

# Neues Archiv für Niedersachsen

Innovationen im Norden -  
Neue Wege der Regionalpolitik

2 | 2014



Neues Archiv für Niedersachsen  
2/2014

Innovation im Norden  
Regional und Strukturpolitik in  
Niedersachsen

# Inhalt

Neues Archiv für Niedersachsen 2/2014

## Innovation im Norden Regional und Strukturpolitik in Niedersachsen

- 3 Editorial (A. Brandt, A. Skubowius)
- 6 B. Honé  
Die neue Landesentwicklungspolitik für starke Regionen –  
Regionalpolitik und EU-Förderung gemeinsam denken
- 20 O. Arndt, A. Brandt, A. Campen, D. Fornahl, H.U. Jung, J.P. Kramer, F. Lindner  
Regionale Innovationsstrategie in Niedersachsen
- 40 K. Beckmann, F.-J. Sickelmann, J. Schiecke, M. Wunderling-Weilbier  
Vier Fragen an die Landesbeauftragten  
zur Regionalpolitik der vier Teilregionen in Niedersachsen
- 46 H.J. Kujath  
Anschlussfähigkeit des Flächenlandes Niedersachsen an die Wissensökonomie
- 69 Interview mit Dieter Läßle  
Die Neuerfindung der Stadt und die Rückkehr der Produktion
- 81 E. Franz  
Die EU-Förderung als Katalysator einer ökologischen (Wirtschafts-)  
Förderpolitik
- 87 U.-B. Franz, A. Priebs, A. Skubowius  
Innovations- und klimaschutzorientierte Entwicklungspolitik  
für die Region Hannover
- 100 H.-J. Buß  
Niedersachsen auf dem Weg zur biobasierten Wirtschaft  
Bioökonomie für Nachhaltigkeit, Klimaschutz und regionale Wertschöpfung
- 113 J. v. Ingelheim, G. Schrödel  
Intelligente Spezialisierung in der Region Braunschweig
- 122 K. Bizer, J. Brueggemann  
Innovationsregion Südniedersachsen –  
eine langfristige regionalökonomische Strategie
- 134 R. Danielzyk  
Neue Governance-Struktur für Südniedersachsen?
- 143 B. Paulsen, S. Ziegert  
Herausforderungen annehmen – Wissenstransfer  
und Innovation in ländlichen Räumen
- 152 M. Hennicke  
Regionale Strukturpolitik – Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen
- 156 H.U. Jung  
Aktuelle Karte von Niedersachsen
- 157 Über die Autorinnen und Autoren
- 159 Impressum

# Editorial

Im Mittelpunkt der regionalpolitischen Landschaft steht zuseit die neue Förderkulisse der EU-Strukturpolitik. Stärker als je zuvor rückt dabei die innovationspolitische Herausforderung auf die politische Agenda. Die Europäische Union hat im Rahmen ihrer Strategie »Europa 2020« die Ziele eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums vorgegeben. »Intelligentes Wachstum« stellt auf die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft ab. »Nachhaltiges Wachstum« bedingt die fortlaufende ökologische Modernisierung zugunsten einer ressourcenschonenden, energieeffizienten und CO<sub>2</sub>-einsparenden Wirtschaft. Mit »integrativem Wachstum« wird das Ziel verfolgt, soziale Ungleichheiten und regionale Disparitäten zu bekämpfen. Vor allem bei den ersten beiden Wachstumszielen geht es um eine konsequente Innovationsorientierung der künftigen EU-Strukturpolitik. Ein nachhaltiges Wachstumsmodell basiert auf Wissen und Innovation.

Innovationen sind heute immer weniger ein Ergebnis von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen einzelner Unternehmen, sondern Resultat von Wissensteilung, Interaktion und Kooperation. In diesem Zusammenhang nimmt die Vernetzung der Akteure an Bedeutung zu. Das Neue kommt vor allem dann in die Welt, wenn die Mitarbeiter in den Unternehmen und in den Forschungseinrichtungen des Wissenschaftssystem anhand konkreter Projekte zusammenarbeiten. Weil in Innovationsprozessen nicht nur theoretisches Wissen, sondern in besonderer Weise auch Erfahrungswissen eine Rolle spielt, hat räumliche Nähe in diesem Zusammenhang einen hohen Stellenwert. Das analytische Konzept des regionalen Innovationssystems, das sich auch die Europäische Union im Rahmen ihrer Innovationsstrategien zu eigen macht, macht diesen Aspekt mit seiner Betonung kollektiver Lernprozesse, institutioneller Faktoren und der Nähe von unterschiedlichen regionalen Akteuren zu einem zentralen Ausgangspunkt. Die regionale Vernetzung der Akteure wird nicht zuletzt durch regionale Rahmenbedingungen beeinflusst. Der intensive Austausch zwischen den Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft stellt ein wesentliches Merkmal und einen Erfolgsfaktor eines regionalen Innovationssystems dar. Regionale Innovationssysteme sind in relevantem Ausmaß politisch gestaltbar, weil die Netzwerke und Institutionen, die derartige Systeme repräsentieren, von Menschen gemacht sind.

Mit der strukturpolitischen Strategie der EU zugunsten einer starken Innovationsorientierung sind die Regionen in Deutschland gefordert, sich für die kommende Förderperiode neu aufzustellen. In Niedersachsen hat die amtierende Landesregierung die neuen innovationspolitischen Weichenstellungen frühzeitig erkannt und einen Prozess der Regionalisierung und regionalpolitischen Innovationsorientierung eingeleitet. In den vier Teilregionen Leine-Weser, Braunschweig, Lüneburg und Weser-Ems werden regionalpolitische Handlungskonzepte ausgearbeitet, landesweit bilden sich die Konturen einer spezifischen niedersächsischen Ausgestaltung der von der EU vorgegebenen neuen EU 2020-Strategie heraus. Die Landesregierung hat mittlerweile den Beschluss über eine eigene Innovationsstrategie gefasst.

Das vorliegende Heft von *Neues Archiv für Niedersachsen* greift die neuen regional- und strukturpolitischen Weichenstellungen auf und lässt unterschiedliche Akteure der neuen Förderlandschaft aus Theorie und Praxis zu Wort kommen. Für die inhaltliche Gestaltung dieses Heftes haben wir sowohl offizielle Vertreter der niedersächsischen Landesregierung als auch Wissenschaftler, Politikberater und regionalpolitische Akteure aus der niedersächsischen Kommunalpolitik eingeladen. Ergänzung findet diese Binnensicht durch Beiträge von Autoren außerhalb Niedersachsens. Wir danken allen Autoren für ihre engagierte Kooperation. Dank gilt auch dem Wachholtz-Verlag für seine Geduld und professionelle Umsetzung.

Jede Region muss für sich definieren, welche »intelligenten Spezialisierungen« verfolgt werden sollen und wie diese in den kommenden Jahren zum Ausgangspunkt einer regionalpolitischen Entwicklungsstrategie gemacht werden können (Europäische Kommission 2010, Dufeil 2011, Koschatzky 2013). Dieser Herausforderung haben sich sowohl das Bundesland Niedersachsen als auch seine einzelnen Teilregionen zu stellen.

Neuere Erkenntnisse der regionalen Innovationsforschung bieten in diesem Kontext wichtige Impulse und müssen sowohl in die Konzeption als auch in die empirische Analyse regionaler Innovationsstrategien einfließen. Die EU sieht insbesondere in einer »Strategie der intelligenten Spezialisierung« vielfältige Potenziale, um die Entwicklung von Innovationsclustern und regionalem Wachstum zu unterstützen. Diese Strategie stellt darauf ab, dass sich jede Region auf ihre besonderen technologischen sowie unternehmerischen Alleinstellungs- bzw. Differenzierungsmerkmale bezieht und diese zum Ausgangspunkt ihrer Innovationspolitik macht (Dufeil 2011, Koschatzky 2013, Europäische Kommission 2010).

Neben der Spezialisierung kann auch die Diversität für den Innovationserfolg der Wirtschaft einer Region produktiv sein. Technologische, qualifikatorische und branchenbezogene Diversität übt einen positiven Einfluss auf das kollektive Lernen in Regionen aus. Die Unterschiede müssen sich aber bei aller Vielfalt in Grenzen halten, damit die kognitive Nähe der verschiedenen Träger von Wissen gewahrt bleibt. Die Innovationskraft einer Region basiert daher nicht zuletzt darauf, unterschiedliche, aber komplementäre Wissenskomponenten zu vernetzen und in neue (technologische) Lösungen zu überführen.

Die Innovationsorientierung von RIS-Strategien eröffnet auch neue Perspektiven für ländliche Räume. Differenzierte Analysen zeigen, dass die Wirtschaft ländlicher Regionen Innovationspotenziale aufweist und viele Unternehmen durchaus innovationsaktiv sind (Küpper & Margarian 2010). Diese Unternehmen bleiben vielfach im Schatten der Unternehmen, die eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilungen besitzen. Gerade Firmen in ländlichen Räumen sind mit spezifischen Rahmenbedingungen konfrontiert, welche sich sowohl negativ (z.B. Zugang zu hochqualifizierten Mitarbeitern, wenige lokale Innovationsbeziehungen und blockierende Innovationskulturen) als auch positiv (z.B. geringer Wettbewerb um Ressourcen und Vertrauensbeziehungen sowie Kooperationserfahrungen) auf die Durchsetzung von Innovationen auswirken. Ein erweiterter und offenerer Innovationsbegriff kann in diesem Zusammenhang für die Förderung von Innovationsaktivitäten von KMU und Handwerksbetrieben durchaus zielführend sein.

*Arno Brandt und Alexander Skubowius*

# Die neue Landesentwicklungspolitik für starke Regionen – Regionalpolitik und EU-Förderung gemeinsam denken

Birgit Honé

## Der Vielfalt durch eine regionalisierte Landesentwicklung gerecht werden

Kein anderes Bundesland ist so vielfältig wie das zweitgrößte Flächenland Niedersachsen. Unterschiedliche geografische, naturräumliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche und historische Ausgangsbedingungen in den Landesteilen machen das Land reichhaltig, spannend und attraktiv. Auf die Frage, wie es gelingen kann, die Attraktivität Niedersachsens nicht nur zu erhalten, sondern auszubauen und zukunftssicher zu gestalten, gibt es aufgrund der Vielfältigkeit der Landesteile keine einheitliche Antwort. Vielmehr – und das belegen auch wissenschaftliche Expertisen und Gutachten – muss man die einzelnen Regionen in den Blick nehmen, um Herausforderungen wie z.B. dem demografischen Wandel gerecht zu werden. Denn die niedersächsischen Landesteile haben sich in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Die demografischen und ökonomischen Rahmendaten zeigen deutlich, dass regionale Disparitäten zunehmen. Während die Metropolregionen und der Westen des Landes ein stabiles Wachstum aufweisen, sind in den ländlichen, strukturschwachen Regionen Schrumpfungstendenzen und Ausdünnungseffekte zu verzeichnen. Dieses gilt vor allem für Städte und Ge-

meinden abseits von größeren Zentren und Verkehrsachsen.

Viele Landesteile stehen daher vor gewaltigen Herausforderungen, wenn es um die Sicherung von Lebens- und Umweltqualität, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Arbeit und Daseinsvorsorge geht. Der Attraktivitätsverlust von Regionen, Städten und Gemeinden ist ein wesentlicher Grund, warum Menschen abwandern. Zugleich führt die geringe Zuwanderung junger Menschen und Familien dazu, dass in diesen Räumen negative Wanderungssalden entstehen. Damit beginnt ein Teufelskreis, der zu einer weiteren Schwächung in Bezug auf Lebensqualität und Wirtschaftskraft und einer daraus resultierenden weiteren Abwanderungstendenz führt. Letztlich kommen so die regionalen Eigendynamiken zum Erliegen; eine Prozessumkehr erfordert enormen Aufwand und staatliche Unterstützung.

Deshalb wird die rot-grüne Landesregierung – wie in der Koalitionsvereinbarung beschrieben – den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen neue Gestaltungsperspektiven eröffnen. Die Notwendigkeit dazu zeigt auch eine Betrachtung der vergangenen EU-Förderperiode



Kreativzentrum Halle 96 Hanomaggelände, Hannover

2007–2013. Denn die entwicklungsschwachen niedersächsischen Regionen haben in diesem Zeitraum nur unterdurchschnittlich und unzureichend von den Fördermitteln profitiert. Häufig sind diese wichtigen Mittel ungesteuert und vordringlich in die vergleichsweise wirtschaftsstarken Landesteile geflossen. Die eigentliche Zielsetzung der EU-Kohäsionspolitik wurde so konterkariert, die förderpolitischen Ziele wurden klar verfehlt.

Gerade weil die EU-Fördermittel aber eine so wichtige Bedeutung für wirtschaftliche Innovationen und die Regionalentwicklung haben, müssen spezifische Impulse für die einzelnen Landesteile gesetzt werden. Dafür stehen in Niedersachsen für die neue

Förderperiode (2014–2020) ca. 2,1 Mrd. € an EU-Fördermitteln zur Verfügung. Über alle ESI-Fonds (EFRE/ESF/ELER) hinweg ist hier ein Mittelrückgang gegenüber der vorangegangenen Förderperiode von rd. 21 % zu verkraften. Insofern steht erstmals in der Geschichte der Strukturfonds weniger Geld für das Land Niedersachsen zur Verfügung. Vor dem Hintergrund dieses Paradigmenwechsels muss umso mehr Sorge dafür getragen werden, dass die reduzierten Mittel vor allem dort zum Einsatz kommen, wo sie besonders benötigt werden und gleichzeitig möglichst große Struktureffekte entfalten. Dies erfordert zwangsläufig eine strategische Planung und ersetzt damit die alte Politik der »Gießkannenförderung«.

## Organisatorische Grundlagen für die Neuausrichtung einer koordinierten Landesentwicklungspolitik

Die Regierung Weil hat den vorstehenden Befund zum Anlass genommen, die regionale Landesentwicklung als wichtiges Instrument wiederzuentdecken, und ein neues Kapitel in der Landesentwicklungspolitik

Niedersachsens aufgeschlagen. Um vor dem Hintergrund stark rückläufiger EU-Fördermittel im EFRE und ESF die Bereiche Landesentwicklung und EU-Förderung stärker miteinander zu verzahnen, wurde zunächst die

neue Abteilung »Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung« in der Staatskanzlei geschaffen. Diese Abteilung bündelt die zuvor über die verschiedenen Fachministerien verteilten Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung.

Als weitere Lehre aus dem gescheiterten Interministeriellen Arbeitskreis »Landesentwicklung und ländliche Räume« und der nicht erfolgten Umsetzung der mit dem Zukunftsvertrag versprochenen ressortübergreifenden Strukturpolitik unter der alten Landesregierung wurde zudem ein Staatssekretärsausschuss »Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung« als Koordinationsorgan ins Leben gerufen. Dieser ist als maßgebliches Steuerungsorgan dafür zuständig, den notwendigen Ausgleich zwischen berechtigten Fachinteressen in den Ressorts und dem gemeinsamen Anliegen einer koordinierten Landesentwicklung und EU-Förderung herzustellen.

Jenseits der organisatorischen Veränderungen auf der Ministerialebene wurden auch im nachgeordneten Behördenapparat erhebliche Veränderungen auf den Weg gebracht. So wurden mit Wirkung zum 1. Januar 2014 vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung eingesetzt, die den neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung

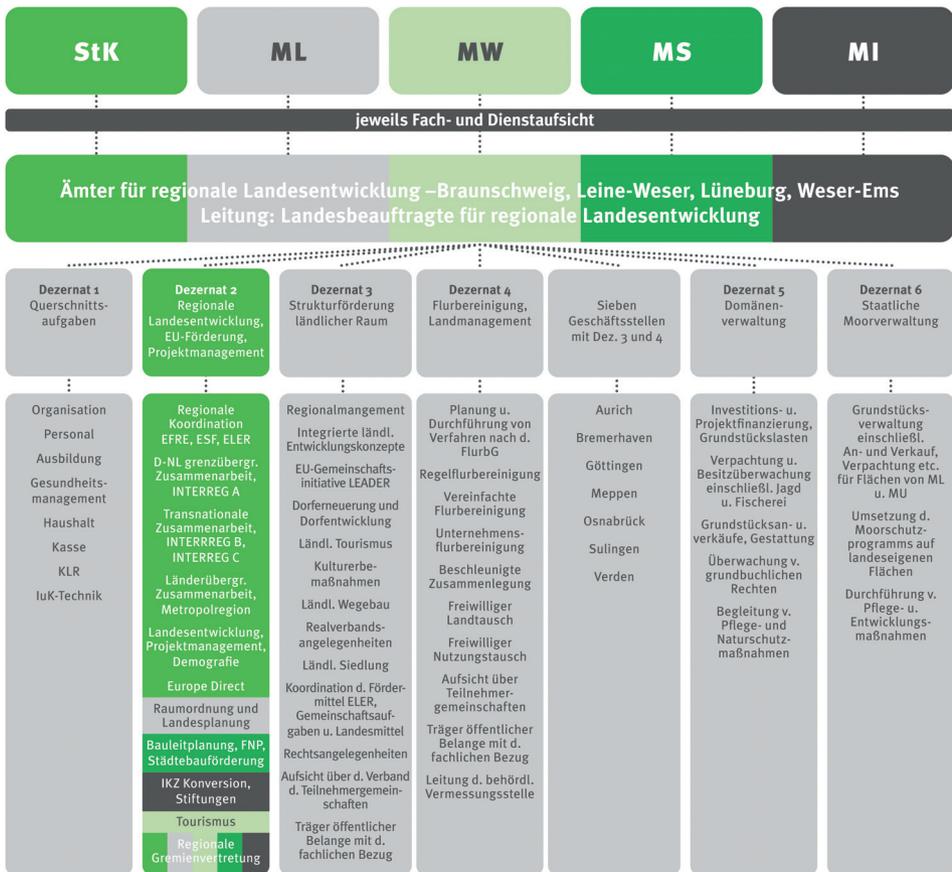


Abb. 1: Ämter für regionale Landesentwicklung – Organigramm

vorstehen. Dabei handelt es sich konkret um das

- Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig,
- Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser in Hildesheim,
- Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg und
- Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems in Oldenburg.

Den Kern dieses organisatorischen Neuzuschnittes bildet die Verschmelzung der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des alten Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen. Dabei sollen die vorherigen Ämter für Landentwicklung des LGLN als Geschäftsstellen mit Ausnahme des Amtes für Landentwicklung Hannover in der Fläche erhalten bleiben; dieses Amt wird nach Hildesheim verlagert, um Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken und die Fläche zu stärken.

Mit den vier neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung hat die Landesregierung in den Regionen handlungsfähige Verwaltungseinheiten geschaffen. Die jeweilige Gebietskulisse der Ämter entspricht der bisherigen räumlichen Gliederung der Europäischen Union (NUTS-2-Ebene).

Die Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln und realisieren insbesondere ressortübergreifende regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte gemeinsam mit den Partnern vor Ort. Während sich früher die Regierungsvertretungen auf die Analyse und auf Vorschläge für die Landesentwicklung beschränkten, werden die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung künftig diese Vorschläge durch konkrete EU-Förderprojekte auf der planerischen

Grundlage regionaler Handlungsstrategien umsetzen.

Im Einzelnen haben die Ämter für regionale Landesentwicklung die folgenden Aufgaben:

- regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER);
- regionale deutsch-niederländische grenzübergreifende Zusammenarbeit;
- INTERREG A (nur Oldenburg);
- transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG B und C;
- Metropolregionen, länderübergreifende Zusammenarbeit;
- Landesentwicklung, Projektmanagement, Raumordnung, Demografie;
- Moderation und Begleitung infrastruktureller Großprojekte mit regionalem oder überregionalem Bezug im Auftrag der Fachressorts;
- Europe Direct und Europabüro;
- Bauleitplanung, Genehmigung von Flächennutzungsplänen, Städtebauförderung;
- interkommunale Zusammenarbeit, Konversion, Stiftungswesen;
- Tourismus;
- Strukturförderung ländlicher Raum;
- Flurbereinigung, Landmanagement;
- Domänenverwaltung;
- Moorverwaltung.

Letztlich geht es darum, die Handlungsfähigkeit und Präsenz der Landesregierung in der Fläche zu stärken. Zudem trägt die Bündelung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklungsbefugten Bezügen in den Ämtern für regionale Landesentwicklung dazu bei, die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung gezielt zu un-

terstützen. Die vier Ämter für regionale Landesentwicklung sind damit Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen gleichermaßen und für die operative Koordinierung der Förderung in der Fläche zuständig. Damit soll auch der Informationsfluss zwischen der kommunalen, der regionalen und der zentralen Landesebene wieder zuverlässig in beiden Richtungen in Gang gebracht werden.

Konkret wurden mit der Gründung der

Ämter für regionale Landesentwicklung die maßgeblichen Aufgabenbestände der regionalen Landesentwicklung, der Regionalplanung und der Raumordnung sowie der Stadt- und Landentwicklung und der Wirtschaftsförderung zusammengeführt. Mit diesen Kompetenzen ausgestattet übernehmen die Ämter als einheitlicher Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen die operative Koordinierung der Förderung in der Fläche.

## Regionale Potenziale erkennen

Am Beginn dieses strategischen Planungsprozesses stand eine regionalisierte Bestandsaufnahme des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW), das die fünf Teilräume Niedersachsens (die vier ehemaligen Regierungsbezirke und das Gebiet Südniedersachsen) auf raumstrukturelle Zusammenhänge hin untersuchte und regionalisierte Stärken-Schwächen-Analysen (SWOT) vornahm. Ziel des Gutachtens war es, eine einheitliche statistische Basis für die wiederentdeckte regionalisierte Landesentwicklungspolitik zu erarbeiten, um daraus wissenschaftlich fundiert Entwicklungsperspektiven für die Regionen Niedersachsens herzuleiten. Damit wurde eine passgenaue Arbeitsgrundlage für regionale Promotoren geschaffen.

Um sich diesem Arbeitsfeld systematisch zu nähern, wurden in einem ersten Schritt sieben Themenbereiche untersucht, die direkte regionalentwicklerische Bezüge aufweisen:

- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung
- Arbeitsmarkt und Beschäftigung
- Einkommen und soziale Lage
- Wirtschaftsstruktur und -entwicklung

- kommunale Finanzen
- Potenzialfaktoren – Bildung, Qualifizierung und Innovation
- Infrastruktur – Erreichbarkeit und Daseinsvorsorge

Im weiteren Verfahren erfolgte anhand landesweiter Benchmarks eine Priorisierung der Handlungsbedarfe und Potenziale. Dabei wurden gerade diejenigen in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt, von denen ein größtmöglicher Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erwarten ist. Auf Basis der identifizierten besonderen Handlungsbedarfe und Potenziale erfolgte eine zusammenfassende Darstellung von Stärken-Schwächen-Profilen für jede Region, aus denen spezifische Entwicklungsperspektiven abgeleitet wurden. Sie stellen erste Anregungen für Handlungsoptionen innerhalb der Regionen dar, die besonders gut geeignet erscheinen, regionale Handlungsbedarfe aufzugreifen und dabei gleichzeitig die besonderen regionalen Potenziale zu nutzen. In diesem Zusammenhang wurden auch etwaige Interventionsinstrumente mitbetrachtet. Denn schließlich galt es nicht, wie in vielen Fällen zuvor, auf der Analysestufe stehen zu bleiben, sondern

Fagus-Werk,  
Alfeld



Möglichkeiten aufzuzeigen, wie der Einsatz von EU-Fondsmitteln (EFRE, ESF, ELER) gezielt und aufeinander abgestimmt erfolgen kann. Die beiden nachstehenden Beispielregionen Südniedersachsen und Weser-Ems verdeutlichen dieses Vorgehen.

So sieht die Analyse besonders für den Raum Südniedersachsen große Herausforderungen aufgrund hoher Bevölkerungsverluste und einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft sowie vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit und eines geringen Wirtschaftswachstums. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der Fremdenverkehr, der vor allem im ländlichen Raum ein wachsender und gleichzeitig beschäftigungsintensiver Wirtschaftszweig ist. Er hat damit auch zukünftig ein großes Potenzial für die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitsmarkt. Daher werden Investitionen in die touristische Infrastruktur als wichtig und gewinnbringend für die Region angesehen. Als besondere Stärke werden die vorhandenen industriellen Kerne mit einem hohen Grad an Innovationskraft an den Hochschul- und Forschungsstandorten Göttingen, Clausthal-Zellerfeld und Holzminden identifiziert. Hiermit geht ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau der arbeitsfähigen Bevölkerung einher. Es gilt jedoch, diese Potenziale

für die Regionalentwicklung stärker in Wert zu setzen und Ausstrahlungseffekte der Wissenschaftsstandorte gezielt zu nutzen, um hochwertige Arbeitsplätze durch die Förderung von KMU und Unternehmensgründungen zu erhalten und neue zu schaffen. Dieses ist ein wesentlicher Schlüssel, um gut ausgebildete junge Menschen in der Region Südniedersachsen zu halten und endogene Wachstumspotenziale freizusetzen.

In der Region Weser-Ems sind es insbesondere die östlichen Küstenbereiche, die eine periphere Lage jenseits großer Wachstumszentren aufweisen und vom demografischen Wandel und den damit einhergehenden Problemen betroffen sind. Im Gegensatz dazu sind im Oldenburger Land, Emsland und Osnaabrücker Land eine geringe Arbeitslosigkeit und hohe wirtschaftliche Dynamik anzutreffen, die insbesondere durch Unternehmen aus dem Agrar- und Ernährungssektor befördert wird. Insgesamt muss jedoch die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Region durch Innovationsförderung bestehender Unternehmen, Investitionen in Weiter- und Nachqualifizierung sowie in den Bildungsbereich zur Steigerung des Qualifikationsniveaus und durch Investitionen in die touristische Infrastruktur insbesondere im Inselbereich verbessert werden.

## »Europa 2020« gezielt für Niedersachsen nutzen

Der von der niedersächsischen Landesregierung gewählte regionale Bezugsrahmen dient auch der Operationalisierung der von der EU vorgegebenen »Europa 2020«-Strategie, um intelligente, nachhaltige und integrative Wachstumsimpulse auszulösen. Dabei stellt die EU beim intelligenten Wachstum darauf ab, Wissen und Innovation als maßgebliche wirtschaftstreibende Kräfte zu fördern. Nachhaltiges Wachstum zeichnet sich zudem durch eine fortlaufende ökologische Modernisierung zugunsten einer ressourcenschonenden, energieeffizienten und CO<sub>2</sub>-einsparenden Wirtschaft aus. Nicht zuletzt verfolgt die EU mit integrativem Wachstum das Ziel, soziale Ungleichheiten und regionale Disparitäten abzubauen. Vor allem bei den ersten beiden Wachstumszielen geht es um eine konsequente Innovationsorientierung der künftigen EU-Strukturpolitik. Die EU sieht insbesondere in einer »Strategie der intelligenten Spezialisierung« vielfältige Potenziale, um die Entwicklung von Innovationen und regionalem Wachstum zu unterstützen. Niedersachsen und die EU ziehen damit am selben Strang: weg von der Gießkanne hin zu einer bei den Profilen der Regionen ansetzenden Förder- und Entwicklungspolitik.

Über diese Anforderungen hinaus sollen im Rahmen der niedersächsischen regionalen Innovationsstrategie (RIS3) die Alleinstellungsmerkmale, die besonderen Stär-

ken und Vorteile Niedersachsens insgesamt dargelegt und die jeweiligen regionalen Akteure und Ressourcen für eine umfassende Zukunftsstrategie mobilisiert werden. Dabei werden auch Handlungsansätze zur Förderung von Existenzgründungen, zur Bewältigung des demografischen Wandels, zur Fachkräftesicherung und für andere Handlungsfelder beschrieben. Insofern handelt es sich nicht nur um eine Vorbedingung für den EFRE-Mittel-Einsatz für Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, sondern um einen übergreifenden Ansatz, der auch die mit der niedersächsischen Innovationsförderung verbundenen Themen und Handlungsfelder aufgreift. Die Strategie zielt darauf ab, dass sich jede der fünf Regionen auf ihre besonderen technologischen bzw. unternehmerischen Stärken bezieht und diese zum Ausgangspunkt ihrer Innovationspolitik nimmt. Die Innovationskraft einer Region basiert daher darauf, neues Wissen zu kombinieren und in neue Lösungen zu überführen.

Wie schon bei der Aufstellung, so wird auch die Fortschreibung der RIS3-Strategie unter breiter Beteiligung in den Regionen erfolgen. Insofern stellt sie für die kommenden Jahre kein statisches Konzept dar, sondern ist offen für Veränderungen und neue Erkenntnisse. Daher wird der intensive Dialog mit allen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fortgesetzt, um neue Impulse aufzunehmen.

## Zukünftige EU-Förderung aus einem Guss

Die regionale Landesentwicklungspolitik in Niedersachsen erschöpft sich nicht in der Neuausgestaltung der Förderpolitik, dennoch setzt der Einsatz von EU-Fördermitteln und der entsprechenden Kofinanzierung wichtige,

teils entscheidende Impulse für die Regionalentwicklung. Deshalb kommt dem zielgerichteten Einsatz der Fördermittel eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung der Regionen in Niedersachsen zu. Angesichts der erhöh-

ten Anforderungen der EU-Kommission an eine effiziente und effektive Mittelnutzung wird es in der neuen Förderperiode ein Nebeneinander von verschiedenen Strategien, Förderrichtlinien und -maßnahmen zu ähnlichen oder sogar gleichgelagerten Fördertatbeständen nicht mehr geben. Es gilt, für den Planungszeitraum 2014–2020 eine EU-Strukturpolitik für alle drei maßgeblichen Fonds (EFRE/ESF/ELER) zu entwerfen, die optimal auf die unterschiedlichen Finanzierungsquellen und Fördertatbestände abgestimmt ist. Damit entwirft die niedersächsische Landesregierung erstmals in der Geschichte regionale Strukturpolitik aus einem Guss.

Daher hat Niedersachsen als einziges Land in Deutschland mit einem gemeinsamen Programm für EFRE und ESF für das gesamte Landesgebiet ein fonds- und zielgebietsübergreifendes Multifondsprogramm erarbeitet. In der Förderperiode 2007–2013 hatte das Land noch für die beiden EU-Strukturfonds EFRE und ESF insgesamt vier Operationelle Programme (je 1 x EFRE u. ESF Konvergenzgebiet [= Region Lüneburg] sowie je 1 x EFRE u. ESF RWB-Gebiet [= übriges Niedersachsen]). Dieser alte Ansatz bedingte nicht nur unterschiedliche Förderbedingungen in den Zielgebieten und damit Probleme bei der Umsetzung zielgebiets- und fondsübergreifender Projekte, sondern auch den vierfachen Verwaltungsaufwand in der Programmabwicklung. Die Zusammenführung der Operationellen Programme für den EFRE und den ESF in ein gemeinsames Operationelles Programm erleichtert die Programmumsetzung dahingehend, dass bereits bei der Aufstellung der Richtlinien klare Abgrenzungen getroffen werden müssen. Darüber hinaus werden Projekte, die beide Fonds betreffen oder zielgebietsübergreifend angelegt sind, in der Umsetzung erleichtert.

Im Gegensatz zu den vorherigen Operationellen Programmen des EFRE und ESF weist



Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, Hannover

das neue Multifondsprogramm nunmehr insgesamt nur noch neun inhaltliche sog. Prioritätsachsen als Förderschwerpunkte auf. Diese sind:

1. Innovationsförderung;
2. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU;
3. Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und Kohlenstoffspeicherung in Böden;
4. Nachhaltige Stadtentwicklung;
5. Bewältigung des demografischen Wandels in ländlichen Gebieten;
6. Förderung der Beschäftigung durch Gleichstellung und regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung;
7. Soziale Innovationen;
8. Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung;
9. Lebenslanges Lernen und Prävention des vorzeitigen Schulabbruchs.

Die Landesregierung ist bei der Programmierung der neuen Förderperiode jedoch nicht beim Multifondsprogramm (EFRE/ESF) stehen geblieben, sondern hat auch das Operationelle Programm für den ELER konsequent in die Gesamtplanung mit einbezogen. So beschloss das Kabinett am 17. Juni 2014 nicht nur die Entwürfe für das niedersächsische Multifondsprogramm EFRE/ESF, sondern auch das gemeinsame Programm zur Förderung des ländlichen Raums in

Niedersachsen und Bremen (ELER). Die Landesregierung stellte so unter gleichzeitiger Einhaltung der EU-Vorgaben sicher, dass die drei großen Fonds EFRE, ESF und ELER inhaltlich und finanziell eng aufeinander abgestimmt sind. Dieser integrative Ansatz im Zusammenspiel mit den geschaffenen organisatorischen Voraussetzungen, insbesondere der Schaffung und Herstellung der Arbeitsfähigkeit der Ämter für regionale Landesentwicklung mit den Landesbeauftragten an deren Spitze, wird die Zielgenauigkeit und Wirkungskraft der EU-Förderung enorm steigern. Schon heute sind positive Effekte beispielsweise in folgenden Förderfeldern vorhersehbar:

- Für die Förderung des Breitbandausbaus in Niedersachsen stehen insgesamt 60 Mio. € zur Verfügung. Davon stammen 40 Mio. aus ELER-Mitteln und 10 Mio. aus GAK-Mitteln für Lückenschlüsse im ländlichen Raum. Weitere 10 Mio. aus EFRE-Mitteln werden für das Breitbandkompetenzzentrum und die Erschließung von Gewerbegebieten eingesetzt.
- Die gezielte Abstimmung der Tourismusförderung über den EFRE-Fonds im Wirtschaftsministerium mit der Förderung des Landwirtschaftsministeriums über den ELER-Fonds ist sichergestellt. Auch diese fondsübergreifende Kooperation über Fachministerien hinweg ist neu in der Förderlandschaft Niedersachsens.
- Die im Zusammenhang mit der Moorentwicklung benötigten Flurbereinigungen werden zukünftig aus dem ELER gefördert, während das Wassermanagement aus dem EFRE-Fonds finanziert wird.
- Auch wird zukünftig die Zuständigkeit für das Städtebauförderungsprogramm »Kleinere Städte und Gemeinden« und die ELER-Maßnahme »Dorferneuerung« bei den Ämtern für regionale Landesentwicklung in einer Hand liegen, so dass beide Fördertöpfe optimal aufeinander abgestimmt sind.

Dies sind nur einige Beispiele, die vor Augen führen, welche Potenziale durch die Integration der EU-Förderfonds im Rahmen einer koordinierten regionalisierten Strukturpolitik gehoben werden können.

## Regionale Handlungsstrategien als Basis der neuen Förderpolitik

Um die Akteure vor Ort bereits zu einem frühen Zeitpunkt einzubinden und sie über die Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik zu informieren, führte die Staatskanzlei bereits im Herbst 2013 Zukunftskonferenzen in Braunschweig, Lüneburg, Hildesheim, Oldenburg und Göttingen durch. Die Veranstaltungen lösten in den Regionen ein großes Interesse aus, weil mit der Abschaffung der Bezirksregierungen im Jahre 2005 ein enormer Verlust an Bündelungskompetenz einherging und viele Teilräume von den Ent-

scheidungen in der Landeshauptstadt Hannover systematisch abgekoppelt wurden.

Aufgrund dieser Ausgangslage entwickelten sich zahlreiche heterogene Ansätze zu teilträumigen Entwicklungskonzepten, die mit der Landesebene weder systematisch noch organisatorisch verknüpft waren. Zudem sind die in den vergangenen zehn Jahren von der kommunalen Ebene erstellten regionalen Entwicklungskonzepte je nach Region mehr oder weniger konkretisiert und in sehr unterschiedlichen Erarbeitungs- und

Beteiligungsprozessen entstanden. Hintergrund ist auch, dass sie im Gegensatz zu den regionalen Raumordnungsprogrammen an keine formalen Beteiligungsprozesse gebunden waren. In vielen Fällen war die staatliche Ebene bislang nicht oder nur beratend in die Erarbeitung der regionalen Konzepte eingebunden. Eine Abstimmung mit den Fachpolitiken des Landes fand bisher nicht statt.

Durch die neue regionalisierte Landesentwicklungspolitik wird die Landesregierung allen Teilräumen in Niedersachsen die Chance auf eine eigenständige und zukunftsfähige Entwicklung geben. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das Land den Gestaltungsrahmen setzen, die erforderlichen Maßnahmen für eine regionale Landesentwicklung koordinieren, mit den Experten vor Ort inhaltliche Schwerpunkte definieren und regionale Kooperationen unterstützen. Diese notwendigen Abstimmungs- und Koor-

aufgezeigten Stärken und Schwächen der Region als auch mit den strategisch wichtigen Handlungsfeldern und Entwicklungszielen. Der Fokus liegt insofern auf Themenfeldern, die einen deutlichen regionalen Bezug aufweisen und für die regionsspezifische Lösungen entwickelt werden können. Die Handlungsstrategien stellen damit eine wichtige Arbeits- und Orientierungsgrundlage für die Ämter für regionale Landesentwicklung dar. Darüber hinaus werden die wesentlichen Entwicklungsziele der regionalen Handlungsstrategien auch die Aussagen zur Landesentwicklungspolitik in einem neu zu entwickelnden Landesentwicklungsprogramm beeinflussen.

In das Aufstellungsverfahren zu den regionalen Handlungsstrategien, das aktuell noch nicht abgeschlossen ist, sind die maßgeblichen regionalen Akteure und die interessierte Öffentlichkeit einbezogen (»bottom-up«-



Abb. 2: Landesentwicklungspolitik. Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei

dinierungsprozesse übernehmen seit dem 1. Januar 2014 die vier neuen Ämter für regionale Landesentwicklung. Zu den ersten wichtigen Aufgaben der Landesbeauftragten und ihrer Ämter gehört es, gemeinsam mit den Akteuren vor Ort regionale Handlungsstrategien zu erarbeiten. Diese verknüpfen die landespolitischen Zielsetzungen sowohl mit den in diversen Gutachten

Ansatz). Ebenfalls sind bei der Erarbeitung der regionalen Handlungsstrategien die Staatskanzlei und der Staatssekretärsausschuss »Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung« eingebunden. Nach der Verabschiedung im Kabinett Ende 2014 werden die regionalen Handlungsstrategien Richtschnur für die Arbeit der Ämter für regionale Landesentwicklung und der dort angesiedelten Kom-

munalen Steuerungsausschüsse im Kontext der EU-Förderung sein. Konkret werden sie u. a. herangezogen, um die regionalfachliche Güte von Projektanträgen zu beurteilen. Sie bilden folglich den Maßstab dafür, inwieweit Fördervorhaben zur Regionalentwicklung beitragen. Im Detail soll das Verfahren wie folgt ausgestaltet sein:

Unter Einbeziehung der Kommunalen Steuerungsausschüsse bei den Ämtern für regionale Landesentwicklung (Vertreter der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden) beurteilen diese, ob und in welchem Maße ein Projekt den Handlungsfeldern der jeweiligen Handlungsstrategie entspricht. Diese Bewertung fließt dann in die Punktevergabe (sog. Scoring) mit ein, die die Grundlage für die Förderentscheidung bildet. Darüber hinaus werden bei der Umsetzung der Handlungsstrategien auch die Bundes- und Landesförderung berücksichtigt. Durch die Verzahnung der verschiedenen Förder-

stränge auf regionaler Ebene werden Synergieeffekte in der Regionalförderung erzielt und begrenzte finanzielle Ressourcen aus den EU-Fonds sowie den Bundes- und Landesförderprogrammen wirkungsvoll miteinander eingesetzt.

Dabei werden sich die regionalen Handlungsstrategien auch auf die neuen Entwicklungskonzepte in den jeweiligen Regionen (z.B. kommunale bzw. regionale Wirtschaftsförderungskonzepte oder ILEK und REK gemäß LEADER) auswirken. Ziel ist es, diese in Zukunft mit den regionalen Handlungsstrategien abzustimmen.

Im Ergebnis werden die regionalen Handlungsstrategien, die regelmäßig überprüft und ggf. angepasst bzw. fortgeschrieben werden, einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die Wirtschaftskraft in den Regionen zu stärken, die Lebensqualität zu verbessern und damit die Ziele der neuen regionalen Landesentwicklungspolitik zu erreichen.

## Besondere Unterstützung für Südniedersachsen: das Südniedersachsenprogramm

NIW und CIMA sehen die südlichen niedersächsischen Landkreise vor großen Herausforderungen hinsichtlich ihrer demografischen und ökonomischen Situation. Konkret handelt es sich um die Landkreise Goslar, Göttingen, Holzminden, Northeim und Osterode am Harz, die zum einen von gravierenden Bevölkerungsverlusten und einer rasch älter werdenden Gesellschaft, zum anderen durch hohe Arbeitslosigkeit und ein geringes Wirtschaftswachstum geprägt sind. Nirgendwo sonst in Niedersachsen sind diese Problemlagen so tiefgreifend und flächig ausgeprägt.

Die Niedersächsische Landesregierung nimmt ihre Verantwortung für das gesamte Landesgebiet wahr und wird dieser Entwick-

lung nicht tatenlos zusehen. Daher wurde die Entscheidung getroffen, ein Sonderprogramm für Südniedersachsen aufzulegen, das den negativen Entwicklungstendenzen entgegenwirken soll.

Mit einem Gesamtvolumen von rd. 100 Mio. € sollen Projekte mit entwicklungsstrategischer Bedeutung finanziert werden, wovon 50 Mio. € aus den EU-Fonds EFRE, ESF und ELER stammen.

Auf der Grundlage der von NIW und CIMA vorgelegten Analysen und den teilträumlichen Empfehlungen aus den regionalen Handlungsstrategien für die Regionen Braunschweig und Leine-Weser wird eine konsequente Schwerpunktsetzung für das Südniedersachsenprogramm vorgenommen,