Erwerbstätiger auf (31,5%). Diese Förderung war in Thüringen bisher weitgehend auf Unternehmen des Verarbeitenden und des Baugewerbes ausgerichtet, so dass viele Arbeitnehmerinnen keinen Zugang zur Förderung hatten. Bei den Bildungsmaßnahmen des EAGFL/A betrug der Anteil der Teilnehmerinnen an allen Teilnehmern nur 28%. Auch zeigte sich, dass Frauen in Qualifizierungsmaßnahmen des ESF seltener ein auf dem Arbeitsmarkt anerkanntes Zertifikat erwerben können, so dass die Verwertbarkeit der von ihnen belegten Qualifizierung

gen etwas geringer ausfallen dürfte. Ursächlich hierfür ist eine höhere Verbreitung solcher Zertifikate in Berufen des Verarbeitenden Gewerbes.

Im ESF wurden einige wenige Ansätze verfolgt, mit denen die Konzentration der Beschäftigten auf frauen- oder männertypische Berufe abgebaut werden soll. So finden sich unter den innovativen Maßnahmen des Politikfelds E Projekte, die das Interesse von Mädchen an technischen oder IT-bezogenen Berufen bzw. Studiengängen wecken sollen und sie in ihrer Berufswahl unterstützen. Eine verbesserte Schulausbildung in IuK, die durch die EFRE-Förderung ermöglicht wird, könnte hierzu ebenfalls Beiträge leisten. In der Standardförderung des ESF wurden jedoch keine auf dieses Ziel ausgerichteten begleitenden Instrumente eingesetzt. Im Gegenteil weisen die Ergebnisse der Evaluierung darauf hin, dass gerade auch in vielen Qualifizierungsmaßnahmen des Politikfelds E die frauenspezifischen Aspekte der Maßnahmen durch die frauentypischen Arbeitsinhalte definiert wurden.

Insgesamt deuten die Ergebnisse in die Richtung, dass die Förderung zwar einen beträchtlichen Beitrag zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt leisten konnte, jedoch nicht die bisher bestehenden Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt abmilderte. Es zeigt sich im Gegenteil, dass die Förderung in ihren Ergebnissen tendenziell die in Thüringen bisher vorhandenen Strukturen des Arbeitsmarkts reproduziert.

### **18.2.6 Fazit und Handlungsempfehlungen**

Die Strukturfonds in Thüringen haben trotz der positiven Ansätze keinen nennenswerten Beitrag zur Reduzierung der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt geleistet. Dies resultiert zum einen aus der fehlenden Ausrichtung der Förderung auf das Querschnittsziel im EFRE und im EAGFL und aus einer zu geringen Einbeziehung von Frauen in die Förderung beim ESF. Zum anderen werden viele der Maßnahmen durch die Nachfrage nach Fördermitteln bestimmt, so dass die Administration kaum Einfluss auf die Projektauswahl hat. Dies gilt insbesondere für Vorhaben der privaten Investitionsförderung. Nur in Hinblick auf die Erhöhung des Frauenanteils an den Selbstständigen konnte mit der Existenzgründerförderung des ESF ein Beitrag geleistet werden.

Um Potenziale für eine bessere Ausrichtung der Förderung auf das Querschnittsziel zu erschließen, können Gender-Mainstreaming-Ansätze eine Hilfestellung bieten. Insbesondere sollten die Bereiche des EFRE und des EAGFL, die Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt haben könnten, einbezogen werden. Beim ESF kommt es auf eine systematischere Auswahl der zu unterstützenden Zielgruppen an.

Grundsätzlich sollte eine verbesserte Einbeziehung von Akteuren der Gleichstellungspolitik das fachliche Kompetenzdefizit der Umsetzungsstrukturen zu Genderfragen ausgleichen. In diesem Zusammenhang bietet es sich auch an, die Mög-

lichkeiten, die das Partnerschaftsprinzip für die Umsetzung der Strukturfonds bietet, besser zu nutzen. So können z. B. vermittelt über die Vertreterin im Begleitausschuss die Mitgliedsverbände des Landesfrauenrats zu bestimmten Themen konsultiert werden, um Handlungsbedarfe aus Gleichstellungssicht zu identifizieren. Eine Einbeziehung der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten des Landes Thüringen in die Begleitung der Fonds ist unter diesem Aspekt ebenfalls anzuraten, da hier auch die Kenntnis der verwaltungsinternen Strukturen, über die Nichtregierungsorganisationen nicht verfügen können, vorhanden ist.

Eine verbesserte Darstellung der Auswirkungen der Förderung könnte erfolgen, wenn die personenbezogenen Indikatoren durchgängig nach Geschlechtern getrennt erhoben würden. Hier sind vor allem beim EAGFL Verbesserungen vorzunehmen.

### **18.3 Informationsgesellschaft**

Die Europäische Kommission geht in ihren Leitlinien für die Strukturfondsprogramme 2000-2006 explizit auf die Chancen der sog. Informationsgesellschaft ein, die auch für weniger entwickelte Regionen bessere Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung eröffnen könnten.<sup>99</sup> Neben der Bereitstellung der dafür notwendigen Infrastruktur („Hardware“) komme es vor allem darauf an, die Technologien in eine entsprechende Politik einzubetten, um neben wirtschaftlichen auch soziale und kulturelle Vorteile zu nutzen, die sich in Folge der grundlegenden Umstrukturierungen durch neue Informationstechnologien ergeben würden. Letztlich geht es der EU-Kommission somit um die Förderung des Übergangs von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Die Strukturfonds sollen dabei Maßnahmen unterstützen, die es ermöglichen, den Nutzen der Informationsgesellschaft insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen zu maximieren. Man geht davon aus, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zunehmend von ihrer Fähigkeit bestimmt wird, sich die Vorteile der neuen Technologien zu Eigen zu machen. Adressaten sind jedoch nicht nur die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, sondern auch die Bürger der EU und die öffentlichen Verwaltungen. Dabei werden zwei Ziele spezifiziert, die mittels geeigneter Maßnahmen angesprochen werden sollen:

- Die Stimulierung von neuen Diensten und innovativen Anwendungen (u.a. Nutzung des Internets als Wirtschaftsinstrument, Elektronischer Datenaustausch, Demonstrationsmaßnahmen, Beratungen, Technologietransfer),
- Vermittlung von Fertigkeiten an potenzielle Nutzer, d.h. der Schaffung der humankapitalseitigen Voraussetzungen (insbesondere Schul- und Berufsbil-

---

<sup>99</sup> Europäische Kommission (1999a), S. 11

derung, Fernunterricht, Verbesserung der Kompetenzen im Unternehmenssektor durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen).

Diese Elemente sind wichtige Grundlagen für eine ausbalancierte Informationsgesellschaft.<sup>100</sup> Für den EFRE-Strukturfonds konkretisiert die EU-Kommission ihre Vorstellungen in einem speziellen Themenpapier.<sup>101</sup>

Die Querschnittsaufgabe der Förderung der Innovationsgesellschaft wird auch im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) und im Operationellen Programm Thüringens verankert. Im GFK wird die Förderung der Informationsgesellschaft dabei folgerichtig als Teil der Innovationspolitik gesehen: Für eine langfristig stabile und selbsttragende Entwicklung der Wirtschaft in den Neuen Bundesländern sei eine nachhaltige Stärkung regionaler Innovationspotenziale erforderlich. Dazu gehöre die Stärkung des Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspotenzials im Ziel-1-Gebiet ebenso wie die Flankierung des Übergangs in die Informationsgesellschaft als Querschnittsaufgabe, an der unterschiedliche Politiken, Ressorts und Förderinstrumente einschließlich der Strukturfonds beteiligt sein müssten. In der Programmplanung würden deshalb Ansätze zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, Innovation und der Informationsgesellschaft in allen Entwicklungsschwerpunkten verankert.<sup>102</sup>

Das Operationelle Programm des Freistaats Thüringen greift diesen Gedankengang auf. Es sollen insbesondere KMU bei ihrer Innovationstätigkeit unterstützt werden. Als spezifische Ziele werden genannt:

- Auf- und Ausbau der technischen Infrastruktur im Bereich Internet, Mobilkommunikation und Breitbandnetz,
- Leitprojekte/Modellprojekte für zukunftsorientierte Anwendungen etwa für E- und M-Commerce.
- Einsatz moderner IuK-Technologien und neuer Medien in der beruflichen Bildung, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und in allgemein bildenden Einrichtungen.<sup>103</sup>

Die Ziele werden wie folgt quantifiziert:

- 300 neu zu gründende Unternehmen
- 5.000 neu zu schaffende Arbeitsplätze,
- Förderung von 250 Innovationsassistenten

---

<sup>100</sup> Technopolis Ltd., IRISI (Europe) Ltd. (2002), S. 6

<sup>101</sup> Europäische Kommission (1999b)

<sup>102</sup> GFK, S. 93

<sup>103</sup> OP, S. 300

Das OP legt den Schwerpunkt auf Aktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung und nennt explizit folgende Maßnahmebereiche<sup>104</sup>:

- die FuE-Förderung (1.2) mit den Maßnahmen im Bereich der Anwendung von innovativen IuK-Technologien, die Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Investitionen zur Einführung neuester Technologien einschließlich IuK;
- die Förderung der Infrastrukturen im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung, Informationstechnologien (2.2), dort speziell den Ausbau wirtschaftsnaher Forschung im Hochschulbereich und den Ausbau und die Nutzung moderner IuK-Netze.
- Die Unterstützung des Humankapitals durch Maßnahmen zur Förderung der Anpassungsfähigkeit und des Unternehmergeistes sowie durch die berufliche Weiterbildung im Schwerpunkt 4.

Das Querschnittsziel „Informationsgesellschaft“ spielt im Schwerpunkt 5 (EAGFL-A) des Operationellen Programms keine erkennbare Rolle. Es könnten Bildungsmaßnahmen mit entsprechender Ausrichtung existieren, und Möglichkeiten der Nutzung von IuK-Technologien können bei der Vermarktung eine Rolle spielen (etwa bei Qualitätskontrollsystemen). Unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung ist aber davon abzuraten, hier das Indikatorensystem weiter auszubauen.

Die Evaluierung des Beitrages der Fördermittel zur Erreichung des Querschnittsziels und damit die Überprüfung, ob insbesondere KMU mit dem für die Informationsgesellschaft relevanten Anteil der Förderung in die Lage versetzt worden sind, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, ist zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nur begrenzt möglich, da geeignete Indikatoren nur begrenzt zur Verfügung stehen.

Die fondsübergreifende Evaluierung des Querschnittszieles Informationsgesellschaft wird zunächst zusammenfassen, welche Aktivitäten und Ergebnisse die fondsbezogenen Evaluierungen des Querschnittszieles identifizieren konnten. Darauf aufbauend wird eingeschätzt, wie die Strukturfonds zur Entwicklung der Informationsgesellschaft beigetragen haben.

### **18.3.1 Umsetzung der ausgewählten Maßnahmen**

Im Folgenden werden in Anlehnung an die Vorgaben des OP verschiedene Aktivitätsbereiche unterschieden und auf ihren Beitrag zum Querschnittsziel abgeprüft:

---

<sup>104</sup> OP, S. 247

- Einzelbetriebliche Vorhaben (zur Entwicklung, Einführung und Anwendung von IuK-Technologien),
- Ausbau von IuK-relevanten Infrastrukturen (im Bereich Wissenschaft, FuE und in Schulen),
- Qualifizierungsmaßnahmen (berufliche Weiterbildung, Unternehmergeist).

### **Beitrag der einzelbetrieblichen FuE-Förderung**

In der Maßnahme 1.2 (Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft) ist zunächst die betriebliche Technologieförderung (1.2.1) zu untersuchen, welche zum einen direkt Anwendungen innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt und zum anderen über die Förderung von Investitionen zur Einführung neuester Technologien unterstützt.

Die Einzelfallbetrachtung, bei der die inhaltliche Ausrichtung der Projekte im Vordergrund steht, führte zum Ergebnis, daß 6 Projekte im Bereich Förderung neuer Technologien dem IuK-Bereich zuzuordnen sind, welche zusammen 3,2 Mio. € Investitionen umfassen. Der Bereich Forschung und Entwicklung konzentriert 14 Projekte mit 10,8 Mio. € Investitionen auf den IuK-Bereich. Bei den Innovationsassistenten stellte sich heraus, dass sowohl gemessen an der Projektzahl (37) als auch am Investitionsvolumen (2,65 Mio. €) 29% der insgesamt geförderten Innovationsassistenten dem IuK-Sektor zuzuordnen sind. Die zudem in 1.2.1 geförderten Demonstrationsprojekte (14 Operationen) umfassen ein Volumen von 2,5 Mio. € förderfähiger Investitionen. Die Schulungs- und Informationsveranstaltungen (insgesamt 12 mit 370.000 € förderfähiger Investitionen) sind speziell auf zukunftsorientierte Softwaretechnologien und auf Medien und Telekommunikation ausgerichtet. 3 bewilligte Pilotvorhaben im IuK-Sektor umfassen 480.000 € Investitionen.

Somit bilden 86 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 20 Mio. € den direkten Beitrag der Fördermittel zu IuK-bezogenen Aktivitäten.

Für die Maßnahme zur Unterstützung anwendungsorientierter Forschung (1.2.2) wurde in der EFRE-Evaluierung schon der Verwendungszweck der einzelnen Projekte gesichtet. Die Einzelauswertung führte zu 5 Projekten, welche sich durch eine Förderung der technischen Infrastruktur im Bereich der IuK-Technologien im Umfang von 2,02 Mio. € förderfähiger Investitionen auszeichneten.

Im Rahmen der Maßnahme 1.2.3 werden 98 Projekte, die ein Investitionsvolumen von 1,06 Mio. € umfassen, dem IuK-Segment zugeordnet.

Die Förderung von Schutzrechten wurde in der Förderstatistik nach Technologiefeldern aufgeschlüsselt. 170 vorwiegend Anmeldungen von Schutzrechten sind mit 0,40 Mio. € Investitionen verbunden.

Somit trugen in 1.2 ein Gesamtinvestitionsvolumen von 23,5 bis 30,6 Mio. € und die Förderung von 359 bis 372 Projekten zur Erreichung des Querschnittszieles bei (vgl. Tabelle 18.3.1).

Tabelle 18.3.1  
**IuK-Orientierung der Maßnahme 1.2  
nach zwei Auswertungsmöglichkeiten**

Fördergegenstände	Mischform NACE und Beschreibung		Nach Kurz- beschreibung	
	Projekte	ff Invest. [Mio. €]	Projekte	ff Invest. [Mio. €]
1.2.1 Technologie	119	27,40	86	20,03
1.2.2 Forschung	5	2,02	5	2,02
1.2.3 Beratung	78	0,77	98	1,06
1.2.4 Schutzrechte	170	0,40	170	0,40
<b>Gesamt</b>	<b>372</b>	<b>30,59</b>	<b>359</b>	<b>23,51</b>

*Quelle:* Förderstatistik des TMWAI, eigene Auswertung

### **Beitrag des Ausbaus von IuK-relevanten Infrastrukturen**

Die Einzelevaluierung des Maßnahmebereichs betrachtet die verschiedenen Maßnahmen von 2.2 in vier inhaltlichen Schwerpunkten. Für die Evaluierung des Querschnittszieles der Informationsgesellschaft ist insbesondere die technologische Ausrüstung im Bereich der digitalen Kommunikationsinfrastrukturen zur Entwicklung einer international konkurrenzfähigen Forschungsinfrastruktur relevant. Hierunter fällt der Ausbau von IuK-Infrastrukturen (Breitbandnetz) und der Aufbau von Kompetenzzentren für neue Medien und Informationstechnologie.

Im Rahmen des Ausbaus von Datennetzen wurden 8 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 5,92 Mio. € gefördert, um eine effizientere Nutzung der Datennetze zu ermöglichen. Es handelt sich dabei um Operationen hinsichtlich Aufbau und Erweiterung von Campusnetzen und um Geräteausstattungen für die Netzinfrastruktur. Die Errichtung eines Forschungs- und Transferzentrums mit einem Investitionsvolumen von 11,49 Mio. € wird in der Statistik auch unter dem Bereich der Ausstattung von Datennetzen geführt und in der Querschnittszielbewertung des EFRE als Beitrag zur Gestaltung einer Informationsgesellschaft angesehen.

Auch die 2,81 Mio. € umfassende Förderung von Ausrüstungsinvestitionen des Technologie- und Medienzentrums Erfurt leisten einen Beitrag zum Querschnittsziel, da die künftigen Unternehmen aus den Bereichen Elektronik, Halbleitertechnologien und Chipkartenfertigung erwartet werden.

Insgesamt umfasst somit die finanzielle Beteiligung der Maßnahme 2.2 zum Querschnittsziel 20,22 Mio. € förderfähige Investitionen.

Auch die Ausstattung der Schulen mit multimediafähigen Computern innerhalb der Maßnahme 2.3.2 erhöhte die Kapazitäten für den Einsatz neuer Medien im Schulunterricht durch die Förderung von 99 Vorhaben, die ein Investitionsvolumen von 18,62 Mio. € umfassen. Dies führte zu einem Verhältnis von 11-12 Schülern pro PC in den Thüringer Schulen. Langfristig soll gerade durch die Förderung berufsbildender Schulen die Qualifikation des Thüringer Arbeitskräftepotenzials verbessert werden. Die Evaluierung des Querschnittszieles im EFRE kommt zum Schluß, daß das Querschnittsziel der Informationsgesellschaft gut umgesetzt wurde, da neben der Ausstattungsförderung mit IuK-Technologien auch flankierende Maßnahmen zur Entwicklung der „digitalen Kompetenz“ in Thüringen angeboten wurden.

Ein Investitionsvolumen von insgesamt 38,84 Mio. € fließt in den Ausbau von IuK-relevanten Infrastrukturen. Diese ermöglichen die effizientere Nutzung von Daten-netzen, führen zu einer Verbesserung des Technologie-Transfers und zur Erweiterung der Nutzungspotenziale von IuK-Technologien durch die Verbesserung der technischen Grundausstattung für KMU und durch die IT-Ausstattung an Schulen.

### **Beitrag der Qualifizierungsmaßnahmen**

Ergänzt werden die Maßnahmen im EFRE durch eine Humankapitalförderung im ESF, welche vor allem in der Förderung von Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist sowie lebenslangem Lernen einen Beitrag zum Querschnittsziel sieht. Innerhalb der Evaluierung des ESF wurde eine repräsentative schriftliche Befragung von Teilnehmern und Unternehmen der Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.1.1) durchgeführt. Danach erhielten 16,5% der Teilnehmer Kenntnisse in EDV-Grundlagen und Internet-Nutzung vermittelt. 8,8% wurden in EDV-Anwendungen des kaufmännischen und 7,4% in EDV-Anwendungen des technischen Bereiches ausgebildet, 4,8% speziell im Bereich Multimedia.

Insgesamt erhielten 25,9% der befragten Teilnehmer im Rahmen der berufsbegleitenden Weiterbildung Inhalte zum Thema Informationsgesellschaft vermittelt.<sup>105</sup> Rechnet man diesen Anteil auf die gesamte Maßnahme 4.4.1 hoch, so ist davon auszugehen, dass ca. 5.280 Teilnehmer (von insgesamt 20.381 in der Maßnahme) an IuK-relevanten Kursen teilnahmen und dass sich die hierfür eingesetzten öffentlichen Mittel auf ca. 8,2 Mio. Euro beliefen

In gewissem Maße wurden IuK-relevante Kurse auch im Rahmen der anderen Maßnahmen des ESF realisiert (z. B. Qualifizierung im Bereich Telearbeit für Arbeitslose). Besonders hervorzuheben ist schließlich das "Forum zu Fragen der Informati-

---

<sup>105</sup> Dieser Wert liegt niedriger als die Summe der Einzelangaben, da in den einzelnen Kursen zum Teil verschiedene relevante Inhalte kombiniert werden.

onsgesellschaft, Technologie, Zukunfts- und IT-Berufen" (FrITZI), das die Absicht verfolgt, Mädchen stärker auf Berufe im IuK-Bereich und in anderen Zukunftstechnologien zu orientieren.

### **18.3.2 Fazit**

Die Nutzung der Chancen neuer Technologien ist sowohl für die Entwicklung der Humanressourcen – angefangen über die schulische Bildung bis hin zur betrieblichen Weiterbildung – als auch für Unternehmen von strategischer Bedeutung. In der Halbzeitbewertung des OP Thüringen konnte gezeigt werden, dass die Landesregierung dieses Grundprinzip über geeignete Instrumente wie die Unterstützung investiver Maßnahmen für Unternehmen und in die Infrastruktur als auch im Bereich der Förderung der Humanressourcen aufgreift.

Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von etwa 66 Mio. € mit direktem Beitrag dem Querschnittsziel der Informationsgesellschaft zuzuordnen.<sup>106</sup> Etwa 470 einzelbetriebliche Vorhaben und Projekte im Bereich der IuK-relevanten Infrastruktur sind auf das Querschnittsziel ausgerichtet und fast 5.300 Personen wurden in Qualifizierungsmaßnahmen für eine Anwendung von IuK-Technologien in ihrem Beruf oder für eine Existenzgründung im IuK Bereich vorbereitet.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist es noch nicht möglich, die im Operationellen Programm gesetzten zentralen quantifizierten Ziele hinsichtlich ihres Erreichungsgrades zu bewerten. Dies muss der Ex-post-Evaluation vorbehalten sein. Zu beachten ist, dass Arbeitsplätze in der Regel erst im Nachgang von FuE-Investitionen entstehen, wenn Unternehmen Innovationen umgesetzt haben und sich neue Produkte am Markt behaupten. Auch werden in Folge der Investitionen in die IuK-Infrastrukturen neue Unternehmen entstehen, weil sich die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum verbessert haben.

---

<sup>106</sup> Weitere, hier nicht explizit untersuchte Maßnahmen liefern in verschiedener Form einen Beitrag zur Erreichung des Querschnittszieles. Meist sind diese Beiträge nicht in obiger Form zu quantifizieren oder sie passen nicht direkt zur Orientierung des OP auf Aktivitäten zur Steigerung der Innovationstätigkeiten, wie der Maßnahmebereich 1.1 Förderung von produktiven Investitionen.

## **Teil D: Schlussbetrachtung**

## **19. Ergebnisse der Strukturfondsförderung 2000 bis 2002 und Empfehlungen für die zweite Hälfte der Förderperiode**

Die Förderstrategie des OP Thüringen für die Periode 2000 bis 2006 beinhaltet ein umfangreiches und komplexes Förderinstrumentarium zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Freistaats. Es dient dazu, den Wachstumsprozess auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen Thüringens zu beschleunigen und zu vertiefen. Vor allem sollen Investitionen mobilisiert und damit eine Erneuerung und Erweiterung des privaten Kapitalstocks, der öffentlichen Infrastruktur und der Humanressourcen unterstützt werden und ein Beitrag zur Chancengleichheit, zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt und der Entwicklung der Informationsgesellschaft geleistet werden.

Das wesentliche Ziel der Förderung besteht darin, annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu schaffen, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und eine Konvergenz an das durchschnittliche Einkommensniveau der EU zu unterstützen.

Trotz der bedeutsamen Fortschritte beim Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft ist die wirtschaftliche Lage im Freistaat Thüringen noch immer durch strukturelle Schwächen gekennzeichnet und insbesondere die Lage am Arbeitsmarkt unbefriedigend. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bleibt seit einigen Jahren hinter der der alten Bundesländer zurück und es besteht die Gefahr, dass die erzielten Erfolge beim Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, beim Ausbau der Infrastruktur und der Verbesserung des Schutzes der Umwelt und somit insgesamt der Lebensverhältnisse im Freistaat verdeckt werden.

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Ergebnisse sowie die Handlungsempfehlungen der Halbzeitbewertung zusammengefasst. Zunächst wird auf die Relevanz und Kohärenz der Strategie des OP eingegangen. Daran anschließend werden im Überblick die fondsspezifischen Ergebnisse der Förderung dargelegt und die spezifischen Handlungsempfehlungen vorgestellt. Danach wird auf die Begleit- und Monitoringsysteme und auf die Querschnittsziele sowie die Ergebnisse zur Fondsintegration eingegangen. Zum Abschluss werden einige Aspekte der Strukturfondsförderung angesprochen, die dazu beitragen können, die Effizienz und Akzeptanz der Strukturfondsförderung zu verbessern.

### **19.1 Zur Relevanz und Kohärenz der Strategie**

Die *Relevanz und Kohärenz* der gewählten Strategie wurde in den vorliegenden fondsspezifischen Berichten zum EFRE, zum ESF und zum EAGFL/A zur Halbzeit-

evaluierung ausgiebig untersucht und es wurde ausdrücklich festgestellt, dass die gewählte Strategie und Ausgestaltung der Maßnahmenbereiche unter den ökonomischen und sozialen Bedingungen zu Beginn der Förderperiode an wichtigen Ursachen für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Thüringens ansetzt. Mit den geplanten Maßnahmen wird ein Beitrag zum Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen geleistet.

Die ökonomische und soziale Situation Ende der neunziger Jahre, welche die Förderwürdigkeit im Rahmen von Ziel-1 der Europäischen Union dokumentiert, hat bis heute im Wesentlichen keine Änderung erfahren. Der Konvergenzprozess ist nicht wieder in Gang gekommen, die Arbeitslosigkeit verharrt weiterhin auf einem hohen Niveau und wird durch die seit drei Jahren andauernde konjunkturelle Schwäche weiter verstärkt. Einher mit dieser Entwicklung geht eine Abwanderung insbesondere von jungen und leistungsfähigen Teilen der thüringischen Bevölkerung.

Substantielle Änderungen im makroökonomischen Umfeld lassen sich hingegen für die Einnahmeseite des thüringischen Haushalts feststellen (vgl. Anhang E). Neben dem durch die Steuerreform 2000 induzierten Rückgang der Einnahmen, führt auch die schwache Konjunktur zu Einnahmeausfällen, wodurch der finanzielle Spielraum des Landes und damit auch die Möglichkeiten zur Kofinanzierung der Interventionen der Strukturfonds substantiell beeinträchtigt wird.

In den verschiedenen Fonds werden Strategien verfolgt, die zum einem auf den Erfahrungen der vorhergehenden Förderperiode aufbauen und dort konzipierte und erfolgreiche Maßnahmen fortführen. Andererseits wurden Akzentverschiebungen vorgenommen, um sich neuen Herausforderungen und Möglichkeiten zu stellen. Insgesamt hat das OP Thüringen eine den Problemlagen angemessene Konkretisierung erfahren. Abrupte Politikwechsel wurden vermieden.

## **19.2 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen zum EFRE**

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung kann für den EFRE eine Umsetzung auf der Ebene der Schwerpunkte gemäß den Planungen zu Beginn der Förderperiode konstatiert werden. Die Mittelbewilligungen bezogen auf den Planwert liegen (bei einer Gleichverteilung über die Jahre) für die Schwerpunkte zwischen 94,5% (Infrastrukturförderung, Schwerpunkt 2) und 106,5% für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft (Schwerpunkt 1). Die Auszahlungen bezogen auf die Bewilligungen liegen naturgemäß unter 100%. Sie betragen zwischen knapp 57% und knapp 70% auf Schwerpunktebene. Der Mittelabfluss entspricht den Beobachtungen in der vorhergehenden Förderperiode.

In einzelnen Maßnahmenbereichen gibt es deutliche Unterschiede, sowohl bezüglich der Bewilligung bezogen auf den Planwert als auch die Auszahlungen bezogen auf

die Bewilligungen. Ein relativ homogenes Bild zeigt sich für die Maßnahmen in den Schwerpunkten 1. und 3., während im Schwerpunkt 2. größere Differenzen zu beobachten sind. Eine wichtige Ursache liegt darin, dass Infrastrukturvorhaben einen längeren Planungszeitraum besitzen und daher später realisiert werden. Daher ist die Bewilligungsquote in einzelnen Maßnahmen deutlich über dem Planwert, während es noch keine Auszahlungen gegeben hat. Insgesamt zeigt sich aber, dass es unter Berücksichtigung der Unsicherheiten, die jeder Planung inne wohnen, eine gute Übereinstimmung zwischen der finanziellen Planung und dem Vollzug gibt.

### **19.2.1. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere KMU**

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Anlehnung an die GA wurden in der Maßnahme 1.1.1 insgesamt 967 Projekte unterstützt. Das damit verbundene Investitionsvolumen beträgt insgesamt 2.540 Mio. €. Das förderfähige Investitionsvolumen hat einen Wert von 2.475 Mio. €. Die Investitionszuschüsse, bestehen aus nationalen und EFRE-Finanzmitteln – insgesamt 554 Mio. € (Bei einem Anteil von 50% war demnach die vom EFRE kofinanzierte Summe 277 Mio. €). Der durchschnittliche Zuschuss bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen betrug 22,4%.

Mit der Förderung konnte ein Beitrag zur Schaffung von 7.328 neuen Arbeitsplätzen, davon 2.575 Frauenarbeitsplätze (35,1%), und zur Sicherung von 38.154 Arbeitsplätzen, davon 12.322 Frauenarbeitsplätze (32,3%), in der gewerblichen Wirtschaft geleistet werden. Zusätzlich zu den Arbeitsplätzen wurden durch die geförderten Investitionen 771 neue Ausbildungsplätze geschaffen und 2.494 gesichert. Fast zwei Drittel der Investitionsprojekte entfielen auf den Ländlichen Raum (57,7%). Die Kriterien des Öko-Audits erfüllten 31 Investitionsprojekte.

Unter den Investitionsvorhaben dominieren die Erweiterungsinvestitionen. Etwa 60% aller Projekte dienten der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte. Hierin verdeutlicht sich eine Veränderung in der Fördermittelnachfrage, weg von den Errichtungsinvestitionen, die in der Förderperiode von 1990 bis 1994 dominierten. Obwohl die Förderung der produktiven Investitionen unter Beteiligung des EFRE nur einen Ausschnitt aus der gesamten Investitionsförderung im Land Thüringen darstellt, so zeigt sich doch, dass im Transformationsprozess die Konsolidierung und die Ausweitung bestehender Produktionsstätten stärker in den Fokus rückt.

Mit dem Landesinvestitionsprogramm (LIP) wurden 972 Projekte gefördert, die sich auf ein Investitionsvolumen von insgesamt 126 Mio. € summieren. Fast vier Fünftel der Investitionsprojekte (765 Fälle) stellten Existenzgründungen dar. Von der Förderung wurden 13.267 Arbeitsplätze und 1.045 Ausbildungsplätze in der gewerblichen Wirtschaft und bei den Freien Berufen erfasst. Zusätzlich zu den Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen wurden durch die geförderten Investitionen 893 Bettenplätze in Fremdenverkehrsbetrieben unterstützt, wobei 61 Bettenplätze neu geschaffen wur-

den. Mehr als die Hälfte der Investitionsprojekte des LIP entfielen auf den Ländlichen Raum (53,5%). Ein Investitionsprojekt erfüllte die Kriterien des Öko-Audits.

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung mit Blick auf die *Betriebsgrößenstruktur* belegt die ausdrückliche Förderpräferenz für KMU, wie sie im Rahmen des OP formuliert wurde. Die Förderung hat sich sehr stark auf die Investitionsprojekte der kleinen und mittleren Betriebe konzentriert.

Durch die EFRE-Förderung konnte ein signifikanter Beitrag zur *Erhaltung und Wiederbelebung des Industriepotenzials* geleistet werden. Über 90% der geförderten Investitionsprojekte entfielen allein auf das Verarbeitende Gewerbe. Angesichts des deutlichen Rückstands, den das Verarbeitende Gewerbe in Thüringen zu Anfang der 90er Jahre bei den Wertschöpfungsanteilen und der Produktivität gegenüber den westdeutschen Ländern besaß, wirkte die Förderung in Richtung auf eine Diversifikation der *gesamtwirtschaftlichen* Branchenstruktur des Landes. Allerdings wirkte die Förderung nicht in Richtung auf eine Diversifikation oder Konzentration der *industriellen* Branchenstruktur des Landes, da innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes die Struktur der Förderung im wesentlichen Spiegelbild der bereits existierenden Branchenstruktur gewesen ist. Dies erklärt auch, warum die Förderung zur Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit nur einen durchschnittlichen Beitrag geleistet hat.

Für den Dienstleistungsbereich hat die EFRE-Förderung eine deutlich geringere Bedeutung als im Verarbeitenden Gewerbe. Auf einem tieferen sektoralen Aggregationsniveau ist es aber durchaus zu einer positiven Schwerpunktsetzung gekommen, da zwei Drittel der Förderfälle auf Wirtschaftszweige wie Datenverarbeitungsdienste, Softwarehäuser, Forschung und Entwicklung oder technische, physikalische, chemische Untersuchungen entfallen, die sich als humankapitalintensive Zweige bzw. als wissensintensive Dienstleister einstufen lassen. Das durch die Förderung unterstützte Beschäftigungswachstum hat zum Teil ein signifikantes Ausmaß.

Auf der Ebene der *Planungsregionen* findet sich die höchste Förderintensität in Südthüringen, die, ausschließlich gemessen an der Produktivität, die wirtschaftsschwächste Region des Landes ist. Für Mittelthüringen, der wirtschaftsstärksten Region, wird die niedrigste Förderintensität beobachtet. Die in Relation zur Größe des Arbeitsmarktes höchste Zahl an geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze kann mit Südthüringen für jene Region festgestellt werden, die die geringste Arbeitslosenquote aufweist. Allerdings lässt sich die geringe Arbeitslosigkeit in Südthüringen nicht auf eine überdurchschnittlich gute Lage auf dem Arbeitsmarkt dieser Region zurückführen, sondern darauf, dass die Erwerbspersonen in Südthüringen „Ersatzarbeitsplätze“ in den benachbarten Bundesländern Hessen und Bayern finden. Für die anderen drei Planungsregionen ergeben sich nur geringe Unterschiede bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Auf der Ebene der Planungsregionen hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung des EFRE somit keinen Beitrag zu einem Aufbau neuer räumlichen

Disparitäten in Thüringen geleistet und damit dem implizit im OP formulierten Ausgleichsziel entsprochen. Diese Feststellung schließt aber nicht aus, dass es innerhalb der Planungsregionen zu einer Konzentration der Förderung auf wachstumsstarke Teilregionen gekommen ist.

Im Maßnahmebereich 1.2 *Forschung, technologische Entwicklung und Informationsgesellschaft* wurde in 4 Maßnahmen Unterstützung bei der Fortentwicklung und Sicherung betrieblicher Forschung und Entwicklung gewährt. Insgesamt wurden 2.094 Projekte bewilligt, die Mehrzahl der Projekte waren Beratungen (37%) bzw. Förderungen im Bereich der Schutzrechte (38%). Den größten Teil der förderfähigen Investitionen nimmt allerdings deutlich die einzelbetriebliche Technologieförderung mit etwa 251 Mio. € ein; der Anteil der Förderung von Schutzrechten an den förderfähigen Investitionen liegt dagegen unter 1%.

Bisher sind insbesondere die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und die Investitionen zur Einführung neuer Technologien (ca. 91% der ff. Investitionen) von den Unternehmen in Anspruch genommen worden. Obwohl finanziell weniger bedeutsam (3,7% der förderfähigen Investitionen) ist die Zahl für InnovationsassistentInnen (Anzahl 127) ein Beleg für die hohe Nachfrage seitens der Unternehmen. Die Umsetzungsfähigkeit des in der EzP anvisierten Zieles von 250 wird damit bestätigt. Der Frauenanteil beträgt 19%.

In Maßnahme 1.3 *Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU* werden kleine und mittlere Unternehmen bei der Erschließung neuer Märkte unterstützt sowie die Qualifizierung ihres Managements gefördert, um ihre überregionale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Der Verlauf der Förderung entwickelt sich gemäß den Planungen. Die Maßnahme 1.3.1 zeigt neben Imagemaßnahmen eine hohe Nachfrage nach Projekten im Bereich der Außenwirtschaftsförderung. Im Falle der Beratungsförderung 1.3.2 zeigt sich weniger eine Ausrichtung auf Stärkung von Kompetenzen im Vertrieb als in der Unternehmensführung und im Controlling. Die Einschätzung des Förderreferates, dass ein hoher Anteil der Beratung sich eher auf eine Existenzsichernde Funktion bezieht und die Unternehmen aus einer deutlichen Problemlage heraus Beratungen nachfragen, deckt sich mit der inhaltlichen Ausrichtung dieser Maßnahme.

### **19.2.2 Infrastruktur**

Die Förderung der Gewerbeflächen im Rahmen des Maßnahmebereichs 2.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur reflektiert die im OP beschriebenen Ziele der Gewerbeflächenförderung und schließt im Großen und Ganzen an die Empfehlungen aus Bewertungen früherer Förderperioden an. In der ersten Hälfte wurden 23 Vorhaben mit Gesamtinvestitionen von rund 56,8 Mio. € und einem förderfähigen Volumen von ca.

53,8 Mio. € gefördert. Die Bewilligungsquote zur Hälfte der Förderperiode beträgt etwa 57%.

Bei der Art der Vorhaben wird verstärkt auf die Revitalisierung von Brachen sowie die Qualitätsverbesserung von Altstandorten gesetzt. Wie am Beispiel Zella-Mehlis gezeigt wurde, scheint die unzureichende Ausstattung vieler Gewerbegebiete in Thüringen noch immer ein Problem zu sein, so dass die im OP dargelegten Maßnahmen des EFRE ein geeignetes Mittel sind, um gewerbliche Altstandorte und Brachflächen für Neuansiedlungen und Investitionen zu mobilisieren und die Belegungsquoten der bestehenden Flächen (wenn auch langsam) zu steigern. Die Revitalisierung von Altstandorten weist gegenüber Neuerschließungen eine geringere Fördereffizienz auf, aber unter dem Querschnittsziel der Nachhaltigkeit sowie stadtentwicklungspolitischen Gründen ist eine solche Prioritätensetzung als positiv zu bewerten. Vor diesem Hintergrund ist die starke Reduktion der Neuerschließungen und Erweiterungen von Gewerbeflächen im Rahmen des EFRE zu begrüßen.

Am Beispiel Zella-Mehlis wird u. a. erkennbar, dass es gerechtfertigt sein kann, die Gewerbeflächenentwicklung in kleinen, wachstumsstarken und traditionell von Gewerbe geprägten Gemeinden zu fördern. Die Gewerbeflächenreserve der Stadt wird in naher Zukunft an ihre Grenzen stoßen und die Gemeinde scheint vor allem aufgrund ihrer topographischen Lage nicht in der Lage zu sein, zukünftig zu erwartenden Nachfragebedarf durch Flächenmobilisierung innerhalb ihrer eigenen Gemarkung zu befriedigen. Die informelle Kooperation von kleineren Gemeinden, wie z.B. dem Städteverbund Südthüringen, scheint dabei eine geeignete Kompromisslösung zwischen Entwicklungschancen und Wachstumsrestriktionen zu sein, da sie es solchen Gemeinden ermöglichen, sich durch interkommunale Entwicklungskonzepte weitere Entwicklungspotenziale für neue Gewerbeflächen offen zu halten. Vor diesem Hintergrund könnte für die zweite Hälfte der Programmperiode in Erwägung gezogen werden, interkommunale oder regionale Gewerbeflächenkonzepte verstärkt in die Förderung zu integrieren.

Im Maßnahmebereich *Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, FuE, Informationstechnologien* ist die Förderung in der aktuellen Periode deutlich heterogener als in der vorhergehenden Förderperiode, die durch die Förderung des Aufbaus und die Entwicklung von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) gekennzeichnet war. Thematisch wird unterschieden zwischen der Weiterentwicklung der Technologieinfrastruktur durch den Ausbau und die Ausrüstungsverbesserungen für TGZ, Anwendungszentren und wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen einerseits (Förderstelle TMWAI) und dem Ausbau der wirtschaftsnahen Forschungsinfrastruktur im Hochschulbereich andererseits (Förderstelle TMWFK). Dabei ergibt sich in der laufenden Programmphase eine deutliche Schwerpunktsetzung des Mitteleinsatzes auf die Weiterentwicklung der bestehenden FuE- und Hochschulinfrastruktur, sowie die strategische Ausrichtung der Förderung auf bestimmte endogene Entwicklungspotenziale und Kompetenzfelder in technisch-wirtschaftlichen Innovationsschwerpunkten.

Für den gesamten Maßnahmenbereich sind bisher 69 Mio. € an Zuschüssen bewilligt worden, was bezogen auf den geplanten Gesamtzuschuss zur Halbzeit der Förderperiode einer Bewilligungsquote von gut 40% entspricht. Auffällig ist, dass die Bewilligungsquoten und damit der Abfluss der Mittel aus der Maßnahme Wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen noch unterdurchschnittlich sind. Bei einer Bewilligungsquote von gut 50% kann der Mittelabfluss für die Hochschulen und die international konkurrenzfähige Forschungsinfrastruktur als insgesamt zufrieden stellend bewertet werden.

Räumlich konzentriert sich die Förderung auf die technologie- und forschungsintensiven Teilregionen des Freistaates, die als endogene und zukunftssträchtige Potenziale für Thüringen identifiziert worden sind. Vor diesem Hintergrund und eines effizienten Einsatzes der Fördermittel scheint diese Verteilung adäquat.

Im Maßnahmenbereich *Infrastruktur im Bereich Aus- und Fortbildung, Computerausstattung an Schulen* werden Einrichtungen der beruflichen Bildung gefördert. Förderatbestände sind Investitionen in die Gebäude (Neubau oder Modernisierung) sowie in Ausstattungen von Werkstätten und Unterrichtsräumen. Andererseits wird in dem Bereich die Computerausstattung an Schulen unterstützt, bei der es im Freistaat im Vergleich Ausstattungsdefizite gab.

Im Zeitraum von 2000 bis 2002 wurden insgesamt 10 Vorhaben zum Neubau oder zur Modernisierung der Berufsbildenden Schule bewilligt, von denen aber bislang noch kein Projekt abgeschlossen ist. Insgesamt belaufen sich die durch diese Maßnahme geförderten Investitionen auf 25,365 Mio. €, wovon 25,045 Mio. € förderfähig waren. Alle geförderten Einrichtungen sind in der beruflichen Erstausbildung aktiv, wobei sie jedoch unterschiedliche Aufgaben übernehmen. Bei einigen freien, gemeinnützigen Bildungsträgern konnten die Kapazitäten für die Durchführung überbetrieblicher Ergänzungslehrgänge durch die Förderung ausgebaut werden. Bei den anderen Einrichtungen wurden ebenfalls zumeist die vorhandenen Kapazitäten baulich saniert. Der Bestand an Einrichtungen kann als ausreichend gelten, Neubauten oder Neuerrichtungen ganzer Einrichtungen wurden nicht mehr gefördert. Im Wesentlichen kommt es nun darauf an, die berufliche Ausrichtung der Bildungseinrichtungen fortwährend an die Veränderungen der Berufslandschaft und des Arbeitsmarkts anzupassen. Dies kann besonders mit Investitionen in die (technische) Ausstattung geschehen. Die Zunahme an Förderfällen, die nur die Ausstattung umfassen, deutet darauf hin.

Im zweiten Teil der Förderung von Bildungsinfrastruktur geht es um Investitionen in die Ausstattung allgemein bildender und beruflicher Schulen mit IuK-Technologie. Mit dieser Förderung will das Land Thüringen aktiv zur Umsetzung der E-learning-Initiative der EU beitragen. Die Verbesserung der Ausstattung der Schulen mit multimediafähigen Computern gehört zu einer der Hauptachsen dieser Initiative.

Im Zeitraum von 2000 bis 2002 wurden insgesamt 99 Vorhaben bewilligt. Hiermit flossen Investitionen in Höhe von 18,622 Mio. € in die IT-Ausstattung der Schulen. Mit dieser Maßnahme konnte die Ausstattung der Thüringer Schulen mit IuK-Technik bedeutend erweitert werden. Von der Förderung profitierten auch besonders die Schularten, die bislang noch über wenig IuK-Technik verfügten, wie Grund- und Förderschulen. Der schon relativ gute Ausstattungsstand der beruflichen Schulen rechtfertigt die weniger intensive Berücksichtigung dieser Schulart, steht aber im Widerspruch zur Zielformulierung des Operationellen Programms. Hier muss, wenn die Förderprioritäten nicht geändert werden, eventuell eine Präzisierung der Zielbeschreibung erfolgen.

Der Freistaat konnte das Ausstattungsdefizit (Schüler/PC) durch die Förderung fast vollständig abbauen. Die Zielmarke der E-Learning-Initiative der Europäischen Union von 5-15 Schüler/PC wird von Thüringen inzwischen erreicht. Damit verfügen die Thüringer Schulen auch über einen besseren Ausstattungsstand als der Bundesdurchschnitt.

Mit dem Maßnahmebereich *Städtische und lokale Infrastrukturen* werden die vielfältigen Problemlagen ostdeutscher Städte, die von wohnungspolitischen, verkehrlichen und sozialen Aspekten, über ökonomische und einzelhandelsrelevante Fragestellungen, bis hin zu umweltpolitischen, baulichen und demographischen Schwierigkeiten reichen, angegangen. Mit 17,1 Mio. € an bewilligten Zuschüssen in der ersten Hälfte für fünf Projekte des laufenden Förderzeitraumes liegt die Bewilligungsquote zur Halbzeit bei 61,4%. Rund 90% der bewilligten Mittel entfallen auf drei direkt städtebaulich ausgerichtete Projekte. Vor dem Hintergrund der Verschiedenartigkeit der Vorhaben in diesem Maßnahmenbereich, ist eine verallgemeinernde Bewertung schwierig. Für die zwei Vorhaben zur Gewerbeflächenentwicklung ist nicht ersichtlich, inwieweit sie Baustein eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes sind. Die Projekte können zwar durch ihren starken wirtschaftlichen Bezug bzw. den konkret identifizierten Erweiterungsbedarf als durchaus zielführend in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen bewertet werden. Es muss jedoch die Frage gestellt werden, inwieweit sie inhaltlich mit der Förderung der städtischen und lokalen Infrastruktur übereinstimmen. Die drei Vorhaben der Richtlinie 2.2.2 sind jeweils wichtige städtebauliche Elemente innerhalb integrierter und Innenstadt bezogener Gesamtstrategien, die als solche zunächst grundsätzlich eine wichtige Voraussetzung dafür sind, um eine funktionale Stärkung und Aufwertung der innerstädtischen Zentren zu erreichen.

Mit dem Maßnahmebereich *Verkehrsinfrastruktur* wird der Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur zur Anbindung an das transeuropäische und überregionale Straßennetz unterstützt. Während überregionale Projekte mit dem Bundes-OP Verkehr abgedeckt werden, ist der Landesstraßenbau Aufgabe des Freistaats Thüringen. Im Zeitraum von 2000 bis 2002 wurden 259 Projekte mit einem öffentlichen Zuschussvolumen von 203,5 Mio. € bewilligt. Dies sind fast exakt 50% der zur Verfügung stehenden Fördermittel. Insgesamt wurden 458 km Landesstraße neu gebaut oder

verbessert. Bei den 259 Vorhaben handelt es sich zu zwei Dritteln um Um- und Ausbaumaßnahmen. 66 Projekte dienen der Sanierung und 22 sind Neubaumaßnahmen. Von den 458 km, die insgesamt gefördert wurden, entfallen 435 km auf Umbau- und Ausbaumaßnahmen, auf Neubaumaßnahmen entfallen 35 km. Diese Priorität entspricht auch den Vorgaben des Operationellen Programms.

### **19.2.3 Schutz und Verbesserung der Umwelt**

Mit dem Maßnahmebereich *Wasserver- und Abwasserentsorgung* wird wie in der Förderperiode 1994-1999 das Hauptgewicht der Förderung auf den Ausbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur gelegt. Auf diesen Bereich entfallen ca. 90 % der Mittel des Förderschwerpunkts. Als *vorrangiger Förderbereich* wird die Förderung von Anlagen zur Abwasserentsorgung definiert.

Bis Ende 2002 wurden 205 Projekte mit EFRE-Mitteln in Höhe von 111,3 Mio. € bewilligt. Die Gesamtinvestitionssumme belief sich auf 182,8 Mio. €, von denen 163,2 Mio. € als förderfähiges Investitionsvolumen der Förderung anerkannt wurden. Der überwiegende Teil der Förderung wurde entsprechend der Schwerpunktsetzung im OP für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung eingesetzt, die einen Anteil von 70% der Maßnahmen und 76% der EFRE-Mittel innerhalb dieser OP-Maßnahme ausmachen.

Für Maßnahmen der Wasserversorgung wurden EFRE-Mittel in Höhe von 27,0 Mio. € bewilligt. Sie wurden mit dem einheitlichen Fördersatz von 75% aus EFRE-Mitteln kofinanziert. Damit konnte ein förderfähiges Investitionsvolumen von 36,1 Mio. € finanziert werden.

Im Ergebnis kann davon ausgegangen werden, dass die Investitionen, die unter Mitwirkung des EFRE getätigt werden, im Rahmen der allgemeinen Anstrengungen zur Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur auch zur Verbesserung von Anschlussgraden, zur Reduzierung von Rohrleitungsverlusten sowie zur Verbesserung der Gewässerqualität beitragen.

Im Maßnahmebereich *Luftreinhaltung, Emissionsminderung, Energieeffizienz* unterstützt der EFRE Agenda-Prozesse. Ziel ist es laut OP, „im Konsens tragfähige Maßnahmen und Projekte, die der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltenwicklung im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung dienen, zu definieren und umzusetzen...“. Im Betrachtungszeitraum wurden Maßnahmen zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21 in Thüringen mit ca. 237.199 € bewilligt. Knapp 59.300 € wurden zur Kofinanzierung aus Landesmitteln aufgebracht, EFRE-Gelder kamen in Höhe von knapp 177.899 € zum Einsatz. Durch die eingebrachten Eigenanteile der Kommunen und anderer Förderungsempfänger von rund 730.000 € summieren sich die Gesamtinvestitionen auf einen Wert von insgesamt 1,1 Mio. €.

Mit einem Anteil von gut 45% der bewilligten EFRE-Mittel wurde der größte Teil zur Finanzierung der Arbeit der Regionalstellen eingesetzt. Diese erhielten in sechs Förderfällen in den Jahren 2001 und 2002 jeweils knapp 30.000 € (in einem Förderfall eine geringere Summe von 26.000 €), davon stammten 128.000 € aus europäischen und 43.000 € aus Landesmitteln.

Der Maßnahmebereich *Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung* ist dem vorsorgenden Umweltschutz zuzuordnen. Mit dieser Maßnahme soll laut Operationellem Programm die Eigenverantwortung der Unternehmen für den Umweltschutz "über die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben hinaus" gestärkt werden. Insgesamt wurden bis Ende 2002 in der Maßnahme Abfallvermeidung, -verwertung, -beseitigung 191 Projekte genehmigt. Bei Gesamtinvestitionen in Höhe von 1,57 Mio. € wurden förderfähige Investitionen in Höhe von 1,22 Mio. € getätigt.

Etwa 2/3 der förderfähigen Investitionen (63,41%) entfällt auf die EMAS-Förderung. Hier wurden 111 Projekte bewilligt. Die Orientierungsberatung Umweltinnovation hat mit 74 Projekten einen Anteil von 11,65% an den förderfähigen Investitionskosten. Demgegenüber haben die sechs als Modellprojekt im Rahmen der Richtlinie geförderten Vorhaben des ÖkoProfit einen Anteil von fast einem Viertel (24,94%) an den förderfähigen Gesamtkosten.

Der Maßnahmenbereich *Revitalisierung von Industrie- und Bergbaubereichen sowie Konversionsflächen, ökologische Ausgleichsmaßnahmen* zielt auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Aufwertung von Natur und Landschaft der durch Uranbergbau mit Altlasten und Umweltschäden enorm geprägten Wismutregion sowie unmittelbar angrenzender Gebiete innerhalb der Planungsregion Ostthüringen. Bis Ende des Jahres 2002 waren insgesamt 15 Maßnahmen mit einer förderfähigen Investitionssumme von 2,17 Mio. € bewilligt, von denen der EFRE 1,41 Mio. € gefördert hat.

Der Schwerpunkt der bisherigen Maßnahmen bezieht sich auf konzeptionelle, planerische und technische Vorbereitungen von Maßnahmen im Rahmen der BUGA 2007 Ronneburg und Gera. 40 Prozent aller Projekte aus dem Förderzeitraum 2001 und 2002 mit rd. 27% der Investitionssumme betreffen jedoch andere Maßnahmen, wobei wiederum Freizeit- und Erholungsaspekte im Vordergrund stehen.

#### **19.2.4 Handlungsempfehlungen zum EFRE**

Für den Einsatz des EFRE in der zweiten Hälfte der Förderperiode werden folgende Handlungsvorschläge zur Diskussion gestellt:

1. Auf Grund des finanziell planmäßigen Verlaufs der EFRE-Förderung sollte keine grundlegende Änderung in der finanziellen Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte und Maßnahmen vorgenommen werden. Wegen der weiterhin

gegebenen Relevanz und Kohärenz der Strategie erscheinen entsprechende Umschichtungen nicht notwendig. Gleichwohl können Mittelumschichtungen vorgenommen werden, wenn sie den identifizierten Bedarfen entsprechen. Dies betrifft die Einrichtung einer Maßnahme zum Beteiligungskapital unter dem Schwerpunkt 1 (M 1.1.2), den Ausbau der touristischen Infrastruktur (Denkmalschutz), Maßnahmen zum Hochwasserschutz und der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Das Volumen der geplanten Umschichtungen bewegt sich bezogen auf das finanzielle Volumen des EFRE in einem Bereich, der so gering ist, dass er analytisch kaum zu erfassen und zu bewerten ist.

2. Hinsichtlich der *Förderkonditionen für private Investitionsvorhaben* sollte weiterhin den Vorgaben der GA gefolgt werden und es sollten keine weiteren regionalen oder sektoralen Präferenzen eingeführt werden. Die Verteilung der Investitionstätigkeit im Raum oder nach Wirtschaftsbereichen wird durch eine Vielzahl von Einflussgrößen bestimmt. Die staatliche Investitionsförderung sollte nicht den Marktkräften entgegenwirken und kein künstliches Gefälle zwischen Wachstumspolen und Peripherie erzeugen.
3. Die anwendungsorientierte Forschung und die Stärkung unternehmerischer Potenziale in KMU forcieren den Aufbau von Humanressourcen, die einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des endogenen Potenzials Thüringens leisten können. Nicht ausreichende (überregionale) Marktkenntnisse und fehlendes Wissen um Marktnischen in wettbewerblichen Märkten stellen immer noch ein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung dar, so dass hier eine Ausweitung der Unterstützung notwendig erscheint.
4. Die im Rahmen der Förderung der Gewerbegebiete eingeschlagene Prioritätensetzung zu Gunsten der Revitalisierung von Altflächen sollte beibehalten werden. Die Erweiterung bestehender und der Ausweis neuer Gewerbegebiete sollte sich am lokalen Bedarf ausrichten. Für die zweite Hälfte der Programmperiode könnte in Erwägung gezogen werden, interkommunale oder regionale Gewerbeflächenkonzepte verstärkt in die Förderung mit einzubeziehen.
5. Die Förderung der Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung sollte in der zweiten Hälfte der Förderperiode darauf abzielen, ein ausreichendes Angebot an Bildungsinfrastruktur in Thüringen bis zum Ende dieser Förderperiode sicherzustellen. Solange sich keine gravierenden und zur Zeit noch nicht absehbaren Umstrukturierungsnotwendigkeiten für die Bildungsinfrastruktur ergeben, sollte eine spezielle Förderung nach dem Ende dieser Förderperiode nicht mehr erforderlich sein, da die Aufbauphase, in der ein grundlegendes Defizit an außer- und überbetrieblichen Berufsbildungseinrichtungen bestand, inzwischen im Wesentlichen abgeschlossen ist.

6. Die Förderung der städtischen und lokalen Infrastruktur sollte in Hinblick auf eine integrierte Stadtentwicklung insoweit überprüft werden, ob sich der Beitrag des EFRE in diesem Maßnahmenbereich nicht stärker auf die direkte Stärkung der lokalen Ökonomie fokussieren sollte, anstatt auf gestaltungsorientierte und umfeldverbessernde Vorhaben zu setzen.
7. Die Förderung der Verkehrsinfrastruktur sollte im geplanten Rahmen fortgeführt werden.
8. Im Bereich des Umweltschutzes und der lokalen Agenda-Prozesse besteht weiterhin Handlungsbedarf.
9. Im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist weiterhin von einem hohen Förderbedarf auszugehen.
10. Die Querschnittsziele Chancengleichheit und Nachhaltigkeit (Umwelt) haben keine besonders starke Verankerung in den einzelnen Schwerpunkten. Hier sollten Maßnahmen ergriffen werden, die eine stärkere prozedurale Berücksichtigung gewährleisten.

### **19.3 Gesamtbewertung und Handlungsempfehlungen zum ESF**

Aus dem Europäischen Sozialfonds wurden in den Jahren 2000 bis 2002 22.944 Förderfälle mit 97.013 Teilnehmern unterstützt. Die bis Ende 2002 aus dem Schwerpunkt bewilligten öffentlichen Mittel beliefen sich auf 705,4 Mio. €, die bewilligten ESF-Mittel auf 385,8 Mio. €. Damit wurden ESF-Mittel fast genau in dem Umfang gebunden, den die Jahresscheiben des Operationellen Programms für die drei Jahre vorsehen (376,2 Mio. €). Die finanzielle Umsetzung ist also insgesamt normal verlaufen. Zwischen den einzelnen Maßnahmebereichen und Maßnahmen unterscheiden sich die Bindungsquoten allerdings zum Teil erheblich.

Mit bewilligten ESF-Mitteln von 161,0 Mio. € (41,7% aller ESF-Mittel des Schwerpunkts 4) und 34.389 Teilnehmern hatte der Maßnahmebereich 4.1 Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik die größte Bedeutung. Auf den Maßnahmebereich 4.2 Gesellschaft ohne Ausgrenzung, der die Förderung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen umfasst, entfielen ESF-Mittel von 120,7 Mio. € (31,3% aller ESF-Mittel) und 18.256 Teilnehmer. Für den Maßnahmebereich 4.4 Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist wurden 72,7 Mio. € ESF-Mittel bewilligt (18,8% aller ESF-Mittel); 33.234 Teilnehmer traten in die Förderung ein. Anders als im OP geplant, entfielen drei Viertel der Förderung aus dem Maßnahmebereich 4.4 auf die Unterstützung von Existenzgründungen, während die Förderung der Anpassungsfähigkeit eine relativ geringe Bedeutung hatte. Die weiteren Maßnahmebereiche 4.3 Lebenslanges Lernen

und 4.5 Chancengleichheit von Frauen und Männern hatten mit ESF-Bewilligungen von 15,6 Mio. € bzw. 15,7 Mio. € einen Anteil von je 4,1% aller ESF-Mittel und erreichten damit in den ersten drei Förderjahren nicht den Umfang, der nach den Planwerten des Programms vorgesehen ist.

Soweit zum Zeitpunkt und mit den Mitteln der Halbzeitbewertung bereits zu erfassen, können die Ergebnisse, die mit der ESF-Förderung im Schwerpunkt 4 für die Entwicklung der Humanressourcen erzielt wurden, als beachtlich eingeschätzt werden. Unter quantitativen Gesichtspunkten sind vor allem die folgenden Beiträge hervorzuheben:

- Die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung sowie die Förderung an der „2. Schwelle“ trugen in erheblichem Ausmaß zur Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit bei und verbesserten durch die Ausbildung junger Fachkräfte die regionalen Humanressourcen. So wurde durch die Förderung betriebsnaher Ausbildungsplätze jedes zehnte neue Ausbildungsverhältnis des Jahres 2002 aus dem ESF gefördert, weitere Beiträge leisteten die Förderung der vollzeitschulischen Ausbildung, der Verbundausbildung und der Überbetrieblichen Lehrunterweisung im Handwerk
- Die ESF-Förderung unterstützte fast jeden vierten arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Thüringen. Die Förderung hat dem Entstehen und der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Gruppe entgegengewirkt und dazu geführt, dass die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger deutlich weniger angestiegen ist als in anderen ostdeutschen Bundesländern.
- Die Förderung von Existenzgründern aus dem ESF betraf annähernd ein Fünftel aller Gründungen in Thüringen. Sie hat damit den Austritt aus der Arbeitslosigkeit unterstützt und in einer erheblichen Zahl von Fällen zu tragfähigen neuen Unternehmen beigetragen.

Unter qualitativen Gesichtspunkten sind vor allem die Förderinstrumente hervorzuheben, mit denen der Thüringer ESF in den Maßnahmebereichen 4.1 und 4.2 von der aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik übergegangen ist. Dies betrifft die Unterstützung von Profiling und Assessment, die Förderung des unmittelbaren Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt nach Kurzzeitqualifizierung („Thüringer Modelle“), aber auch individuell gestaltete Förderketten für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen. In den anderen Politikfeldern finden sich ebenfalls Projekttypen und Einzelprojekte, die als innovativ gelten können, insgesamt ist die Instrumentenentwicklung dort aber noch weniger weit vorangeschritten.

Mit Instrumenten wie den „Thüringer Modellen“ konnten, das zeigt die durchgeführte Teilnehmerbefragung, erhebliche Integrationseffekte in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden. Anders sieht es bei „Arbeit statt Sozialhilfe“-Projekten aus, bei denen nur eine deutliche Minderheit der Absolventen eine Beschäftigung auf dem

allgemeinen Arbeitsmarkt fand. Hier schlugen sich die schlechte Situation auf den Thüringer Arbeitsmärkten, vermittlungshemmende Merkmale der Teilnehmer, aber auch die Grenzen der Wirksamkeit des Förderinstrumentes nieder. Niedrige Eingliederungsquoten nach „Arbeit statt Sozialhilfe“ sind keine Besonderheit Thüringens, sondern wurden auch für vergleichbare Förderungen in anderen ostdeutschen Bundesländern ermittelt. „Arbeit statt Sozialhilfe“ ist insofern vor allem als sozialpolitisches Instrument der Integration zu bewerten.

Die Projekte der berufsbegleitenden Weiterbildung wurden von den befragten Teilnehmern und den beteiligten Unternehmen in Qualität und Nutzen positiv beurteilt. Legt man jedoch das Förderziel der Anpassungsfähigkeit an den technologischen und wirtschaftlichen Wandel und die hierzu im OP benannten Einsatzfelder zugrunde, ist das thematische Spektrum noch zu schmal, der Anteil anspruchsvollerer Projekte noch zu gering und die Weiterbildung noch zu wenig mit Innovationsprozessen in den Betrieben verbunden.

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung legen für die zweite Hälfte der Förderperiode keinen grundlegenden Bedarf nach einer Veränderung der Strategie für die Entwicklung der Humanressourcen dar. Die Strategie ist in ihren wesentlichen Bestandteilen weiterhin tragfähig. Die ESF-Förderung sollte an der Ausrichtung auf die Erhöhung der Eingliederungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie an der Stärkung der regionalen Humanressourcen festhalten. Was die Umsetzung der Strategie in das konkrete Förderinstrumentarium des Landes angeht, könnte der Beitrag der ESF-Förderung zu den Humanressourcen in der Region noch stärker profiliert werden.

Thüringen setzt einen erheblichen Anteil seiner ESF-Förderung gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit oder gemeinsam mit den Kommunen um. Insofern ist der ESF im Freistaat in besonderem Maße von den Veränderungen betroffen, die sich in der Arbeitsmarktpolitik des Bundes vollziehen (Gesetzgebung infolge der „Hartz-Kommission“, Verringerung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für aktive Instrumente, neue Geschäftspolitik der Bundesanstalt). Insbesondere die beabsichtigte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dürfte Änderungen im Förderinstrumentarium des ESF und eventuell auch in den finanziellen Gewichtungen der Maßnahmebereiche erforderlich machen. Wie der Anpassungsbedarf ausfallen wird, hängt jedoch vom noch laufenden bundespolitischen Entscheidungsprozess ab. Konkrete Empfehlungen sind zur Zeit nur schwer möglich. Auf dem jetzigen Erkenntnisstand geht die Halbzeitbewertung davon aus, dass es weiterhin einen erheblichen Bedarf für die Förderung von Arbeitslosen aus dem ESF geben wird. Thüringen sollte sich dabei auch zukünftig mit der ESF-Förderung auf Instrumente der Qualifizierung und Aktivierung konzentrieren.

Unabhängig von Reaktionen auf die weiteren arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen des Bundes sind nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung in der zweiten Hälfte der Förderperiode gewisse Anpassungen in der Ressourcenallokation („Poli-

cy-Mix“) und im Förderinstrumentarium des ESF sinnvoll. Was die Mittelverteilung auf die Maßnahmebereiche und Maßnahmen anbelangt, sind die folgenden Anpassungen zu empfehlen:

1. Innerhalb des Maßnahmebereichs 4.4 sind Umschichtungen von der Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.4.1) zur Förderung des Unternehmergeistes (Maßnahme 4.4.2) erforderlich. Für die Förderung der Anpassungsfähigkeit sollte aber ein Mittelanteil verbleiben, der deutlich über dem bisherigen Anteil der Maßnahme 4.4.1 an der ESF-Förderung liegt.
2. Innerhalb des Maßnahmebereichs 4.1 sollten die Mittel für die Prävention der Jugendarbeitslosigkeit in Maßnahme 4.1.1 aufgestockt werden. Dies folgt sowohl aus der aktuellen Ausbildungsproblematik als auch der Schlüsselrolle dieser Maßnahme für die Humanressourcenentwicklung in Thüringen.
3. Bei der chancengleichheitsspezifischen Förderung des Maßnahmebereichs 4.5 ist eine Reduzierung des Mittelanteils vertretbar, wenn im Gegenzug eine qualitative Fortentwicklung der Förderung erfolgt.

Hinsichtlich der Förderinstrumente ergeben sich aus der Halbzeitbewertung zum ESF die folgenden Empfehlungen:

4. Um die berufliche Erstausbildung in der erforderlichen Quantität und Qualität zu sichern (Maßnahme 4.1.1), bedarf es weiterhin der Förderung außerbetrieblicher (d. h. betriebsnaher und vollzeitschulischer) Ausbildungsplätze. Diese sollten aber noch stärker auf Berufe konzentriert werden, in denen zukünftig von Fachkräftebedarf auszugehen ist. Angesichts der weiteren Verschlechterung der Ausbildungssituation im Jahr 2003 sollte zudem eine zeitlich befristete Wiederaufnahme der direkten Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze in Erwägung ziehen.
5. Für die Qualifizierung von Arbeitslosen (Maßnahmen 4.1.2 und 4.2.1) existiert in Thüringen bereits ein sehr ausgefeiltes Förderinstrumentarium, das Weiterbildung mit Beratung und Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbindet. Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung ist es sinnvoll, beim konkreten Zuschnitt der Projekte die qualifikatorischen Aspekte zu stärken und so die Effektivität der Förderung zu erhöhen. Bereits ergriffene Schritte, zu anspruchsvolleren Inhalten und zu mehr extern anerkannten Zertifikaten zu gelangen, sollten fortgesetzt und verstärkt werden.
6. Für die Förderung des lebenslangen Lernens (Maßnahmebereich 4.3) sieht das Operationelle Programm umfassende Ziele und vielfältige Einsatzbereiche vor. Insofern besteht die Gefahr, dass die Förderung in diesem Politikfeld stark durch eine Ansammlung von Modellprojekten geprägt wird. Es sollte überlegt werden, die Förderung auf einzelne Einsatzfelder zu konzentrieren. Hierfür bietet sich das

Thema „Übergang von der Schule in den Beruf“ an, das bereits bislang im Politikfeld erheblichen Stellenwert hatte. Geprüft werden sollte eine stärkere Ausrichtung auf den Bereich der allgemein bildenden Schulen. Ein weiterer Schwerpunkt könnte die stärkere Einbeziehung der Hochschulen in die Weiterbildung sein sowie die Entwicklung und Erprobung von Instrumenten, die Forschung und Entwicklung mit Qualifizierung verbinden.

7. Die Förderung der Anpassungsfähigkeit (Maßnahme 4.4.1) kann naturgemäß nur einen kleinen Teil der Beschäftigten und Unternehmen Thüringens unmittelbar erreichen. Insofern kommt es darauf an, mit der Förderung vor allem qualitative Impulse zu setzen. Die Anstrengungen, zu einer thematischen Anreicherung der Förderung und zu einer noch besseren Verbindung der Weiterbildung mit den betrieblichen Innovationsprozessen zu gelangen, sollten daher verstärkt werden. Hierzu könnten auch Ideenwettbewerbe oder Ausschreibungen beitragen, mit denen die Weiterbildungsförderung auf die aus Landessicht zentralen Themen gelenkt wird. Außerdem könnte im Gegenzug zu anspruchsvolleren Projekteinhalten über eine Erhöhung der Fördersätze nachgedacht werden.
8. Die Förderung von Unternehmensgründungen aus ESF-Mitteln (Maßnahme 4.4.2) sollte stärker auf diejenigen Gründer konzentriert werden, die voraussichtlich erfolgreich sind und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Zugleich sollte in Erwägung gezogen werden, einen höheren Anteil der Maßnahme als bislang für die Qualifizierung und Beratung von Gründern einzusetzen. Ein weiteres Einsatzfeld sollten Projekte zur Erhöhung von Gründungsbereitschaft und Gründungsklima darstellen, die sich an Schlüsselgruppen richten (Hochschüler, Schüler etc.)
9. Vor dem Hintergrund der Ziele des Operationellen Programms ist für die chancengleichheitsspezifische Förderung (Maßnahmebereich 4.5) eine Erhöhung der Projektqualität anzustreben. Neben weiter verstärkten Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit, Information und Projektgewinnung könnte hierzu eine eigene Richtlinie beitragen. Darüber hinaus bieten sich auch in diesem Politikfeld Ideenwettbewerbe oder Ausschreibungen als Mittel zur Gewinnung anspruchsvollerer Projekte an.

#### **19.4 Gesamtbewertung und Empfehlungen zum EAGFL/A**

In der ersten Hälfte der Förderperiode wurden im EAGFL/A fast 14.000 Förderfälle auf den Weg gebracht, die sich insbesondere auf die Bereiche der Maßnahmen A (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben), O (Dorferneuerung und -entwicklung) und I (sonstige fortwirtschaftliche Maßnahmen) konzentrierten. Insgesamt wurde auf Basis der bewilligten Mittel ein förderfähiges Investitionsvolumen in Höhe von rd. 520 Mio. € induziert. Davon entfielen jeweils knapp 38 % auf die Maßnahme A und auf die Maßnahme O.

Bisher wurden Mittel in Höhe von rd. 322 Mio. € bewilligt. Bezogen auf die geplanten Gesamtausgaben in Höhe von 727 Mio. € liegt die durchschnittliche Bewilligungsquote bei 45 %<sup>107</sup>

Auf der Basis eines Multiplikatoransatzes wurden Beschäftigungseffekte der E-AGFL/A-Förderung ermittelt;<sup>108</sup> diese sollen in allen neuen Ländern einheitlich berechnet werden. Danach ergeben sich für die Maßnahme A 1.063 gesicherte Arbeitsplätze. Für die übrigen Maßnahmen werden entsprechend der Ergänzung zur Programmplanung<sup>109</sup> Beschäftigungseffekte in Form von Personenjahren errechnet, die sich zu 5.604 Personenjahren addieren. Zudem wurden im Rahmen des Begleitsystems auf der Basis von Unternehmensangaben bei der Maßnahme P (Diversifizierung der Tätigkeiten) insgesamt 24 geschaffene (davon 20 Frauenarbeitsplätze), bei der Maßnahme G (Verbesserung der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte) 2.008 gesicherte (davon 45 % Frauenarbeitsplätze) und bei der Maßnahme I (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) 353 gesicherte sowie 41 geschaffene Arbeitsplätze erfasst.

Für die ausschließlich oder stärker betrieblich orientierten Maßnahmen im Schwerpunkt 5.1 (Produktionsstruktur) lassen sich folgende Aussagen treffen:

- Die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Maßnahme A) dient vorwiegend der Stärkung der Wettbewerbsposition von Unternehmen und dem Umweltschutz. Sie wird insgesamt gut angenommen und ist von der Hauptstoßrichtung her – Kostensenkung, Diversifizierung, Qualitätsverbesserung, Umwelt- und Tierschutz – zieladäquat. Die finanziellen betriebswirtschaftlichen Effekte der Förderung unter Rationalisierungsgesichtspunkten können gegenwärtig nicht aufgezeigt werden. Die umweltorientierten Investitionen setzen vor allem bei der Reduzierung von Umweltbelastungen und der Förderung nachwachsender Rohstoffe an.
- Weiterbildung (Maßnahme C) verbessert die Qualität des Humankapitals und fördert die Rationalisierung des Produktionsmitteleinsatzes und den Umweltschutz. Der finanzielle Rahmen für die Weiterbildung wird allerdings bisher kaum ausgeschöpft und das Programm entfaltet deshalb auch nur eine geringe Wirksamkeit. Die Evaluatoren werten dies jedoch nicht als ein Indiz dafür, dass die Maßnahme irrelevant ist. Eher ist das Gegenteil der Fall.
- Maßnahme G (Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse) ist aufgrund von Verzögerungen in der Anlaufphase des OP schwer zu bewerten. Zudem sind die BSE-Folgewirkungen zu berücksichtigen.

---

<sup>107</sup> Im Jahresbericht 2003 werden 328 Mio. € an bewilligten Mitteln ausgewiesen, womit eine Quote von 45 % verbunden ist. Die Unterschiede sind auf notwendige verwaltungsinterne Anpassungen zurückzuführen, die nach Beendigung der Datensammlung für die OP-Zwischenbewertung vorgenommen wurden.

<sup>108</sup> Zu den Grundlagen siehe Grosskopf/Altmann (1994), S. 54. Zur aktuellen Berechnung siehe TMWAI (2001), Ergänzung zur Programmplanung, S. 161. Siehe auch TMWAI (2003), S. 83 ff.

<sup>109</sup> Siehe TMWAI (2001), S. 161.

sichtigen. Der relativ geringe Bewilligungsgrad und Mittelabruf lassen somit nur einen vorsichtigen Schluss auf die Angemessenheit der Mittelausstattung zu. Während die Förderung für Non-Food-Erzeugnisse (die im OP dem Schwerpunkt 5.2 zugeordnet sind) und die Förderung nach den Grundsätzen der Marktstrukturverbesserung nachgefragt werden, sind die Angebote für Erzeugergemeinschaften nach dem Marktstrukturgesetz und für die Unterstützung regional und ökologisch erzeugter Produkte bisher ohne Nachfrage. Mit dem Bereich Non-Food unterstützt Thüringen einen zukunftsträchtigen Bereich, der von stark schwankenden Marktbedingungen geprägt ist. Mit der Förderung von Erzeugergemeinschaften und der Unterstützung regionaler und ökologischer Produkte werden im Prinzip sinnvolle Angebote gemacht, um Rationalisierungsvorteile zu erreichen und eine bestehende, eventuell steigende Nachfrage nach ökologischen/regionalen Produkten zu bedienen. Hier müsste geprüft werden, ob die Angebotskonditionen zu wenig attraktiv sind und/oder ob komplementär erforderliche Fördermaßnahmen an anderer Stelle fehlen oder zu gering sind.

- Die Förderung der Forstwirtschaft (Maßnahme I) verfolgt das Ziel, Nachfrage nach Holz zu stimulieren und die Produktivität der Forstwirtschaft des Freistaates zu fördern. Die Mittelauslastung ist gut und entspricht der strategischen Zielsetzung der OP-Förderung. Der deutlich gestiegene Holzabsatz und der Anstieg der Holzerlöse verdeutlichen einerseits die Wirksamkeit des Programms und andererseits seine positiven Einkommens- und Rentabilitätseffekte. Der Wegebau in der Forstwirtschaft hat zudem deutlich quantifizierbare Erschließungseffekte. Außerdem hat die Förderung zur Stärkung der Umweltqualität und Nachhaltigkeit geführt.

Für den Bereich der überbetrieblich angelegten Förderung bzw. der Förderung des ländlichen Raums und seiner Dörfer (Schwerpunkt 5.2) lassen sich die zentralen Fragen der Halbzeitbewertung wie folgt beantworten:

- Die Flurbereinigung (Maßnahme K) verbessert die rationelle Landnutzung, stärkt die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe und erlaubt eine an den Entwicklungszielen des ländlichen Raums ausgerichtete Ordnung der Flächen und Flächennutzung. Im Förderzeitraum verbesserte sich die Relation zwischen alten und neuen Besitzstücken. Das Programm ist somit insofern unmittelbar wirksam, als schon vor Abschluss der Verfahren die Produktions- und Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten. Darüber hinaus wurden ebenfalls neue Flurbereinigungsmaßnahmen in Angriff genommen.
- Maßnahme M bedient mit Qualitätsprodukten ein Segment, das auf eine steigende Nachfrage stößt. Insofern ist die Förderung zielgerecht. Eine Beurteilung der Mittelausstattung ist u.a. wegen Schwierigkeiten beim Start des OP (eingeschränkte Fördermöglichkeiten durch die EU, späte Veröffentlichung von EU-rechtlichen Vorschriften) zur Zeit nicht möglich. Der geringe Mittelabruf ist auf diese Startschwierigkeiten zurückzuführen.

- Im Rahmen der Dorferneuerung (Maßnahme O) wurden bei der Modernisierung und Sanierung der Bausubstanz substanzielle Fortschritte erzielt. Aufgrund der ausgeprägten Infrastrukturdefizite ist die Schwerpunktsetzung zugunsten öffentlicher Investitionen begründet und sinnvoll, zumal hier ausgeprägte Investitionseffekte auftreten. Darüber hinaus werden im öffentlichen und privaten Bereich die Beschäftigung und die wirtschaftliche Entwicklung in den gewerblichen Unternehmen der Förderschwerpunkte Thüringens stimuliert. Die Effizienz in Gestalt der Kosten pro Output ist kaum abschätzbar, aber im Vergleich zu den anderen neuen Ländern konnten keine ausgeprägten Abweichungen erkannt werden. Zudem stellt das Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Bereich Effizianzanreize sicher, auch wenn diese im Einzelnen nicht quantifiziert werden können.
- Die Maßnahme Diversifizierung der Tätigkeiten (Maßnahme P) ist insgesamt unterdurchschnittlich in Anspruch genommen worden, obwohl die finanziellen Gewichtungen und Prioritäten sachgerecht erscheinen. In den Bereichen Ausbau und Modernisierung von Räumlichkeiten und touristische Infrastruktur wurden Fördermaßnahmen wirksam. Obwohl berücksichtigt werden muss, dass hier Wirkungen in der ersten Förderphase evaluiert werden, sind die Ergebnisse hinsichtlich des Auslastungsgrades der Kapazitäten unbefriedigend, weil die durchschnittliche Auslastung der Übernachtungskapazitäten im Freistaat nicht erreicht wird.
- Der landwirtschaftliche Wegebau (Maßnahme R) hat in der ersten Hälfte der Förderperiode rund 260 km Wege geschaffen. Dies führt zu rationellerer Flächennutzung (und stärkt auf diesem Weg die Produktivität der Betriebe) und bindet ländliche Räume an das interlokale und regionale Verkehrsnetz an. Darüber hinaus wird das Wegenetz auch von Radfahrern und Wanderern genutzt und trägt somit auch zur Diversifizierung der Einkommensquellen im ländlichen Raum bei.
- Maßnahme T dient von der Zielsetzung her dem Umweltschutz. Die Nachfrage ist bisher sehr gering. Über die Angemessenheit der Mittelausstattung kann aber wegen des verspäteten Starts – eine Richtlinie wurde nachträglich in das OP aufgenommen – in dieser Zwischenbewertung keine Aussage gemacht werden.

Zusammenfassend sind es im Schwerpunkt 5.2 „Ländliche Entwicklung“ vor allem die Programme der Maßnahmen O, K und R, die sowohl aufgrund ihres Mittelvolumens als auch aufgrund der Fördernachfrage in beachtenswertem Umfang erste positive Wirkungen auf die Ziele des OP im Schwerpunkt 5 erzeugt haben. Die übrigen Maßnahmen besitzen demgegenüber ein deutlich geringeres Mittelvolumen und wurden bisher auch nur unterdurchschnittlich ausgelastet.

In Zukunft und mit Blick für die ab 2007 beginnende Förderperiode sollten Förderstrategie und -richtlinien weiterentwickelt werden. Klar strukturiert sind eine Reihe von Richtlinien, die auf die Korrektur von Marktversagenstatbeständen abzielen. Auf

Marktversagenstatbestände reagiert etwa die Vermarktungsförderung, wenn beispielsweise nachhaltig produzierte Produkte der Landwirtschaft aufgrund von Informationsasymmetrien nicht oder nur unterdurchschnittlich nachgefragt werden. Die EAGFL/A-Förderung, die hier die Entwicklung von Marken, Labelling und anderen Formen des Marketing unterstützt, fördert die Effizienz der Marktwirtschaft und dient wirtschaftlicher Entwicklung und dem Wachstum. Dies gilt im Übrigen auch für die durch den EAGFL/A geförderte Bereitstellung von Umweltgütern und Infrastruktur im ländlichen Raum.

Die Halbzeitevaluierung für den Schwerpunkt 5 des OP des Freistaates Thüringen kommt zu dem Ergebnis, dass die verschiedenen Maßnahmen die strategischen Zielsetzungen des EAGFL/A erfolgreich umsetzen. Unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen der Evaluation zeigt die erste Hälfte der Förderperiode trotz der späten OP-Genehmigung gute bis sehr gute Ergebnisse. Diese sind nicht nur mit den Entwicklungszielen des OP kohärent, sondern realisieren diese in beträchtlichem Maße.

Ökonomisch und vor dem Hintergrund der Ziele der Strukturfonds und ihrem generellen Kohäsionsanliegen ist eine an nachhaltigem Wachstum orientierte Strategie sinnvoller als rein ausgleichs- und umverteilungsorientierte Ansätze. Deshalb wird empfohlen, die Förderung stärker wachstumsorientiert und konzentriert zu konzipieren. Vor diesem Hintergrund ist sowohl bei den verschiedenen Maßnahmen des EAGFL/A als auch bei den übrigen agrarpolitischen Förderungen des Freistaates zu empfehlen, in Hinblick auf die zentralen Ziele selektiver aus dem Maßnahmenbündel der EAGFL/A-Förderung auszuwählen. Darüber hinaus ist für die kommende Förderperiode insbesondere in Hinblick auf den Schwerpunkt „Ländliche Entwicklung“ näher zu prüfen, wie über die Infrastrukturbereitstellung hinaus im ländlichen Raum Entwicklungsimpulse induziert werden können.

Die Evaluatoren sehen für die zweite Hälfte der Förderperiode 2000-2006 keinen akuten Handlungs- oder Umschichtungsbedarf bezogen auf die einzelnen Maßnahmen. Dies gilt auch für das Begleit- und Monitoringsystem des Freistaates.

Verbessert werden sollte aber die maßnahmenübergreifende Koordination zur Sicherstellung von Komplementär- und Synergieeffekten. Und zwar vor Ort, indem dort nicht nur die Maßnahmen im Rahmen der Dorferneuerung (Dorfentwicklungsplanung, Abstimmung mit der Flurbereinigung), sondern alle im Raum wirksamen Fördermaßnahmen koordiniert und abgestimmt werden. Mit einer solchen Regionalisierung der Förderstrategie könnten dezentral Synergieeffekte erzielt und es könnte einer in Einzelmaßnahmen fragmentierten Förderpolitik entgegengewirkt werden.

In Hinblick auf die Programme im Bereich „Ländliche Entwicklung“ sollte geprüft werden, ob ein wichtiger Erfolgsbaustein aus der Dorferneuerung und der Flurbereinigung nicht auf andere Maßnahmen übertragen werden kann. Konkret handelt es

sich darum, dass sich die Dorferneuerung in ein lokales und regionales Entwicklungskonzept einpasst und ihre Maßnahmen in einem solchen Kontext wirksam werden. Dies bedeutet, dass die Förderung des ländlichen Wegebbaus sowie des Agrartourismus in den Kontext der regionalen Entwicklungsplanung eingebunden werden sollten. Bezieht man den Wegebau mit ein, hat dies den Vorzug, dass spezifisch regionale Entwicklungsziele berücksichtigt werden können. Weiter dürfte die Einbeziehung der Maßnahme die Erfolgchancen der Tourismusförderung im ländlichen Raum forcieren, da deren Resultate nicht nur von der Infrastruktur und den modernisierten Kapazitäten abhängt, sondern insbesondere auch vom regionalen Umfeld. Insofern sind nicht nur die Ausstattungsdefizite im Bereich Tourismus relevant – diese werden in den Förderkriterien reflektiert –, sondern auch die regionalen Rahmenbedingungen. Eine solche Regionalisierung der Förderstrategie mobilisiert Synergieeffekte und schafft Spielräume, über die Infrastrukturversorgung hinaus Entwicklungschancen für den ländlichen Raum zu sichern.

### **19.5 Zu den Durchführungs- und Bewertungsmodalitäten**

Das Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystem beinhaltet die organisatorische Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen für die Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006. Sowohl die Organisation, Verwaltung und Kontrolle der verfahrenstechnischen Abläufe als auch die strategische Steuerung und das inhaltliche Monitoring gehören zum Durchführungs- Verwaltungs- und Begleitsystem. Dieses System ist durch einen rechtlichen Rahmen definiert, der sich aus Verordnungen, Richtlinien und Leitlinien zusammen setzt, die einerseits von der EU-Kommission (EK) und vom Bund vorgegeben bzw. mit diesen vereinbart worden sind und andererseits der Freistaat sich selbst für die Umsetzung der Förderpolitik geschaffen hat.

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu den Durchführungs- und Begleitmodalitäten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Verbesserung der Effizienz der Verfahren hat sich bis zur Halbzeitbewertung kontinuierlich verbessert. Die Verfahren und Zuständigkeiten sind geklärt und weitgehend eingeführt. Allerdings bestehen noch einzelne Lücken (z.B. Vervollständigung des Data Warehouse Systems bei der TAB, personelle Verstärkung beim ESF, Vor-Ort-Kontrollen, Systemprüfungen etc.) Hier wird empfohlen, die in den fondsspezifischen Evaluierungsberichten im Einzelnen aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen.
- Der mit der Strukturfondsförderung befasste administrative Apparat ist sehr umfangreich. Es wäre deshalb sinnvoll zu prüfen, ob und wie das Netzwerk der für

die Durchführung des OP zuständigen Behörden und der an der weiteren Umsetzung mitwirkenden verschiedenen Institutionen gestrafft werden kann.

- Die Funktion des Begleitausschusses erscheint wenig eindeutig. Dies ist nicht zuletzt auf die vagen Formulierungen der relevanten Verordnungstexte zurückzuführen. Hier steht eine Klärung der Frage an, entweder den Begleitausschuss auf einen partnerschaftlichen Dialog – wie bisher – zu begrenzen oder ihn zu einem effizienteren Instrument für kompetente Beratung und Überprüfung der Planung und Umsetzung der Strukturfonds in Thüringen zu machen. In diesem Zusammenhang sei auf eine Initiative des Thüringer Parlaments 2000/2001 verwiesen, die als politisch legitimierte Volksvertretung die gesamte regionale Wirtschaftspolitik und damit auch die Europäischen Strukturfonds im Rahmen einer Enquêtekommission untersucht hat.
- Die Integration der drei Fonds findet vor allem im Begleitausschuss und in gemeinsamen Sitzungen der drei Fondsverwalter statt. Diese Abstimmungen werden als hinreichend angesehen. Die von der Europäischen Kommission besonders erwünschte fondsübergreifende Zusammenarbeit ist auf den Verwaltungs- und Bewilligungsebenen kaum vorhanden. Sie dürfte auch eher bei den Antragstellern auf lokaler und regionaler Ebene sinnvoll sein, um dort Synergien zu erzielen und die Akteure zu gemeinsamen Initiativen zu mobilisieren. Hier sind lediglich die Regionalbeauftragten des EFRE sowie die Regionalbeiräte des ESF und Regionalstellen der GFAW zu nennen. Vermutlich gibt es hier mehr Verknüpfungen als bekannt sind. Zur Reduktion dieser Informationslücke könnte eine kleinere Pilotstudie (Projektbefragung) Abhilfe schaffen.
- Die explizite Berücksichtigung der vorliegenden Regionalen Entwicklungskonzepte erscheint noch wenig ausgeprägt. Auch die im OP festgelegte stärkere Mobilisierung der regionalen Akteure dürfte noch nicht einen adäquaten Stellenwert erhalten haben.

## **19.6 Zur leistungsgebundenen Reserve**

Die leistungsgebundene Reserve ist eine Neuerung in der laufenden Förderperiode. Sie soll durch eine Konkurrenz um Finanzmittel zwischen verschiedenen Programmen zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der Verwendung der europäischen Strukturfonds beitragen. Ihr Volumen beträgt 4% der Verpflichtungsermächtigungen, die in der indikativen Finanzplanung für Deutschland vorgesehen sind. Sie ist auf die leistungsfähigsten Programmschwerpunkte innerhalb des Operationellen Programms Thüringens zu verteilen.

Zur Identifikation der leistungsfähigsten Maßnahmen des OP Thüringen wurde ein Beschluss zur Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve auf der 7. Sitzung des Begleitausschusses am 7. Juni 2003 verabschiedet.<sup>110</sup> Darin wird eine Operationalisierung der Leistungsindikatoren nach Schwerpunkten vorgenommen. Die Leistungsindikatoren setzen sich zusammen aus Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzkriterien, die gewichtet zu einem Leistungsindikator verdichtet werden. Insofern sind die formalen Voraussetzungen für die Ermittlung eines Leistungsindikators erfüllt. Auf Grund der Prüfung der ausgewählten Indikatoren ist ebenfalls sichergestellt, dass damit mehr als 50% der Interventionen erfasst werden. Alle Schwerpunkte konnten nach diesem Verfahren als leistungsfähig ausgewiesen werden. Die ausgewiesenen Leistungskennziffern liegen alle deutlich über dem Schwellenwert von 75%, ab dem ein Schwerpunkt als leistungsfähig anzusehen ist (vgl. Anhang D). Insofern wird den Anforderungen an die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve genügt. Ferner weisen alle Schwerpunkte im Rahmen des finanziellen Vollzugs eine Bindung der Finanzmittel (Bewilligung und Auszahlung) auf, die auf eine hohe generelle Absorptionsfähigkeit hinweisen.

## **19.7 Zu den Querschnittszielen**

### *Nachhaltigkeit und Schutz der Umwelt*

Das Querschnittsziel Nachhaltigkeit (Umwelt) besitzt im Rahmen des OP Thüringen eine prominentere Rolle als dies auf den ersten Blick erscheint. Mit dem begonnenen Monitoringssystem wird eine systematische Auflistung der Wirkungen auf die Umweltmedien und einer Systematisierung der Wirkungen erwartet. Den in der Ex-ante-Bewertung dargelegten Aussagen zur Wirkung der Maßnahmen auf die Umwelt kann hier nur bedingt gefolgt werden, da es nicht möglich war, nach zu vollziehen, wie die Ergebnisse und Einordnungen zu Stande gekommen sind.

Mit Blick auf die verschiedenen Schwerpunkte des EFRE wird empfohlen, im Rahmen der Förderung der privaten Investitionstätigkeit keine Differenzierung der Fördersätze anzustreben, sondern vielmehr über flankierende Maßnahmen einen Beitrag zur weiteren Entlastung der Umwelt anzustreben (Beratung etc.). Im Bereich der Gewerbegebiete sollte weiterhin die Revitalisierung von Altstandorten verstärkt genutzt werden und im Bereich der Verkehrsträgersysteme sollte die Entwicklung eines integrierten Konzeptes forciert werden.

Wichtig ist aber auch, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wie die Ergebnisse auf Projektebene mit den Kontextindikatoren zur Messung des Standes der Umwelt in

---

<sup>110</sup> Im Anhang D dieses Berichtes sind im ersten Teil die Kriterien zur Ermittlung der leistungsgebundenen Reserve für den Freistaat Thüringen dargestellt und im zweiten Teil sind die Ergebnisse der Bewertung der Leistungsfähigkeit aufgeführt. Der letztgenannte Abschnitt stellt die Basis für die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve dar.

Verbindung gebracht werden können. Dies ist eine schwierige Aufgabenstellung, da die relevanten Umweltfaktoren mehrdimensional und vielfältig sind.

Im Rahmen des ESF ergeben sich durch die Analyse der geförderten Zielgruppen nur wenige Verbindungen zum Querschnittsziel Umwelt. Die Effekte der Förderung auf die Umwelt sind hier indirekter Natur, und aus diesem Grund nur mit einem hohen Aufwand aufzudecken. Die begrenzt ableitbaren Aussagen dürften daher einen Mehraufwand kaum rechtfertigen.

In Bezug auf den EAGFL/A kann festgehalten werden, dass der Bereich Umweltschutz anteilmäßig in den Förderprogrammen gut repräsentiert ist. Während die finanzielle Bedeutung vor allem anhand der „grünen Investitionen“ relativ gut abschätzbar ist, sind Realisierungs- und Wirkungseffekte nur ansatzweise darstellbar. Viele Wirkungen lassen sich nur längerfristig erkennen, und sie lassen sich oft (wie bei der Gewässerqualität) kaum auf einzelne Fördermaßnahmen zurückführen.

#### *Chancengleichheit (Gender Mainstreaming)*

Die Strukturfonds in Thüringen haben trotz der positiven Ansätze keinen nennenswerten Beitrag zur Reduzierung der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt geleistet. Dies resultiert zum einen aus der fehlenden Ausrichtung der Förderung auf das Querschnittsziel im EFRE und im EAGFL/A und aus einer zu geringen Einbeziehung von Frauen in die Förderung beim ESF. Zum anderen werden viele der Maßnahmen durch die Nachfrage nach Fördermitteln bestimmt, so dass die Administration kaum Einfluss auf die Projektauswahl hat. Dies gilt insbesondere für Vorhaben der privaten Investitionsförderung. Nur in Hinblick auf die Erhöhung des Frauenanteils an den Selbstständigen konnte mit der Existenzgründerförderung des ESF ein Beitrag geleistet werden.

Um Potenziale für eine bessere Ausrichtung der Förderung auf das Querschnittsziel zu erschließen, können Gender-Mainstreaming-Ansätze eine Hilfestellung bieten. Insbesondere sollten die Bereiche des EFRE und des EAGFL/A, die Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt haben könnten, einbezogen werden. Beim ESF kommt es auf eine systematischere Auswahl der zu unterstützenden Zielgruppen an.

Grundsätzlich sollte eine verbesserte Einbeziehung von Akteuren der Gleichstellungspolitik das fachliche Kompetenzdefizit der Umsetzungsstrukturen zu Genderfragen ausgleichen. In diesem Zusammenhang bietet es sich auch an, die Möglichkeiten, die das Partnerschaftsprinzip für die Umsetzung der Strukturfonds bietet, besser zu nutzen. So können z. B. vermittelt über die Vertreterin im Begleitausschuss die Mitgliedsverbände des Landesfrauenrats zu bestimmten Themen konsultiert werden, um Handlungsbedarfe aus Gleichstellungssicht zu identifizieren. Eine Einbeziehung der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten des Landes Thüringen in die Begleitung der Fonds ist unter diesem Aspekt ebenfalls anzuraten, da hier auch die

Kenntnis der verwaltungsinternen Strukturen, über die Nichtregierungsorganisationen nicht verfügen können, vorhanden ist.

Eine verbesserte Darstellung der Auswirkungen der Förderung könnte erfolgen, wenn die personenbezogenen Indikatoren durchgängig nach Geschlechtern getrennt erhoben würden.

### *Informationsgesellschaft*

Die Nutzung der Chancen neuer Technologien ist sowohl für die Entwicklung der Humanressourcen – angefangen über die schulische Bildung bis hin zur betrieblichen Weiterbildung – als auch für Unternehmen von strategischer Bedeutung. In der Halbzeitbewertung des OP Thüringen konnte gezeigt werden, dass die Landesregierung dieses Grundprinzip über geeignete Instrumente wie die Unterstützung investiver Maßnahmen für Unternehmen und in die Infrastruktur als auch im Bereich der Förderung der Humanressourcen aufgreift.

Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von etwa 66 Mio. € mit direktem Beitrag dem Querschnittsziel der Informationsgesellschaft zuzuordnen.<sup>111</sup> Etwa 470 einzelbetriebliche Vorhaben und Projekte im Bereich der IuK-relevanten Infrastruktur sind auf das Querschnittsziel ausgerichtet und fast 5.300 Personen wurden in Qualifizierungsmaßnahmen für eine Anwendung von IuK-Technologien in ihrem Beruf oder für eine Existenzgründung im IuK Bereich vorbereitet.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist es noch nicht möglich, die im Operationellen Programm gesetzten zentralen quantifizierten Ziele hinsichtlich ihres Erreichungsgrades zu bewerten. Dies muss der Ex-post-Evaluation vorbehalten sein. Zu beachten ist, dass Arbeitsplätze in der Regel erst im Nachgang von FuE-Investitionen entstehen, wenn Unternehmen Innovationen umgesetzt haben und sich neue Produkte am Markt behaupten. Auch werden in Folge der Investitionen in die IuK-Infrastrukturen neue Unternehmen entstehen, weil sich die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum verbessert haben.

## **19.8 Zu den Perspektiven der Strukturfondsförderung in Thüringen**

Die wirtschaftliche Entwicklung Thüringens ist in den Jahren seit Beginn der Förderperiode – wie in Ostdeutschland und auch in Deutschland insgesamt – beträcht-

---

<sup>111</sup> Weitere, hier nicht explizit untersuchte Maßnahmen liefern in verschiedener Form einen Beitrag zur Erreichung des Querschnittszieles. Meist sind diese Beiträge nicht in obiger Form zu quantifizieren oder sie passen nicht direkt zur Orientierung des OP auf Aktivitäten zur Steigerung der Innovationstätigkeiten, wie der Maßnahmebereich 1.1 Förderung von produktiven Investitionen.

lich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Trotz der weiterhin umfangreichen Förderung konnte der seit Mitte der neunziger Jahre stockende Konvergenzprozess nicht wieder in Gang gesetzt werden.

Es stellt sich damit die Frage, ob die bisherige Strategie weiterhin relevant ist oder Anpassungen notwendig sind, die ein schnelleres Wachstum wahrscheinlicher machen. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass fehlende Konvergenz nicht Ausdruck eines Versagens der Förderpolitik sein muss. Es sollte nicht übersehen werden, dass die Förderpolitik nur ein Teil der Wirtschaftspolitik ist. Die allgemeine wirtschaftspolitische Diskussion zeigt, dass zur Entfaltung einer verstärkten wirtschaftlichen Dynamik in den neuen Ländern auch entsprechende (nationale) Rahmenbedingungen vorherrschen müssen, und es muss der vielfach vorherrschenden Meinung entgegen getreten werden, dass Förderpolitik mit Wirtschaftspolitik gleich gesetzt werden kann und die Strukturfonds zur Lösung aller wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen einen Beitrag leisten können. Insgesamt wird mit der Strukturfondsförderung an den richtigen Stellen angesetzt, in einzelnen Bereichen könnten wie oben dargestellt Feinjustierungen vorgenommen werden. Vermieden werden sollte eine weitere Zersplitterung und Ausweitung der Maßnahmen, die mit den Strukturfonds unterstützt werden.

Weiterhin ist zu betonen, dass mit den Strukturfonds lediglich die Voraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung Thüringens geschaffen werden. Insofern stellen die Interventionen eine notwendige Bedingung für den Konvergenzprozess dar. Hinreichend ist dieses aber nicht. Hinzukommen muss neben preislicher Wettbewerbsfähigkeit auch ein Portfolio an überregional handelbaren Produkten. Diese Entwicklungsprozesse, die zum Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft notwendig sind, sind zeitintensiv.

Die EU-Strukturfondsförderung ist gekennzeichnet durch ein komplexes Ziel- und Bewertungs- und Begleitsystem, wobei nicht immer klar ist, in welcher Beziehung die Ziele zueinander stehen und warum ein so aufwändiges Begleit- und Monitoring-system notwendig ist. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Strukturfonds besteht Reformbedarf, damit auch in Thüringen ein effizienterer Einsatz der Mittel möglich wird. Dazu ist das Zielsystem auf seine innere Logik zu überprüfen und Zielhierarchien sind zu formulieren. Daneben ist das Indikatorensystem auf Redundanzen zu prüfen und zu bereinigen. Auch das Instrument der leistungsgebundenen Reserve sollte auf seine Tauglichkeit hin überprüft werden. Insgesamt sollten die Strukturfonds in wesentlichen Teilen vereinfacht werden.

## Literatur

- Aghion, P., Howitt, P. (1998), *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass.
- Alecke, B., Untiedt, G., (2001), *Regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze*, Teilprojekt 3: Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze, in: Riedel, J., Untiedt, G. (Hrsg.), *EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen. Teilprojekte*, ifo-Dresden Studien 28/II.
- Alecke, B., Meier, V., Riedel, J., Scharr, F., Werding, M., Untiedt, G. (2001), *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern*, ifo Forschungsberichte.
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. (1995): Technological diffusion, convergence, and growth, *NBER Working Paper Series*, No. 51, 1-36
- Barry, F., Bradley, J., Hannan, J., McCartan, J. und Sosvilla-Rivero, S. (1996), *Aggregate and Region Impacts: The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, Single Market Review, London
- Boltho, A., Carlin, W., Scaramozzino, P. (1996). *Will East Germany become a new Mezzogiorno?*, CEPR Discussion Paper No. 1256, London.
- Bradley, J., FitzGerald, J. (1988), Industrial output and factor input determination in an econometric model of a small open economy. *European Economic Review* 32, 1227-1241.
- Bradley, J., FitzGerald, J. (1990), Production Structures in a Small Open Economy with Mobile and Indigenous Investment, *European Economic Review*, 34, 364-374.
- Bradley, J., Fitz Gerald, J., Kearney, J. (Hrsg.) (1992), The Role of the Structural Funds: Analysis of the Consequences for Ireland in the Context of 1992, *Policy Reserach Series* No. 13, Dublin, 1992.
- Bradley, J., Herce, J.A., Modesto, L. (1995), Modelling in the EU Periphery. The HERMIN Project, *Economic Modelling* 12 (3), special issue, 219-220.
- Bradley, J., Morgenroth, E., Untiedt, G. (2000), *Analysing the impact of the CSF on an EU regional economy. The case of East Germany*, Paper vorgestellt auf der vierten Konferenz der EU zu Verbesserung der Qualität der Strukturfondsförderung der EU September 2000, Edingburgh.
- Bradley, J., Morgenroth, E., Untiedt, G. (2001), *Analysis of the Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany*, ifo Dresden Studien 30.
- Bradley, J., Morgenroth, E., Untiedt, G. (2003), *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*, under Review: Italian Journal of Regional Science.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002), *Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden*, Berichte, Band 14, Bonn.
- Bundesanstalt für Arbeit (2003), [www.arbeitsamt.de](http://www.arbeitsamt.de)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi (2000), *Wirtschaftsdaten Neue Länder – Oktober 2000*.

- Calmfors, L., Viotti, S. (1982), Wage Indexation, the Scandinavian Model and Macroeconomic Stability in the Open Economy, *Oxford Economic Papers*, 34, 546-566.
- Cooley, T.F. (1997), Calibrated models, *Oxford Review of Economic Policy*, 13, 55-69.
- Cuddington J., Viñals, J. (1986a), *Budget Deficits and the Current Account in the Presence of Classical Unemployment*, No. 96, England, Blackwell, 101-119.
- Cuddington, J., Vinals, J. (1986b), Budget Deficits and the Current Account: An Intertemporal Disequilibrium Approach. *Journal of International Economics* 21, 1-24.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994), *Standortanalyse für den Wirtschaftsraum Thüringen*, Berlin
- Donges, J. (2002), Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. *Wirtschaft im Wandel*, 8. Jg., Nr. 9, 239-247
- Dornbusch, R (1976), Expectations and Exchange Rate Dynamics, *Journal of Political Economy*, 84, USA, University of Chicago Press, 1161-76.
- Dornbusch, R. (1980), *Open Economy Macroeconomics*, New York, Basic Books.
- Europäische Kommission (1999a), *Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds, Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000 – 2006*, Mitteilung der Kommission, Brüssel
- Europäische Kommission (1999b), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: Themenpapiere*, EU-Themenpapier 2, Informationsgesellschaft und Regionalentwicklung - EFRE-Interventionen 2000/2006: Kriterien für die Programmbewertung, 2.8.1999, Brüssel
- Europäische Kommission (2000), *Die Ex-Ante-Bewertung der Interventionen im Zeitraum 2000 – 2006, Ziele 1,2 & 3*, Arbeitspapier Nr. 2
- Eurostat (2001), *Regionen: Statistisches Jahrbuch 2001*.
- Favero, C.A. (2001), *Applied Econometrics*. Oxford.
- Frankel, R. (2002), *Is Trade Good or Bad for the Environment? Sorting out the Causality*. NBER Working Paper
- GEFRA (1999), *Ex-ante Evaluierung des Entwicklungsplans (Teil EFRE) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Thüringen*, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur, Erfurt.
- GEFRA, IfS, MR, TraST (2002), *Ex-post-Evaluierung der Umsetzung des EFRE dominierten OP im Rahmen des GFK 1994-1999 für den Freistaat Thüringen*, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, und Infrastruktur, Münster.
- Grosskopf/Altmann (1994): *Dorfentwicklung in den neuen Bundesländern. speziell: als Instrument der ökonomischen Wiederbelebung des ländlichen Raums*, Stuttgart.
- Grupp H, Legler, H. et al. (2000), *Neudefinition der Hochtechnologie für die Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands*, Karlsruhe/Hannover
- Hallet, M., Untiedt, G. (2001), Potentials and Limits of Macroeconomic Modelling for the Evaluation of EU Structural Funds illustrated by the HERMIN model for East Germany'. *Informationen zur Raumentwicklung*.
- Helpman, E. (1977), Non-traded goods and macroeconomic policy under a fixed exchange rate. *Quarterly Journal of Economics* XCI, 469-480.

- Hughes Hallet, A.J., Ma, Y. (1993), East Germany, West Germany and their Mezzogiorno Problem: A Parable of European Economic Integration. *The Economic Journal*, Vol. 103, 416 – 428.
- Ifo (1997): *Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Thüringen, Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996*, ifo Dresden Studien 13, Dresden.
- IfS/FBAE (1997), *Evaluierung der laufenden Interventionen des Europäischen Sozialfonds 1994 bis 1999 im Freistaat Thüringen im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Soziales und Gesundheit*, finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Berlin.
- IfS/FBAE (1999), *Ex-Ante-Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds im Operationellen Programm für den Freistaat Thüringen. Förderperiode 2000-2006*. Berlin.
- IfS/FBAE (2000a): *Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 1-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999*, Berlin 2000.
- IfS/FBAE (2000b): *Fortschreibung der Zwischenbewertung zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Freistaat Thüringen in der Förderperiode 1994 bis 1999*, Berlin 2000.
- InWIS/Universität Tübingen (2000): *Evaluierung der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik im Freistaat Thüringen*, im Auftrag des Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, Bochum und Tübingen
- Isob - Institut für sozialwissenschaftliche Beratung (2000): *Evaluation der Richtlinie zur Förderung Sozialer Wirtschaftsbetriebe*, im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, Wenzelbach.
- IWH - Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2001), *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder*, Halle.
- Jaenichen, U. (2002): *Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2002, S. 327-351.
- Jones, C.I. (1998), *Introduction to Economic Growth*, New York, London
- Karl, H. (1997): Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland, in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, hrsg. v. H.H. Eberstein, H. Karl, Köln, Teil A.II.1.
- Kujath (1998): *Strategien der regionalen Stabilisierung*, Berlin. KfW (2002)
- Kollege, S. (2000): *Lokale Agenda im ländlichen Raum. Eine Wirkungsanalyse am Beispiel von Großbritannien und Deutschland*. Regensburg.
- Krugman, P. (1996): Urban concentration: the role of increasing returns and transport costs, *International Regional Science Review*, 19, 5-48
- Lüschow, J. (1997): Technologie, Wachstum und Konvergenz. Eine theoretische und empirische Analyse für Regionen der Bundesrepublik (West) von 1978 bis 1993, *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Planung*, 176.
- Neary, P. (1990), Neo-Keynesian Macroeconomics in an Open Economy, in R. Van der Ploeg (Hrsg.) *Advanced Lectures in Quantitative Economics*, New York, Academic Press.

- nova-Institut (2000): *Ex-ante Bewertung der Umwelteffekte des Operationellen Programms des Freistaats Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode 2000-2006*. Köln
- Pagan, A. (1998), On Calibration. In: A.Ullah, D.E.A. Giles (Hrsg.), *Handbook of Applied Economic Statistics*, 605 –618, New York.
- Paqué, K.-H. (1999), Zehn Jahre Aufbau Ost: eine Zwischenbilanz. *ifo-Schnelldienst*, Nr. 34, 13 – 19.
- Riedel, J., Scharr, F. et al. (1997), *Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung in Thüringen, Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996*, ifo dresden studien 13, Dresden
- Riedel, J., Scharr, F. (1998), Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern: I. Zur Standortbestimmung der ostdeutschen Wirtschaft im europäischen Kontext, in: *ifo-Schnelldienst* 1-2 / 1998
- Riedel, J., Schaden, B. (1998), *Beratungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen in Sachsen*, ifo dresden studien 20, Dresden
- Riedel, J., Schaden, P. (1998), Beratungsprogramme für kleinere und mittlere Unternehmen in Sachsen, *ifo Dresden studien*, 20.
- Schalk, H.J., Untiedt, G. (1996), *Regional Policy in Germany: Impacts on Factor Demand, Technology and Growth*, Nota Di Lavoro 68.96, Mailand, Italien.
- Schalk, H.J., Untiedt, G. (1996), Technologie im neoklassischen Wachstumsmodell: Effekte auf Wachstum und Konvergenz. Empirische Befunde für die Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland 1978-1989, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 215 (5), S. 562-585.
- Schalk, H.J., G. Untiedt (2000), Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, *The Annals of Regional Science*, 34, 173-195.
- Spannagel, R. et al. (1999), *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen in Deutschland*.
- Statistisches Bundesamt (2001), [www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de)
- Technopolis Ltd., IRISI (Europe) Ltd. (2002), *Final Report for the Thematic Evaluation of the Information Society*
- Thüringer Landesgesellschaft (1997): *Evaluierung des Operationellen Programms. Die Intervention des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – EAGFL-Abteilung Ausrichtung – im Zeitraum 1994 – 1996*. o.O.
- Thüringer Landesgesellschaft (1999) Landgesellschaft (1999) [mbH – Gemeinnütziges Siedlungsunternehmen] *Bericht zur ex ante Evaluierung des Operationellen Programmes des Strukturfonds EAGFL/Abteilung Ausrichtung im Zeitraum 2000-2006*, o.O.
- TMWAI (2000): *Operationelles Programm des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006*, Erfurt.
- TMWAI (2001a): *Operationelles Programm des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006*, ergänzte Fassung, Erfurt.
- TMWAI (2001b): Richtlinie des Freistaates Thüringen für die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Richtlinie), in: *Thüringer Stadtanzeiger*, 45 (2001).

- TMWAI (2002): *Technologiekonzeption Thüringen 2002*, Erfurt.
- VGR der Länder (2001, 2003), Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, [www.statistik.baden-wuerttemberg.de](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de)
- von Hagen, J., Strauch, R. R. (2000), East Germany: Transition with unification – Experiments and experiences. *CEPR Working Paper* No. 2386.
- Wießner, F. (1998): Positive Zwischenbilanz für "Überbrückungsgeld-Empfänger", *IAB-Kurzbericht* 1 vom 19.01.1998.
- Wießner, F. (2000): Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/2000, S. 518-532.

## ANHANG

### **A. Zusammenhang zwischen Kontextindikatoren, SWOT-Analyse und Zielsystem**

Die Kontextindikatoren sollen zunächst im Hinblick auf das globale Ziel der Strukturfonds, die Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Steigerung der Beschäftigung, die erzielten Fortschritte aufzeigen. Als Zielvariablen werden von der EU-Kommission genannt: BIP, Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung, Produktivität und Lohnstückkosten. Neben ihrer Funktion, eine programmbegleitende Analyse der sozioökonomischen Entwicklung im Fördergebiet zu ermöglichen, sollen die Kontextindikatoren (vgl. AP Nr. 3, S. 13) aber auch die Grundlage bilden für:

- die sozioökonomischen und strategischen Analysen (z. B. SWOT-Analyse<sup>112</sup>), die die Strategie des Programms unterstützen
- die Festlegung und Durchführung quantifizierter Ziele
- die Bewertung der sozioökonomischen Wirkungen des Programms

Doch trotz ihrer herausgehobenen Bedeutung fallen die Ausführungen in den Arbeitspapieren der EU-Kommission auch zu den weiteren Kontextindikatoren, die im Rahmen der Halbzeitbewertung zu berücksichtigen sind, dürftig aus: an keiner Stelle finden sich Verweise darauf, welche weiteren Variablen und aus welchem Grund sie bei der Darstellung der sozio-ökonomischen Situation und ihrer Aktualisierung zu berücksichtigen wären. Und auch die Ausführungen im GFK und OP sind in dieser Hinsicht wenig befriedigend, da zwar eine lange Liste von Kontextindikatoren definiert, der Sinn und Zweck und die Beziehung dieser Indikatoren untereinander jedoch nicht weiter thematisiert wird.<sup>113</sup> Angesichts der Definition von Indikatoren als „Quantifizierte Messziffern, die Aussagen über den Stand und die Entwicklung von Zielen ermöglichen“ ist dies also damit gleichzusetzen, dass entweder unklare Ziele und Zielbeziehungen im GFK und OP formuliert oder aber die Kontextindikatoren unabhängig von diesen festgelegt wurden.

---

<sup>112</sup> Die EU-Kommission gibt folgende Definition: “SWOT-analysis: briefly describes both the intrinsic characteristics of the initiative and the context in which it is realised; enabling alternative development scenario to be analysed. It analyses the context in which one intends to intervene and shows the internal factors upon which to concentrate (strengths) or which need to be cancelled out (weaknesses), as well as the favourable (opportunities) or unfavourable (threats) external factors.”

<sup>113</sup> Auch hier wird lediglich mit einem Satz darauf verwiesen, dass die Kontextindikatoren der Darstellung des allgemeinen Kontexts für die Begleitung in den Evaluierungs- und Jahresberichten dienen.

Gemäß AP Nr. 8 bildet die SWOT-Analyse den Kern des Planungsprozesses eines Programms bzw. einer Intervention, da sie der Strategie des Programmplanungsdokuments hätte zugrunde gelegt werden sollen. Als solche soll die SWOT-Analyse mehr darstellen als nur eine synoptische Zusammenfassung der Ergebnisse, die aus der Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangsanalyse und ihrer Entwicklung im Programmzeitraum resultieren, sondern sie soll eine Verknüpfung zwischen dieser und der Strategie-/Zielformulierung herstellen.<sup>114</sup> Wie aber, so lautet die naheliegende Frage, gelingt es einer SWOT-Analyse auf der einen Seite die Programmziele mit einer reinen Deskription von ausgewählten Kontextindikatoren wie etwa dem BIP pro Kopf, der Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit auf der anderen in Verbindung zu bringen? Und wie ist es möglich, die globalen Programmziele Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Steigerung der Beschäftigung in die spezifischen und operationellen Ziele des OPs und der EzP herunterzubrechen? Mit anderen Worten, woher stammt das Wissen, mit dem in Bezug auf welches Ziel welche Werte der Kontextindikatoren als Schwäche oder Stärke, als Chance oder Risiko zu beurteilen sind? Nach Ansicht der Gutachter liegt der Schlüssel für eine transparente Darstellung von Stärken und Schwächen einer Region, eine kritische Überprüfung der Relevanz und Kohärenz einer regionalen Entwicklungsstrategie und damit eine systematische Einbettung der SWOT-Analyse in die Programmplanung in einer stärkeren Berücksichtigung des theoretischen Wissens und der empirischen Evidenz der Regionalökonomie als dies im OP Thüringen geschehen ist. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden eine kurze Diskussion der Kontextindikatoren und ihre Beziehung zur SWOT-Analyse erfolgen, da dies mit einem erheblichen Erkenntnisgewinn auch für die anderen Arbeitsschritte „Relevanz und Kohärenz der Strategie“ und „Quantifizierung der Ziele“ der Halbzeitbewertung verbunden ist.<sup>115</sup>

Das globale Ziel des Einsatzes der EU-Strukturfonds besteht in der Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Regionale Wettbewerbsfähigkeit kann in Anlehnung an die EU-Kommission (1996) als die Fähigkeit einer Region, den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und damit der Bevölkerung langfristig ein hohes Faktoreinkommen zu sichern (vgl. Box 1), definiert werden. Das geeignete Maß für die Wettbewerbsfähigkeit stellt das regionale Pro-Kopf-Einkommen dar, und dementsprechend richtet sich der Einsatz der Strukturfondsmittel in Ziel-1-Gebieten auch nach dem Kriterium, ob eine Region 75% des durchschnittlichen EU-Bruttoinlandsprodukts pro Kopf aufweist. Das Pro-Kopf-Einkommen wird wiederum von der Produktivität und der Erwerbstätigenquote bzw. der Arbeitslosigkeit einer

---

<sup>114</sup> Darüberhinaus lassen sich weitere Kriterien wie etwa Konsistenz, Kohärenz oder die Konzentration auf beeinflussbare Faktoren und ihre Messbarkeit und Operationalität aufstellen, denen SWOT-Analysen genügen sollten.

<sup>115</sup> Es ist aber zu betonen, dass laut AP Nr. 8 die Überprüfung der SWOT-Analyse, einschließlich des Gewichts, das auf die einzelnen sozio-ökonomischen Bedürfnisse zu legen ist, und der Richtigkeit der festgestellten Möglichkeiten und Herausforderungen, nicht Gegenstand der Halbzeitbewertung sondern der Ex-Ante-Bewertung ist. Die Halbzeitbewertung soll lediglich ermitteln, ob die Ex-Ante-Bewertung weiterhin Gültigkeit hat.

Region bestimmt, die zusammen eine alternative Messung des Pro-Kopf-Einkommens ermöglichen. Diese Definition der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und ihre Messung über ein hohes Pro-Kopf-Einkommen bzw. über eine hohe Produktivität und geringe Arbeitslosigkeit in einer Region stellt auf das Ergebnis der regionalen Wirtschaftsentwicklung ab.

Allerdings liefert der Befund einer unzureichenden regionalen Wettbewerbsfähigkeit noch keinerlei Anhaltspunkte dafür, warum dies so ist. Um die Strategie und Wirkungen des Einsatzes von Strukturfondsmitteln auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe einer SWOT-Analyse im Rahmen der Programmierung planen bzw. im Rahmen der Evaluation beurteilen zu können, ist es notwendig, nicht nur das Ergebnis sondern vielmehr die Determinanten der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu kennen. Und an dieser Stelle ist es entscheidend, das theoretische Wissen und die empirische Evidenz der Regionalökonomie bereits bei der Auswahl der Kontextindikatoren und der Formulierung ihrer Beziehungen untereinander zu berücksichtigen, was in den nachfolgenden Arbeitsschritten eine transparente Darstellung von Stärken und Schwächen einer Region, eine kritische Überprüfung der Relevanz und Kohärenz der regionalen Entwicklungsstrategie und damit auch der systematischen Einbettung der SWOT-Analyse in die Programmplanung erlaubt.

Es gibt nicht nur eine breite Übereinkunft darüber, dass das Pro-Kopf-Einkommen (bzw. Produktivität und Arbeitslosigkeit) einen geeigneten Indikator für die regionale Wettbewerbsfähigkeit darstellt, sondern auch, dass über die Annahme einer makroökonomischen Produktionsfunktion eine Verbindung zwischen dem Ergebnisindikator Pro-Kopf-Einkommen (bzw. Produktivität und Arbeitslosigkeit) und seinen Determinanten hergestellt werden kann. Diese Determinanten werden in der regionalökonomischen Literatur auch als Potenzialfaktoren bezeichnet.<sup>116</sup> Zu diesen Potenzialfaktoren gehören beispielsweise die Ausstattung mit privatem Sachkapital (Unternehmenskapitalstock), Infrastruktur, Humanressourcen, die Wirtschaftsstruktur, der Spezialisierungsgrad, die Bevölkerungsdichte, die FuE-Kapazitäten, das Marktpotenzial oder auch die geographische Standortgunst einer Region. Und je nachdem, ob eine Region „gut“ (Stärke, Chance) oder „schlecht“ (Schwäche, Risiko) im Vergleich zu anderen Regionen mit den verschiedenen Potenzialfaktoren ausgestattet ist, lässt sich erklären, warum die Wettbewerbsfähigkeit einer Region im Vergleich zu anderen als „gut“ oder „schlecht“ einzustufen ist. Hieraus folgt, dass neben den Zielvariablen noch ein zweite Gruppe zu den Kontextindikatoren gehören sollte, die als ursächlich für die Entwicklung der Zielvariablen begriffen werden können: Potenzialfaktoren!

---

<sup>116</sup> Potenzialfaktoren können als in einer Region vorhandene Faktoren definiert werden, die erstens in einem festen Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit der betrachteten Region stehen und zweitens in der Region weitgehend gebunden sind, sich also durch einen hohen Grad der Immobilität auszeichnen. Damit einhergehend sind Potenzialfaktoren durch ein relativ hohes Maß an Anteilbarkeit gekennzeichnet, d.h. sie passen sich z.B. bei konjunkturellen Veränderungen nicht gleich an (vgl. Sachverständigenrat, 1999, 74).

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die regionalpolitische Förderstrategie der EU-Strukturfonds genau an diesen theoretischen Überlegungen ansetzt und darin besteht, durch eine Verbesserung der Ausstattung mit Potenzialfaktoren einen zwar nur mittelbaren aber langfristigen Beitrag zur Erreichung der globalen Ziele zu erzielen. Zwar ist zu berücksichtigen, dass regionalpolitische Maßnahmen immer nur einen Beitrag auf die relative Ausstattung mit Potenzialfaktoren nehmen können und nicht alle Potenzialfaktoren durch regionalpolitische Fördermaßnahmen der Strukturfonds beeinflussbar sind (z.B. geographische Standortgunst, Siedlungsstruktur), doch gilt, dass ein großer Teil der Potenzialfaktoren (privates Sachkapital, Infrastruktur und Humankapital) auch jene wirtschaftlichen Größen darstellt, auf die innerhalb des EFRE oder ESF durch verschiedene Maßnahmen versucht wird Einfluss zu nehmen.<sup>117</sup>

Weiterhin lässt sich festhalten, dass die Verbesserung des Ausstattungsgrades mit Potenzialfaktoren mit den globalen und spezifischen Zielen des GFK und OP korrespondiert. Jene Kontextindikatoren, die Veränderungen bei den Potenzialfaktoren messen, können demnach als untergeordnete Zielvariablen begriffen werden, die Auskunft darüber geben, in wie weit Fortschritte bei den spezifischen Zielen erreicht werden konnten, was wiederum einen Beitrag zur Erreichung der globalen Ziele beinhaltet. Oder umgekehrt: **Die Quantifizierung des Zielsystems auf der globalen und spezifischen Ebene des GFK und OP sollte zwingend zu den Kontextindikatoren führen!** Denn nur dann ist es möglich auf Basis der Kontextindikatoren die oben erwähnten Anforderungen, dass diese Grundlage für die Festlegung und Durchführung quantifizierter Ziele und die Bewertung der sozioökonomischen Wirkungen des Programms bilden sollen, auch tatsächlich zu erfüllen.

Darüber hinaus gilt, dass wenn es auf Basis einer makroökonomischen Produktionsfunktion gelingt, einen funktionalen Zusammenhang derart empirisch abzuleiten, dass das Pro-Kopf-Einkommen auf der linken Seite und die Potenzialfaktoren auf der rechten Seite einer Gleichung auftauchen, man nicht nur die Richtung sondern auch die Stärke des Einflusses der Potenzialfaktoren quantifizieren kann. Die SWOT-Analyse lässt sich in diesem Fall als einfaches Modell zur Erfassung der positiven und negativen Einflüsse des unterschiedlichen Ausstattungsgrades mit Potenzialfaktoren auf die zentrale Ergebnisvariable Pro-Kopf-Einkommen (oder anderer Zielvariablen) begreifen.

---

<sup>117</sup> Kontextindikatoren, die Auskunft über die Ziele geben, die mit den Maßnahmen im Entwicklungsschwerpunkt 3 „Schutz und Verbesserung der Umwelt“ verfolgt werden, werden im Rahmen des Umweltmonitorings der EU-Strukturfondsförderung erfasst. Zu berücksichtigen ist, dass das Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ in keinem direkten Verhältnis zu dem globalen Ziel Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit steht und daher die EFRE-Maßnahmen im Entwicklungsschwerpunkt 3 nicht der ökonomischen Logik folgen, über eine Verbesserung von Potenzialfaktoren eine Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit herbeizuführen.

Formal lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen:

Regionale Wettbewerbsfähigkeit = f (Ausstattung mit Potenzialfaktoren)

bzw.

Pro-Kopf-Einkommen = f (Unternehmenskapitalstock, Humankapital, Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur, Spezialisierungsgrad, Bevölkerungsdichte, FuE-Aufwendungen, Marktpotenzial, geographische Standortgunst, etc.)

bzw. wenn man einen einfachen linearen Zusammenhang unterstellt

Pro-Kopf-Einkommen = Summe aller Potenzialfaktoren jeweils multipliziert mit ihren Wirkungen (den Koeffizienten)

wobei für die Potenzialfaktoren je nach Richtung des Einflusses Koeffizienten von  $>0$  und  $<0$  zu erwarten sind. Selbst bei nur qualitativer Kenntnis des obigen funktionalen Zusammenhangs gibt bereits eine einfache grafische oder tabellarische Darstellung der Werte der Potenzialfaktoren in kompakter Form die Gründe für die „Schwäche“ einer regionalen Wirtschaft wieder: die geringe regionale Wettbewerbsfähigkeit, die sich in einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, einer niedrigen Produktivität und hohen Arbeitslosigkeit ausdrückt, ist Folge der Unterausstattung mit einigen oder allen Potenzialfaktoren. Die obige Gleichung besitzt gegenüber den herkömmlichen SWOT-Analysen eine Reihe von Vorteilen:

Erstens, besitzt die Gleichung – trotz ihrer Einfachheit – eine theoretische Fundierung: die Auswahl der Kontextindikatoren orientiert sich an empirischen Untersuchungen, die den auf Überlegungen aus der Wachstumstheorie und Regionalökonomie gestützten Zusammenhang zwischen den Zielvariablen und Potenzialfaktoren analysieren (vgl. Schalk, Untiedt (1996a), Schalk, Untiedt (1996b), Lüschoff (1997), Alecke, Untiedt (2001), Alecke et al. (2001)). Die Auswahl ist also theoretisch wie empirisch motiviert und vermeidet die willkürliche Selektion von Variablen, die „diffuse“ Formulierung der zwischen ihnen bestehenden Zielbeziehungen sowie ihre zahlreichen Doppelzählungen, wie sich üblicherweise in SWOT-Analysen finden. Sie kommt somit der Forderung nach konsistenten und nicht redundanten Beurteilungskriterien nach, die an eine SWOT-Analyse zu stellen sind.

Zweitens, wird die Ausstattung mit Potenzialfaktoren einer empirischen Messbarkeit zugeführt und „Schwächen“ werden quantifiziert. Statt vagen und teilweise spekulativen Formulierungen über die wirtschaftliche Situation erlaubt die Gleichung eine schnelle und vor allen Dingen objektive Einschätzung. Sie kommt somit den Forderungen nach Messbarkeit und Transparenz nach. Sie ist darüber hinaus eine synoptische Zusammenfassung der sozioökonomischen Analyse, in der die zeitliche Entwicklung und sektorale Struktur detaillierter untersucht wird.

Drittens, die in der Gleichung enthaltenen Potenzialfaktoren bzw. Kontextindikatoren lassen sich direkt mit den globalen und spezifischen Zielen von GFK und OP in Verbindung bringen, da mittelbar durch die Verbesserung der Ausstattung mit Potenzialfaktoren über den EFRE angestrebt wird, auf die globalen Ziele einzuwirken. Wie bereits erwähnt, korrespondiert die Verbesserung des Ausstattungsgrades mit bestimmten Potenzialfaktoren mit den spezifischen Zielen von GFK bzw. OP. Die Gleichung gewährleistet somit die Funktion einer SWOT-Analyse, eine Verknüpfung zwischen sozioökonomischer Analyse und der Strategie-/Zielformulierung herzustellen. Jene Kontextindikatoren, die Veränderungen bei den Potenzialfaktoren messen, können als untergeordnete Zielvariablen begriffen werden, die Auskunft darüber geben, in wie weit Fortschritte bei den spezifischen Zielen erreicht werden konnten. Die spezifischen Ziele des OP können mit Bezug auf die Kontextindikatoren einfach operationalisiert werden, etwa in der Form Steigerung der Kapitalintensität oder Verbesserung der Erreichbarkeit um x%. Die verschiedenen Maßnahmebereiche des EFRE lassen sich wiederum leicht den Kontextindikatoren zuordnen: die einzelbetriebliche Investitionsförderung dient der Kapitalintensivierung der Wirtschaft, Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur einer Verbesserung der Erreichbarkeit etc.

Einschränkend ist aber anzumerken, dass sich der Zusammenhang zwischen regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Potenzialfaktoren noch auf der hohen, vergleichsweise abstrakten Ebene der globalen und spezifischen Ziele von GFK bzw. OP bewegt. So kann zwar davon ausgegangen werden, dass zwischen der Kapitalintensivierung und der Produktivität einer Regionalwirtschaft ein direkter Wirkungszusammenhang besteht, doch bleibt damit die Kausalkette zwischen dem Maßnahmebereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Schwerpunkt 1, der zu einer Senkung der Kapitalkosten führt, und dem Ausmaß der Kapitalintensivierung noch offen. Ähnliches gilt für die regionalen Innovationskapazitäten: Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass eine Region mit einem hohen Anteil an Industriezweigen der Spitzen- und Hochwertigen Technik oder hohen FuE-Intensität im Durchschnitt eine höhere Wettbewerbsfähigkeit aufweist, doch bleibt die Frage, auf welchem Wege die Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 2 des GFK langfristig zu einer Verbesserung dieser Faktoren beitragen, damit noch ungeklärt. Anders verhält es sich jedoch beispielsweise mit Maßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, weil hier die Wirkungskette nicht indirekt über eine Verhaltensinduzierung von Dritten, d.h. privatwirtschaftlichen Unternehmen, führt, sondern direkt zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit führt. Eine Diskussion dieser Punkte muss sich jedoch auf die Ergebnis- und Wirkungsanalyse der operationellen Zielebene des OP bzw. der globalen und spezifischen Ziele des EPP stützen und bildet die Kernaufgabe dieses Evaluationsberichts in der Ergebnis- und Wirkungsanalyse.

## **B. Sektorale Wirtschaftsstruktur: Bruttowertschöpfungs- und Erwerbstätigenanteile**

### **B.1 Sektorale Anteile an der Bruttowertschöpfung**

Die sektorale Aufteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten zeigt Tabelle B.1, in der für Wirtschaftsabschnitte und zusammengefasste Wirtschaftsabschnitte nach WZ93 die Anteile an der Bruttowertschöpfung erfasst sind. Aus ihr ist ersichtlich, dass im Jahr 1991 die sektorale Wirtschaftsstruktur Thüringens grundlegend anders als die im früheren Bundesgebiet, jedoch der Ostdeutschlands insgesamt sehr ähnlich war. Bemerkenswerte Unterschiede finden sich sowohl im primären Sektor (Wirtschaftsabschnitte A+B: Land- und Forstwirtschaft; Fischerei), im sekundären Sektor (Wirtschaftsabschnitte C-F: Produzierendes Gewerbe) und im tertiären Sektor (Wirtschaftsabschnitte G-P: Dienstleistungsbereiche).

Die absolut größte Differenz im sektoralen Wertschöpfungsanteil nicht nur innerhalb des Produzierenden Gewerbes, sondern insgesamt lässt sich für das Verarbeitende Gewerbe feststellen: Während dieses in den alten Ländern 1991 einen Anteil von mehr als einem Viertel an der gesamten Wertschöpfung besitzt (27,6%), beträgt dieser in Thüringen und den neuen Ländern rund ein Zehntel (9,9% bzw. 10,2%). Dagegen hat das Baugewerbe in Thüringen (13,4%) und den neuen Ländern (12,3%) einen mehr als doppelt so großen Wertschöpfungsanteil wie in den alten Bundesländern (5,9%). Auch die Energie- und Wasserversorgung weist in Thüringen mit 3,6% und in den neuen Ländern mit 4,3% einen deutlich höheren Wertschöpfungsanteil auf als in den alten Ländern (2,0%). Der einzige augenfällige Unterschied in der Struktur des Produzierenden Gewerbes zwischen Thüringen und den neuen Ländern lässt sich für den Abschnitt Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden festmachen, da dieser in Ostdeutschland mit 2,2% einen fast viermal so großen Wertschöpfungsanteil wie für Westdeutschland (0,6%) besitzt, in Thüringen hingegen nur einen von 0,2%.

Deutliche Unterschiede zu den alten Bundesländern lassen sich auch in den Dienstleistungsbereichen feststellen. Der Bereich Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste besitzt in Thüringen mit 24,7% und in den neuen Ländern mit 23,0% den weitaus größten Anteil an der Bruttowertschöpfung, während dieser in den alten Ländern nur einen Anteil von 13,0% an der Bruttowertschöpfung ausmacht. Der Wertschöpfungsanteil des Bereichs Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung mit 12,4% in Thüringen und 11,7% in den neuen Ländern liegt ebenfalls deutlich über dem Anteil der alten Länder (6,2%). Demgegenüber ergeben sich im Bereich Grundstückswesen, Vermietung, und Unternehmensdienstleistungen geringere Anteile in Thüringen (14,6%) und den neuen Ländern (14,2%) im Vergleich

zu den alten Ländern (20,9%). Geringere Wertschöpfungsanteile lassen sich auch für den Bereich Handel; Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern in Thüringen (8,9%) und den neuen Ländern (9,2%) als in den alten Ländern (10,9%) feststellen, daneben – allerdings nur wenig ausgeprägt – in den Abschnitten Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kredit und Versicherungsgewerbe sowie Gastgewerbe, wo die Wertschöpfungsanteile für Thüringen 4,7%, 3,7% bzw 1,2%, die neuen Länder 5,1%, 3,6% bzw. 1,1% und für die alten Länder 5,4%, 4,6% bzw. 1,6% betragen.

Ein zwar von der absoluten Größenordnung geringerer, von der relativen Größenordnung jedoch ebenfalls ausgeprägter Unterschied wie im sekundären und tertiären Sektor ergibt sich für den Wertschöpfungsanteil im primären Sektor: im Jahr 1991 besitzt der aus den beiden Wirtschaftsabschnitten Land- und Forstwirtschaft und Fischerei und Fischzucht gebildete Bereich in Thüringen mit 2,7% und in den neuen Ländern mit 3,0% einen mehr als doppelt so hohen Wertschöpfungsanteil wie in den alten Ländern (1,1%).

Tabelle B.1  
Anteile der Wirtschaftsabschnitte an der Bruttowertschöpfung 1991 und 2000 (in Prozent)\*

Wirtschaftsabschnitte	Thüringen			Neue Länder			Alte Länder			Deutschland		
	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.
<b>A-P Alle Wirtschaftsbereiche</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
<b>A+B Land- und Forstwirtschaft; Fischerei</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>
<b>C-F Produzierendes Gewerbe</b>	<b>27,0</b>	<b>29,9</b>	<b>2,9</b>	<b>29,0</b>	<b>28,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>36,1</b>	<b>29,6</b>	<b>-6,5</b>	<b>35,0</b>	<b>29,1</b>	<b>-5,9</b>
C Bergbau u. Gew. von Steinen u. Erden	0,2	0,2	0,0	2,2	0,5	-1,7	0,6	0,3	-0,3	0,7	0,3	-0,4
D Verarbeitendes Gewerbe	9,9	17,6	7,7	10,2	14,4	4,2	27,6	22,6	-5,0	25,7	21,2	-4,4
E Energie- und Wasserversorgung	3,6	2,5	-1,1	4,3	3,0	-1,3	2,0	1,9	-0,1	2,2	2,1	-0,1
F Baugewerbe	13,4	9,6	-3,8	12,3	10,4	-1,9	5,9	4,8	-1,1	6,5	5,4	-1,0
<b>G-P Dienstleistungsbereiche</b>	<b>70,2</b>	<b>67,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>68,0</b>	<b>69,2</b>	<b>1,2</b>	<b>62,8</b>	<b>69,2</b>	<b>6,4</b>	<b>63,7</b>	<b>69,6</b>	<b>5,9</b>
G Handel; Rep. v. Kfz u. Gebrauchsgütern	8,9	9,3	0,4	9,2	9,2	0,0	10,9	10,2	-0,7	10,7	10,0	-0,8
H Gastgewerbe	1,2	1,0	-0,2	1,1	0,9	-0,1	1,6	1,1	-0,5	1,5	1,1	-0,4
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	4,6	6,3	1,7	5,1	8,1	3,1	5,4	7,6	2,2	5,4	7,7	2,3
J Kredit- und Versicherungsgewerbe	3,9	3,9	0,0	3,8	4,0	0,2	4,9	6,1	1,2	4,8	5,9	1,1
K Grundstückswes., Vermiet., Unternehmensdienstl.	14,6	21,1	6,5	14,2	20,3	6,1	20,9	24,9	4,0	20,4	24,5	4,0
L Öff. Verwaltung, Verteidig., Sozialversicherung	12,4	7,6	-4,8	11,7	8,2	-3,5	6,2	5,4	-0,8	6,8	5,9	-0,9
<b>M-P Erziehung u. Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- u. Sozialwesen; Sonst. öff. u. priv. Dienstleister; Häusliche Dienste</b>	<b>24,7</b>	<b>18,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>23,0</b>	<b>18,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>13,0</b>	<b>14,0</b>	<b>1,0</b>	<b>14,0</b>	<b>14,7</b>	<b>0,6</b>

Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA. \* Abweichungen zu 100 durch Rundungsfehler bedingt.

Gegenüber 1991 zeigt die sektorale Wirtschaftsstruktur in Thüringen im Jahr 2000 ein stark verändertes Bild und nähert sich *cum grano salis* der Wirtschaftsstruktur der alten Bundesländer an. Besonders auffällig sind die absoluten Veränderungen in den Dienstleistungssektoren: Der Bereich Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste verliert in Thüringen 6,0% und in den neuen Ländern 4,6%, während der Bereich Grundstückswesen, Vermietung, und Unternehmensdienstleistungen in Thüringen um 6,5% und in den neuen Ländern um 6,1% deutlich zulegt. Der Wertschöpfungsanteil im Abschnitt Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung geht in Thüringen um 4,8% und in den neuen Ländern um 3,5% zurück. Die absoluten Anteilsveränderungen im Bereich Handel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern, im Gastgewerbe und in den Abschnitten Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Kredit und Versicherungsgewerbe bleiben hingegen in Thüringen und den neuen Ländern gering.

Auch im Produzierenden Gewerbe kommt es zwischen 1991 und 2000 zu deutlichen absoluten Anteilsveränderungen, wobei die Zunahme im Verarbeitenden Gewerbe um 7,7% in Thüringen und etwas weniger stark um 4,2% in den neuen Ländern herausragt. In Thüringen gehen die Wertschöpfungsanteile im Baugewerbe um 3,8% und in der Energie- und Wasserversorgung um 1,1% zurück, während der geringe Anteil des Abschnitts Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden konstant bleibt. In den neuen Ländern nimmt der Wertschöpfungsanteil des Abschnitts Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden um 1,7%, in der Energie- und Wasserversorgung um 1,3% und im Baugewerbe um 1,9% ab. Für den Bereich Land- und Forstwirtschaft; Fischerei und Fischzucht lässt sich sowohl in Thüringen (-0,5%) als auch in den neuen Ländern (-0,6%) ein Rückgang beobachten.

## **B.2. Sektorale Anteile an den Erwerbstätigen**

Die sektorale Aufteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten nach der Zahl der Erwerbstätigen zeigt Tabelle B.2. Vergleicht man die sektorale Wirtschaftsstruktur Thüringens und der neuen Länder mit jener der alten Länder ergeben sich mit Bezug auf die relative Bedeutung der Sektoren an der gesamten Erwerbstätigkeit teilweise andere Aussagen als für die Bruttowertschöpfung. Während beispielsweise das Verarbeitende Gewerbe in den alten Ländern 1991 einen deutlichen größeren Anteil an der Wertschöpfung besitzt als in Thüringen und den neuen Ländern, ist der Anteil an den Erwerbstätigen in den alten Ländern mit 28,4% niedriger als in Thüringen (30,9%) und nur leicht höher als in den neuen Ländern (25,8%). Auch die für die Bruttowertschöpfung festgestellten ausgeprägten Unterschiede zwischen Thüringen und den neuen Ländern auf der einen Seite und den alten Ländern auf der anderen im Dienstleistungssektor nivellieren sich: im Abschnitt Grundstückswesen, Vermietung, und

Unternehmensdienstleistungen betragen die Erwerbstätigenanteile in Thüringen 4,1%, in den neuen Ländern 4,5% und in den alten Ländern 6,8% und im Abschnitt Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung in Thüringen 7,7%, in den neuen Ländern 8,2% und in den alten Ländern 8,1%. Ebenso verschwinden die Unterschiede im Bereich Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste (Thüringen: 18,2%, Neue Länder: 18,5% und Alte Länder 16,6%). Demgegenüber ergeben sich im Bereich Handel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern bei der Erwerbstätigkeit deutlich geringere Anteile in Thüringen (11,2%) und den neuen Ländern (11,4%) im Vergleich zu den alten Ländern (15,5%) als bei der Wertschöpfung. Etwas ausgeprägter im Vergleich zur Wertschöpfung sind auch die Unterschiede in den Erwerbstätigenanteilen Gastgewerbe und im Kredit- und Versicherungsgewerbe zwischen Thüringen (2,3% bzw. 1,4%), den neuen Ländern (2,3% bzw. 1,5%) und den alten Ländern (3,5% bzw. 3,5%). Für die anderen Wirtschaftsabschnitte lassen sich zwar mit Bezug auf die Höhe der sektoralen Anteile nicht aber mit Bezug auf die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ähnlich große Differenzen zwischen der Erwerbstätigkeit und der Bruttowertschöpfung feststellen.

Wie bei den Wertschöpfungsanteilen gibt es auch bei den Erwerbstätigenanteilen zwischen 1991 und 2000 einen – in Teilbereichen dramatischen – Wandel in der sektoralen Wirtschaftsstruktur für Thüringen und die neuen Länder. Den absolut größten Bedeutungsverlust erfährt das Verarbeitende Gewerbe, dessen Erwerbstätigenanteil in Thüringen um 12,7% und in den neuen Ländern um 11,0% zurückgeht, während der Rückgang in den alten Ländern nur 5,8% beträgt. Im Produzierenden Gewerbe ergeben sich weitere, jedoch moderate Abnahmen bei den Erwerbstätigenanteilen für die Abschnitte Energie- und Wasserversorgung (Thüringen: -0,4%, Neue Länder: -0,6% und Alte Länder -0,2%) sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden (Thüringen: -0,8%, Neue Länder: -1,7% und Alte Länder -0,3%). Dagegen gewinnt das Baugewerbe in Thüringen (+2,9%) und den neuen Ländern (+3,2%) absolut an Erwerbstätigenanteilen, während es in den alten Ländern um 0,6% verliert.

Tabelle B.2  
Anteile der Wirtschaftsabschnitte an der Erwerbstätigkeit 1991 und 2000 (in Prozent)\*

Wirtschaftsabschnitte	Thüringen			Neue Länder			Alte Länder			Deutschland		
	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.	1991	2000	Diff.
<b>A-P Alle Wirtschaftsbereiche</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
<b>A+B Land- und Forstwirtschaft; Fischerei</b>	<b>6,4</b>	<b>3,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>7,3</b>	<b>3,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>2,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>4,0</b>	<b>2,5</b>	<b>-1,6</b>
<b>C-F Produzierendes Gewerbe</b>	<b>43,1</b>	<b>32,0</b>	<b>-11,0</b>	<b>39,6</b>	<b>29,5</b>	<b>-10,1</b>	<b>36,5</b>	<b>29,6</b>	<b>-6,9</b>	<b>36,7</b>	<b>29,1</b>	<b>-7,6</b>
C Bergbau u. Gew. von Steinen u. Erden	0,9	0,1	-0,8	1,9	0,3	-1,7	0,6	0,4	-0,3	0,8	0,3	-0,5
D Verarbeitendes Gewerbe	30,9	18,2	-12,7	25,8	14,8	-11,0	28,4	22,6	-5,8	27,5	20,9	-6,6
E Energie- und Wasserversorgung	1,3	0,8	-0,4	1,6	1,0	-0,6	0,9	0,7	-0,2	1,1	0,8	-0,3
F Baugewerbe	10,0	12,9	2,9	10,3	13,5	3,2	6,6	5,9	-0,6	7,3	7,1	-0,1
<b>G-P Dienstleistungsbereiche</b>	<b>50,5</b>	<b>64,6</b>	<b>14,1</b>	<b>53,1</b>	<b>66,9</b>	<b>13,8</b>	<b>60,0</b>	<b>68,0</b>	<b>8,0</b>	<b>59,2</b>	<b>68,4</b>	<b>9,1</b>
G Handel; Rep. v. Kfz u. Gebrauchsgütern	11,2	15,1	3,9	11,4	14,3	2,9	15,5	16,0	0,6	14,7	15,6	0,9
H Gastgewerbe	2,3	3,8	1,5	2,3	4,1	1,8	3,5	4,4	0,9	3,3	4,4	1,1
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5,6	4,9	-0,8	6,8	5,8	-1,0	6,0	5,3	-0,7	6,3	5,4	-0,9
J Kredit- und Versicherungsgewerbe	1,4	2,0	0,6	1,5	2,1	0,6	3,5	3,5	0,0	3,1	3,3	0,2
K Grundstückswes., Vermiet., Unternehmens- dienstl.	4,1	9,0	4,9	4,5	9,9	5,4	6,8	11,5	4,7	6,5	11,4	4,9
L Öff. Verwaltung, Verteidig., Sozialversiche- rung	7,7	7,8	0,1	8,2	8,5	0,3	8,1	6,7	-1,4	8,2	7,1	-1,1
<b>M-P Erziehung u. Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- u. Sozialwesen; Sonst. öff. u. priv. Dienstleister; Häusliche Dienste</b>	<b>18,2</b>	<b>22,1</b>	<b>3,9</b>	<b>18,5</b>	<b>22,3</b>	<b>3,9</b>	<b>16,6</b>	<b>20,5</b>	<b>4,0</b>	<b>17,2</b>	<b>21,1</b>	<b>4,0</b>

Quelle: VGR der Länder (2003). Berechnungen der GEFRA. \*Abweichungen zu 100 durch Rundungsfehler bedingt.

Mit Ausnahme des Abschnitts Verkehr und Nachrichtenübermittlung kommt es in Ostdeutschland im Dienstleistungsbereich zu absoluten Anteilsgewinnen. Den größten Zuwachs verzeichnet in Thüringen der Abschnitt Grundstückswesen, Vermietung, und Unternehmensdienstleistungen (+4,9%), gefolgt vom Bereich Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste und dem Abschnitt Handel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern (jeweils +3,9%), Gastgewerbe (+1,5%), Kredit und Versicherungsgewerbe (+0,6%) und Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung (+0,1%). In den neuen Ländern ergibt sich eine identische Reihenfolge: Grundstückswesen, Vermietung, und Unternehmensdienstleistungen (+5,4%), Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste (+3,9%), Handel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern (+2,9%), Gastgewerbe (1,8%), Kredit und Versicherungsgewerbe (+0,6%) und Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung (+0,3%).

Wie erwähnt, verliert lediglich der Abschnitt Verkehr und Nachrichtenübermittlung in Thüringen (-0,8%) und in den neuen Ländern (-1,0%) bei den Erwerbstätigenanteilen, wobei diese Entwicklung kongruent mit der westdeutschen Entwicklung (-0,7%) geht. Ebenso geht in Westdeutschland der Erwerbstätigenanteil im Abschnitt Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung zurück (-1,4%) und bleibt im Kredit- und Versicherungsgewerbe konstant. Ansonsten gewinnen die anderen Dienstleistungsbereiche: der Abschnitt Grundstückswesen, Vermietung, und Unternehmensdienstleistungen um 4,7%, der Bereich Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste um 4,0%, das Gastgewerbe um 0,9% und der Abschnitt Handel, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern um 0,6%. Für den Bereich Land- und Forstwirtschaft; Fischerei und Fischzucht lässt sich in Thüringen ein Rückgang um 3,1%, in den neuen Ländern einer um 3,7% und in den alten Ländern einer um 1,1% beobachten.

## **C. Regionale Wirtschaftsstruktur**

### **C.1 Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität aller Wirtschaftsbereiche**

Während in den vorstehenden Abschnitten die relative Wohlfahrts- und Leistungsposition Thüringens in Deutschland und der überregionale Vergleich der Wirtschaftsstrukturen im Mittelpunkt der Ausführungen stand, wird im folgenden die regionale Entwicklung innerhalb Thüringens untersucht. Bezugsgröße sind die Land-

kreise und kreisfreien Städte im Zeitraum von 1992 und 2000. Zunächst soll auf die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens und der Produktivität in den Kreisen des Freistaats eingegangen werden.

Tabelle C.1 zeigt für die 22 thüringischen Kreise das Niveau des Pro-Kopf-Einkommens (Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen je Einwohner) in den Jahren 1992 und 2000 und die Wachstumsrate in diesem Zeitraum. Die Kreise sind gemäß ihrer Rangfolge absteigend sortiert. Im Jahr 1992 wurden in den kreisfreien Städten Thüringens die höchsten Pro-Kopf-Einkommen erzielt. Auf dem ersten Platz mit einem Einkommen von 17.093 € bzw. 164,4% des thüringischen Durchschnittswertes liegt Erfurt, gefolgt von Weimar mit 14.833 € (142,7%), Jena 14.024 € (134,9%), Suhl 13.889 € (133,6%) und Gera 13.474 € (129,6%). Von den 17 Landkreisen Thüringens übertreffen mit Nordhausen (119,8%) und dem Unstrut-Hainich-Kreis (101,3%) nur zwei den thüringischen Durchschnittswert. Auf dem letzten Platz findet sich mit Hildburghausen ein Landkreis, dessen Pro-Kopf-Einkommen 70,2% des thüringischen Durchschnitts und deutlich weniger als die Hälfte (42,7%) des Spitzenreiters ausmacht.

Auch im Jahr 2000 werden in den kreisfreien Städten Thüringens die höchsten Pro-Kopf-Einkommen erzielt. Erfurt, Jena, Suhl, Weimar und Gera finden sich unverändert auf den Positionen 1 bis 5, auch wenn es zwischen ihnen zu Verschiebungen in der Rangfolge kommt: So erreicht Jena mit dem höchsten Zugewinn der thüringischen Städte von 59,2% den zweiten Platz, während Weimar mit der niedrigsten Wachstumsrate (24,7%) unter allen thüringischen Kreisen auf Position 4 abrutscht. Erfurt bleibt mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 25.754 € (164,2% des thüringischen Durchschnitts) Spitzenreiter. Bis auf Jena bleiben die Wachstumsraten der Städte unterhalb des thüringischen Durchschnitts, daneben weisen noch die Landkreise Eichsfeld, Unstrut-Hainich-Kreis, Weimarer Land und Nordhausen ein unterdurchschnittliches Wachstum auf. Dagegen können die Landkreise Wartburgkreis, Greiz und Sonneberg auf Grund von Wachstumsraten über 60% ihre relative Position bezogen auf den Landesdurchschnitt deutlich verbessern. Hildburghausen weist trotz der fünfthöchsten Wachstumsrate unter den Kreisen auch im Jahr 2000 das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen auf.

Trotz einiger Positionswechsel in der Reihenfolge kommt es insgesamt zwischen 1992 und 2000 in den thüringischen Kreisen zu keiner nennenswerten Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen. Die „ärmste“ Region, der Landkreis Hildburghausen, kann sich in Relation zum Spitzenreiter Erfurt mit 75,0% und zum thüringischen Durchschnitt mit 45,7% nur wenig im Vergleich zu 1992 verbessern. Die Korrelation zwischen den Pro-Kopf-Einkommen 1992 und 2000 ist mit 0,93 sehr hoch, auch wenn die Korrelation der Wachstumsrate von 1992 bis 2000 mit dem Niveau des Pro-Kopf-Einkommens im Ausgangsjahr mit -0,51 negativ ist. Im Allgemeinen bleiben die „reichen“ Regionen reich und die „armen“ Regionen arm, auch wenn im All-

gemeinen jene Landkreise, die 1992 auf den letzten Plätzen rangierten, bis 2000 ein überdurchschnittliches Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen verzeichnen konnten.

Tabelle C.1  
**Pro-Kopf-Einkommen 1992 und 2000 und Wachstum in den thüringischen Kreisen (in € Preise von 1995)**

Rang	Kreis	Pro-Kopf-Einkommen 1992			Pro-Kopf-Einkommen 2000			Wachstum 1992/2000		
		in €	Rang 1 = 100	Land = 100	Kreis	in €	Rang 1 = 100	Land = 100	Kreis	in %
1	Erfurt, kreisfreie Stadt	17.093	100,0	164,4	Erfurt, kreisfreie Stadt	25.754	100,0	164,2	Wartburgkreis2)	81,5
2	Weimar, kreisfreie Stadt	14.833	86,8	142,7	Jena, kreisfreie Stadt	22.323	86,7	142,4	Greiz	63,5
3	Jena, kreisfreie Stadt	14.024	82,0	134,9	Suhl, kreisfreie Stadt	19.573	76,0	124,8	Sonneberg	63,3
4	Suhl, kreisfreie Stadt	13.889	81,3	133,6	Weimar, kreisfreie Stadt	18.501	71,8	118,0	Gotha	62,3
5	Gera, kreisfreie Stadt	13.474	78,8	129,6	Gera, kreisfreie Stadt	18.214	70,7	116,2	Hildburghausen	61,3
6	Nordhausen	12.452	72,8	119,8	Wartburgkreis2)	16.003	62,1	102,1	Saale-Holzland-Kreis	59,9
7	Unstrut-Hainich-Kreis	10.529	61,6	101,3	Gotha	15.823	61,4	100,9	Saalfeld-Rudolstadt	59,2
8	Gotha	9.751	57,0	93,8	Nordhausen	15.806	61,4	100,8	Jena, kreisfreie Stadt	59,2
9	Saale-Orla-Kreis	9.673	56,6	93,0	Saale-Orla-Kreis	14.916	57,9	95,1	Altenburger Land	59,1
10	Schmalk.-Meiningen	9.671	56,6	93,0	Schmalk.-Meiningen	14.762	57,3	94,1	Sömmerda	57,0
11	Saalfeld-Rudolstadt	9.020	52,8	86,8	Unstrut-Hainich-Kreis	14.447	56,1	92,1	Saale-Orla-Kreis	54,2
12	Weimarer Land	8.961	52,4	86,2	Saalfeld-Rudolstadt	14.361	55,8	91,6	Ilm-Kreis	54,0
13	Kyffhaeuserkreis	8.934	52,3	85,9	Saale-Holzland-Kreis	13.807	53,6	88,1	Schmalk.-Meiningen	52,6
14	Wartburgkreis2)	8.818	51,6	84,8	Kyffhaeuserkreis	13.328	51,8	85,0	Erfurt, kreisfreie Stadt	50,7
15	Saale-Holzland-Kreis	8.634	50,5	83,0	Sömmerda	13.166	51,1	84,0	Kyffhaeuserkreis	49,2
16	Eichsfeld	8.560	50,1	82,3	Greiz	12.867	50,0	82,1	Eichsfeld	43,5
17	Sömmerda	8.388	49,1	80,7	Sonneberg	12.669	49,2	80,8	Suhl, kreisfreie Stadt	40,9
18	Ilm-Kreis	8.128	47,5	78,2	Altenburger Land	12.607	49,0	80,4	Unstrut-Hainich-Kreis	37,2
19	Altenburger Land	7.924	46,4	76,2	Ilm-Kreis	12.519	48,6	79,8	Weimarer Land	35,3
20	Greiz	7.869	46,0	75,7	Eichsfeld	12.284	47,7	78,3	Gera, kreisfreie Stadt	35,2
21	Sonneberg	7.756	45,4	74,6	Weimarer Land	12.120	47,1	77,3	Nordhausen	26,9
22	Hildburghausen	7.294	42,7	70,2	Hildburghausen	11.766	45,7	75,0	Weimar, kreisfreie Stadt	24,7
Thüringen		10.396				15.680				50,8

Quelle: VGR der Länder (2003), Berechnungen der GEFRA.

Tabelle C.2 gibt einen Überblick über das Produktivitätsniveau 1992 und 2000 und das Produktivitätswachstum zwischen diesen beiden Jahren in den thüringischen Kreisen (wiederum in absteigender Reihenfolge sortiert). Die Produktivität wird gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. Im Jahr 1992 findet sich der höchste Produktivitätswert in Thüringen für den Landkreis Nordhausen mit einem Wert von 30.209 €, was 120,1% des Landesdurchschnitts entspricht. Auf den folgenden Positionen finden sich Erfurt (28.555 € bzw. 113,6%) und die Landkreise Weimarer Land (27.365 € bzw. 108,8%) und der Unstrut-Hainich-Kreis (27.195 € bzw. 108,1%). Auf den ersten sieben Plätzen stehen mit Erfurt, Gera, Suhl und Weimar vier der fünf thüringischen Städte, lediglich Jena auf Platz 17 bildet eine Ausnahme. Die Verteilung der Produktivität streut deutlich weniger als die der Pro-Kopf-Einkommen. Von den 22 thüringischen Kreisen weisen 10 eine höhere und 12 eine niedrigere Produktivität als der Landesdurchschnitt auf. Auf den drei letzten Plätzen liegen mit Hildburghausen, Greiz und Sonneberg zwar Landkreise, die auch das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen besitzen, allerdings ist die Relation zum thüringischen Durchschnitt mit rund 79% und die Relation zum Spitzenwert mit knapp 66% deutlich höher als beim Pro-Kopf-Einkommen.

Auch im Jahr 2000 besitzt Nordhausen – trotz der drittniedrigsten Wachstumsrate von 27,4% unter den thüringischen Kreisen – das höchste Produktivitätsniveau, gefolgt von Erfurt und Jena, welches sich mit der zweithöchsten Wachstumsrate der Produktivität (57,4%) von Rang 17 auf den dritten Platz schiebt. Der Vergleich der Produktivitätsniveaus zwischen 1992 und 2000 zeigt, dass in der Rangfolge der Kreise mehr Bewegung steckt als beim Pro-Kopf-Einkommen. Der Grund hierfür liegt in der höheren negativen Korrelation (-0,86) der Wachstumsrate von 1992 bis 2000 mit dem Niveau 1992 bei der Produktivität als beim Pro-Kopf-Einkommen, so dass auch die Korrelation zwischen den Produktivitätsniveaus 1992 und 2000 mit 0,58 merklich geringer ausfällt als beim Pro-Kopf-Einkommen. Auch gemessen an der Produktivität in Relation zum Spitzenreiter kommt es zu einer Annäherung, da die relativen Produktivitäten der sich auf den letzten Positionen befindenden Kreise gegenüber dem Spitzenreiter um mehr als 17% gegenüber 1992 und gegenüber dem Durchschnitt um mehr als 10% ansteigen. Insgesamt kommt es in Thüringen zu einer allgemeinen Erhöhung der Produktivität und tendenziell erzielen die Kreise mit einem geringen Niveau im Jahr 1992 seither höhere Produktivitätsgewinne.

Tabelle C.2: **Produktivität 1992 und 2000 und Wachstum in den thüringischen Kreisen (in € Preise von 1995)**

Rang	Kreis	Produktivität 1992			Produktivität 2000			Wachstum 1992/2000		
		in €	Rang 1 = 100	Land = 100	Kreis	in €	Rang 1 = 100	Land = 100	Kreis	in %
1	Nordhausen	30.209	100,0	120,1	Nordhausen	38.482	100,0	108,3	Greiz	65,2
2	Erfurt, kreisfreie Stadt	28.555	94,5	113,6	Erfurt, kreisfreie Stadt	37.624	97,8	105,8	Jena, kreisfreie Stadt	57,4
3	Weimarer Land	27.365	90,6	108,8	Sömmerda	37.595	97,7	105,8	Saalfeld-Rudolstadt	55,0
4	Unstrut-Hainich-Kreis	27.195	90,0	108,1	Jena, kreisfreie Stadt	37.272	96,9	104,9	Hildburghausen	54,6
5	Suhl, kreisfreie Stadt	26.673	88,3	106,1	Wartburgkreis2)	37.132	96,5	104,5	Wartburgkreis2)	54,2
6	Weimar, kreisfreie Stadt	26.429	87,5	105,1	Saalfeld-Rudolstadt	36.977	96,1	104,0	Sonneberg	52,6
7	Gera, kreisfreie Stadt	26.348	87,2	104,8	Gotha	35.870	93,2	100,9	Altenburger Land	49,0
8	Eichsfeld	26.126	86,5	103,9	Gera, kreisfreie Stadt	35.797	93,0	100,7	Ilm-Kreis	47,5
9	Sömmerda	26.086	86,4	103,7	Altenburger Land	35.775	93,0	100,6	Gotha	45,4
10	Saale-Orla-Kreis	25.873	85,6	102,9	Kyffhaeuserkreis	35.641	92,6	100,3	Schmalkalden-Meiningen	44,9
11	Kyffhaeuserkreis	24.788	82,1	98,6	Suhl, kreisfreie Stadt	35.532	92,3	100,0	Saale-Holzland-Kreis	44,5
12	Gotha	24.668	81,7	98,1	Saale-Holzland-Kreis	35.510	92,3	99,9	Sömmerda	44,1
13	Saale-Holzland-Kreis	24.571	81,3	97,7	Unstrut-Hainich-Kreis	35.171	91,4	98,9	Kyffhaeuserkreis	43,8
14	Wartburgkreis2)	24.085	79,7	95,8	Saale-Orla-Kreis	34.946	90,8	98,3	Gera, kreisfreie Stadt	35,9
15	Altenburger Land	24.006	79,5	95,5	Weimar, kreisfreie Stadt	34.871	90,6	98,1	Saale-Orla-Kreis	35,1
16	Saalfeld-Rudolstadt	23.854	79,0	94,9	Schmalkalden-Meiningen	33.569	87,2	94,4	Suhl, kreisfreie Stadt	33,2
17	Jena, kreisfreie Stadt	23.673	78,4	94,1	Weimarer Land	33.007	85,8	92,9	Weimar, kreisfreie Stadt	31,9
18	Schmalkalden-Meiningen	23.169	76,7	92,1	Eichsfeld	32.951	85,6	92,7	Erfurt, kreisfreie Stadt	31,8
19	Ilm-Kreis	22.303	73,8	88,7	Hildburghausen	32.939	85,6	92,7	Unstrut-Hainich-Kreis	29,3
20	Hildburghausen	21.306	70,5	84,7	Ilm-Kreis	32.906	85,5	92,6	Nordhausen	27,4
21	Sonneberg	20.877	69,1	83,0	Greiz	32.720	85,0	92,0	Eichsfeld	26,1
22	Greiz	19.809	65,6	78,8	Sonneberg	31.861	82,8	89,6	Weimarer Land	20,6
<b>Thüringen</b>		<b>25.147</b>			<b>Thüringen</b>	<b>35.546</b>			<b>Thüringen</b>	<b>41,4</b>

Quelle: VGR der Länder (2003), Berechnungen der GEFRA.

Ein Vergleich der Tabelle C.1 mit der Tabelle C.2 zeigt, dass aus der Annäherung der Produktivitäten nicht automatisch auch eine Annäherung in den Einkommen pro Kopf folgt. Wie schon im Abschnitt 2.4 betont, wird die Beziehung zwischen dem Produktivitätsniveau und dem Pro-Kopf-Einkommen von der Erwerbstätigenquote beeinflusst, die wiederum von der Erwerbstätigenrate, der Erwerbsbeteiligung und dem Altersaufbau der Bevölkerung abhängt. Beispielsweise sind die Erwerbstätigen in Sömmerda im Landesvergleich 2000 überdurchschnittlich produktiv, die Region ist dennoch nur unterdurchschnittlich „wohlhabend“, weil – gemessen an der Erwerbstätigenquote – nicht ausreichend Beschäftigung vorhanden ist und damit das Einkommen pro Kopf unterhalb des Landesdurchschnitts liegt. Ähnlich kann für andere Regionen argumentiert werden. Hinzu kommt bei kleinräumiger Betrachtung noch der Einfluss von Pendlerbewegungen, so dass die höheren Pro-Kopf-Einkommen in den Städten erklärt werden können.

Der Einfluss der Erwerbstätigenquote erklärt auch die deutlich höhere Streuung des Pro-Kopf-Einkommens als die der Produktivität über die thüringischen Kreise. Sowohl 1992 und 2000 ist der Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität mit Korrelationskoeffizienten von 0,60 bzw. 0,56 nicht sehr ausgeprägt. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich auch die Beziehung zwischen Erwerbstätigenquote und Produktivitätsniveau zwischen beiden Jahren nicht stark verändert hat (Korrelation 1992: 0,28 und Korrelation 2000: 0,34).

In Tabelle C.3 sind die Erwerbstätigenquoten in den Jahren 1992 und 2000 für die thüringischen Kreise zusammen mit der Veränderung der Erwerbstätigenquote (jeweils in absteigender Reihenfolge), der Erwerbstätigen- und Einwohnerzahl dargestellt. Die Tabelle bestätigt, dass in den kreisfreien Städten die Erwerbstätigenquoten am höchsten ausfallen. Besonders niedrige Erwerbstätigenquoten finden sich 1992 und 2000 in den Landkreisen Hildburghausen, Altenburger Land, Eichsfeld, Weimarer Land und Sömmerda. Ein Blick auf die Veränderung der Erwerbstätigenquote im Untersuchungszeitraum zeigt, dass mit Ausnahme der Hauptstadt Erfurt vornehmlich die Landkreise deutliche Zunahmen in den Erwerbstätigenquoten zu verzeichnen hatten. Dabei ging diese Zunahme zum großen Teil auf eine Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen zurück, während der „positive“ Beitrag der Bevölkerungsbewegung durch die Abnahme in den Einwohnerzahlen absolut gesehen zumeist kleiner war. In den kreisfreien Städten ergibt sich ein anderes Bild. Hier gehen negative Wachstumsraten der Erwerbstätigenzahl mit negativen Wachstumsraten der Einwohnerzahl einher. Im Saldo ergeben sich für Suhl und Jena noch Zunahmen in der Erwerbstätigenquote, d.h. der Abbau der Beschäftigung war niedriger als der Bevölkerungsverlust. In Gera und Weimar zeigt sich dagegen eine Abnahme in der Erwerbstätigenquote, d.h. der Abbau der Beschäftigung war größer als der Bevölkerungsverlust. Dies gilt auch für die beiden Landkreise Greiz und Nordhausen.

Tabelle C.3  
**Erwerbstätigenquote und Wachstum von Erwerbstätigenquote, Erwerbstätigen und Einwohnern**

Rang	Erwerbstätigenquote 1992		Erwerbstätigenquote 2000		Kreis	Wachstum in %		
	Kreis	in %	Kreis	in %		Quote	Erwerbstätige	Einwohner
1	Erfurt, kreisfreie Stadt	59,9	Erfurt, kreisfreie Stadt	68,5	Wartburgkreis2)	17,7	12,5	-4,4
2	Jena, kreisfreie Stadt	59,2	Jena, kreisfreie Stadt	59,9	Erfurt, kreisfreie Stadt	14,4	4,8	-8,4
3	Weimar, kreisfreie Stadt	56,1	Suhl, kreisfreie Stadt	55,1	Saale-Orla-Kreis	14,2	8,7	-4,8
4	Suhl, kreisfreie Stadt	52,1	Weimar, kreisfreie Stadt	53,1	Eichsfeld	13,8	11,2	-2,3
5	Gera, kreisfreie Stadt	51,1	Gera, kreisfreie Stadt	50,9	Weimarer Land	12,1	17,8	5,1
6	Schmalkalden-Meiningen	41,7	Gotha	44,1	Gotha	11,6	11,0	-0,6
7	Nordhausen	41,2	Schmalkalden-Meiningen	44,0	Saale-Holzland-Kreis	10,7	12,6	1,8
8	Greiz	39,7	Wartburgkreis2)	43,1	Sömmerda	8,9	7,7	-1,2
9	Gotha	39,5	Saale-Orla-Kreis	42,7	Sonneberg	7,0	0,4	-6,2
10	Unstrut-Hainich-Kreis	38,7	Unstrut-Hainich-Kreis	41,1	Altenburger Land	6,8	-1,5	-7,7
11	Saalfeld-Rudolstadt	37,8	Nordhausen	41,1	Unstrut-Hainich-Kreis	6,1	3,3	-2,7
12	Saale-Orla-Kreis	37,4	Sonneberg	39,8	Suhl, kreisfreie Stadt	5,8	-8,4	-13,4
13	Sonneberg	37,2	Greiz	39,3	Schmalkalden-Meiningen	5,3	1,6	-3,6
14	Wartburgkreis2)	36,6	Saale-Holzland-Kreis	38,9	Ilm-Kreis	4,4	1,5	-2,8
15	Ilm-Kreis	36,4	Saalfeld-Rudolstadt	38,8	Hildburghausen	4,3	1,7	-2,6
16	Kyffhauserkreis	36,0	Ilm-Kreis	38,0	Kyffhauserkreis	3,8	-2,4	-5,9
17	Saale-Holzland-Kreis	35,1	Kyffhauserkreis	37,4	Saalfeld-Rudolstadt	2,7	-3,6	-6,1
18	Hildburghausen	34,2	Eichsfeld	37,3	Jena, kreisfreie Stadt	1,1	-2,6	-3,7
19	Altenburger Land	33,0	Weimarer Land	36,7	Nordhausen	-0,4	-5,3	-5,0
20	Eichsfeld	32,8	Hildburghausen	35,7	Gera, kreisfreie Stadt	-0,5	-13,2	-12,8
21	Weimarer Land	32,7	Altenburger Land	35,2	Greiz	-1,0	-4,7	-3,7
22	Sömmerda	32,2	Sömmerda	35,0	Weimar, kreisfreie Stadt	-5,5	-6,1	-0,7
	<b>Thüringen</b>	<b>41,3</b>	<b>Thüringen</b>	<b>44,1</b>	<b>Thüringen</b>	<b>6,7</b>	<b>2,0</b>	<b>-4,4</b>

Quelle: VGR der Länder (2003), Berechnungen der GEFRA.

Zu berücksichtigen ist, dass zwischen der Produktivität und Erwerbstätigkeit ein wechselseitiger Zusammenhang besteht, da Produktivitätserhöhungen durch den Abbau von Beschäftigung erreicht werden können und umgekehrt. Tatsächlich ergibt sich zwischen der Wachstumsrate der Produktivität und der Wachstumsrate der Erwerbstätigkeit von 1992 und 2000 ein negativer, wenn auch nicht stark ausgeprägter Zusammenhang, der Korrelationskoeffizient hat einen Wert von  $-0,18$ . Diese Ergebnisse zeigen, dass tendenziell in den thüringischen Kreisen mit hohen Produktivitätsgewinnen die Erwerbstätigkeit überproportional abgenommen hat. Höhere Fortschrittsraten der Produktivität gingen mit einem Abbau der Erwerbstätigkeit einher und waren Voraussetzung, um (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen.

Allerdings lässt sich zwischen dem regionalen Produktivitätsniveau 1992 und der Wachstumsrate der Erwerbstätigkeit von 1992 bis 2000 kein Zusammenhang ermitteln (Korrelationskoeffizient:  $0,07$ ). D.h. sowohl wirtschaftlich stärkere wie auch schwächere Kreise im Jahr 1992 konnten Beschäftigungsgewinne erzielen. Der erste Fall gilt beispielsweise für den Landkreis Weimarer Land, der zweite für den Saale-Holzland-Kreis. Genauso lässt sich festhalten, dass ebenso gut wirtschaftlich stärkere wie auch schwächere Kreise einen starken Rückgang in der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen hatten. Ein Beispiel für den ersten Fall ist Gera, eines für den zweiten Fall ist der Landkreis Greiz.

## **C.2 Regionale Arbeitslosigkeit**

Innerhalb Thüringens bestehen erhebliche Unterschiede im Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit (vgl. Tabelle C.4). Die höchste Arbeitslosenquote im Jahr 1996 wies das Altenburger Land mit  $19,3\%$  auf, gefolgt vom Kyffhäuserkreis mit  $18,2\%$  und dem Ilm-Kreis mit  $18,0\%$ . Die niedrigsten Arbeitslosenquoten finden sich für den Saale-Orla-Kreis mit  $12,7\%$ , Hildburghausen mit  $12,5\%$  und Sonneberg mit  $10,5\%$ . Auf Grund der größten Zunahme in der Arbeitslosenquote zwischen 1996 und 2002 von  $4,0\%$  rückt im Jahr 2002 der Kyffhäuserkreis an die erste Position unter den thüringischen Kreisen mit einer Arbeitslosenquote von  $22,2\%$ , gleichauf mit Altenburger Land und gefolgt von Nordhausen mit  $19,8\%$ . Die geringsten Arbeitslosenquoten weisen 2002 Hildburghausen ( $12,8\%$ ), der Wartburgkreis ( $12,6\%$ ) und Sonneberg ( $11,0\%$ ) auf. In der Rangfolge der Kreise mit der höchsten Arbeitslosenquote rücken Weimar mit einer Zunahme um  $3,5\%$  und der Saale-Orla Kreis mit  $2,9\%$  gegenüber 1996 deutlich nach oben, während Eichsfeld mit einer Abnahme von  $-1,0\%$ , Jena und der Wartburgkreis mit jeweils  $-2,0\%$  nach unten rutschen.

Tabelle C.4  
**Stand und Veränderung der Arbeitslosenquoten in den Kreisen Thüringens 1996 und 2002**

Arbeitslosenquote 1996		Arbeitslosenquote 2002		Veränderung 1996/2002	
Altenburger Land	19,3	Kyffhäuserkreis	22,2	Kyffhäuserkreis	4,0
Kyffhäuserkreis	18,2	Altenburger Land	22,2	Weimar, Stadt	3,5
Ilm-Kreis	18,0	Nordhausen	19,8	Saale-Orla-Kreis	2,9
Nordhausen	17,7	Ilm-Kreis	19,4	Altenburger Land, Kreis	2,9
Gera	17,0	Sömmerda	18,8	Sömmerda	2,4
Sömmerda	16,4	Gera	18,7	Erfurt, Landeshauptstadt	2,2
Saalfeld-Rudolstadt	16,2	Erfurt, Landeshauptstadt	18,0	Nordhausen, Kreis	2,1
Greiz	16,1	Weimar, Stadt	17,1	Suhl, Stadt	2,0
Erfurt	15,8	Weimarer-Land	17,0	Weimarer-Land	1,8
Unstrut-Hain.-Kreis	15,8	Greiz	16,8	Gera, Stadt	1,7
Eichsfeld	15,2	Saalfeld-Rudolstadt	16,4	Ilm-Kreis	1,4
Weimarer-Land	15,2	Suhl, Stadt	15,9	Greiz	0,7
Jena	15,1	Unstrut-Hainich-Kreis	15,6	Sonneberg	0,5
Wartburgkreis	14,6	Saale-Orla-Kreis	15,6	Hildburghausen	0,3
Gotha	14,4	Saale-Holzland-Kreis	14,6	Saale-Holzland-Kreis	0,3
Saale-Holzland-Kreis	14,3	Eichsfeld	14,2	Saalfeld-Rudolstadt	0,2
Schmalkald.-Meiningen	14,2	Schmalkald.-Meiningen	14,0	Schmalkald.-Meiningen	-0,2
Suhl	13,9	Gotha	14,0	Unstrut-Hainich-Kreis	-0,2
Weimar	13,6	Jena, Stadt	13,1	Gotha	-0,4
Saale-Orla-Kreis	12,7	Hildburghausen	12,8	Eichsfeld	-1,0
Hildburghausen	12,5	Wartburgkreis	12,6	Jena, Stadt	-2,0
Sonneberg	10,5	Sonneberg	11,0	Wartburgkreis	-2,0
<b>Thüringen</b>	<b>16,7</b>	<b>Thüringen</b>	<b>16,3</b>	<b>Thüringen</b>	<b>-0,4</b>

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2002), Berechnungen der GEFRA.

Zwischen den Arbeitslosenquoten 1996 und 2002 in den thüringischen Kreisen besteht eine Korrelation von 0,90, so dass in der Tendenz Kreise mit hoher Arbeitslosigkeit 1996 auch 6 Jahre später eine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben. Dies liegt an der positiven Korrelation der Arbeitslosenquote 1996 und ihrer Veränderung zwischen 1996 und 2002 von 0,30. Der Zusammenhang von Arbeitslosenquote und Pro-Kopf-Einkommen 2000 ist in Thüringen mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,07 ebenso positiv wie jener zwischen Arbeitslosenquote und Produktivität mit 0,44.

Gemessen an der Spannbreite der Arbeitslosenquoten nehmen die Ungleichgewichte auf den regionalen Arbeitsmärkten bis zum Jahr 2002 zu: Betrug 1996 die Spannbreite 8,8%, so besitzt Sonneberg als der thüringische Kreis mit der niedrigsten Arbeitslosenquote 2001 bereits eine um 11,2% niedrigere Quote als der Kyffhäuserkreis.

Tabelle C.5 gestattet einen Blick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit in den thüringischen Kreisen im Jahr 2002. Die Tabelle macht deutlich, dass die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten in den thüringischen Kreisen auf unterschiedliche Strukturen im Bereich der Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen sind. Die größten Spannbreiten in den Anteilen an den Arbeitslosen ergeben sich mit 21,5% bei den Langzeitarbeitslosen bzw. mit 21,0% bei den über 25jährigen Langzeitarbeitslosen, wo Nordhausen mit 42,0% bzw. 40,9% die höchsten Anteile und Sonneberg mit 20,5% bzw. 19,9% die niedrigsten Anteile aufweist. Ebenfalls deutliche Differenzen in der Spannbreite der Anteilswerte mit 7,1% sind für die Altersarbeitslosen festzustellen, wo Jena mit 16,7% den höchsten Anteil und Sonneberg mit 9,5% den niedrigsten aufweist. Die höchsten Anteile Jugendlicher an den Arbeitslosen (unter 25 Jahren) mit 17,5% besitzt Sonneberg, den geringsten der Landkreis Altenburger Land (11,4%). Die Unterschiede zwischen den Kreisen aufgrund des insgesamt geringen Anteils an den Arbeitslosen von Schwerbehinderten, Teilzeitkräften und Ausländern sind bezüglich ihres Beitrags zur unterschiedlichen Höhe der gesamten Arbeitslosigkeit vernachlässigbar.<sup>118</sup> Tabelle C.5 zeigt auch, dass der Anteil von Jugendlichen unter 20 Jahren an der Arbeitslosigkeit der unter 25jährigen Personen gering ist. Mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen unter 25 Jahren sind zwischen 20 und 25 Jahren.

---

<sup>118</sup> Die Unterschiede sind natürlich nicht aus Sicht der jeweiligen Gruppe vernachlässigbar. Wegen fehlender Bezugswerte für die Kreise sind Arbeitslosenquoten für die einzelnen Gruppen nicht der amtlichen Sekundärstatistik zu entnehmen.

Tabelle C.5  
**Struktur der Arbeitslosenquote 2001 in den Kreisen Thüringens. Anteile an Arbeitslosen in Prozent**

	<b>Unter 20 Jahre alt</b>	<b>Unter 25 Jahre alt</b>	<b>55 Jahre und älter</b>	<b>Langzeit- arbeitslos</b>	<b>&gt; 25 + Lang- zeitarbeitslos</b>	<b>&lt; 25 + über 6 Monate arbeitsl.</b>	<b>Schwer- behindert</b>	<b>Teilzeit</b>	<b>Ausländer</b>
Erfurt	3,9	16,6	13,7	37,6	36,3	<b>3,9</b>	2,4	2,7	<b>3,7</b>
Gera	3,5	14,7	13,1	39,6	38,3	3,3	<b>3,5</b>	2,9	2,1
Jena	3,7	15,0	<b>16,7</b>	33,6	33,1	2,1	1,9	<b>2,3</b>	3,4
Suhl	4,4	15,2	15,9	35,5	34,7	2,8	3,0	<b>2,3</b>	1,5
Weimar	4,2	16,2	12,0	33,6	32,5	3,5	2,2	3,8	2,9
Eichsfeld	3,7	15,3	13,6	35,9	34,9	3,1	3,1	<b>6,7</b>	1,4
Nordhausen	3,4	14,2	12,8	<b>42,0</b>	<b>40,9</b>	3,2	2,4	3,1	1,3
Wartburgkreis	3,5	14,6	12,1	30,3	29,7	2,4	3,0	5,8	1,3
Unstrut-Hainich-Kreis	3,0	12,5	11,0	30,1	29,6	2,0	1,8	4,9	1,0
Kyffhaeuserkreis	3,4	12,5	9,7	40,9	39,6	3,1	2,8	2,9	0,9
Schmalkalden-Meing.	4,0	14,5	11,3	33,3	32,8	2,4	3,2	4,3	1,3
Gotha	3,0	13,2	12,5	30,0	29,4	2,1	2,6	4,5	1,5
Sömmerda	3,4	13,5	10,0	34,5	33,7	2,9	1,9	2,7	1,0
Hildburghausen	5,0	16,3	11,7	30,5	29,3	3,6	2,4	3,4	1,4
Ilm-Kreis	3,1	12,9	14,0	41,7	40,5	3,5	2,6	2,9	1,6
Weimarer Land	3,6	14,3	11,8	34,7	33,8	3,0	2,2	2,6	1,2
Sonneberg	<b>5,2</b>	<b>17,5</b>	<b>9,5</b>	<b>20,5</b>	<b>19,9</b>	3,1	1,7	4,0	1,8
Saalfeld-Rudolstadt	3,6	12,9	13,4	32,0	31,6	<b>1,9</b>	2,6	2,5	1,5
Saale-Holzland-Kreis	3,9	15,2	12,7	31,7	31,3	2,4	<b>1,5</b>	3,5	1,1
Saale-Orla-Kreis	3,8	14,6	11,3	36,2	35,5	2,3	2,4	3,2	<b>0,9</b>
Greiz	3,7	14,3	12,3	36,7	35,5	3,3	2,9	3,5	1,1
Altenburger Land	<b>2,6</b>	<b>11,4</b>	12,8	40,7	39,7	2,8	3,2	2,4	1,1
<b>Maximum</b>	<b>5,2</b>	<b>17,5</b>	<b>16,7</b>	<b>42,0</b>	<b>40,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>	<b>6,7</b>	<b>3,7</b>
<b>Minimum</b>	<b>2,6</b>	<b>11,4</b>	<b>9,5</b>	<b>20,5</b>	<b>19,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>	<b>0,9</b>
<b>Spannbreite</b>	<b>2,7</b>	<b>6,2</b>	<b>7,1</b>	<b>21,5</b>	<b>21,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>4,5</b>	<b>2,8</b>

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2002), Berechnungen der GEFRA.

## **D. Ermittlung der Leistungsfähigkeit zur Verteilung der leistungsgebundenen Reserve**

### **D.1 Ansatz zur Ermittlung der leistungsgebundenen Reserve**

#### **(1) Rechtsrahmen**

Die Verordnung (EG) 1260/1999 sieht die Zuweisung einer leistungsgebundenen Reserve vor. Damit wird das Ziel verfolgt, die Wirksamkeit der Verwendung der europäischen Strukturfonds zu erhöhen.

Artikel 7 Abs. 5 der Verordnung legt den Betrag dieser Reserve auf 4% der Verpflichtungsermächtigungen fest, die in der indikativen Aufteilung pro Mitgliedstaat gemäß Artikel 7 Abs. 3 der Verordnung vorgesehen sind. Für das Operationelle Programm des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode 2000 bis 2006 (OP) beträgt die leistungsgebundene Reserve ca. 125 Millionen € gemäß Zuweisung durch das BMF.

Gemäß Artikel 44 der Verordnung wird die Reserve mit der Halbzeitbewertung und nicht später als am 31. März 2004 durch die Kommission in Absprache und auf Vorschlag des Mitgliedstaates/des Landes zugewiesen.

Gemäß den Festlegungen im Gemeinschaftlichen Förderkonzept für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft in den in Deutschland unter das Ziel 1 fallenden oder im Rahmen von Ziel 1 übergangsweise unterstützten Regionen (GFK) erfolgt die Zuweisung innerhalb der einzelnen Operationellen Programme. Folglich wird den leistungsfähigen Programmschwerpunkten der Gesamtbetrag der verfügbaren Reserve im Verhältnis zu ihrer ursprünglichen Haushaltsmittelausstattung zugewiesen.

#### **(2) Operationelle Durchführung**

Artikel 44 der allgemeinen Verordnung, das Arbeitspapier 4 der Kommission „Durchführung der leistungsgebundenen Reserve für die Strukturfondsinterventionen“, das GFK, das OP und das Ergänzungsdokument haben die Modalitäten für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve festgelegt.

Demnach wird die Leistung der Schwerpunkte auf der Basis der Halbzeitergebnisse in Bezug auf die Erreichung der jeweiligen Ziele bewertet. Dazu werden Indikatoren zur Bewertung der Wirksamkeit, der Verwaltung und des Finanzmanagements festgelegt, erfasst und gemessen. Mit Hilfe dieses Verfahrens soll festgestellt werden, ob die in der Programmplanung gesetzten Ziele erreicht und die Verpflichtungen bei der Verwaltung und Kontrolle eingehalten wurden.

Die Entscheidung über die Zuweisung der Leistungsreserve erfordert die Durchführung mehrerer zeitlich gestaffelter Phasen unter Verantwortung der Verwaltungsbehörde oder der Kommission:

- Auswahl und Quantifizierung der Leistungsindikatoren
- Partnerschaftliche Begleitung der jährlichen Entwicklung
- Partnerschaftliche Bewertung der erzielten Ergebnisse im Rahmen der Halbzeitbewertung
- Zuweisung der Reserve zu den leistungsfähigen Schwerpunkten durch die Kommission auf Vorschlag der Verwaltungsbehörde

### **Phase 1: Auswahl und Quantifizierung der Leistungsindikatoren**

Für das OP des Freistaates Thüringen sind die Leistungsindikatoren bereits im Rahmen der Konzeption des Programms bzw. Ergänzungsdokumentes ausgewählt und quantifiziert worden. Mit der Genehmigung durch die Kommission erfolgte die Bestätigung.

#### **Gewichtung der Kriterien**

Für die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve zwischen den Schwerpunkten sind die Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzkriterien von unterschiedlicher Aussagekraft. Es kann davon ausgegangen werden, dass Unterschiede in Bezug auf die Bewertung der Wirksamkeits- und Finanzindikatoren auftreten. Die Messung der Verwaltungskriterien sollte durchgehend zu ähnlichen Ergebnissen führen. Insofern sind letztere nur bedingt für eine differenzierende Betrachtung zwischen den Schwerpunkten geeignet. Daher wird diesen Kriterien eine geringere Bedeutung für die Entscheidung über die Verteilung der Reserve zugemessen. Folgende Gewichtung sollte vorgenommen werden:

	Wichtung
Wirksamkeitskriterien	40 %
Verwaltungskriterien	20 %
Finanzkriterien	40 %

**Leistungsindikatoren nach Schwerpunkten**

**Schwerpunkt 1:** *Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)*

Tabelle D.1  
**SP 1 - Wirksamkeitskriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung
		absolut	in % zum		
Investitionsvolumen				0,40	
Beschäftigungseffekt				0,35	
Anzahl geförderter FuE-Projekte				0,20	
Anzahl KMU, die im Rahmen der Beratungsförderung unterstützt wurden				0,05	
Summe WK SP 1				1,0	

Tabelle D.2  
**SP 1 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung
		absolut	in % zum		
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind				0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind				0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden				0,25	
Summe VK SP 1				1,0	

Tabelle D.3  
**SP 1 - Finanzkriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Fi- nanzplan			0,50	
Summe FK SP 1			1,0	

**Schwerpunkt 2      Infrastrukturmaßnahmen**

Tabelle D.4  
**SP 2 - Wirksamkeitskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
		absolut    in % zum		
Investitionsvolumen/ Altstandorte und Gewerbeflächen			0,20	
<i>Temporäre Beschäftigungseffekte</i>			0,20	
Zu erschließende Gewerbeflächen (ha, netto)			0,10	
Km Verkehrswegebau			0,50	
Straße Neubau				
Straße Um- und Ausbau				
Summe WK SP 2			1,0	

Tabelle D.5  
**SP 2 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind			0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind			0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden			0,25	
Summe VK SP 2			1,0	

Tabelle D.6  
**SP 2 - Finanzkriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan			0,50	
Summe FK SP 2			1,0	

**Schwerpunkt 3      Schutz und Verbesserung der Umwelt**

Tabelle D.7  
**SP 3 - Wirksamkeitskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
		absolut    in % zum		
Investitionsvolumen Beschäftigungseffekte			0,4	
Investitionsvolumen im Bereich Abwas- ser			0,27	
Anzahl der Einwohner, die durch die geförderten Vorhaben Anschluss an das öffentliche Abwassernetz erhalten			0,2	
Entwicklung des Einwohner- Anschlussgrades (%) an die Kanalisation			0,1	
an Kläranlagen an Wasserversorgung				
Investitionsvolumen Sanierung/Revitalisierung Brach-/ Konversionsflächen			0,03	
Summe WK SP 3			1,0	

Tabelle D.8  
**SP 3 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährli- chen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind			0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jähr- lichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind			0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Pro- jekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer ange- messenen Kosten-Nutzen-analyse bewert- et werden			0,25	
Summe VK SP 3			1,0	

Tabelle D.9  
**SP 3 - Finanzkriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan			0,50	
Summe FK SP 3			1,0	

**Schwerpunkt 4      Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der  
Chancengleichheit**

Tabelle D.10  
**SP 4 - Wirksamkeitskriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung
		absolut	in % zum		
Aktive Arbeitsmarktpolitik				0,2	
Gesellschaft ohne Ausgrenzung				0,2	
Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist				0,2	
Chancengleichheit von Frauen und Männern				0,2	
Prozentsatz der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen mit Praktikum oder Zertifizierung				0,2	
Summe WK SP 4				1,0	

Tabelle D.11  
**SP 4 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung
		absolut	in % zum		
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind				0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind				0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden				0,25	
Summe VK SP 4				1,0	

Tabelle D.12  
**SP 4 - Finanzkriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan			0,50	
Summe FK SP 4			1,0	

**Schwerpunkt 5      Ländliche Entwicklung und Fischerei**

Tabelle D.13  
**SP 5 - Wirksamkeitskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
		absolut    in %		
Investitionsvolumen			0,4	
Leverage-Effekt			0,3	
Sicherung von Arbeitsplätzen (Produktionsstruktur) in Arbeitsplätzen			0,15	
Beschäftigungseffekte (Entwicklung ländlicher Raum) in Personenjahren			0,15	
Summe WK SP 5			1,0	

Tabelle D.14  
**SP 5 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert	Ist	Wichtung	Leistung
	per 31.12.02	per 31.12.02		
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind			0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind			0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden			0,25	
Summe VK SP 5			1,0	

Tabelle D.15  
**SP 5 - Finanzkriterien**

	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan			0,50	
Summe FK SP 5			1,0	

**Schwerpunkt 6      Technische Hilfe**

Für den Schwerpunkt sechs wurden keine spezifischen Ziele im Sinne von Wirksamkeitskriterien entwickelt. Die Leistungsfähigkeit soll daher anhand der Verwaltungs- und Finanzkriterien beurteilt werden.

Tabelle D.16  
**SP 6 - Verwaltungskriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind			0,25	
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind			0,50	
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden			0,25	
Summe VK SP 6			1,0	

Tabelle D.17  
**SP 6 - Finanzkriterien**

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001			0,50	
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan			0,50	
Summe FK SP 6			1,0	

***Phase 2: Jährliche Begleitung der Leistungsindikatoren***

Die leistungsgebundenen Indikatoren werden jährlich gemessen und die Fortschritte in den Jahresberichten dokumentiert.

Die Sitzungen des Begleitausschusses sowie die Jahresgespräche zwischen der Verwaltungsbehörde und der Kommission bieten Gelegenheit, die Ergebnisse zu überprüfen und ggf. Korrekturmaßnahmen festzulegen.

***Phase 3: Die Identifizierung der leistungsfähigen Schwerpunkte***

Für jeden Indikator wird eine Quantifizierung vorzunehmen, die den Grad der Zielerreichung widerspiegelt. Dabei wird der erreichte Wert (Ist per 31.12.2002) zum Zielwert ins Verhältnis gesetzt. Dieser Wert wird anschließend gewichtet, so dass im Ergebnis für jeden Indikator ein Leistungswert (letzte Spalte) berechnet wird.

Je Schwerpunkt werden bezogen auf jeweils ein Kriterium die Leistungswerte addiert. Die Leistungsfähigkeit (LF) der Schwerpunkte wird dann wie folgt ermittelt:

$$LF = 0,4 \times WK + 0,2 \times VK + 0,4 \times FK$$

Im Ergebnis erhält man für jeden Schwerpunkt einen Wert für die Leistungsfähigkeit zwischen 0 % und 100 %.

Ein Schwerpunkt ist dann als leistungsfähig einzustufen, wenn die Leistungsfähigkeit einen Wert von ungefähr 75 % oder mehr erreicht.

***Phase 4: Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve***

Durch die Verwaltungsbehörde wird der Kommission spätestens bis zum 31.12. 2003 die Bewertung der Leistung der Programmschwerpunkte vorgelegt. Dabei arbeiten Verwaltungsbehörde und Kommission eng zusammen.

Die Kommission weist ihrerseits in enger Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde auf der Grundlage dieser Ergebnisse den leistungsfähigen Schwerpunkten den Gesamtbetrag der verfügbaren Reserve pro Ziel im Verhältnis zur ursprünglichen Haushaltsmittelausstattung zu.

Dazu erarbeitet die Verwaltungsbehörde in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ eine Empfehlung. In diese Empfehlung fließen neben der Berechnung der Leistungsfähigkeit, die Empfehlungen der Halbzeitbewertung sowie die Aufnahme-fähigkeit der Schwerpunkte ein. Dieser Vorschlag bedarf der Zustimmung des Begleitausschusses.

Die endgültige Entscheidung über die Zuweisung der Reserve durch die Kommission muss vor dem 31. März 2004 erfolgen. Dies gilt auch für die Entscheidung über die Neuprogrammierung der Intervention im Anschluss an die Berücksichtigung der Ergebnisse der Halbzeitbewertung.

### **(3) Grundsatz der Transparenz**

Die Durchführung der leistungsgebundenen Reserve beruht auf Informationen die in den Programmplanungsdokumenten (GFK, OP und ED) sowie den Jahresberichten enthalten sind.

Das vorliegende Papier wurde durch die Verwaltungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Fondsverwaltern erstellt und wird in der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ abgestimmt.

Für die Quantifizierung der Leistungsindikatoren, die Bewertung der Schwerpunkte sowie die Empfehlung zur Durchführung der Leistungsreserve erarbeitet die Verwaltungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Fondsverwaltern einen Vorschlag, der in der Arbeitsgruppe zur Diskussion gestellt wird. Die gemeinsame Empfehlung wird dem Begleitausschuss zur Beschlussfassung vorgelegt.

In den genannten Gremien ist die Kommission vertreten, so dass die partnerschaftliche Zusammenarbeit gewährleistet ist.

## D.2 Leistungsindikatoren und Leistungsfähigkeit (LF) nach Schwerpunkten

### Schwerpunkt 1

#### a) Wirksamkeitskriterien (WK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
		absolut	in % zum Zielwert		
Investitionsvolumen	587,8	701,9	119,4	0,40	47,8
Beschäftigungseffekt	25.714	45.500	176,9	0,35	61,9
Anzahl geförderter FuE-Projekte	860	1.450	168,6	0,20	33,7
Anzahl KMU, die im Rahmen der Beratungsförderung unterstützt wurden	2.570	5.500	214,0	0,05	10,7
Summe WK SP 1				1,0	154,1

#### b) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind	100	100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind	100	100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden	100	100	0,25	25
Summe VK SP 1			1,0	100

c) Finanzkriterien (FK)\*

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	80,9%	0,50	53,9
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	27,0%	0,50	40,9
Summe FK SP 1			1,0	94,8

$$\mathbf{LF} = 0,4 \times 154,1\% + 0,2 \times 100\% + 0,4 \times 94,8\% = 61,6\% + 20\% + 37,9\% = \mathbf{\underline{119,5\%}}$$

---

\* Die Erläuterung zur Berechnung der Finanzkriterien erfolgt am Ende der Anlage.

*Schwerpunkt 2*

a) Wirksamkeitskriterien (WK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
		absolut	in % zum Zielwert		
Investitionsvolumen/ Altstandorte und Gewerbeflächen	41,4	53,8	130,0	0,20	26,0
<i>Temporäre Beschäftigungseffekte</i>	8.600	9.100	105,8	0,20	21,2
Zu erschließende Gewerbeflächen (ha, netto)	120	290	241,6	0,10	24,0
Km Verkehrswegebau	580	460	79,3	0,50	39,7
Straße Neubau	22	23			
Straße Um- und Ausbau	558	437			
Summe WK SP 2				1,0	110,9

b) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind	100	100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltung- saudits abgedeckt sind	100	100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten- Nutzen-analyse bewertet werden	100	100	0,25	25
Summe VK SP 2			1,0	100

c) Finanzkriterien (FK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	83,2%	0,50	55,5
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	28,0%	0,50	42,4
Summe FK SP 2			1,0	97,9

$$\mathbf{LF} = 0,4 \times 110,9\% + 0,2 \times 100\% + 0,4 \times 97,9\% = 44,4\% + 20\% + 39,2\% = \mathbf{\underline{103,6\%}}$$

*Schwerpunkt 3*

a) Wirksamkeitskriterien (WK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
		absolut	in % zum Zielwert		
Investitionsvolumen Beschäftigungseffekte	156,8	185,6	118,4	0,4	47,4
Investitionsvolumen im Bereich Abwasser	105,2	141,1	134,1	0,27	36,2
Anzahl der Einwohner, die durch die geförderten Vorhaben An- schluss an das öffentliche Abwas- sernetz erhalten	15.429	20.000	129,6	0,2	25,9
Entwicklung des Einwohner- Anschlussgrades (%)				0,1	19,6
- an die Kanalisation	von 90 auf	91%	100		
- an Kläranlagen	91%	63%	96		
- an Wasserversorgung	von 62 auf	0%	0		
	65%				
	+0,02%				
Investitionsvolumen Sanierung/Revitalisierung Brach-/ Konversionsflächen	5,1 0	1,6 0,2	31,4 100	0,03	19,7
Summe WK SP 3				1,0	148,8

b) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitda- ten abgedeckt sind	100	100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Ver- waltungsaudits abgedeckt sind	100	100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar defi- nierten Kriterien ausgewählt wer- den oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden	100	100	0,25	25
Summe VK SP 3			1,0	100

c) Finanzkriterien (FK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	94,1%	0,50	62,7
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	31,1%	0,50	47,1
Summe FK SP 3			1,0	109,8

$$\mathbf{LF} = 0,4 \times 148,8\% + 0,2 \times 100\% + 0,4 \times 109,8\% = 59,5\% + 20\% + 43,9\% = \mathbf{123,4\%}$$

*Schwerpunkt 4*

a) Wirksamkeitskriterien (WK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
		absolut	in % zum Zielwert		
Aktive Arbeitsmarktpolitik	95.314	121.229	127,2	0,2	25,4
Gesellschaft ohne Ausgrenzung	11.957	19.108	159,8	0,2	32,0
Anpassungsfähigkeit und Un- ternehmergeist	17.357	33.234	191,5	0,2	38,3
Chancengleichheit von Frauen und Männern	13.800	11.134	80,7	0,2	16,1
Prozentsatz der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen mit Praktikum oder Zertifizierung	85%	75,9%	89,3	0,2	17,9
Summe WK SP 4				1,0	129,7

b) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigne- ten jährlichen Finanz- und Be- gleitdaten abgedeckt sind	100		100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind	100		100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar defi- nierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemes- senen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden	100		100	0,25	25
Summe VK SP 4				1,0	100

c) Finanzkriterien (FK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	110,6%	0,50	73,7
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	41,8%	0,50	63,3
Summe FK SP 4			1,0	137,0

$$\mathbf{LF} = 0,4 \times 129,7\% + 0,2 \times 100\% + 0,4 \times 137,0\% = 51,9\% + 20\% + 54,8\% = \mathbf{\underline{126,7\%}}$$

*Schwerpunkt 5*

a) Wirksamkeitskriterien (WK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
		absolut	in % zum Zielwert		
Investitionsvolumen	651,0	741,5	113,9	0,4	45,6
Leverage-Effekt	2,08	2,09	100,5	0,3	30,1
Sicherung von Arbeitsplätzen (Produktionsstruktur) in Ar- beitsplätzen	2.004	4.323	215,7	0,15	32,4
Beschäftigungseffekte (Ent- wicklung ländlicher Raum) in Personenjahren	7.117	5.605	78,8	0,15	11,8
Summe WK SP 5				1,0	119,9

b) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02		Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitda- ten abgedeckt sind	100		100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Ver- waltungsaudits abgedeckt sind	100		100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar defi- nierten Kriterien ausgewählt wer- den oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden	100		100	0,25	25
Summe VK SP 5				1,0	100

c) Finanzkriterien (FK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	52,1%	0,50	34,7
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	32,1%	0,50	48,6
Summe FK SP 5			1,0	83,3

$$\mathbf{LF} = 0,4 \times 119,9\% + 0,2 \times 100\% + 0,4 \times 83,3\% = 48,0\% + 20\% + 33,3\% = \mathbf{101,3\%}$$

*Schwerpunkt 6*

Für den Schwerpunkt sechs wurden keine spezifischen Ziele im Sinne von Wirksamkeitskriterien entwickelt. Die Leistungsfähigkeit soll daher anhand der Verwaltungs- und Finanzkriterien beurteilt werden.

a) Verwaltungskriterien (VK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der Maßnahmen des Schwerpunkts, die von geeigneten jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind	100	100	0,25	25
Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungsaudits abgedeckt sind	100	100	0,50	50
Prozentsatz der Mittelbindungen für Projekte, die nach klar definierten Kriterien ausgewählt werden oder mit einer angemessenen Kosten-Nutzen-analyse bewertet werden	100	100	0,25	25
Summe VK SP 6			1,0	100

b) Finanzkriterien (FK)

Indikator	Zielwert per 31.12.02	Ist per 31.12.02	Wichtung	Leistung in %
Prozentsatz der erstatteten Ausgaben in Bezug zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001	75%	49,7%	0,50	33,1
Prozentsatz der tatsächlich getätigten Finanzausgaben im Vergleich zum Finanzplan	33%	16,4%	0,50	24,8
Summe FK SP 6			1,0	57,9

$$LF = 0,5 \times 100\% + 0,5 \times 57,9\% = 50\% + 28,9\% = \underline{\underline{78,9\%}}$$

\* Erläuterung zur Berechnung der Finanzkriterien

Die Finanzkriterien wurden für alle Schwerpunkte einheitlich nach folgendem Modus ermittelt:

1. Zielwert zu den erstatteten Ausgaben zur Mittelbindung der Jahre 2000 und 2001. Diese Mittel müssen gemäß der (n+2)-Regel nach insgesamt 4 Jahren ausgegeben worden sein. Bewertet wird die Ausgabe nach 3 Jahren (per 31.12.2002). Insofern ergibt sich als Zielwert:  $3/4 = 75\%$ .
2. Zielwert zu den tatsächlich getätigten Finanzausgaben. Gemäß Finanzplan (7 Jahre) und (n+2)-Regel (2 Jahre) müssen die Ausgaben nach 9 Jahren getätigt worden sein. Die Bewertung erfolgt nach 3 Jahren (per 31.12.2002). Damit beträgt der Zielwert: getätigte Finanzausgaben  $3/9 = 33\%$ .
3. Istwert: erstattete Ausgaben 2000-2002 wurden dem Jahresbericht 2002, Anlage 2 Spalte 4, entnommen. Der Wert entspricht den von der KOM empfangenen Zahlungen.
4. Istwert: tatsächlich getätigte Finanzausgaben wurden dem Jahresbericht 2002, Anlage 2 Spalte 2, entnommen. Der Wert entspricht den von der Zahlstelle getätigten Ausgaben.

## E. Zur Finanzsituation des Landes Thüringen

Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Kommunen) hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Bedingt durch Steuereinnahmeausfälle durch die Steuerreform 2000 und die konjunkturelle Entwicklung seit 2000 sowie damit verbundenen Mehrausgaben ist der finanzpolitische Spielraum stark eingeschränkt. Tabelle E.1 zeigt die Entwicklung des Haushaltsbudgets (Ausgaben lt. Haushaltspläne bzw. Nachtragshaushalt) und die Entwicklung der Einnahmen sowie den Finanzierungssaldo für den Zeitraum 1999 bis 2006.

Tabelle E.1  
Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Thüringen 1999 bis 2006

Jahr	Haushaltsbudget	Einnahmen	Finanzierungssaldo	
1999	9.687,0	8.742,8	-935,9	(935,9)
2000	9797,6	8.951,0	-837,2	(813,1)
2001	9710,7	8.926,1	-779,9	(748,3)
2002	9040,2	8362,3	-673,9	(633,4)
2003*	9096,6	8374,4	-714,3	(710,0)
2004*	9212,6	8514,6	-612,2	(695,0)
2005**	9270,0	9.125,0	-145,0	(145,0)
2006**	9352,5	9352,5	0,0	(0,0)

*Anmerkung:*

Haushaltsbudget (Soll-Zahlen lt. Haushaltsplänen)

Entwicklung der Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kapitalmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen, haushaltstechnischen Verrechnungen)

Finanzierungssaldo (Differenz zwischen den "bereinigten" Einnahmen und Ausgaben (ohne Zuführung/Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse/Fehlbeträge aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen, Tilgung/Aufnahme am Kapitalmarkt;

Angaben in Klammern:

Nettokreditaufnahme

\* lt. Entwurf Nachtragshaushalt

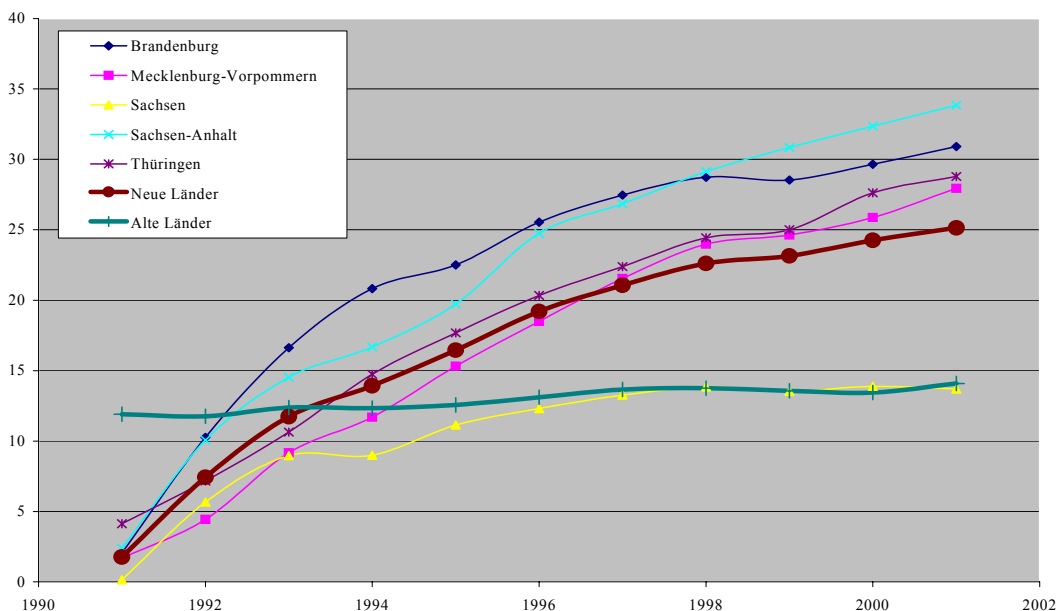
\*\* lt. mittelfristiger Finanzplanung: Ergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung stammen aus dem Jahr 2002. Aktuelle Planzahlen liegen zur Zeit noch nicht vor. Laut TFM sind die Planzahlen überholt und zu optimistisch.

*Quelle:* Thüringer Ministerium der Finanzen. Per Mail vom 9. September 2003

Insgesamt zeigt sich, dass obwohl das Haushaltsvolumen von 1999 auf 2003 um etwa 500 Mio. € reduziert wurde, das Haushaltsdefizit nur um 250 Mio. € (von minus 930 (1999) auf minus 673 (2002)) verringert werden konnte. Wie auch seitens des Finanzministeriums eingeräumt, sind die Projektionen für die Jahre 2004 bis 2006 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu optimistisch und ein ausgeglichener Haushalt im Jahre 2006 eher unwahrscheinlich.

Die ganze Dramatik der Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Freistaat wird aber erst sichtbar, wenn abgesehen von den absoluten Defiziten der Schuldenstand des Freistaats in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Thüringens betrachtet wird. Abbildung E.5 zeigt die Entwicklung des Schuldenstandes in Relation zum BIP für den Zeitraum 1991 bis 2001. Abgetragen sind sämtliche ostdeutsche Flächenländer, der durchschnittliche relative Schuldenstand der ostdeutschen Flächenländer und jener der westdeutschen Flächenländer.

Abbildung E.5  
**Schuldenstand in Thüringen und den neuen Ländern 1991 bis 2001,  
in % des Bruttoinlandsprodukts**



Quelle: VGR der Länder (2003), Rosenschon (2003)

In den ostdeutschen Ländern ist der Schuldenstand ausgehend von einem sehr niedrigen Wert Anfang der neunziger Jahre auf durchschnittlich 25% des regionalen BIP im Jahr 2002 angestiegen. Alle neuen Länder – mit Ausnahme Sachsens – haben

damit Schuldenstände erreicht, die in etwa doppelt so hoch sind wie der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die relative Verschuldung in Thüringen liegt über dem ostdeutschen Durchschnitt, ist aber geringer als diejenige in Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Eine Trendumkehr ist nicht zu erkennen. Kombiniert man diese Daten mit der in Tabelle E.1 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme für die Jahre 2002 bis 2004 hat sich der relative Schuldenstand in Thüringen weiter erhöht.

Insbesondere unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen, auf Generationengerechtigkeit ausgerichteten Finanzpolitik, aber auch regionalen Wirtschaftsentwicklung stimmen diese Fakten nachdenklich. Selbst wenn es Thüringen gelingen sollte seine Nettokreditaufnahme auf Dauer auf Null zu reduzieren und eine Wachstumsrate des BIP von 3,5% pro Jahr zu realisieren, dauert es 20 Jahre bis der Schuldenstand dem heutigen westdeutschen Durchschnitt entspricht.

Unter dieser Perspektive sollte jede staatliche Maßnahme (!) - nicht nur die im Rahmen der Strukturfondsförderung eingesetzten - auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden.