

Evaluationsbericht

zu den Prioritätsachsen 11+12+15
REACT-EU und CARE

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



Bild: tunzel.com



Kofinanziert von der
Europäischen Union



Niedersachsen



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Institut
für Stadtforschung
und Strukturpolitik

GEFRA

Unter Mitarbeit von



Begleitevaluierung des Multifondsprogramms Nie-
dersachsen 2014-2020

Evaluierung REACT und CARE

Mai 2024

im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für
Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale
Landesentwicklung

Ansprechperson

Dr. Oliver Schwab
Projektleiter

schwab@ifsberlin.de

Bearbeitung

Victoria Escobar (IfS)
Dr. Anja Nelle (IfS)
Max Reichenheim (IfS)
Eva Roth (ISG)
Dr. Oliver Schwab (IfS)

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Lützowstraße 93
10785 Berlin
Telefon 030 250007-0
ifs@ifsberlin.de
www.ifsberlin.de

N70 / Version vom 5. Juli 2024

Inhalt

Abstract	5
Kurzfassung	11
1. Besonderheiten REACT-EU und CARE – Struktur des Berichtes	18
1.2 Ziele und Wirkungsrichtung	18
1.3 Struktur und Schwerpunkte der Förderung in Niedersachsen	19
1.4 Umsetzung in engem zeitlichem Rahmen	21
1.5 Ausrichtung der Evaluierung und Struktur des Berichtes	23
2 REACT-EU-Evaluierung	24
2.1 REACT-EU-Förderung in Niedersachsen	24
2.2 Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“	26
2.2.2 Kontext und Ausgangssituation	36
2.2.3 Umsetzung des Sofortprogramms Innenstadt im Überblick.....	44
2.2.4 Bewertung der Verfahren	56
2.2.5 Ergebnisse zur Evaluierung der Antrags- und Bewilligungsphase.....	60
2.2.6 Inhaltliche Ausrichtung der Förderung	66
2.2.7 Ergebnisse und Wirkungen	79
2.2.8 Ergebnisse zur Evaluierung der Wirkungen	93
2.3 Weitere REACT-Instrumente	98
2.3.1 Weitere EFRE-Instrumente in der REACT-Förderung.....	98
2.3.2 ESF-Instrumente in der REACT-Förderung	107
2.4 Zusammenfassung REACT	116
3 CARE-Evaluierung	122
3.1 Ausrichtung der CARE-Förderung in Niedersachsen	123
3.2 Maßnahme Unterbringungskapazitäten	126
3.3 Maßnahmen Spracherwerb und Quartiersmanagement	130
3.3.2 Umsetzung	136
3.3.3 Auswertung der Projektbeschreibungen, Berichtsunterlagen und vertiefenden Interviews.....	139
3.3.4 Ergebnisse und Wirkungen Sprachkurse.....	142
3.3.5 Ergebnisse und Wirkungen Quartiersmanagement.....	145
3.4 Zwischenfazit CARE	150
4 Gesamtfazit	153

Abkürzungen

ArL.....	<i>Amt für Regionale Landesentwicklung</i>
AZR.....	<i>Ausländerzentralregister</i>
BIP.....	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
CARE.....	<i>Cohesion's Action for Refugees in Europe</i>
EFRE.....	<i>Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung</i>
EHAP.....	<i>Europäischer Hilfsfonds für am stärksten benachteiligte Personen</i>
ESF.....	<i>Europäischer Sozialfonds</i>
FKB.....	<i>Fachkräftebündnisse</i>
FuE.....	<i>Forschung und Entwicklung</i>
IuK.....	<i>Information und Kommunikation</i>
KV.....	<i>Kommunalverbund, Kommunalverbände</i>
LAG.....	<i>LAG Soziale Brennpunkte</i>
MB.....	<i>Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung</i>
MI.....	<i>Ministerium für Inneres und Sport</i>
MU.....	<i>Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz</i>
MW.....	<i>Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung</i>
NEBG.....	<i>Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz</i>
OP.....	<i>Operationelles Programm</i>
PA.....	<i>Prioritätsachse</i>
QuA.....	<i>Qualifizierung und Arbeit</i>
REACT-EU.....	<i>Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe</i>
RL.....	<i>Richtlinie</i>
SGB.....	<i>Sozialgesetzbuch</i>
VB.....	<i>Verwaltungsbehörde</i>
VN.....	<i>Verwendungsnachweis</i>
VO.....	<i>Verordnung</i>
WiN.....	<i>Weiterbildung in Niedersachsen</i>

Abstract

This evaluation covers the support of the Lower Saxony multi-fund programme on REACT and CARE. Both are financed from REACT-EU funds and are therefore treated together in this evaluation despite the markedly different orientations.

With two programme amendments from August 2021 (REACT-EU) and October 2022 (CARE), the Lower Saxony multi-fund programme was increased by three priority axes and a volume of EUR 347,056 million. The implementation of REACT-EU and CARE must be completed by the end of 2023 in relation to the disbursements to be made.

React-EU and CARE focus on different objectives: React-EU serves to address the COVID-19 pandemic and its consequences, strengthen crisis resilience and support the green and digital transitions, CARE supports the reception and integration of refugees following the Russian war of aggression on Ukraine. The evaluation examines both areas – REACT-EU and CARE.

REACT-EU

Evaluation approach: Theory-based evaluation

Priority setting: City centre program

Methods: Evaluation of the monitoring data, interviews, in the city center program also: Case studies, online surveys of municipalities

Evaluation questions inner city programme (short version):

- Procedurally related: Questions about actors, initial situation, subject matter, application, relationship with other funding offers, satisfaction with the procedures.
- In terms of results and effects: Addressed challenges, relation to climate protection, (expected) results, reference to urban development, conducive and inhibitory framework conditions

Evaluation questions other REACT funding:

- To what extent are the REACT projects different from the funding otherwise implemented under the respective directives and what contributions does it make to the REACT objectives?

The REACT-EU funding will be implemented under priority axes 11 and 12 of the OP through a total of seven actions. Four of these belong to the ERDF. For REACT-EU, the “Sofortprogramm Perspektive Innenstadt!” was designed and implemented. This was the focus of the evaluation. The three other ERDF measures, as well as the ESF measures, are implemented through directives already supported in priority axes 1 to 9 of the multi-fund programme.

Total eligible costs for the seven REACT-EU actions are EUR 313,108 million, of which just over one third are for the city centre programme. Three main channels of impact are addressed: strengthening inner cities, innovation/green and digital transitions, and crisis management in the labour market.

REACT-EU: City centre program

The inner city program was implemented in a two-step process. Until the beginning of September 2021, a budget was initially approved by MB 207 municipalities and municipal associations. For this purpose, the municipalities were assigned four clusters, which were allocated different budgets depending on the size of the municipalities (between EUR 0.345 and EUR 1.800 million). The individual projects of the municipalities had to be applied for by 30 June 2022 at the latest. 1,052 applications were submitted. A number of applications have been withdrawn or rejected. At the data reference date 30 June 2023, which is the basis of this evaluation, 902 individual projects were included in the monitoring.

The funding reaches about three-quarters of the Lower Saxony municipalities and can thus have a good broad impact. Individual project applications are mainly submitted by the municipalities themselves. Other important groups of applicants are subsidiaries of the municipalities (e.g. Stadtmarketing GmbHs), as well as civil society actors, mostly associations.

The central theme of the areas defined for funding is the loss of a “living inner city”. This describes a conglomerate of factors that includes design deficits in public space, deficits in the retail structure, vacancy and other infrastructure deficits and results in a low frequency of visits and liveliness of the areas. In many cases, the problems already existed before the COVID-19 pandemic, but were significantly exacerbated by them.

The municipalities mainly implement project bundles that combine infrastructural, conceptual and temporary measures. Only in cluster 4 only infrastructural measures are implemented more frequently. One focus of the funding is the investment measures to increase attractiveness and value for tourism. Concepts and strategies are also often developed. The perspective on the funding programme “Resilient Inner Cities” offered in the funding period 2021 to 2027 also plays a role here. To a lesser extent, innovative project ideas – i.e. not yet widely known in the promotion of urban development – will also be implemented.

The first stage of the budget application is considered by municipalities to be relatively simple and positive. More critical is the view of the phase of applying for individual projects. Many applications were submitted only towards the end of the deadline (on 30 June 2022). Since the necessary capacities were only gradually built up in NBank, authorisations were issued relatively slowly. Obviously, the need for advice was also underestimated when submitting the application. Various procedural simplifications would have been conceivable here (e.g. multiple allocation to funding objects, several areas in one application). They were examined, but rejected for various reasons. Due to the ongoing capacity building and partly the involvement of external experts in the

consultation, the bottlenecks were gradually reduced. The early start of action was allowed in the Directive (see 6.4 of the Directive).

The implemented projects have a clear focus on investment projects to increase attractiveness (especially for the design of public spaces and green spaces), and measures in walking and cycling have also been implemented. Concepts and strategies account for about a quarter of the financial volume. Only in a few cases are basic concepts with broad participation procedures, more often more specific planning and conceptions. Temporary measures, especially pop-up stores and the like, could provide tangible impetus.

Municipalities expect the often combined project types to contribute to the overcoming of COVID-19-related tightening in the situation of their inner cities and to strengthen crisis resilience. Innovative approaches can also be found in the less-used funding objects of the Directive. The municipalities surveyed expect that the promotion will help to strengthen the vibrancy of inner cities. Fewer effects are expected in terms of strengthening the most affected sectors (in particular retail) as well as the green and digital transitions.

A noticeable effect of the inner city program is developing through communication: Through the debate on a possible strengthening of the meaning of inner cities, the confidence of citizens lost during the COVID-19 pandemic has been regained to some extent and the topic of urban development has been brought upwards on the local and national political agenda. A higher sensitivity to the topic of “city development” can be the result of such discussion processes.

REACT-EU: Further funding

Three additional ERDF and ESF instruments will be deployed under REACT-EU. Total eligible costs of EUR 198,108 million are earmarked for these instruments, of which EUR 187,468 million for the three ERDF instruments and EUR 10,640 million for the three ESF instruments. The key channels of impact that appeal to support relate to innovation/green and digital transformation (ERDF) and crisis management in the labour market.

In the ERDF area, 82 projects are supported, the total authorised amount of which is EUR 161,244 million. About two-thirds of the individual investment support is accounted for, which accounts for 41 projects. In terms of sector distribution, the economic sections “55 – accommodation”, “52 – warehouse and provision of other services for transport” and “28 – mechanical engineering” dominate, which together account for more than half of the budget. 33 projects under the Action “Innovation in Universities and Research Institutions” have a total eligible cost of EUR 39,605 million. A clear focus on content cannot be identified, as several projects are grouped in the areas of “Mobility/Innovative Fuels” and “Wind Energy”. Eight projects will support business-related infrastructure (EUR 18,489 million), with the majority of new commercial areas being opened up.

The ERDF projects contribute to some extent to the strengthening of innovation, with a focus on the action “Innovation in universities and research institutions”, less in the area of individual investment. The strengthening of digital

change succeeds to a certain extent, without digitalisation being a clear focus. Further side effects lie in a certain extension of the funding framework for the individual investment promotion and the business-related infrastructure.

In the field of the ESF, 704 operations will be implemented with a total eligible cost of EUR 10,320 million. The programme “Continuing Education in Lower Saxony” supported 675 in-company trainings, with the proportion of women significantly higher than in the funding from WiN in PA 6. The same finding is found for QuA, where the majority of unemployed people are supported (a total of 291 people participating). In addition, 14 structural projects were supported under the programme to strengthen the Skilled Alliances.

The projects from WiN and QuA were able to focus on the topics of digitalisation and environmental sustainability through the design of the project calls. In this way, the funding was able to provide an impetus for the development of competences in these areas. Depending on the target group, the qualification levels for the continuing education of employees and the qualification of long-term unemployed are partly different. Given the number of participants, the range is limited. However, the evaluation also shows that the experience of focusing project calls on green and digital transformation issues can also be used to steer future funding in this direction.

The other ERDF and ESF support to some extent strengthens the green and digital transitions, without it being able to provide strong impetus at country level due to the number of projects and the volume. The orientation of funding towards new content succeeds well if, as with WiN and QuA, individual project calls can be controlled. If existing policies are used without separate calls, the control becomes more difficult.

CARE

Evaluation approach: Theory-based evaluation

Priority setting: Language courses and district management

Methods: Evaluation of monitoring data, interviews

Evaluation questions:

- Accommodation capacities: Contribution to the first recordings of refugees?
- Language courses and district management: Contributing to the promotion of social participation?
- Potential for further development?

The Lower Saxony OP implements three measures to support the reception and integration of persons fleeing Ukraine as a result of the Russian war of

aggression. With a total eligible cost of EUR 18,489 million, support for accommodation capacity (ERDF) represents the largest financial volume, the support for language acquisition (ESF) includes approved projects with total eligible costs of EUR 6.030 million, and the ESF-funded support for integration through community work related to neighbourhood management has an authorisation volume of EUR 0.454 million. The CARE measures address different channels of impact: The ERDF action supports initial reception and accommodation, and ESF measures support integration and participation.

The support to accommodation capacities is not through traditional grant support, but through allocations to the corresponding items of the state budget. As a result, costs already incurred and paid from the multi-fund programme will be reimbursed. In part, this is the settlement of reimbursement claims that the country has vis-à-vis the municipalities for the provision of equipment for the initial reception. The effect of ERDF support is therefore not primarily to make accommodation possible at all, but primarily in reducing public budgets (municipalities and countries).

The support for language acquisition is a key factor that decides on the further integration perspective. Nearly 5,000 people could be reached. The courses were able to offer low-threshold access and flexible implementation, so that they were well suited for the target group in which women with children were strongly represented. The courses were also able to test innovations that can be used for future offers.

The measure to support district management could only be implemented in relatively few projects. Different approaches were followed (advising and accompanying refugees, meeting and meeting places, activating refugees and coordinating volunteers). The strength of the measure lies in the combination of individual and structural aspects within the framework of community work. As a result, at the individual level, effects on empowerment and ability to shape life are expected, at the level of the community, the strengthening of networks and the reduction of conflict potential.

As a whole, CARE funding makes certain contributions to the integration of refugees, with the support of language acquisition by the number of participants achieving a certain broad impact. Both approaches – language acquisition and district management – are suitable for supporting the integration of refugees. On the whole, however, important other factors certainly play a role (facilitation in obtaining residence status, a high proportion of refugees who can rely on existing contacts, civil society engagement in reception).

Conclusion

Central findings can be summarised as follows:

- React-EU and CARE increase the financial volume of the multi-fund programme by more than 16 percent (EUR 343,137 million). The funds need to be implemented for CARE in a very tight timeframe of less than three years for REACT-EU.

- Financial implementation is a major challenge given the timeframe. A significant amount of unapproved budget remains exist in mid 2023. It remains to be seen whether full implementation will succeed.
- If the implementation of funding takes place within a tight timeframe, the design of the implementation procedures represents an independent risk factor. If procedures need to be reinstated, delays and ambiguities can be expected, which may also affect the implementation of the funding.
- The main focus of REACT funding is the revitalisation of inner cities. The problem is not solved by REACT support alone. Above all, the follow-up programme “Resilient Inner Cities” is based on the immediate programme. Furthermore, impetus for innovative and digital transformation will be provided to a certain extent.
- Care contributes to some extent to the creation of reception capacities, but above all to the acquisition of language skills and to the involvement of refugees at the local level. The promotion only addresses certain sections that are relevant to participation, but can show good results there.
- The short time horizon for implementation poses particular challenges to the design of the funding. Newly established instruments bear the risk of procedural delays, the use of established instruments carries the risk of not precisely steering towards the target orientation of the new funding approaches. A good compromise between reliable procedures and steering towards new goals is provided by the use of calls, in which funding conditions can be described in more detail within the framework of the respective guidelines.
- Overall, React-EU and CARE serve less direct crisis management (COVID or refugees), but rather to deal with crisis consequences in the medium term. Support policy instruments tend to be too sluggish to deal with acute crises and are not sufficiently steered. The reimbursement of costs is more appropriate here, as in the case of accommodation capacities.

Kurzfassung

Die vorliegende Evaluierung umfasst die Förderung des niedersächsischen Multifondsprogramms zu REACT und CARE. Beides wird aus REACT-EU-Mitteln finanziert und daher in dieser Evaluierung trotz der deutlich unterschiedlichen Ausrichtung zusammen behandelt.

Mit zwei Programmänderungen aus dem August 2021 (REACT-EU) und dem Oktober 2022 (CARE) wurde das niedersächsische Multifondsprogramm um drei inhaltliche Prioritätsachsen und ein Volumen von 347,056 Mio. € aufgestockt. Die Umsetzung von REACT-EU und CARE muss, bezogen auf die zu tätigen Auszahlungen, bis Ende 2023 abgeschlossen sein.

REACT-EU und CARE richten sich auf unterschiedliche Zielstellungen: REACT-EU dient der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihren Folgen, der Stärkung der Krisenresilienz sowie der Unterstützung des grünen und digitalen Wandels, CARE unterstützt die Aufnahme und Integration der in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine geflüchteten Menschen. Die Evaluierung untersucht beide Bereiche - REACT-EU und CARE.

REACT-EU

Evaluierungsansatz: Theoriebasierte Evaluierung

Schwerpunktsetzung: Sofortprogramm Innenstadt

Methoden: Auswertung der Monitoringdaten, Interviews, im Sofortprogramm Innenstadt außerdem: Fallstudien, Online-Befragungen der Kommunen

Evaluierungsfragen Sofortprogramm Innenstadt(Kurzfassung):

- Verfahrensbezogen: Fragen zu Akteuren, Ausgangslage, Fördergegenstand, Antragstellung, Verhältnis zu anderen Förderangeboten, Zufriedenheit mit den Verfahren.
- Bezogen auf Ergebnisse und Wirkungen: Adressierte Herausforderungen, Bezug Klimaschutz, (erwartete) Ergebnisse, Bezug zur Städtebauförderung, förderliche und hemmende Rahmenbedingungen

Evaluierungsfragen sonstige REACT-Förderung:

- Inwiefern unterscheiden sich die REACT-Vorhaben von der ansonsten unter den jeweiligen Richtlinien umgesetzten Förderung und welche Beiträge leistet sie zu den REACT-Zielen?

Die REACT-EU-Förderung wird im Rahmen der Prioritätsachsen 11 und 12 des OP über insgesamt sieben Maßnahmen umgesetzt. Vier davon entfallen auf den EFRE. Für REACT-EU neu konzipiert und umgesetzt wurde das „Sofortprogramm Perspektive Innenstadt!“. Hier lag der Schwerpunkt der Evaluierung. Die

drei übrigen EFRE-Maßnahmen, wie auch die ESF-Maßnahmen werden über Richtlinien umgesetzt, die bereits in den Prioritätsachsen 1 bis 9 des Multifondsprogramms gefördert wurden.

Für die sieben REACT-EU-Maßnahmen sind 313,108 Mio. € förderfähige Gesamtkosten vorgesehen, davon gut ein Drittel für das Sofortprogramm Innenstadt. Es werden drei zentrale Wirkungskanäle angesprochen: die Stärkung der Innenstädte, Innovation/grüner und digitaler Wandel, sowie Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt.

REACT-EU: Sofortprogramm Innenstadt

Das Sofortprogramm Innenstadt wurde in einem zweistufigen Verfahren umgesetzt. Bis Anfang September 2021 wurde durch das MB 207 Kommunen und Kommunalverbänden zunächst ein Budget bewilligt. Hierfür wurden die Kommunen vier Clustern zugeordnet, denen abhängig von der Größe der Kommunen unterschiedlich hohe Budgets zugesprochen wurden (zwischen 0,345 und 1,800 Mio. €). Bis spätestens 30. Juni 2022 mussten die Einzelprojekte der Kommunen beantragt werden. Es wurden 1.052 Anträge gestellt. Eine Reihe von Anträgen wurden zurückgezogen oder abgelehnt. Zum Datenstichtag 30. Juni 2023, der dieser Evaluierung zu Grunde liegt, waren 902 Einzelprojekte im Monitoring verzeichnet.

Die Förderung erreicht etwa drei Viertel der niedersächsischen Kommunen und kann damit eine gute Breitenwirkung entfalten. Einzelprojektanträge werden vorwiegend von den Kommunen selbst gestellt. Weitere wichtige Antragstellergruppen sind Tochterunternehmen der Kommunen (z. B. Stadtmarketing GmbHs), sowie zivilgesellschaftliche Akteure, meist Vereine.

Zentrales Thema der Gebiete, die für die Förderung definiert wurden, ist der Verlust einer „lebendigen Innenstadt“. Damit wird ein Konglomerat von Faktoren beschrieben, dass Gestaltungsdefizite des öffentlichen Raumes, Defizite in der Einzelhandelsstruktur, Leerstand und weitere Infrastrukturdefizite umfasst und in einer geringen Besuchsfrequenz und Lebendigkeit der Gebiete resultiert. Die Probleme bestanden in vielen Fällen bereits vor der COVID-19-Pandemie, wurden durch diese aber spürbar verstärkt.

Die Kommunen setzen überwiegend Projektbündel um, die infrastrukturelle, konzeptionelle sowie temporäre Maßnahmen kombinieren. Nur im Cluster 4 werden häufiger ausschließlich infrastrukturelle Maßnahmen umgesetzt. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt bei den investiven Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und touristischen Inwertsetzung. Auch Konzepte und Strategien werden häufig entwickelt. Hier spielt auch die Perspektive auf das in der Förderperiode 2021 bis 2027 angebotene Förderprogramm „Resiliente Innenstädte“ eine Rolle. In geringerem Umfang werden darüber hinaus auch innovative – also in der Förderung der Innenstadtentwicklung noch nicht weithin bekannte - Projektideen umgesetzt.

Die erste Stufe der Budgetbeantragung wird von den Kommunen als relativ einfach und positiv eingeschätzt. Kritischer ist die Sichtweise auf die Phase der Beantragung der Einzelprojekte. Viele Anträge wurden erst gegen Ende der Frist

(am 30. Juni 2022) eingereicht. Da in der NBank die erforderlichen Kapazitäten erst sukzessive aufgebaut werden konnten, wurden Bewilligungen relativ langsam ausgesprochen. Offensichtlich wurde auch der Beratungsbedarf bei der Antragstellung unterschätzt. Verschiedene Verfahrensvereinfachungen wären hier denkbar gewesen (z. B. Mehrfachzuordnung zu Fördergegenständen, mehrere Gebiete in einem Antrag). Sie wurden geprüft, aber aus verschiedenen Gründen verworfen. Durch den fortschreitenden Kapazitätsaufbau und teilweise die Einbindung Externer in die Beratung konnten die Engpässe schrittweise reduziert werden. Der vorzeitige Maßnahmebeginn wurde in der Richtlinie (s. 6.4 der Richtlinie) erlaubt.

1. Die umgesetzten Projekte haben einen klaren Schwerpunkt bei investiven Vorhaben zur Attraktivitätssteigerung (vor allem zur Gestaltung öffentlicher Räume und Grünflächen), auch Maßnahmen im Fuß- und Radverkehr wurden umgesetzt. Konzepte und Strategien machen etwa ein Viertel des finanziellen Volumens aus. Nur in wenigen Fällen handelt es sich um grundlegende Konzepte mit breiten Beteiligungsverfahren, häufiger um spezifischere Planungen und Konzeptionen. Temporäre Maßnahmen, hier besonders Pop-Up-Stores und Ähnliches konnten spürbare Impulse setzen.
2. Die Kommunen erwarten von den häufig in Kombination eingesetzten Projekttypen Beiträge zur Überwindung der COVID-19-bedingten Verschärfung in der Situation ihrer Innenstädte und eine Stärkung der Krisenresilienz. Innovative Ansätze finden sich dabei gerade auch in den weniger genutzten Fördergegenständen der Richtlinie. Die befragten Kommunen erwarten, dass die Förderung zur Stärkung der Lebendigkeit der Innenstädte beiträgt. Weniger Effekte werden im Hinblick auf die Stärkung besonders betroffener Branchen (insbesondere des Einzelhandels) sowie den grünen und digitalen Wandel erwartet.
3. Ein spürbarer Effekt des Sofortprogramms Innenstadt entwickelt sich über die Kommunikation: Durch die Debatte um eine mögliche Bedeutungsstärkung der Innenstädte konnte zu einem gewissen Grad das während der COVID-19-Pandemie verlorene Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger wiedergewonnen werden und es konnte das Thema „Innenstadtentwicklung“ auf der lokalen wie landesweiten politischen Agenda nach oben gerückt werden. Eine höhere Sensibilität für das Thema „Innenstadtentwicklung“ kann Ergebnis derartiger Diskussionsprozesse sein.

REACT-EU: Weitere Förderung

Je drei weitere Instrumente aus dem EFRE und dem ESF werden im Rahmen von REACT-EU eingesetzt. Förderfähige Gesamtkosten von 198,108 Mio. € sind für diese Instrumente vorgesehen, davon 187,468 Mio.€ für die drei EFRE-Instrumente, 10,640 Mio. € für die drei ESF-Instrumente. Die zentralen Wirkungskanäle, die die Förderung anspricht, beziehen sich auf Innovation/grünen und digitalen Wandel (EFRE) sowie die Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt.

Im Bereich des EFRE werden 82 Vorhaben gefördert, deren bewilligtes Gesamtvolumen bei 161,244 Mio. € liegt. Etwa zwei Drittel entfallen auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung, auf die 41 Projekte entfallen. Bezogen auf die

Branchenverteilung dominieren die Wirtschaftsabschnitte „55 – Beherbergung“, „52 – Lagerei und Erbringung sonstiger Dienstleistungen für den Verkehr“ sowie „28 – Maschinenbau“, die zusammen mehr als die Hälfte des Budgets ausmachen. 33 Projekte aus der Maßnahme „Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ haben ein Volumen von 39,605 Mio. € förderfähige Gesamtkosten. Ein klarer inhaltlicher Schwerpunkt ist nicht auszumachen, jeweils mehrere Vorhaben gruppieren sich in den Bereichen „Mobilität/Innovative Kraftstoffe“ sowie „Windenergie“. Mit acht Vorhaben wird die wirtschaftsnahe Infrastruktur unterstützt (18,489 Mio. €), überwiegend werden neue Gewerbegebiete erschlossen.

Die EFRE-Vorhaben tragen in gewissem Umfang zur Stärkung der Innovation bei, wobei hier der Schwerpunkt auf der Maßnahme „Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ liegt, weniger im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionen. Die Stärkung des Digitalen Wandels gelingt in gewissem Umfang, ohne dass Digitalisierung ein deutlicher Schwerpunkt wäre. Weitere Nebenwirkungen liegen in einer gewissen Ausweitung der Förderkulisse für die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die wirtschaftsnahe Infrastruktur.

Im Bereich des ESF werden 704 Vorhaben mit 10,320 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten umgesetzt. Im Programm „Weiterbildung in Niedersachsen“ wurden 675 betriebliche Weiterbildungen unterstützt, wobei der Frauenanteil deutlich höher liegt als bei der Förderung aus WiN in der PA 6. Der gleiche Befund zeigt sich auf für QuA, wo überwiegend Arbeitslose unterstützt werden (insgesamt 291 teilnehmende Personen). Des Weiteren wurden 14 Strukturprojekte im Rahmen des Programms zur Stärkung der Fachkräftebündnisse unterstützt.

Die Projekte aus WiN und QuA konnten durch die Gestaltung der Projektaufträge auf die Themen Digitalisierung und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. So konnte die Förderung einen Impuls zum Kompetenzaufbau in diesen Bereichen setzen. Zielgruppenabhängig sind die Qualifizierungsniveaus für die Weiterbildung Beschäftigter und die Qualifizierung Langzeitarbeitsloser teils unterschiedlich. Dabei ist angesichts der Teilnehmendenzahlen die Reichweite begrenzt. Die Evaluierung zeigt jedoch auch, dass die Erfahrungen in der Fokussierung der Projektaufträge auf Themen der grünen und digitalen Transformation auch genutzt werden können, um die künftige Förderung in diese Richtung zu steuern.

Die sonstige Förderung aus EFRE und ESF stärkt in gewissem Umfang den grünen und digitalen Wandel, ohne dass sie – aufgrund der Projektanzahl und des Volumens – starke Impulse auf Landesebene setzen könnte. Die Orientierung der Förderung auf neue Inhalte gelingt gut, wenn wie bei WiN und QuA mit einzelnen Projektaufträgen gesteuert werden kann. Wenn bestehende Richtlinien ohne gesonderte Aufrufe genutzt werden, fällt die Steuerung schwerer.

CARE

Evaluierungsansatz: Theoriebasierte Evaluierung

Schwerpunktsetzung: Förderung von Maßnahmen zum Spracherwerb (Deutsch) von Geflüchteten aus der Ukraine (Sprachkurse) und Förderung des Mehrbedarfs bei bewilligten Maßnahmen des Landesförderprogramms „Gute Nachbarschaft“ in Folge der Migration von Geflüchteten aus der Ukraine (Quartiersmanagement)

Methoden: Auswertung der Monitoringdaten, Interviews

Evaluierungsfragen:

- Unterbringungskapazitäten: Welchen Beitrag leisteten die CARE-Maßnahmen zur ersten Aufnahme Geflüchteter in Niedersachsen?
- Sprachkurse und Quartiersmanagement: Welchen Beitrag leisteten die CARE-Maßnahmen zur gesellschaftlichen Teilhabe?
- An welchen Stellen besteht Weiterentwicklungspotenziale?

Im niedersächsischen Multifonds-OP werden drei Maßnahmen umgesetzt, um die Aufnahme und Integration von Personen, die in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine geflohen sind, zu unterstützen. Mit 18,489 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten macht die Unterstützung von Unterbringungskapazitäten (EFRE) das größte finanzielle Volumen aus, die Unterstützung des Spracherwerbs (ESF) umfasst bewilligte Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 6,030 Mio. € und die ebenfalls aus dem ESF finanzierte Unterstützung der Integration über Gemeinwesenarbeit im Zusammenhang mit den Quartiersmanagements hat ein Bewilligungsvolumen von 0,454 Mio. €. Die CARE-Maßnahmen adressieren verschiedene Wirkungskanäle: Die EFRE-Maßnahme unterstützt die Erstaufnahme und -unterbringung, die ESF-Maßnahmen die Integration und Teilhabe.

Die Unterstützung der Unterbringungskapazitäten erfolgt nicht im Wege einer klassischen Zuschussförderung, sondern über Zuweisungen an die entsprechenden Posten des Landeshaushaltes. Somit werden aus dem Multifondsprogramm bereits entstandene und bezahlte Kosten erstattet. Teils handelt es sich dabei um die Begleichung von Erstattungsansprüchen, die das Land gegenüber den Kommunen für die Bereitstellung von Ausrüstung für die Erstaufnahme hat. Der Effekt der EFRE-Förderung liegt somit nicht vorrangig darin, die Unterbringung überhaupt zu ermöglichen, sondern vor allem in der Entlastung der öffentlichen Haushalte (Kommunen und Land).

Die Unterstützung des Spracherwerbes setzt an einem zentralen Faktor an, der über die weitere Integrationsperspektive mitentscheidet. Es konnten knapp 5.000 Personen erreicht werden. Die Kurse konnten niedrigschwellige Zugänge und flexible Umsetzung anbieten, so dass sie für die Zielgruppe, in der Frauen mit Kindern stark vertreten waren, gut geeignet waren. Auch konnten im

Rahmen der Kurse Neuerungen erprobt werden, die für künftige Angebote genutzt werden können.

Die Maßnahme zur Unterstützung des Quartiersmanagements konnte nur in relativ wenige Projekten umgesetzt werden. Unterschiedliche Ansätze wurden dabei verfolgt (Beratung und Begleitung Geflüchteter, Begegnungs- und Treffpunkte, Aktivierung Geflüchteter und Koordination Ehrenamtlicher). Die Stärke der Maßnahme liegt in der Kombination individueller und struktureller Aspekte im Rahmen der Gemeinwesenarbeit. Im Ergebnis sind auf individueller Ebene Effekte im Hinblick auf das Empowerment und die Befähigung zur Lebensgestaltung zu erwarten, auf Ebene der Gemeinwesen die Stärkung von Netzwerken und Abbau von Konfliktpotenzial.

Die CARE-Förderung leistet so insgesamt vor allem zur Integration Geflüchteter gewisse Beiträge, wobei vor allem die Unterstützung des Spracherwerbs durch die Teilnehmendenzahl eine gewisse Breitenwirkung erreicht. Beide Ansätze – Spracherwerb und Quartiersmanagement – sind geeignet, die Integration Geflüchteter zu unterstützen. In der Gesamtschau spielen aber sicherlich wichtige weitere Faktoren eine Rolle (Erleichterungen bei der Erlangung eines Aufenthaltsstatus, hoher Anteil Geflüchteter, die auf bestehende Kontakte zurückgreifen können, das zivilgesellschaftliche Engagement bei der Aufnahme).

Fazit

Zentrale Befunde lassen sich knapp wie folgt zusammenfassen:

- REACT-EU und CARE erhöhen das Finanzvolumen des Multifondsprogramm um mehr als 16 Prozent (343,137 Mio. €). Die Mittel müssen in einem sehr engen Zeitrahmen von weniger als drei Jahren für REACT-EU knapp einviertel Jahren für CARE umgesetzt werden.
- Die finanzielle Umsetzung ist angesichts des Zeitrahmens eine große Herausforderung. Mitte 2023 bestehen in erheblichem Umfang noch nicht bewilligte Budgetreste. Es bleibt abzuwarten, ob die vollständige Umsetzung gelingen kann.
- Wenn die Umsetzung von Förderung in einem engen Zeitrahmen erfolgt, stellt die Gestaltung der Umsetzungsverfahren einen eigenständigen Risikofaktor dar. Wenn Verfahren neu etabliert werden müssen, ist mit Verzögerungen und Unklarheiten zu rechnen, die auch die Umsetzung der Förderung beeinträchtigen können.
- Der Wirkungsschwerpunkt der REACT-Förderung liegt bei der Revitalisierung der Innenstädte. Das Problem wird alleine durch die REACT-Förderung nicht gelöst. Vor allem auch das Folgeprogramm „Resiliente Innenstädte“ setzt auf dem Sofortprogramm auf. Des Weiteren werden in gewissen Umfang Impulse für innovativen und digitalen Wandel gesetzt.
- CARE trägt in gewissem Umfang zur Schaffung von Aufnahmekapazitäten, vor allem aber zum Erwerb von Sprachkompetenzen und zur Einbindung von Geflüchteten auf lokaler Ebene bei. Die Förderung adressiert nur bestimmte

Ausschnitte, die für Teilhabe relevant sind, kann dort aber gute Ergebnisse zeigen.

- Der kurze Zeithorizont für die Umsetzung stellt besondere Herausforderungen an die Gestaltung der Förderung. Neu eingerichtete Instrumente tragen das Risiko verfahrensmäßiger Verzögerungen, die Nutzung etablierter Instrumente birgt das Risiko, nicht genau auf die Zielausrichtung der neuen Förderansätze zu steuern. Einen guten Kompromiss zwischen verlässlichen Verfahren und Steuerung auf neue Ziele bietet die Nutzung von Calls, in denen im Rahmen der jeweiligen Richtlinie Förderbedingungen detaillierter beschrieben werden können.
- REACT-EU und CARE dienen insgesamt weniger der unmittelbaren Krisenbewältigung (COVID oder Geflüchtete), sondern eher der mittelfristigen Bewältigung von Krisenfolgen. Für die Bewältigung akuter Krisen sind die Instrumente der Förderpolitik tendenziell zu träge und nicht genau genug zu steuern. Hier bietet sich eher die Kostenerstattung wie im Fall der Unterbringungskapazitäten an.

1. Besonderheiten REACT-EU und CARE – Struktur des Berichtes

Gegenstand dieser Evaluierungsstudie sind die REACT-EU- und CARE-Mittel, die im niedersächsischen Multifondsprogramm der Förderperiode 2014 bis 2020 umgesetzt werden. REACT-EU und CARE zielen auf die Finanzierung von Maßnahmen, mit denen auf große Krisen reagiert werden soll – die COVID-19-Pandemie im Fall von REACT-EU, sowie den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Fall von CARE. Die verordnungsseitigen Grundlagen wurden von Seiten der EU-Kommission erst spät im Verlauf der Förderperiode 2014 bis 2020 geschaffen.

Grundsätzlich ist der Einsatz von Kohäsionsmitteln zur Krisenreaktion nicht neu. So hingen mehr als die Hälfte der Änderungen der Dachverordnungen in den Förderperioden 2007 bis 2013 sowie 2014 bis 2020 mit einer Krise zusammen (Europäischer Rechnungshof 2023, S. 47). Neu jedoch ist, dass mit REACT-EU die Mittel für die Kohäsionspolitik als Reaktion auf die Krise erheblich aufgestockt wurden.

Die Förderung im Rahmen von REACT-EU und CARE zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus, die in den folgenden Abschnitten dargestellt werden. Dies sind die Ausrichtung auf jeweils spezifische Zieldimensionen in Verordnungen und OP, aus denen sich die grundlegenden Wirkungspfade der Förderung ergeben (2.1), das daraus entstehende besondere Profil, das die Förderung in der Umsetzung in Niedersachsen zeigt (2.2), sowie die Umsetzung in einem engen zeitlichen Rahmen (2.3). Aus diesen Besonderheiten ergeben sich der Ansatz und die Ausrichtung der Evaluierung wie auch die Struktur des vorliegenden Berichtes (2.4).

1.2 Ziele und Wirkungsrichtung

REACT-EU und CARE sind durch unterschiedliche Krisensituationen veranlasst und haben daher grundlegend verschiedene Ausrichtungen:

- Die REACT-Mittel dienen der „Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft“ (VO 2020/2221, Ziffer 9, Absatz 1).
- CARE wird eingesetzt für „Vorhaben zur Bewältigung der Migrationsherausforderungen infolge der militärischen Aggression der Russischen Föderation“ (VO 2022/562, Ziffer 3).

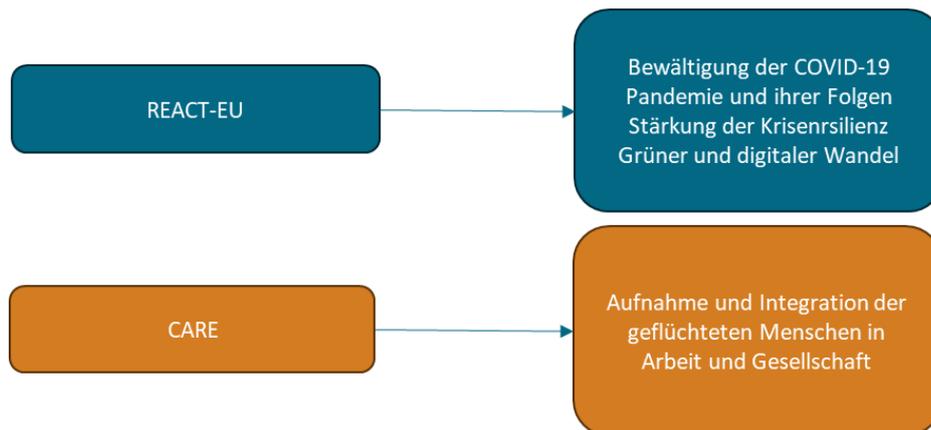
Das Multifondsprogramm leitet im Rahmen der Verordnungsvorgaben entsprechend unterschiedliche Ausrichtungen für REACT-EU und CARE in

Niedersachsen ab (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022):

- Für REACT-EU wird auf „tiefgreifende Auswirkungen [der Covid-19-Pandemie] auf sämtliche Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft Niedersachsens“ verwiesen (ebd., S. 38). Der Rückgang des BIP und Anstieg der Arbeitslosenquote werden benannt. Das Multifonds-OP adressiert demnach „mehrere neuralgische Punkte“ (ebd.), die für die Krisenbewältigung und die grüne und digitale Transformation der Wirtschaft entscheidend sind.
- Für CARE bezieht sich das Programm darauf, dass die Aufnahme Geflüchteter „in eine Zeit angespannter öffentlicher Haushalte“ fällt (ebd., S. 42), wobei die Faktoren, die die öffentlichen Haushalte belasten, auch die wirtschaftliche Entwicklung gefährden (Energiepreise, Lieferketten).

Die vorliegende Evaluierung deckt damit zwei Bereiche des Multifondsprogramms mit grundlegend verschiedener inhaltlicher Zielrichtung ab (s. Abbildung 2.1).

Abbildung 1.1: Ausrichtung von REACT-EU und CARE im Multifondsprogramm



1.3 Struktur und Schwerpunkte der Förderung in Niedersachsen

Das niedersächsische Multifondsprogramm wurde mit Beschluss der Europäischen Kommission vom 6. August 2021 um insgesamt vier Prioritätsachsen zu REACT-EU ergänzt, je eine für EFRE und ESF sowie zwei weitere für die Technische Hilfe (die hier nicht weiter betrachtet werden). Die Möglichkeit, einen 100-prozentigen EU-Kofinanzierungssatz zu nutzen, wurde im Multifondsprogramm nicht gewählt.

Niedersachsen hat im Rahmen von CARE im Juli 2022 der Kommission einen weiteren Änderungsantrag zum OP vorgelegt, der am 3. Oktober 2022 von der Kommission genehmigt wurde. Durch die CARE-Änderung wurde eine weitere Prioritätsachse in das OP aufgenommen. Die hier eingesetzten Mittel stammen ausschließlich aus der zweiten Tranche der REACT-Mittel, die im Jahr 2022

eingepplant ist. Im Zuge der CARE-Änderungen wurden auch Mittel aus den beiden anderen inhaltlichen REACT-Achsen verschoben. Die CARE-OP-Änderung wurde von der Europäischen Kommission im Oktober 2022 genehmigt.

REACT-EU und CARE umfassen im OP förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 347,057 Mio. € (Tabelle 2.1)¹. Der finanzielle Schwerpunkt liegt in der PA 11, die aus EFRE-Mitteln finanziert wird und förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 329,987 Mio. € umsetzen soll.

Tabelle 1.1: Finanzmittel der REACT-EU-Prioritätsachsen im Multifondsprogramm

Prioritätsachse	EU-Mittel in €	Förderfähige Gesamtkosten in €
11 – EFRE – REACT-EU/CARE	194.183.078,00	322.986.813,00
12 – ESF – REACT-EU	7.000.000,00	10.640.000,00
15 – ESF – CARE	13.430.000,00	13.430.000,00
REACT-EU gesamt*	214.613.078,00	347.056.813,00

* ohne die beiden REACT-TH-Achsen

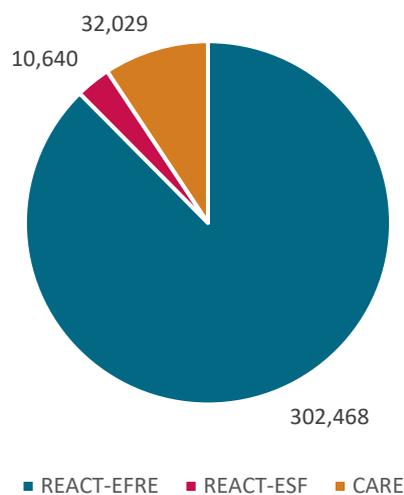
Die Maßnahmen des Programms sind aus programmtechnischen Gründen entlang der Prioritätsachsen nicht nach REACT-EU und CARE sortiert. In der Prioritätsachse 11 findet sich neben REACT-EU-Maßnahmen auch eine CARE-Maßnahme. Damit spiegelt die Prioritätsachsenstruktur nicht die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen wider. Für die Zwecke der Evaluierung werden daher im Weiteren die Maßnahmen abweichend von der Achsenstruktur nach REACT-EU- und CARE-Maßnahmen sortiert. Damit ergibt sich das in Abbildung 2.2 dargestellte Bild:

- Mit 313,108 Mio. € entfällt der weitaus größte Anteil des Budgets (mehr als 90 Prozent) auf REACT-EU, wobei hiervon wiederum der EFRE mit Abstand das meiste Budget trägt. Auf den ESF in REACT-EU entfallen geplante förderfähige Gesamtkosten von 10,640 Mio. €.
- Auf CARE entfallen in der Finanzplanung 32,029 Mio. € oder 9,3 Prozent der Mittel.

¹ Formal unterliegen die CARE-Mittel somit den selben Umsetzungsregeln wie REACT und sind im Verordnungssinne REACT-EU-Mittel, nur mit einem auf den neuen Zweck ausgeweiteten Einsatzspektrum. Da sich die zugrundeliegenden Problemlagen und damit auch die Ausrichtung der Förderung zwischen REACT-EU und CARE inhaltlich aber deutlich unterscheiden, sprechen wir in dieser Studie von den REACT-EU-Mitteln einerseits und den CARE-Mitteln andererseits.

Die Abbildung stellt die geplanten Budgets auf Maßnahmenebene dar. Gegenüber der auf PA-Ebene geplanten Mittelausstattung haben sich inzwischen Veränderungen ergeben, da zwischen Maßnahmen der PA 11 Budgets verschoben wurden, ohne dass hierfür eine OP-Änderung initiiert wurde. Wegen dieser Verschiebungen weicht die Gesamtsumme der Beträge in dieser Abbildung von dem oben nach OP-Finanzplan dargestellten Budget geringfügig ab. Im Weiteren wird mit den aktuelleren internen Planwerten der VB auf Maßnahmenebene gearbeitet, wenn Finanzplanbeträge betrachtet werden.

Abbildung 1.2: Budget REACT-EU und CARE

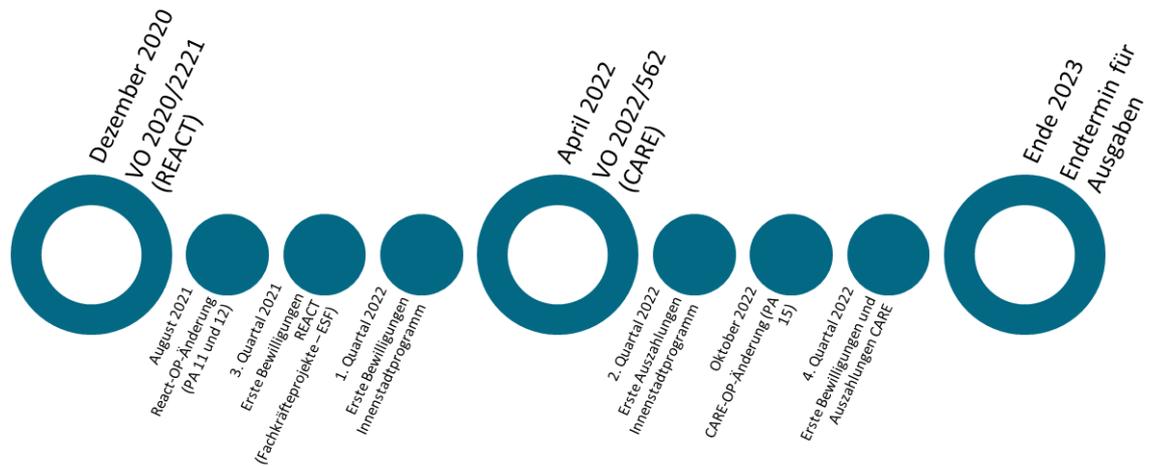


1.4 Umsetzung in engem zeitlichem Rahmen

Die Verordnung für REACT-EU wurde im Dezember 2020 verabschiedet, die für CARE im April 2022 (Abbildung 2.3). Die OP-Änderungen für REACT-EU und CARE wurden erst im August 2021 bzw. Oktober 2022 genehmigt. Erste Bewilligungen aus REACT-EU gab es im dritten Quartal 2021, aus CARE im vierten Quartal 2022. In der Förderperiode 2014 bis 2020 können Ausgaben abgerechnet werden, die bis 31. Dezember 2023 getätigt wurden. Für REACT-EU blieb damit ein Zeitraum etwa zweieinviertel Jahren für die Umsetzung, für CARE knapp eineinviertel Jahre.

In diesem Zeitraum mussten Anträge entwickelt, bewilligt, Projekte ausgewählt und umgesetzt werden. Im OP wurde zur Umsetzung von REACT-EU und CARE auf einige schon vorher im OP umgesetzte Instrumente zurückgegriffen, es wurden aber auch einige Maßnahmen neu eingeführt. Im Falle der neu eingeführten Maßnahmen mussten erst noch die Fördergrundlagen geschaffen, neue Verfahren etabliert und potenzielle Begünstigte informiert werden.

Abbildung 1.3: Zeitachse der REACT-EU- und CARE-Umsetzung

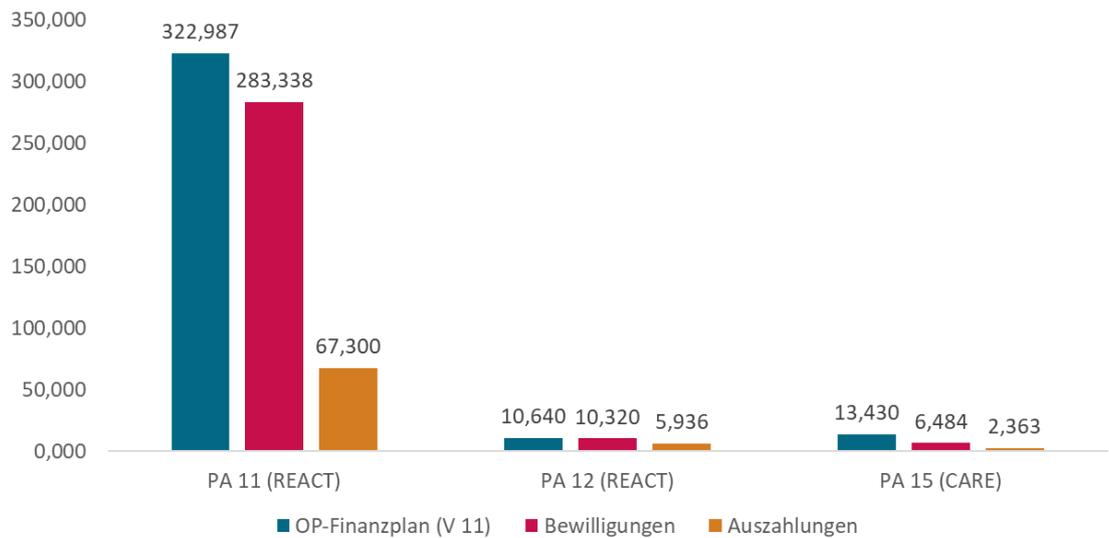


Durch die beiden OP-Änderungen stieg das Gesamtvolumen des OP von 2.207,517 Mio. € auf 2.563,951 Mio. € (jeweils förderfähige Gesamtkosten). Dies ist ein Anstieg um mehr als 16 Prozent. Damit muss ein erheblicher Anteil des OP-Budgets in den letzten Jahren der Förderperiode zusätzlich umgesetzt werden. Die Umsetzung und Abrechnung von REACT-EU und CARE ist eine Herausforderung für das Umsetzungssystem.

Der Evaluierung liegt der Datenstand zum 30. Juni 2023 zu Grunde. Vor dem Hintergrund des beschriebenen zeitlichen Rahmens ist es nicht überraschend, dass zur Jahresmitte 2023 die Umsetzung von REACT-EU und CARE bei weitem noch nicht abgeschlossen war (Abbildung 2.4). In keiner der drei Prioritätsachsen des OP, über die REACT-EU und CARE umgesetzt werden, waren zu diesem Zeitpunkt die Budgets vollständig bewilligt. Der Auszahlungsstand lag maximal bei 55,8 Prozent in der Prioritätsachse (PA) 12, in den anderen beiden Prioritätsachsen noch erheblich darunter.

Aktuell (Ende 2023) wird der Prozess der Aussteuerung des Programms von der Verwaltungsbehörde (VB) intensiv begleitet und gesteuert. Die Evaluierung wurde seit 2022 mit einem Schwerpunkt in der zweiten Jahreshälfte 2023 umgesetzt. Sie kann daher den Stand zum Ende 2023 nicht mehr abbilden und nicht darstellen, wie erfolgreich die Anstrengungen im Hinblick auf die vollständige Abrechenbarkeit der Mittel letztlich waren. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung im Dezember 2023 ist bereits absehbar, dass zur Abrechnung Flexibilitäten zwischen den Maßnahmen jeder Achse genutzt werden sollen. Es besteht auch ein gewisses Risiko, die REACT-EU- und CARE-Mittel nicht vollständig abrechnen zu können.

Abbildung 1.4: Bewilligungs- und Auszahlungsstände zum Stand 30. Juni 2023



1.5 Ausrichtung der Evaluierung und Struktur des Berichtes

Die vorliegende Evaluierung deckt die REACT-EU- und CARE-Förderung aus dem Multifondsprogramm Niedersachsens ab. Entsprechend der unterschiedlichen Ausrichtung von REACT-EU und CARE werden beide Programmbestandteile getrennt analysiert und bewertet.

- Der Schwerpunkt der Erhebungen liegt im Bereich REACT-EU. Hier wurde das „Sofortprogramm Perspektive Innenstadt“ vertiefend analysiert. Die weiteren REACT-EU-Maßnahmen sind bereits aus anderen Prioritätsachsen des Programms bekannt und wurden daher nicht vertiefend untersucht. Die Herangehensweise und Ergebnisse der REACT-EU-Evaluierung werden in Kapitel 3 dargestellt.
- Die Evaluierung von CARE untersucht zwei Maßnahmen vertiefend. Die Methoden und Ergebnisse werden in Kapitel 4 dargestellt.

Die Evaluierung erfolgte in Anlehnung an Ansätze der Theoriebasierten Evaluierung (siehe zum Beispiel Chen 1990, 2015; Weiss 1995, 1997; Mayne 2008; Leeuw 2012). Dabei werden Wirkungsmodelle und -theorien im Wesentlichen zur Strukturierung der Ergebnisse, in gewissem Umfang auch zur Identifizierung von Schwerpunktsetzungen genutzt. Konkretere Ausführungen zur Ausrichtung und zu den Methoden der Evaluierung finden sich zu Beginn der beiden Abschnitte zu REACT-EU und CARE.

Übergreifend werden in Kapitel 5 die wichtigsten Befunde zusammengefasst und Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen abgeleitet.

2 REACT-EU-Evaluierung

2.1 REACT-EU-Förderung in Niedersachsen

Durch die VO 2020/2221 (REACT-EU) wurde im Dezember 2020 in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie das Budget der Strukturfonds deutlich erhöht. Die Mittel „dienen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft“ (Art. 1, 1). Die beiden Fonds werden dabei mit unterschiedlichen Schwerpunkten eingesetzt (s. Textbox „Einsatzgebiete REACT-EU“).

Einsatzgebiete REACT-EU laut VO 2020/2221

- Im Rahmen des EFRE werden die Mittel aus REACT-EU in erster Linie zur Unterstützung von Investitionen in Produkte und Dienstleistungen für Gesundheitsdienste oder in soziale Infrastruktur, zur Unterstützung von KMU in Form von Betriebskapital oder Investitionsförderung, von Investitionen in Wirtschaftszweige mit hohem Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Unterstützung von Investitionen, die zum Übergang zu einer digitalen und grünen Wirtschaft beitragen, zur Unterstützung von Investitionen in Infrastruktur zur Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger und zur Unterstützung von wirtschaftlichen Stützmaßnahmen in den besonders von den am stärksten von der COVID-19-Krise betroffenen Wirtschaftszweigen abhängigen Regionen verwendet.
- Im Rahmen des ESF werden die Mittel aus REACT-EU in erster Linie zur Unterstützung des Zugangs zum Arbeitsmarkt verwendet, indem die Arbeitsplätze von Angestellten und Selbstständigen erhalten bleiben, unter anderem durch Kurzarbeitsregelungen, auch wenn diese Unterstützung nicht mit aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen kombiniert wird, es sei denn, das nationale Recht schreibt solche Maßnahmen vor. Mit den Mitteln aus REACT-EU werden die Schaffung von Arbeitsplätzen und hochwertiger Beschäftigung, insbesondere für Menschen in prekären Situationen, unterstützt und die Beschäftigungsmaßnahmen für junge Menschen im Einklang mit der verstärkten Jugendgarantie ausgeweitet. Die Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung und die Kompetenzentwicklung werden darauf ausgerichtet, den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft zu bewältigen.

Das niedersächsische Multifondsprogramm ist mit seinem REACT-EU-Einsatz auf die folgenden drei Zieldimensionen ausgerichtet:

- Die **Stärkung der Innenstädte**, Zielsetzung ist es, „die Innenstädte krisenfest zu machen, innovative Nutzungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen und die besonders betroffenen Branchen nachhaltig zu unterstützen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern“ (Niedersächsisches Ministerium für

Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 276). Ein großer Teil der EFRE-Mittel fließt in die hierzu neu eingerichtete Förderung aus dem „Sofortprogramm Perspektive Innenstadt!“. Mit 103,500 Mio. € EU-Mitteln sind 58,9 Prozent der insgesamt für REACT vorgesehenen EU-Mittel hier eingeplant (s. Tabelle 3.1). Zusammen mit einem relativ geringen Anteil nationaler Kofinanzierung aus überwiegend öffentlichen Quellen werden förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 115,000 Mio. € erwartet.

Tabelle 2.1: REACT-EU im Multifondsprogramm - Übersicht

		EU-Mittel	Förderfähige Gesamtkosten
11.30.1.1	Hochschulen und Forschungseinrichtungen	35,099	38,998
11.30.2.1	Produktive Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)	26,973	128,445
11.30.3.1	Erschließung, Ausstattung und Anbindung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastrukturen	10,013	20,025
11.30.4.1	Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“	103,500	115,000
EFRE		175,584	302,468
12.31.1.1	Weiterbildung in Niedersachsen (WiN)	2,178	4,378
12.31.2.1	Fachkräfteprojekte für die Region	2,663	3,303
12.31.3.1	Qualifizierung und Arbeit (Q&A)	2,160	2,960
ESF		7,000	10,640
GESAMT (ohne TH)		182,584	313,108

Quelle: interne Finanzplanungen der VB, eigene Berechnungen

- Weitere Instrumente werden zur **Stärkung der Innovation sowie des grünen und digitalen Wandels** eingesetzt. Hierbei handelt es sich durchgängig um Förderinstrumente, die bereits in anderen Teilen des Programms umgesetzt werden: In geringerem Umfang werden die bestehenden EFRE-Instrumente „Innovation durch Hochschulen“ aus der PA 1 (35,099 Mio. € EU-Mittel) sowie „einzelbetriebliche Investitionsförderung“ (26,973 Mio. € EU-Mittel) und „hochwertige wirtschaftsnaher Infrastruktur“ (10,013 Mio. €) aus PA 2 unterstützt. Private Kofinanzierung ist vor allem im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorgesehen. Dort übersteigt sie die eingesetzten EU-Mittel erheblich. Die erwarteten förderfähigen Gesamtkosten liegen damit höher als die für das Sofortprogramm Innenstadt (bei 187,468 Mio. €).
- Schließlich werden ESF-REACT Mittel auch zur **Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt** eingesetzt. Sie werden einerseits über die bereits bestehenden

Instrumente „Regionale Fachkräftebündnisse“ und „Weiterbildung in Niedersachsen“ (beide PA 6) sowie „Qualifizierung und Arbeit“ (PA 8) umgesetzt. Für die einzelnen ESF-Maßnahmen stehen zwischen 2,160 Mio. € und 2,663 Mio. € EU-Mittel bereit. Die förderfähigen Gesamtkosten liegen zwischen 2,960 Mio. € (Q&A) und 4,378 Mio. € (WiN). Für die Fachkräfteprojekte für die Regionen steht ein Budget in Höhe von 3,303 Mio. € zur Verfügung (förderfähige Gesamtkosten).

Mit diesen Maßnahmen werden drei Wirkungskanäle angesprochen, über die REACT-EU in Niedersachsen wirkt: die Stärkung der Innenstädte, die Förderung von Innovationen und einer grünen und digitalen Wirtschaft sowie die Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt.

Das „Sofortprogramm Perspektive Innenstadt“ ist gemessen am Fördermitteleinsatz das mit Abstand größte Instrument zur Umsetzung von REACT-EU. Es ist außerdem anlässlich REACT-EU neu in die Förderung aufgenommen worden und wurde noch nicht in einer anderen Evaluierung behandelt. Daher legt die Evaluierung hier einen Schwerpunkt (s. Kapitel 3.2).

Abbildung 2.1: Wirkungskanäle REACT-EU



Demgegenüber werden die Wirkungskanäle „Innovation / Grüne, digitale Wirtschaft“ und „Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt“ mit Instrumenten umgesetzt, die schon aus Förderung in anderen Prioritätsachsen des Programms grundsätzlich bekannt sind – auch wenn sie in REACT-EU mit etwas anderen Akzentsetzungen eingesetzt werden. Sie werden aber nicht vertiefend analysiert (siehe Kapitel 3.3).

2.2 Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“

Das Sofortprogramm Innenstadt wird über die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von kurzfristigen Maßnahmen gegen die Folgen der COVID-19-Pandemie in Innenstädten“ vom 3. August 2021 umgesetzt.

Die Förderung richtet sich laut Richtlinie an die Kommunen, die eine „erhebliche Betroffenheit von der COVID-19-Pandemie [...] aufweisen“. Mit der

Förderung „sollen die Krisenbewältigung sowie die grüne und digitale Transformation der Wirtschaft unterstützt werden. Die Kommunen sollen Maßnahmen umsetzen, die die Innenstadtgestaltung an neue, durch die COVID-19-Pandemie verursachte oder verstärkte Herausforderungen anpassen.“

Die Richtlinie richtet sich an die niedersächsischen Grund-, Mittel- und Oberzentren. Die Richtlinie sieht ein zweistufiges Antragsverfahren vor:

- In der ersten Stufe konnten Städte oder Verbände von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern Budgets für die Förderung aus dem Sofortprogramm Innenstadt beantragen. Es werden vier Budget-Cluster in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Städte unterschieden. Je nach Größe der Stadt variiert die Budgethöhe zwischen 345.000 € und 1,8 Mio. €. Die Kommunen konnten diese Budgets bis 15. Juli 2021 beantragen. Die Bescheide über die Zuteilung der Budgets wurden vom MB bis 7. September 2021 versendet.
- In einer zweiten Stufe konnten ab Oktober 2021 die einzelnen Vorhaben im Rahmen der bewilligten Budgets beantragt werden. Antragsteller konnten neben den Kommunen mehrheitlich kommunale Gesellschaften und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete juristische Personen sein. Gewerbliche Unternehmen waren nicht antragsberechtigt. Die Antragsbearbeitung lag bei der NBank. Das Mindestprojektvolumen lag für Studien und Konzepte bei 30.000 €, für investive Projekte bei 50.000 €. In einer ersten Antragsphase musste bis 31. März 2022 mindestens ein Vorhaben pro Stadt oder Verbund beantragt sein.

Die Förderrichtlinie umfasst ein breites inhaltliches Spektrum von Fördergegenständen. Die sechs Handlungsfelder (s. Textbox) sind in der Richtlinie durch jeweils drei bis fünf Unterpunkte untersetzt, die konkrete Fördergegenstände auflisten.

Handlungsfelder der Richtlinie im Programm „Perspektive Innenstadt!“

- 2.2. Konzepte und Strategien
- 2.3. Maßnahmen für leerstehende und/oder abgängige Immobilien
- 2.4. Handel und Dienstleistungen
- 2.5. Kultur, Freizeit und Tourismus
- 2.6. Natur und Klimaschutz
- 2.7. Verkehr und Logistik

Die Evaluierung des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ ist von zwei Erkenntnisinteressen geleitet:

Zum einen geht es darum, ein Verständnis über Verfahren und Programmschwerpunkte zu generieren. Hier werden vor allem die Verfahrensgestaltung, die Verteilung der Budgets und Maßnahmen auf die Kommunen im Land und auf die Handlungsfelder laut Richtlinie (RL) sowie die Einordnung der kommunalen Maßnahmen in den jeweiligen Kontext (Ausgangslage, andere Förderung) analysiert.

Evaluierungsfragestellungen bezogen auf die Verfahren

- Akteure: Wer stellt Anträge? Wer stellt Verbundanträge? Warum haben einige Kommunen keinen Antrag gestellt?
- Ausgangslage: Problemkontext/-wahrnehmung bezogen auf die Handlungsfelder (Konzepte/Strategien; Leerstand/Problemimmobilien; Handel/Dienstleistungen; Kultur/Freizeit/Tourismus; Umwelt/Klimaschutz; Verkehr/Logistik) bzw. das beantragte Handlungsfeld und Unterstützungsbedarf.
- Fördergegenstand: Was wird beantragt, wie werden die sechs Handlungsfelder angenommen? Inwieweit sind die Projekte spezifisch für die Förderung entwickelt worden? Welche Innenstadtbereiche sollen profitieren (Geschäftsstraßen, Marktplätze, Grünanlagen) und inwieweit handelt es sich um Kulissen der Bund-Länder-Städtebauförderung?
- Antragstellung: Welche Herausforderungen waren bei der Antragstellung zu meistern? Wie beeinflusst der knappe Zeitrahmen die Auswahl der Maßnahmen?
- Wie ist das Verfahren aus Sicht der Fördermittelnehmer in die Förderlandschaft eingebunden? Gibt es Probleme mit der Vermeidung von Doppelförderung/Doppelantragstellung?
- Wie wird das zweistufige Verfahren (erst virtuelles Budget, dann konkrete Projektskizzen) von den Fördermittelgebern und -nehmern bewertet?

Zum anderen geht es darum, Ergebnisse (und soweit möglich Wirkungen) des Programms zu dokumentieren und zu bewerten. Ein zweiter Fragenblock bezieht sich daher auf die Analyse der Umsetzungsverläufe in den Kommunen und die Bewertung von Ergebnissen und (erwarteten) Wirkungen des Programms im Hinblick auf den Umgang mit/ die Abfederung der Auswirkungen von Coronafolgen in den einzelnen Handlungsfeldern.

Evaluierungsfragestellungen bezogen auf Ergebnisse und Wirkungen

- Welche Herausforderungen werden durch das Output und die Ergebnisse der Förderung adressiert? Welche Aspekte davon sind Corona-spezifisch? Wie ordnen sie sich den sechs Handlungsfeldern und den untergeordneten Fördergegenständen zu? Lassen sich typische Maßnahmenbündel identifizieren?
- Welche Cluster lassen sich in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsmaßnahmen benennen? Gibt es dabei handlungsfeldübergreifende Bezüge (bspw. CO₂-Reduktion durch bauliche Maßnahmen; CO₂-Bindung durch Begrünung; Klimaanpassung durch Entsiegelungsmaßnahmen)?
- Welche Ergebnisse und Wirkungen werden von Seiten der Kommunen erwartet?
- Welche Ergebnisse (und Wirkungen) erzielt die Förderung - mit Blick auf die Handlungsfelder der Richtlinie im Überblick und in der Kombination von Maßnahmen (typische Maßnahmenbündel) - in ausgewählten Kommunen (bzw. Gruppen von Kommunen)?
- Wie steht die EFRE-Förderung im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten, insbesondere der Städtebauförderung?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Gelingen der Umsetzung, welche stellen Hürden dar?

Forschungsdesign

Die Evaluierung des Sofortprogramms Innenstadt beruht auf zwei zentralen Elementen:

- Sie wird als theoriebasierte Evaluierung unter Nutzung eines Wirkungsmodells durchgeführt.
- Sie wird in zwei Phasen durchgeführt: In Phase 1 werden die auf die Verfahren und Programmschwerpunkte zielenden Fragen bearbeitet. In einer zweiten Phase werden die Fragen zu Ergebnissen und erste Wirkungen analysiert.

Die Analysen zu Phase 1 wurden 2022 durchgeführt, die Phase 2 wurde 2023 umgesetzt.

Arbeitsschritte und Methoden

Zur Beantwortung der Forschungsfragen kommt eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden der sozialwissenschaftlichen Forschung zum Einsatz, die sowohl eine Breitenanalyse aller Projekte als auch eine Tiefenanalyse im Rahmen von Fallstudien einbeziehen. Die Methoden werden im Sinne eines Mixed-Methods-Ansatzes kombiniert und aufeinander bezogen.

Ausgewertet wurden die vom Referat MB 101 zur Verfügung gestellten Daten zur Antragstellung sowie die Daten zur Maßnahme 11.30.4.1 aus dem Monitoringsystem der NBank. Die wesentliche empirische Quelle der Breitenanalyse sind die Ergebnisse von zwei Online-Befragungen von 205 antragstellenden Kommunen. Die Beteiligung war sehr hoch (s. Tabelle 3.2). An der Befragung in Phase 1 im Mai/Juni 2022 beteiligten sich 148 Kommunen, was 72% entspricht. An der Befragung in Phase 2 im März/April 2023 waren es 156 Kommunen, was sogar 76% entspricht.

Tabelle 2.2: Beteiligung der Programmkommunen an den Online-Befragungen

Cluster (Einwohnerzahl)	Kommunen gesamt	Online befragt (mind. ein Projektantrag zum 31.03.2022)	An Befragung 1 teilgenom- men und aus- gewertet	An Befragung 2 teilgenom- men und aus- gewertet	Anteil [%] aus- gewertete an Befragten der Befragung 1	Anteil [%] Ausgewertete an Befragten der Befragung 2
Cluster 1 (> 65.000)	12	12	9	11	75,0	91,7
Cluster 2 (40.000 bis u. 65.000)	21	19	14	14	73,7	73,7
Cluster 3 (25.000 bis u. 40.000)	34	34	24	23	70,6	67,6
Cluster 4 (10.000 bis u. 25.000) ohne KV	204	128	95	98	74,2	76,6
Cluster 4 KV (10.000 bis u. 25.000)	68 ²	12	6	10	50,0	83,3
GESAMT	339³	205	148	156	72,2	76,1

Quelle: IfS

Zur Vertiefung der Beschreibung der Ausgangslagen und Projektideen wurden in Phase 1 vom Auftraggeber übermittelte Budget- und von der NBank weitergegebene Projektanträge aus 13 Kommunen einbezogen. In Phase 2 wurden zwölf Fallstudien durchgeführt, davon sieben vertieft (s. Tabelle 3.3). Für Fallstudien ausgewählt wurden Kommunen aller vier Cluster und aus den Einzugsbereichen aller Ämter für regionale Landesentwicklung, inhaltliche Kriterien für die Auswahl waren u. a. Erkenntnismöglichkeiten zu allen Fördergegenständen der Richtlinie und entsprechend zur Erreichung der verschiedenen Ziele des Programms sowie die Einbeziehung unterschiedlicher Akteurskonstellationen. Im Rahmen der Fallstudien erfolgten Dokumentenauswertungen der Anträge und Zuwendungsbescheide sowie weiterer Unterlagen bzw. Beschreibungen auf den Internetseiten der Städte und Gemeinden. Mit den Verwaltungen der

² Als Grundgesamtheit gibt es 137 kleinere Kommunen in im Verbund Anträge einreichen konnten. Die Grundgesamtheit möglicher Verbund-Kommunen lässt sich mit 50 Prozent (68 Kommunen) nur ungenau beschreiben, u. a. da einige kleinere Kommunen sich zu dritt hätten zusammenschließen müssen, um über 10.000 Einwohner zu kommen. Es steht hier also für eine Annäherung.

³ Auch diese Grundgesamtheit ist eine rechnerische Annäherung und setzt sich zusammen aus 271 Kommunen plus 68 Kommunalverbände.

Kommunen wurden leitfadengestützte Interviews geführt, häufig als Gruppeninterviews mit mehreren eingebundenen Stellen oder im Rahmen mehrerer Einzelinterviews. In den Vertiefungsstudien wurden, sofern es angesichts der Projektkonstellation sinnvoll war, Interviews mit weiteren Akteuren und Bereisungen durchgeführt.

Tabelle 2.3: Übersicht der Fallstudien

Lfd. Nr.	Kommune	Cluster	Anzahl Projekte	Fördergegenstände laut Richtlinie (Beschreibungen siehe)
1	Stadt Achim	3	6	2.4.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.6.1, 2.7.3
2	<u>Bakum-Visbek-Goldenstedt (KV)</u>	4	6	2.3.4, 2.5.2
3	Stadt Braunschweig	1	19	2.2.1, 2.2.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3, 2.6.1
4	Samtgemeinde Elbtalaue	4	3	2.2.3, 2.3.4, 2.5.2
5	Landeshauptstadt Hannover	1	3 ⁴	2.2.2, 2.7.2, 2.7.5
6	Hansestadt Lüneburg	1	13	2.2.1, 2.2.3, 2.3.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.6.1, 2.6.2, 2.7.1
7	<u>Moringen- Hardegsen (KV)</u>	4	5	2.2.1, 2.5.2
8	Stadt Nordhorn	2	12	2.2.1, 2.2.2, 2.4.2, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3, 2.6.2
9	Samtgemeinde Spelle	4	5	2.2.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.2
10	Stadt Stadthagen	4	1	2.2.1
11	Stadt Winsen (Luhe)	3	9	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.3.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.7.3
12	Stadt Wolfenbüttel	2	16	2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.2, 2.5.3, 2.7.5

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Antragsunterlagen. Fett hervorgehoben sind die Kommunen, die mit ergänzenden Interviews mit weiteren Akteuren und/oder Bereisungen vertiefend betrachtet wurden.

Als weiterer methodischer Baustein erfolgten jeweils in Phase 1 und 2 leitfadengestützte Video-Interviews mit dem zuständigen Fachreferat des MB, der Verwaltungsbehörde EFRE/ESF+ und der NBank. In Phase 1 erfolgten ergänzend Telefoninterviews unterschiedlicher Länge zu ausgewählten Sachverhalten mit fünf Kommunen und einem Amt für regionale Landesentwicklung (ArL). In Phase zwei wurde ein Interview zur Einschätzung der Ergebnisse und Wirkungen des Programms mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund und dem Niedersächsischen Städtetag durchgeführt.

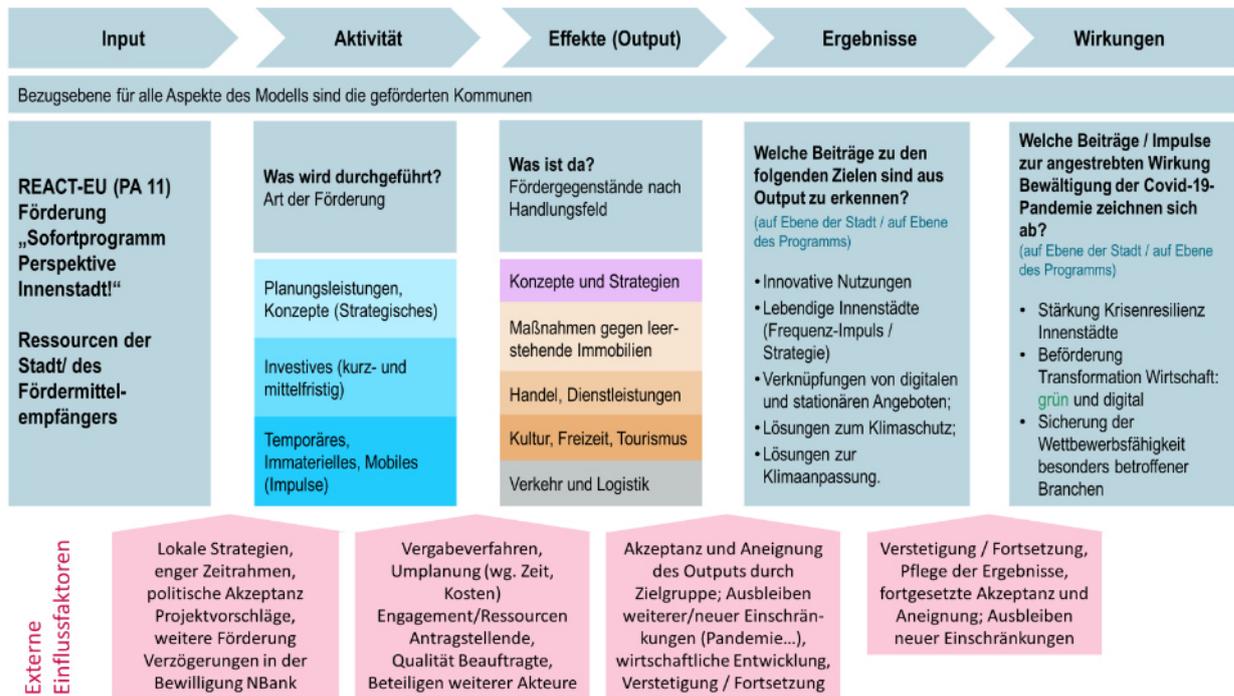
Wirkungsmodell

Die Struktur des mit dem Evaluierungskonzept vorgeschlagenen Wirkungsmodells ist an die des Theory-of-Change-Modells angelehnt. Es beinhaltet die Säulen Input, Aktivität, Output, Ergebnisse und Wirkungen. Darüber hinaus werden externe Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren dargestellt, die

⁴ Für die Fallstudie zur Landeshauptstadt Hannover wurden Interviews zu drei ausgewählten Projekten geführt, deren Fördergegenstände in anderen Kommunen nicht oder nur selten ausgewählt wurden. Insgesamt wurden in Hannover zehn Projekte bewilligt.

verdeutlichen, dass es keine unmittelbare kausale Beziehung zwischen den Elementen gibt, sondern dass die Prozesse, die ablaufen müssen, um vom Input zur Wirkung zu kommen, wesentlichen Einfluss haben und Teil der Betrachtung sind. Während die Struktur des Wirkungsmodells feststeht, wurden die Inhalte der Säulen und die benannten Faktoren im Laufe der wissenschaftlichen Begleitung unter Einbeziehung der Hinweise und Ergebnisse aus Fallstudien und Interviews angepasst.

Abbildung 2.2: Auf Basis der Auswertung angepasstes Wirkungsmodell



Quelle: IFS

Als „**Input**“ (links im Modell, **Abbildung 3.2**) gilt die Förderung aus dem „Sofortprogramm Perspektive Innenstadt!“ sowie die Ressourcen, die die Städte/Fördermittelempfänger einbringen. Dazu gehören insbesondere die personellen Ressourcen.

Die Säule „**Aktivitäten**“ ist in „Arten von Maßnahmen“ gegliedert, in denen Fördergegenstände ähnlichen Charakters geclustert sind. Die Herleitung der Gruppen berücksichtigt inhaltliche Schwerpunkte der Projekte ebenso wie mit den Fördergegenständen verbundene, strategische und zeitlich orientierte Prioritätensetzungen der Kommunen bei der Antragstellung. Handlungsfeldübergreifend wurden aus den Fördergegenständen die folgenden drei „Arten von Maßnahmen“ gebildet: „Strategisch weiterentwickelnd“, „kurz- und mittelfristig Aufenthaltsqualität stärkend“, sowie „Impuls gebend“ (für die Herleitung und ausführliche Darstellung s. Kapitel 3.2.3, Abschnitt „Auswertung der inhaltlichen Umsetzung“).

In der Säule Effekte („**Output**“) steht die Frage „Was ist da?“ im Mittelpunkt, d. h. es wird erfasst, ob Konzepte und Gutachten vorliegen, Bürgerbeteiligungen durchgeführt wurden, Pop-Up-Nutzungen entstanden sind etc. Output-

Indikatoren lassen sich in der Regel in einer Querauswertung (auch quantitativ) beschreiben. Die Gliederung orientiert sich an den in der Richtlinie dargestellten Handlungsfeldern und den ihnen zugeordneten Fördergegenständen, denn von Interesse ist der thematische Bezug, z. B. auf Gebäude (HF 2.3) oder Einzelhandel und Dienstleistung (HF 2.4), wie er in der Richtlinie formuliert wurde.

Hinweise auf **Ergebnisse**, die zur Erreichung der Wirkungen beitragen können, gibt das OP mit dem Verweis „neue und innovative Nutzungen und Konzepte für die Innenstädte zu finden, auch Lösungen zur Revitalisierung und zur Klimafolgenanpassung“. In der Richtlinie wird auf „Nutzungsformen und Nutzungsmischungen, die die Innenstädte lebendiger machen, sowie Verknüpfungen von digitalen und stationären Angeboten und Lösungen zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung“ abgestellt. Als Schlagworte für das Wirkungsmodell wurden die Begriffe „innovative Nutzungen“, „lebendige Innenstädte“, „Verknüpfungen von digitalen und stationären Angeboten“, „Lösungen zum Klimaschutz“, „Lösungen zur Klimaanpassung“ aufgenommen. Im Laufe der Evaluierung wurde herausgearbeitet, welches Verständnis bspw. mit den abstrakten Begriffen „lebendige Innenstädte“, „innovative Nutzungen“ verbunden wird:

- **Lebendige Innenstädte:** Mit dem Begriff der Lebendigkeit wird in erster Linie verbunden, dass die Innenstadt (öffentliche Räume, Geschäfte und andere Nutzungen) hoch frequentiert ist und dass Menschen verweilen. Nachgeordnet wurde auch auf belebte Erdgeschosse/Ladenlokale (kein Leerstand) verwiesen. Grundsätzlich lassen sich Ergebnisse unterscheiden, die einem Impuls für die Frequenzerhöhung liefern und solche, die (längerfristige) Strategien für die Erhöhung der Frequenz entwickeln. Diese Unterscheidung treffen auch viele Fallstädte selbst.
- **Innovative Nutzungen:** Der Begriff der Innovation ist für die Gesprächspartner immer schwer zu fassen. Als innovative Nutzungen wurden einerseits auf in der jeweiligen Innenstadt zuvor noch nicht durchgeführte temporäre Nutzungen im Rahmen von Veranstaltungen (z. B. Rollschuhdisco Braunschweig, Instagram-Christmas-Lounge Wolfenbüttel) genannt. Andererseits wurden temporäre (Pop-Up) Nutzungen von leerstehenden Ladenlokalen darunter gefasst (z. B. „Pop-Up-Bildung - #WIR in der Innenstadt“ der VHS Lüneburg), sowie die Schaffung kultureller (Vernetzungs-/Wissens-)Angebote, bspw. WOW WissensOrt Wolfenbüttel, aber auch (die Planung von) Community Work-Spaces.

Die **Wirkungen** (rechts im Modell) stehen im Zusammenhang mit den Zielen des Programms. „Mit den REACT-EU-Mitteln soll ein Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, zur Stärkung der Krisenresilienz und zur Beförderung des notwendigen Wandels zu einer grüneren und digitalen Wirtschaft geleistet werden“ heißt es im OP, und weiter: „Zielsetzung ist es, die Innenstädte krisenfest zu machen, innovative Nutzungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen und die besonders betroffenen Branchen nachhaltig zu unterstützen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern“ (OP S. 275). In der RL heißt es: „Mit den Mitteln sollen Krisenbewältigung sowie die grüne und digitale Transformation der Wirtschaft unterstützt werden“. Als Schlagworte für eine angestrebte Wirkung wurden für das Wirkungsmodell folgende Begriffe extrahiert und ihr Verständnis im Laufe der Evaluierung im Dialog mit den Programmverantwortlichen wie folgt geklärt:

- Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Die Pandemie wird als Verstärker einer bereits länger andauernden Transformation bzw. eines Strukturwandels begriffen. Die Pandemie hat in einigen Städten aber auch dafür gesorgt, dass die Innenstädte in der Wahrnehmung der Bevölkerung negativ besetzt wurden. Zudem wird beschrieben, dass durch die Regelungen im Rahmen der Pandemie das Vertrauen von Gewerbetreibenden und der Bevölkerung in Politik und Verwaltung in Mitleidenschaft gezogen wurde. Unter „Bewältigung der COVID-19-Pandemie“ werden demzufolge sowohl die direkt der Pandemie zuzuordnenden Auswirkungen als auch die Verstärkung von bereits bestehenden Problemen gefasst. Die COVID-19-Pandemie selbst war zum Zeitpunkt der Umsetzung der meisten Maßnahmen bereits keine Bedrohung mehr. Insofern ging es immer um die Bewältigung der Effekte und Auswirkungen.
- Die Stärkung der Krisenresilienz/Krisenfestigkeit der Innenstädte als Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Im Verständnis von Krise unterscheiden die Projekt- und Programmverantwortlichen die Dimension der Krise, die nichts mit Corona zu tun hat, wie die Klimakrise, und die Krise, die durch Corona offensichtlich geworden ist, wie die fehlende Nutzungsmischung und einseitige Ausrichtung der Innenstädte auf Einzelhandel und Konsum. Einige Projektverantwortliche unterstreichen, dass Krisenresilienz ein ambitioniertes Ziel ist und dass das Sofortprogramm in einer sehr begrenzten Zeit dazu lediglich einen Impuls leisten kann.
- Die Beförderung des Wandels bzw. der Transformation zu einer grünen und digitalen Wirtschaft als Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Aus Sicht der Programmverantwortlichen wird durch verbesserte Aufenthaltsqualität und lebendige Innenstädte ermöglicht, dass ansässige Unternehmen von höherer Frequenz profitieren und zu einem Wandel zu einer grünen und digitalen Wirtschaft beitragen. In Bezug auf das „grün“ geht die Notwendigkeit von Maßnahmen nicht auf die COVID-19-Pandemie, sondern die Klimakrise zurück, die Notwendigkeit, einen digitalen Wandel der Wirtschaft zu schaffen, ist besonders durch die Pandemie sichtbar geworden.
- Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen als Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Dieses Ziel war für die Projektverantwortlichen am wenigsten realistisch durch das Sofortprogramm zu erreichen. Branchenspezifische Unterstützungen standen in den Projekten nicht im Fokus. Gleichwohl wirken sich Projekte zur Erhöhung der Frequenz und Konsumlaune in der Innenstadt indirekt positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit aus.

Durch die Interviews wurde geklärt, dass mit der Krisenbewältigung nicht ausschließlich auf die COVID-19-Pandemie abgestellt wurde. Vielmehr wurde ein weitergehender Wandel der Wirtschaft adressiert, dessen Auswirkungen sich räumlich in den Innenstädten zeigen. Die im OP gegebenen Hinweise, dass mit dem Programm Herausforderungen in Angriff genommen werden können, die sich bereits vor der COVID-19-Pandemie abgezeichnet haben und die die Gefahr bergen, dass „sich die Strukturen in den Innenstädten dauerhaft negativ verändern“, passten zu den in den Städten wahrgenommenen Herausforderungen.

Ein besonderer Schwerpunkt wird in der theoriebasierten Wirkungsanalyse auf die **externen Einflussfaktoren** und Rahmenbedingungen gelegt, die hemmend, moderierend oder begünstigend darauf wirken, dass die „Wirkungskette“ von Input über Aktivitäten zu Output, Ergebnissen und Wirkungen abläuft. In dem Wirkungsmodell sind diese Faktoren für die jeweiligen Schritte im unteren Bereich dargestellt.

- Vom Input zur Aktivität: Bereits in der ersten Phase der Evaluierung (Untersuchung des Antragsverfahrens bis zur Bewilligung) wurde deutlich, dass die Verzögerung in der Bewilligung durch die NBank ein Faktor war, der hemmend zwischen Input und dem Start der Aktivitäten stand. In einer Reihe von Fällen sorgte der enge Zeitrahmen dafür, dass Projekte zurückgezogen wurden, d. h. die Aktivitäten wurden nicht gestartet. Die Erhebungen haben gezeigt, dass unterschiedliche lokale Strategien dafür sorgten, dass bspw. nur eine Art von Maßnahme durchgeführt wurde (Stadthagen Fokus ausschließlich auf Konzept) oder ein bestimmter Mix. Der enge Zeitrahmen beeinflusste, dass viele Fördernehmer scheuten, investive größere Projekte zu beantragen, deren Fertigstellung ggf. nicht im Zeitrahmen zu leisten gewesen wäre. Immer spielte eine Rolle, politische Gremien in kurzer Zeit zu überzeugen. Darüber hinaus war bestimmend, welche weiteren Fördermöglichkeiten lokal bereits genutzt wurden, welche lokalen „Förderlücken“ mit dem Sofortprogramm geschlossen werden konnten und inwieweit das Programm für Impulse genutzt wurde, weil bereits Aussicht auf eine Folgeförderung zur Fortführung bestand (bspw. durch die Programme „Resiliente Innenstädte“ und „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ – ZIZ).
- Von der Aktivität zum Output: Zu externen Faktoren, die beeinflussen, inwieweit mit den Aktivitäten das angestrebte Output erreicht wird, gehören erfolgreiche oder scheiternde Vergabeverfahren, notwendige Umplanungen wegen Unvorhersehbarem, Kostensteigerungen und Zeitdruck; die Möglichkeiten der Vorfinanzierung bei privaten Antragstellenden, das Engagement und die Priorisierung der Projekte durch die Antragstellenden. Zudem spielt die Qualität der Leistungen, die Beauftragte abliefern, eine Rolle. Insbesondere bei Konzepterstellung beeinflusst sie, wie Bürgerinnen und Bürger sowie weitere Zielgruppen erreicht und beteiligt werden.
- Vom Output zum Ergebnis: Zu den notwendigen Rahmenbedingungen für die Frequenzsteigerung gehört hier, dass die geschaffenen Angebote durch die Zielgruppen akzeptiert werden und die Aneignung zur Lebendigkeit der Innenstädte führt. Dafür war im Umsetzungszeitraum hilfreich, dass es keine weiteren Pandemie-Beschränkungen gab und keine Unwetterereignisse o. ä. als externe Faktoren der Ergebnisreichung im Wege standen. Schwieriger ist, dass viele Haushalte durch die wirtschaftliche Situation und die Inflation wenig Kaufkraft haben und es allgemein eine gedämpfte Konsumstimmung gibt. Eine Rolle spielt auch, inwieweit die Fördergegenstände durch ergänzende Maßnahmen außerhalb der Förderung flankiert werden konnten bzw. ob sie z. B. als Bausteine in einer bereits vor dem Programmstart entwickelten Strategie für die Stärkung der Innenstadt eingebettet werden konnten.
- Vom Ergebnis zur Wirkung: Insgesamt ist mit Blick auf die Wirkungen einzuschränken, dass die Maßnahmen zum Zeitpunkt der Evaluierung erst kurze Zeit abgeschlossen waren, einige große investive Maßnahmen befanden sich

noch in der Umsetzung, weil sich die Fertigstellung verzögerte. Da sich die Frage nach eingetretenen Wirkungen nur ansatzweise beantworten lässt, wurden sich abzeichnende Wirkungen als Wirkungsdimension einbezogen. Externe Faktoren, die eine Rolle spielen, um von Ergebnissen zu nachhaltigen Wirkungen zu kommen, hängen insbesondere davon ab, wie es gelingt, die Ergebnisse zu verstetigen, z. B. temporäre Lösungen in dauerhafte zu überführen (von der Zwischennutzung zur dauerhaften Nutzung). Inwieweit investive Maßnahmen wie Pflanzungen und Stadtmöbel nachhaltig eine Wirkung entfalten, hängt zudem wesentlich von der Pflege ab. Darüber hinaus üben auch nicht zu beeinflussende Ereignisse im Bereich Wirtschaft, Gesundheit, Wetter und Klima einen Einfluss aus. Für die Wirkung der Konzepte ist entscheidend, dass die darin verankerten Maßnahmen umgesetzt werden. Das hängt von politischer Unterstützung und meist auch dem erfolgreichen Einwerben von Folgeförderungen ab.

2.2.2 Kontext und Ausgangssituation

Förderpolitisches Umfeld

Der Wandel der Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren gewinnt als Thema der Stadtentwicklung seit vielen Jahren an Bedeutung. Alle Kommunen sind – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – mit dem Strukturwandel im Einzelhandel konfrontiert. Dieser hat vielerorts eine Zunahme von Leerstand und Sanierungsstau an den Gebäuden und in den öffentlichen Stadträumen der Innenstadtlagen bedingt. Gleichwohl ist die Zukunft des Einzelhandels nicht die einzige Herausforderung. Auch Veränderungen von Strukturen in der Arbeitswelt, z. B. des Verhältnisses von Arbeit und Freizeit, und damit verbundene neue Anforderungen an Immobilien und öffentliche Räume spielen eine wichtige Rolle. Die verstärkte Mischung von Funktionen (u. a. Gewerbe, Wohnen, Gastronomie, Tourismus) und die Einbeziehung einer größeren Bandbreite von Akteuren in der Weiterentwicklung der Innenstädte bzw. Stadt- und Ortsteilzentren ist eine anspruchsvolle Aufgabe für die Kommunen. In ländlichen Räumen stellen die Siedlungserweiterungen an den Ortsrändern sowie der demografische Wandel häufig weitere spezifische Herausforderungen für die zukünftige Entwicklung der Ortskerne dar.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden den Kommunen unter anderem mit dem Bund-Länder-Programm „Lebendige Zentren“ innerhalb der Städtebauförderung (bis 2019 „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“) Fördermittel von Bund und Ländern bereitgestellt. Auch auf der Landesebene gab es immer wieder Initiativen, mit denen häufig kleinere Projekte aus verschiedenen Themenbereichen der Innenstadtentwicklung gefördert wurden (z. B. die „Innenstadtoffensive“ in Hessen). In Niedersachsen ist vor allem das Programm „Zukunftsräume“ zu nennen, das die Stärkung von Grund- und Mittelzentren im ländlichen Raum in den Blick nimmt. Eine wichtige Rolle bei der Bearbeitung des Themas nimmt zudem die Vernetzung von Städten auf Landesebene⁵ oder auf regionaler Ebene⁶ ein. Auch im Rahmen des EFRE wurde bereits in der

⁵ z. B. seit 2008 im „Netzwerk Innenstadt NRW“ von 172 nordrhein-westfälischen Klein-, Mittel- und Großstädten, seit 1992 die „Arbeitsgemeinschaft Städte mit historischen Ortskernen des Landes Brandenburg“ mit 31 Mitgliedsstädten

⁶ z. B. seit 2013 das „Fachwerk Fünfeck“ als gemeinsames Projekt von fünf Mittelzentren in Südniedersachsen

letzten Förderperiode die nachhaltige Stadtentwicklung in einigen Ländern gefördert (bspw. in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern), allerdings nicht mit einem direkten Ziel der Innenstadtentwicklung.

Dass die Corona-Pandemie einschneidende Folgen für die Innenstädte haben und als „Trendbeschleuniger“ (Anders et.al. 2020) wirken würde, zeichnete sich nach den Erfahrungen aus dem ersten „Lockdown“⁷ ab März 2020 bereits im Sommer desselben Jahres ab. Da sich dadurch die Herausforderungen weiter verschärft hatten, legten einige Länder eigene Förderprogramme auf. So wurde z. B. in Nordrhein-Westfalen im Juli 2020 ein „Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren“ gestartet, das zunächst einen Umfang von 70 Mio. € hatte, später noch um 30 Mio. € erhöht wurde.

Mit der REACT-Förderung bot sich auch für das Land Niedersachsen die Möglichkeit, auf die Folgen der Corona-Pandemie für die Stadtentwicklung zu reagieren. Die Federführung für die Ausarbeitung der Richtlinie, die in sehr kurzer Zeit erfolgen musste, lag beim MB. Als Grundlage wurden zunächst Themen und Handlungsfelder aus dem Stand der Überlegungen zum Programm „Resiliente Innenstädte“ übernommen. Zu Konzeption und Inhalten des Programms erfolgten Abstimmungen mit MU, mit dem Ministerium für Inneres und Sport (MI) und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW). Nicht zuletzt dadurch, dass mehrere Ressorts Themen in die RL einbrachten, ist sie breit aufgestellt.

Etwas zeitversetzt startete auch der Bund im Sommer 2021 sein Programm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“, mit dem Städte und Gemeinden bis 2025 modellhaft bei der Erarbeitung von innovativen Konzepten und Handlungsstrategien unterstützt werden und deren Umsetzung gefördert wird. Auch hier wird auf Herausforderungen und Chancen der anstehenden Transformationsprozesse verwiesen. Dadurch bot sich auch für die niedersächsischen Kommunen eine weitere Fördermöglichkeit. Sie wurde von 25 Kommunen genutzt, die Fördermittel in Höhe von insgesamt ca. 22,4 Mio. € beantragt haben. Darunter sind zwei Kommunen (Essen (Oldenburg) und Seevetal), die keinen Antrag im Sofortprogramm stellten.

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 soll in Niedersachsen nach EU-Vorgabe ein Anteil von 8 Prozent (61,5 Mio. €) für die nachhaltige Stadtentwicklung genutzt werden. Dafür entwickelte das MB Überlegungen für das Programm „Resiliente Innenstädte“. In diesem Programm wurden 2022 15 Kommunen (Oberzentren und Mittelzentren) ausgewählt. .

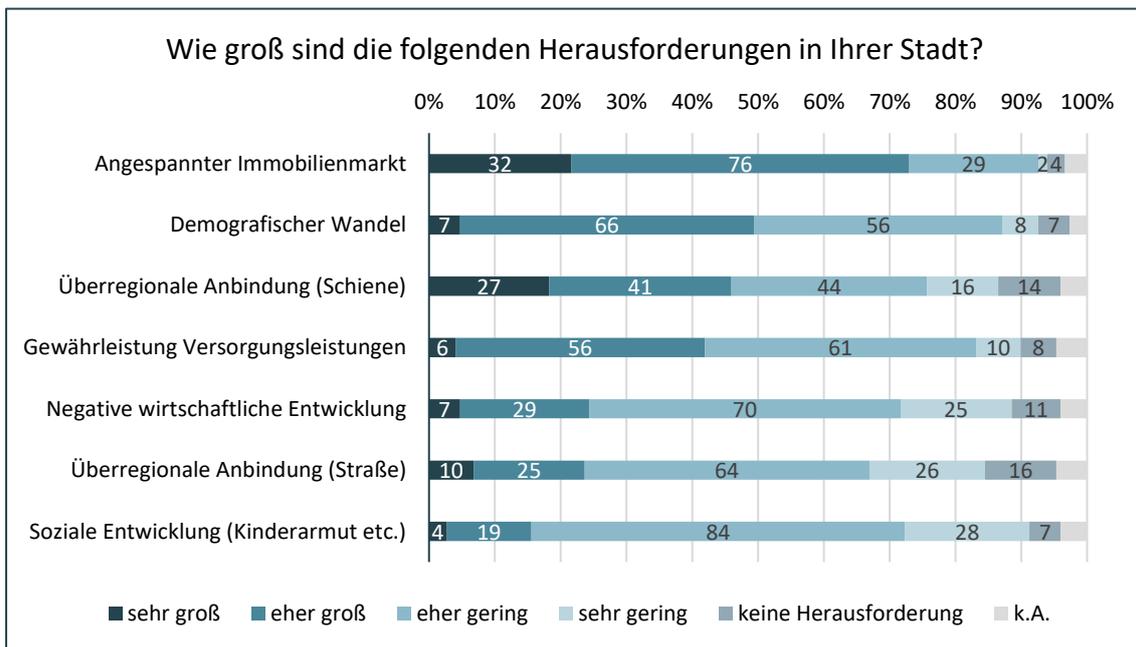
Ausgangssituation: Problemwahrnehmung und Herausforderungen in den Kommunen

Die Herausforderungen der Innenstadtentwicklung sind immer eng verzahnt mit der Situation der jeweiligen Kommune insgesamt. Die Auswertung der Online-Befragung zeigt, dass der angespannte Immobilienmarkt mit stark steigenden Mieten in 73 Prozent der teilnehmenden Kommunen als „sehr große“ oder

⁷ Wie genau die Folgen, auch der weiteren „Lockdowns“, sich langfristig gestalten werden, wird derzeit noch untersucht (vgl. z. B. die laufenden Forschungsprojekte des BBSR zu den Auswirkungen auf öffentliche Räume, Beteiligungsprozesse oder den Einzelhandel).

„eher große“ Herausforderung angesehen wird. In einigen Fallstudieninterviews wurde dies mit dem größeren Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahre in Verbindung gebracht. Damit besteht ein gewisser Kontrast zum demografischen Wandel und/oder Bevölkerungsrückgang, den 49 Prozent der teilnehmenden Kommunen als „sehr große“ oder „eher große“ Herausforderung betrachten. Für die Kommunen stellen sich damit insbesondere Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und resultierende Ansprüche am Wohnungsmarkt als herausfordernd dar. Bemerkenswert ist aber auch, dass 42 Prozent die Gewährleistung der (zentralörtlichen) Versorgungsleistungen als herausfordernd ansehen. Eine negative wirtschaftliche Entwicklung oder soziale Entwicklung wurde deutlich seltener als große Herausforderung genannt.

Abbildung 2.3: Herausforderungen in den Programmstädten⁸



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

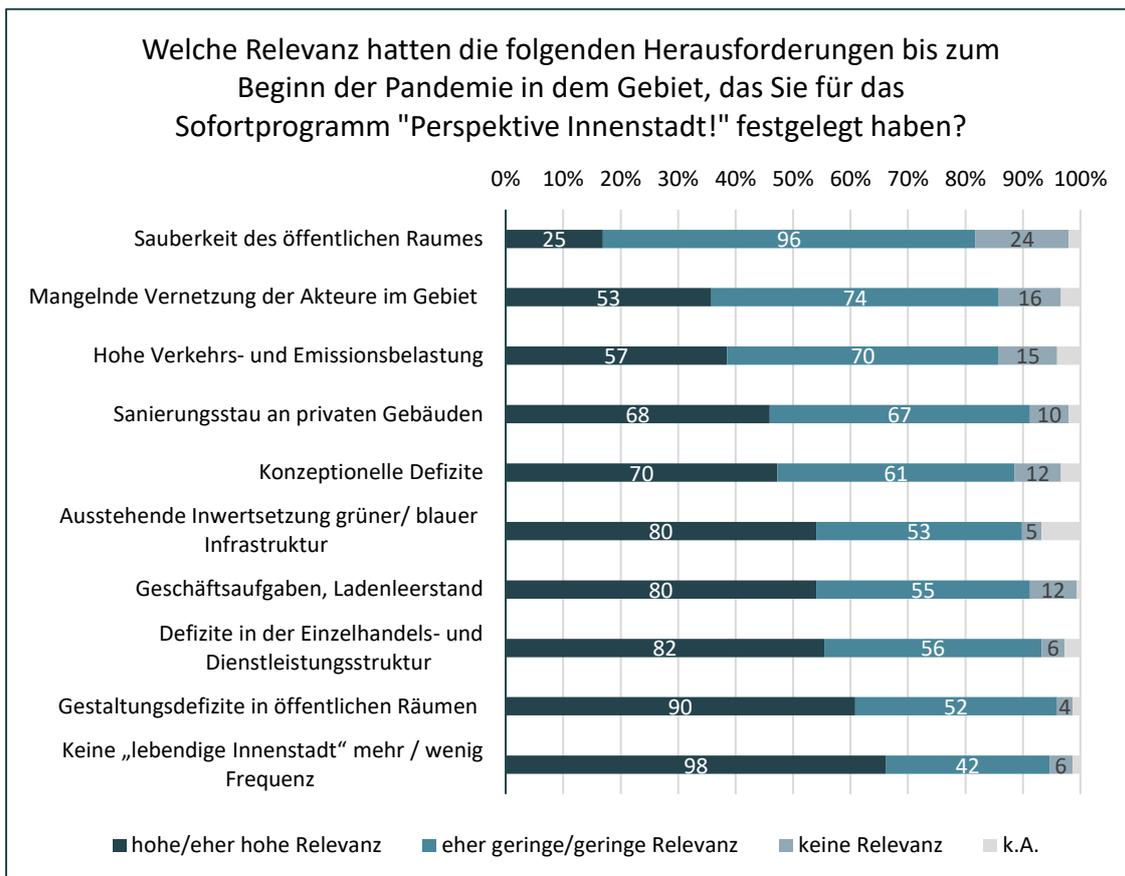
Bereits vor der Corona-Pandemie standen die Innenstädte und Ortskerne verschiedenen Problemen gegenüber. Der Online-Befragung kann entnommen werden, dass bereits zu Beginn der Pandemie in über 60 Prozent der Kommunen Herausforderungen im Bereich „Keine lebendige Innenstadt mehr/wenig Frequenz“ bestanden. Unter den kleineren Kommunen der Cluster 3 und 4 ist der Anteil noch größer. Auch in den meisten Fallstudieninterviews wurde berichtet, dass die Innenstadt bzw. der Ortskern bereits vor der COVID-19-Pandemie von sinkender Frequenz betroffen und nicht mehr so lebendig wie in der Vergangenheit gewesen seien. Weniger betont wurde dies in den Grundzentren, die nicht über eine „klassische“ Einkaufsstraße verfügen (Bakum, Spelle).

In der Betrachtung der weiteren abgefragten Herausforderungen, die hier bereits in Hinblick auf die Fördergegenstände der Richtlinie formuliert wurden,

⁸ „Demografischer Wandel und/oder Bevölkerungsrückgang“, „Soziale Entwicklung (Arbeitslosigkeit, Transferleistungsbezug, Kinderarmut)“, „Negative wirtschaftliche Entwicklung (d. h. bspw. Rückgang sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort; Rückgang Gewerbesteuererinnahmen)“, „Gewährleistung der Versorgungsleistungen im Rahmen der zentralörtlichen Funktion“, „Defizite in der überregionalen verkehrlichen Anbindung Schiene“, „Defizite in der überregionalen verkehrlichen Anbindung Straße“ und „Angespannter Immobilienmarkt, stark steigende Mieten Gewerbe und/oder Wohnen“

zeigt sich ihre große Bandbreite. In über der Hälfte der Kommunen hatten „Gestaltungsdefizite in öffentlichen Räumen“, „Defizite in der Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur/Attraktivität der Angebote“, eine „ausstehende Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur“ sowie „Geschäftsaufgaben und Ladenleerstand“ eine hohe/eher hohe Relevanz. Weitere Herausforderungen mit Bezug zur Bausubstanz, Verkehrsbelastung sowie Defiziten in Vernetzung und konzeptioneller Entwicklung werden etwas seltener, aber immer noch von mindestens einem Drittel der Kommunen als Herausforderungen von hoher/eher hoher Relevanz genannt (s. Abbildung 3.4).

Abbildung 2.4: Relevanz gebietsbezogener Herausforderungen vor Beginn der Pandemie



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

Sowohl in der Befragung als auch in den Fallstudien wurde deutlich, dass sich die Herausforderungen, die vor Beginn der Pandemie bereits eine hohe/eher hohe Relevanz hatten, in vielen Städten und Gemeinden weiter verstärkt haben. Das gilt besonders für die Herausforderungen „Keine lebendige Innenstadt mehr“, „Geschäftsaufgaben, Ladenleerstand“ sowie „Defizite in der Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur“.

Diese Herausforderungen sind darüber hinaus aber auch in Städten und Gemeinden aufgetreten, in denen sie zu Beginn der Pandemie keine besondere Herausforderung darstellten: In etwa einem Viertel sind sie neu aufgetreten oder haben sich erheblich verschärft. Verschiedentlich wurde ausgeführt, dass es eine Herausforderung ist, nicht nur die Frequenz, sondern die Verweildauer in der Innenstadt zu steigern. Dabei seien Defizite in Bezug auf das Angebot von

Treffpunkten, Begegnungsorten und der Nutzungsvielfalt die wesentlichen Herausforderungen.

Auf „Gestaltungsdefizite in öffentlichen Räumen (Oberflächen, Möblierung usw.)“ und die „ausstehende Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur einschließlich Anpassung an die Folgen des Klimawandels und Erhöhung der Biodiversität“ hatte die Corona-Pandemie den Ergebnissen der Befragung zufolge wenig Einfluss. Gleichwohl wurde in mehreren Fallstudien hervorgehoben, dass es nach der Pandemie noch wichtiger geworden sei, die Attraktivität zu steigern, da die Bevölkerung die Innenstadt aus Angst gemieden hätte und sie sich erst von dem negativen Image befreien müsse. In einigen Städten hing dies auch mit Vandalismus in der Zeit des Lockdowns zusammen.

Die mangelnde Vernetzung hat sich bei knapp einem Fünftel der Kommunen verstärkt, in denen dieses Problem zuvor eine eher geringe/geringe oder keine Relevanz hatte. In der Mehrzahl dieser Kommunen blieb sie gleichwohl unverändert. Als Herausforderung in der Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren zeigt sich allerdings in einigen Antworten der Befragten im Textfeld ein Aspekt, der über die angebotenen Antwortmöglichkeiten hinausgeht. Die Befragten haben hier eine „Trägheit aller Akteure“, mangelndes Engagement und „Perspektivlosigkeit“ sowie eine Zögerlichkeit bei Investitionen beschrieben. Außerdem berichteten einige Befragte von erschwerter Kommunikation. In den Fallstudien wurde dagegen wenig von Herausforderungen in der Zusammenarbeit gesprochen. Im Gegenteil gaben fast alle Interviewten in den Städten und Gemeinden an, dass es bereits vor der Pandemie Austauschgremien und eine Zusammenarbeit gegeben habe.

Zur Ergänzung der Befragungsergebnisse wurden in der Evaluierungsphase 1 die Beschreibungen der Herausforderungen von zwölf Budgetanträgen ausgewertet. Es zeigt sich ein gemischtes Bild in Bezug auf die verstärkende Wirkung der Pandemie. Eine Reihe von Städten gaben explizit an, dass sie bereits vor der Pandemie mit Folgen des Strukturwandels zu kämpfen hatten. Die Pandemie wird jedoch als „Beschleuniger“ oder „Verstärker“ des Verlustes zentralörtlicher Funktionen, der Schließung insbesondere inhabergeführter Geschäfte oder einer rückläufigen Passantenfrequenz bezeichnet. Die Lockdowns werden als maßgebliche Ursache für erhebliche Einbußen in den Bereichen Gastronomie, Hotellerie, Einzelhandel, Kultur- und Veranstaltungsbranchen benannt. Durch ein verändertes Einkaufsverhalten mit dem Trend zum Online-Shopping und gleichzeitig mangelnder Internetpräsenz konnten viele Einzelhändler keine Online-Angebote bieten. Mehrere Städte bezifferten den Rückgang der Übernachtungen bzw. der Anzahl der Gäste, was veranschaulicht, dass gerade die Orte, für die der Tourismus ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist, von den mit der Pandemie verbundenen Reisebeschränkungen stark betroffen waren.

Räumliche Ausgangssituation

Das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ zielt darauf, Kommunen dabei zu unterstützen, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf ihre Innenstädte zu bewältigen. Die Festlegung eines innerhalb von Städten und Gemeinden auszuweisenden Gebietsbezugs für die Förderung stellt eine Neuerung in der EFRE-Förderung des Landes dar. Damit sollte – auch in Abgrenzung zu

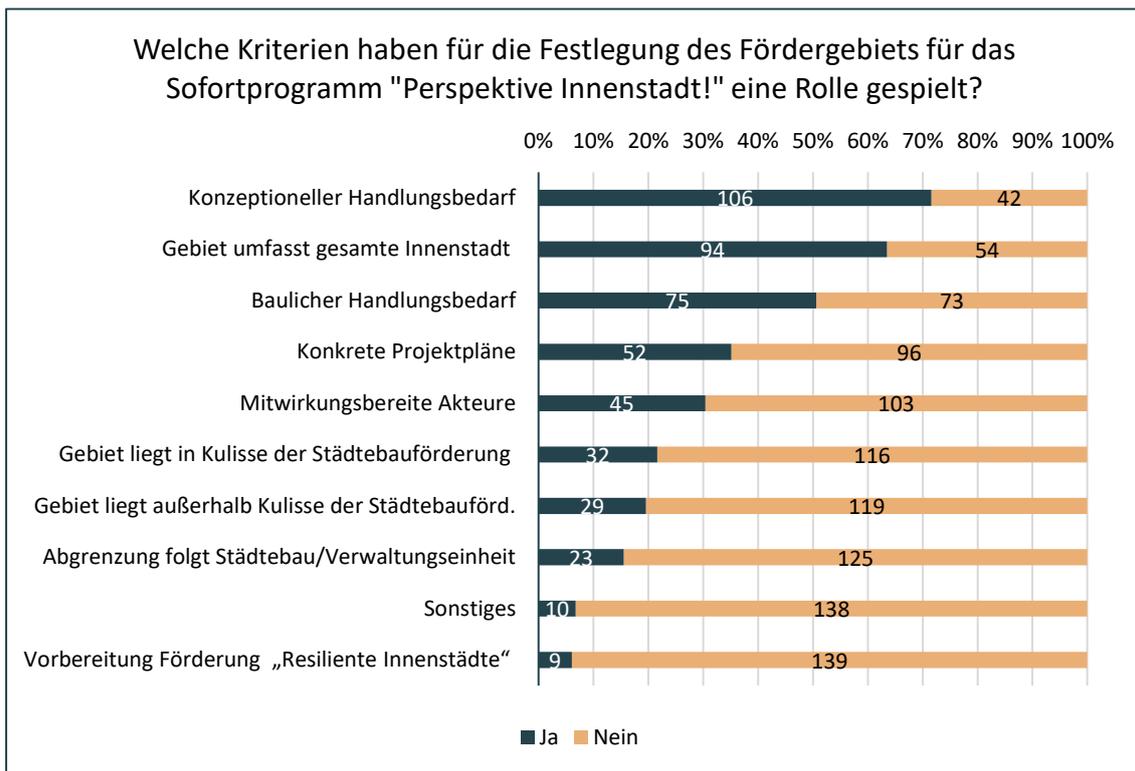
anderen Förderungen (bspw. ELER) – verdeutlicht werden, dass das „Sofortprogramm Innenstadt!“ auf städtische Gebiete zielt und Wirkungen in den Ortskernen entfalten soll. Die Kommunen sollten explizit dazu aufgerufen sein, sich mit ihren Innenstädten zu beschäftigen. Der Begriff der „Innenstadt“ wurde insofern aufgeweitet, als auch kleine Ortszentren einbezogen wurden. Es wurde argumentiert, dass auch kleine Ortschaften oft eine Einkaufsstraße oder Platzsituation haben, in der sich Innenstadtfunktionen konzentrieren und in denen sich die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bemerkbar machen können. Ausgeschlossen wurden aber bspw. Gewerbegebiete.

Die Auswertung von Budgetanträgen in Phase 1, Textantworten in der Online-Befragung und Angaben aus den Fallstudien zeigen, dass sich viele Städte auf „natürliche Grenzen“ (Gewässer, Hauptstraßen, historische Befestigungsanlagen) oder auf bereits im Rahmen anderer Zusammenhänge festgelegte Gebietsumrisse beziehen. Dabei kann es sich um Festlegungen aus den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten handeln, um in einem Einzelhandelskonzept definierte Gebiete, die Veranstaltungsfläche des verkaufsoffenen Sonntags, Sanierungs- oder andere Fördergebiete.

Es wurden aber auch speziell für das Sofortprogramm Gebietsabgrenzungen entwickelt. In Wolfenbüttel bspw. gibt es zwar einen Geltungsbereich für die Altstadtsatzung, für ein „Zukunftsprofil Innenstadt“ und das ehemalige Sanierungsgebiet, von denen aber keine Abgrenzung für die Vorhaben des Sofortprogramms genau passte. In einigen Fällen wurden die Gebietsabgrenzungen im Antragsverfahren angepasst, bspw. wurden in Walsrode zwei außerhalb des Sanierungsgebiets liegende Plätze einbezogen und in Winsen/Luhe eine Erweiterung in Richtung Bahnhof, da dort ein Projekt zur Anbindung des Bahnhofs an die Innenstadt geplant ist. Herausforderungen bei der Abgrenzung sind im Rahmen der Evaluierung vereinzelt in Grundzentren festgestellt worden: In der Fallstudienbereisung Spelle wurde bspw. deutlich, dass in kleineren Grundzentren die für das Sofortprogramm vorgenommene Abgrenzung des Ortskerns räumlich ggf. kaum erlebbar ist. In Spelle agieren aktive Akteure wie der örtliche Verein der Gewerbetreibenden zudem nicht allein auf dieses Gebiet fokussiert. Aber auch für bestimmte Projekte kann die Gebietsfestlegung schwierig sein. Für das Mehrweggeschirr in Hannover möchte man perspektivisch auch Rückgabemöglichkeiten außerhalb des festgelegten Innenstadtbereichs anbieten können. Die Spezifizierung oder Anpassung von Gebietsumrissen war ein wesentlicher Bestandteil der Beratungen im Antragsprozess.

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen insgesamt, dass das festgelegte Gebiet häufig die gesamte Innenstadt umfasst und darüber hinaus konzeptioneller und baulicher Handlungsbedarf wesentliche Kriterien für die Abgrenzung gewesen sind, aber auch konkrete Projektpläne und mitwirkungsbereite Akteure wurden in mehr als 30 Prozent der Kommunen einbezogen (s. Abbildung 3.5).

Abbildung 2.5: Kriterien für die Festlegung des Fördergebiets



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

Die Überlagerung mit Kulissen der Städtebauförderung als Kriterium für oder gegen die Einbeziehung in das Fördergebiet wurde vertiefend untersucht. Insgesamt gibt es 72 Kommunen ohne Überlagerung und 53 Kommunen (ca. ein Drittel der Befragten), in denen es eine Überschneidung des Sofortprogramm-Gebiets mit Gebieten der Städtebauförderung gibt. Mit Abstand am häufigsten handelt es sich dabei um das Programm „Lebendige Zentren“, mit dem sich in fast einem Viertel (22Prozent) aller befragten Kommunen das Programmgebiet überlagert. Alle weiteren Programme der Städtebauförderung wurden ebenfalls mindestens einmal genannt, weisen aber nur in wenigen Kommunen Überschneidungen mit dem Sofortprogramm-Gebiet auf.

Von den 53 Kommunen mit Überlagerungen zu Kulissen der Städtebauförderung gaben 29 an, dass diese ein relevantes Kriterium für die Gebietsfestlegung im Sofortprogramm gewesen sei. Von den 72 Kommunen ohne Überlagerung gaben nur 16 an, dass diese Nicht-Überlagerung ein Kriterium für die Abgrenzung des Sofortprogramm-Gebiets darstellte, weil das Sofortprogramm eine Fördermöglichkeit bietet, die sonst nicht gegeben ist. Im Ergebnis waren Synergieeffekte also deutlich häufiger ein Entscheidungskriterium für die Abgrenzung als die gezielte Vermeidung von Überlagerungen.

Strategien und Ziele der Kommunen und Kommunalverbände für die Nutzung des Sofortprogramms

Das Programm „Perspektive Innenstadt!“ bot den Kommunen und Kommunalverbänden die Möglichkeit, verschiedene Strategien und Ziele zu verfolgen, um

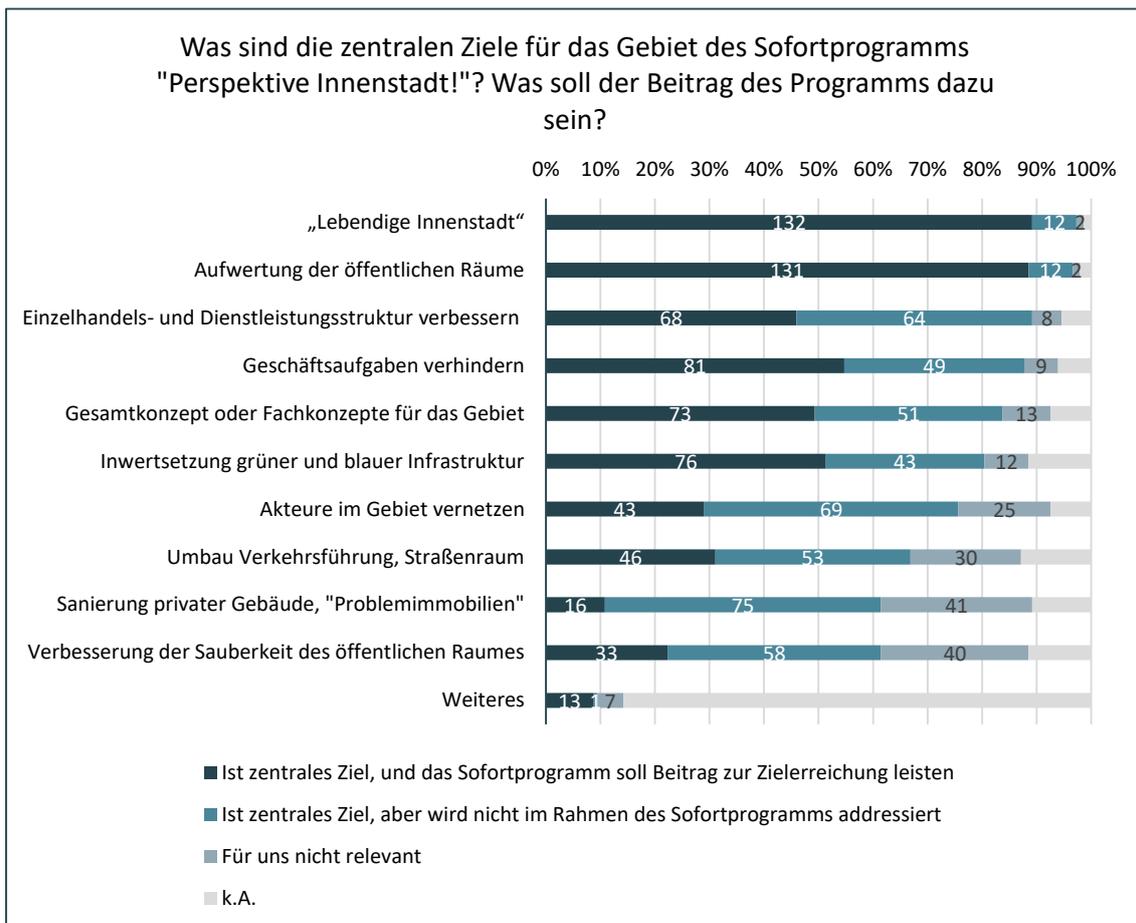
auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf ihre Innenstädte zu reagieren. Für die Evaluierung von Interesse ist die Einbettung der aus dem Programm geförderten Maßnahmen in die Gesamtstrategie der Kommunen für ihre Innenstädte: Welche zentralen Ziele verfolgt die Kommune für das festgelegte Gebiet und bei welchen dieser Ziele leistet das Sofortprogramm einen Beitrag zur Zielerreichung? Die in der Online-Befragung 1 zur Auswahl vorgegebenen zentralen Ziele beziehen sich dabei auf die bei der Beschreibung der Ausgangssituation genannten Herausforderungen (Fragebogen, Frage 2.1 und Abbildung 3.6).

Die wichtigsten zentralen Ziele für die Gebiete des Sofortprogramms sind „Lebendige Innenstadt, Frequenzsteigerung“ und „Aufwertung der öffentlichen Räume“. Sie werden von nahezu allen an der Befragung teilnehmenden Kommunen verfolgt und in fast 90 Prozent der Projekte soll das Sofortprogramm hier auch einen Beitrag leisten.

Weitere Ziele, die von Befragten aus über 80 Prozent der Kommunen als zentral benannt wurden, sind „Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur verbessern“, „Geschäftsaufgaben verhindern, Ladenleerstand bekämpfen“, „Gesamtkonzept oder Fachkonzepte für das Gebiet entwickeln“ und „Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur“. Das Sofortprogramm soll jeweils in etwa der Hälfte aller Kommunen einen Beitrag zur Erreichung dieser genannten Ziele leisten. Es wird dabei etwas häufiger genutzt, um Geschäftsaufgaben zu verhindern/Ladenleerstand zu bekämpfen. Insbesondere die Befragten aus den Kommunen der Cluster 1 und 2 haben angegeben, das Sofortprogramm entsprechend zu nutzen.

Die Ziele „Akteure im Gebiet vernetzen“ und „Umbau Verkehrsführung, Aufteilung des Straßenraums, Verringerung der Emissionsbelastung“ sind in etwas weniger Kommunen zentral, sie werden jedoch ebenfalls in rund 30 Prozent der Kommunen mit dem Sofortprogramm adressiert. Zur Erreichung der Ziele „Verbesserung der Sauberkeit des öffentlichen Raums“ und „Sanierung privater Gebäude, Problemimmobilien sanieren/beseitigen“ wird das Sofortprogramm seltener genutzt. Die Sanierung privater Gebäude spielt in Kommunen des Clusters 4 eine größere Rolle als in den Kommunen der anderen Cluster.

Abbildung 2.6: Zentrale Ziele und Beitrag des Sofortprogramms zur Erreichung der Ziele



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

In den Fallstudien wurde das Ziel, die Verweildauer zu steigern, als Schlüssel für eine lebendige Innenstadt und bessere Geschäftsumsätze genannt. Das Sofortprogramm kann aus Sicht der Interviewten in den Fallstudien dazu mit allen im Wirkungsmodell beschriebenen Arten von Aktivitäten einen Beitrag leisten: strategisch und längerfristig durch konzeptionelle Maßnahmen, kurzfristig durch einfache investive Maßnahmen, bspw. mobile Straßenmöbel und Pflanzkästen, ebenso wie durch Belebungsimpulse in Form von Veranstaltungen, Installationen und temporären Nutzungen (Pop-Up-Stores).

2.2.3 Umsetzung des Sofortprogramms Innenstadt im Überblick

Anders als z. B. das Programm „Resiliente Innenstädte“ richtet sich das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ auch an alle Mittel- und Grundzentren. Diese Ausrichtung war ein Anliegen des MB sowie des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes. Nach Einschätzung des ArL ist sie ein wichtiges Signal an die kleinen Städte, die in Förderprogramme mit einem Schwerpunkt auf Stadtentwicklung oft nicht einbezogen werden. Außerdem haben ihre Einkaufsstraßen und touristischen Anziehungspunkte ebenso unter der Pandemie gelitten und auch sie müssen mit versiegelten Flächen in Ortskernen umgehen. Auch wenn die Grundzentren oft keine klassischen Innenstädte haben, zeigen sich dort die Herausforderungen, auf die das Programm abzielt.

Clusterbildung

Jenseits klassischer Stadtgrößenklassifizierungen wurden für das Sofortprogramm vier Größenklassen als Budgetcluster gebildet, die nach einer späteren Justierung wie folgt aussahen:

- Cluster 1: Städte ab 65.000 Einwohner, Budget je bis zu 1,8 Mio. €,
- Cluster 2: Kommunen ab 40.000 bis unter 65.000 Einwohner, Budget je bis zu 1,09 Mio. €,
- Cluster 3: Kommunen ab 25.000 bis unter 40.000 Einwohner, Budget je bis zu 755.000 € und
- Cluster 4: Kommunen/Kommunalverbände ab 10.000 bis 25.000 Einwohner, Budget je bis zu 345.000 €.

Richtschnur für die Festlegung der Cluster war, Fördermittel den Städten und Gemeinden bedarfsgerecht nach ihrer Größe und zentralörtlichen Funktion zur Verfügung zu stellen. Um auch die ländlich geprägten Grundzentren mit weniger als 10.000 Einwohnern einzubeziehen, wurde die Möglichkeit eröffnet, dass kleinere Gemeinden eine Kooperationsvereinbarung schließen und als Kommunalverbund (KV) mit zusammen mehr als 10.000 Einwohnern einen Förderantrag stellen können.

Die Auswertung wird in den nachfolgenden Kapiteln jeweils aufgeschlüsselt nach den kommunalen Größen-Clustern vorgenommen. Zu beachten ist, dass die Höhe des zu beantragenden Budgets sich ausschließlich nach der Einwohnerzahl der antragstellenden Gemeinde bemisst, wobei nur zentrale Orte einen Antrag stellen konnten. Den Clustern 3 und 4 sind deshalb jeweils sowohl Mittel- als auch Grundzentren zugeordnet, die in ihrer Funktionalität mitunter ganz unterschiedliche Angebote abdecken und verschiedene Einzugsgebiete haben. Dem Cluster 4 sind zudem die Kommunen zugeordnet, die gemeinsam einen Kommunalverbund bilden. Dabei handelt es sich um kleine Grundzentren.

Allein antragsberechtigt waren somit alle 271 niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden über 10.000 Einwohnern. Von den übrigen 137 kleineren Kommunen unter dieser Grenze konnten Anträge im Kommunalverbund eingereicht werden. Unter den 207 Kommunen, die einen Budgetantrag stellten, waren alle zwölf Städte aus Cluster 1 und alle 34 aus Cluster 3. In Cluster 2 waren es mit 19 von 21 ca. 90 Prozent. In Cluster 4 haben 129 Kommunen über 10.000 und 13 Kommunalverbände von Kommunen unter 10.000 Einwohner Anträge eingereicht.

Von den 207 Kommunen⁹, die im Sommer 2021 in das Programm aufgenommen wurden, reichten 205 mindestens einen Projektantrag zum ersten Stichtag am 31. März 2022 ein und konnten dadurch weiterhin teilnehmen. Zwei Kommunen, darunter ein Kommunalverbund, schieden aus dem Programm aus, da kein Antrag zum Stichtag vorlag. In der Bewilligungsphase schieden weitere

⁹ Die Summe der Kommunen wird hier und im Folgenden nach den Budgetanträgen gebildet. Das bedeutet, die Einheits- und Samtgemeinden, die als Teil eines Kommunalverbundes in das Sofortprogramm aufgenommen wurden, werden nicht einzeln gezählt. Lediglich der Kommunalverbund insgesamt, der einen gemeinsamen Budgetantrag eingereicht hat, wird gezählt.

fünf Kommunen aus, alle aus Cluster 4. Damit blieben 200 Kommunen im Programm.

Stand der Umsetzung der Projekte zum 30. Juni 2023

Laut Datenstand 30. Juni 2023 ist zu diesem Stichtag ein Projekt abgeschlossen (Verwendungsnachweisprüfung beendet) und knapp 60 Prozent der Projekte sind physisch abgeschlossen, d. h. es liegt ein Verwendungsnachweis bei der NBank vor oder ist dort in Prüfung. Etwa 40 Prozent der Projekte laufen noch (bewilligt, bestandskräftig und in Änderung). Dort ist etwa die Hälfte der planmäßig förderfähigen Ausgaben gebunden.

Tabelle 2.4: Projektstatus im Programm „Perspektive Innenstadt!“ zum 30. Juni 2023

Status	Plan FF-Ausgaben [€]	Anz. Projekte	% Mittel	% Projekte
laufend	60.367.057,98	360	49,67 %	39,91 %
physisch abgeschlossen	61.116.978,38	541	50,28 %	59,98 %
VPN beendet	58.564,54	1	0,05 %	0,11 %
Summe	121.542.600,90	902	100,00 %	100,00 %

Quelle: IfS. Datengrundlage: Datenbank Monitoring NBank

Die oben genannten Daten entwickeln sich dynamisch weiter. Es gibt beispielsweise Projekte, für die ein Verwendungsnachweis (VN) vorgelegt wurde, der aber bei der NBank bspw. wegen Minderausgaben noch einmal auf „in Änderung“ gesetzt wird. Hier liegt also schon ein VN vor, bevor der Status auf „in Änderung“ gesetzt wird. Das Projekt wird dann als „laufend“ und nicht als physisch abgeschlossen erfasst.

Laut Angaben des MB sind Anfang August 2023 von letztendlich 897 bewilligten Projekten über 770 physisch abgeschlossen, das heißt die Verwendungsnachweise liegen vor. Aufgrund der Signale der EU zur Verlängerung des Abrechnungszeitraums für die NBank rechnet das MB im August 2023 damit, dass einige Projekte mit einem Volumen von über 200.000 € eine weitere Verlängerung bis zum Ende des Jahres bei der NBank beantragen, was wiederum einen Änderungsantrag nach sich zieht. Insgesamt hatte die NBank 994 Änderungsanträge zu prüfen. Das Verhältnis 1:1 für Anträge und Änderungsanträge ist laut NBank nicht untypisch. Aber bei der kurzen Laufzeit habe dies sehr viele Kapazitäten gebunden, was die Bank so nicht erwartet hatte.

In den als Fallstudien untersuchten Kommunen waren zum 30. Juni 2023 64 der insgesamt 103 Projekte physisch abgeschlossen (Verwendungsnachweis liegt der NBank vor). Die Fallstudien bestätigen, dass der Stand der Umsetzung sich zwischen den Handlungsfeldern stark unterscheidet. Insbesondere Projekte der Handlungsfelder 2.5 und 2.6 sind noch nicht abgeschlossen. Dagegen läuft jeweils nur noch ein Projekt in den Handlungsfeldern 2.3 und 2.4. Die

Aufschlüsselung nach Maßnahmenarten zeigt wenig überraschend, dass es vor allem die investiven Projekte sind, die im Monitoring als laufend geführt sind.

Im Programmverlauf hat der Fördermittelgeber auf Verzögerungen in der Umsetzung reagiert und Abgabeterminen der Zuwendungsnachweise für Ausnahmen über den 31. März 2023 hinaus verschoben (s. Kapitel 2.2.1). In den Fallstudien waren mit 49 Maßnahmen fast die Hälfte von den Ausnahmeregelungen betroffen. Einige investive Maßnahmen über 200.000 € sind zum Stichtag 30. Juni 2023 noch in der Umsetzung. Eine Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2023 betrifft nach Aussage des MB 20 Projekte.

Tabelle 2.5: Umsetzungsstand in den Fallstudien nach Handlungsfeldern

Handlungsfeld	abgeschlossen	abgeschlossen in %	laufend	Gesamt
HF 2.2	22	71 %	9	31
HF 2.3	7	88 %	1	8
HF 2.4	4	80 %	1	5
HF 2.5	24	55 %	20	44
HF 2.6	3	43 %	4	7
HF 2.7	4	50 %	4	8
Gesamt	64	62 %	39	103

Quelle: IFS. Datengrundlage: Statistik NBank, Stand 30.06.2023

Finanzielle Umsetzung

Der Stand des Monitorings zeigt zum Stichtag 30.06.2023 einen Mittelabruf von 0,1 Prozent. Es wurde ein Projekt aus dem Fördergegenstand 2.5.2 mit VNP abgeschlossen.

Tabelle 2.6: Finanzieller Umsetzungsstand des Sofortprogramms PI zum Stand 30. Juni 2023

Handlungsfeld	Förderfähige Gesamtausgaben			Projekte		
	Plan [€]	Mittelabruf [€]	Quote	Anzahl bewilligt	Anzahl mit Mittelabruf	Quote
2.2 Konzepte und Strategien	14.284.648,88	0	0 %	222	0	0 %
2.3 Maßnahmen gegen leerstehende Immobilien	4.609.976,02	0	0 %	42	0	0 %
2.4 Handel, Dienstleistungen	2.535.739,55	0	0 %	38	0	0 %
2.5 Kultur, Freizeit Tourismus	78.686.524,03	58.564,54	0,1 %	487	1	0,2 %

2.6 Natur und Klimaschutz	10.516.190,7	0	0 %	49	0	0 %
2.7 Verkehr und Logistik	10.909.521,72	114.564,38	1,1 %	64	1	1,2 %
Gesamt	121.542.600,9	173.128,92	0,1 %	902	2	0,2 %

Quelle: IFS. Datengrundlage: EFRE-Monitoring, Datenstand 30.06.2023

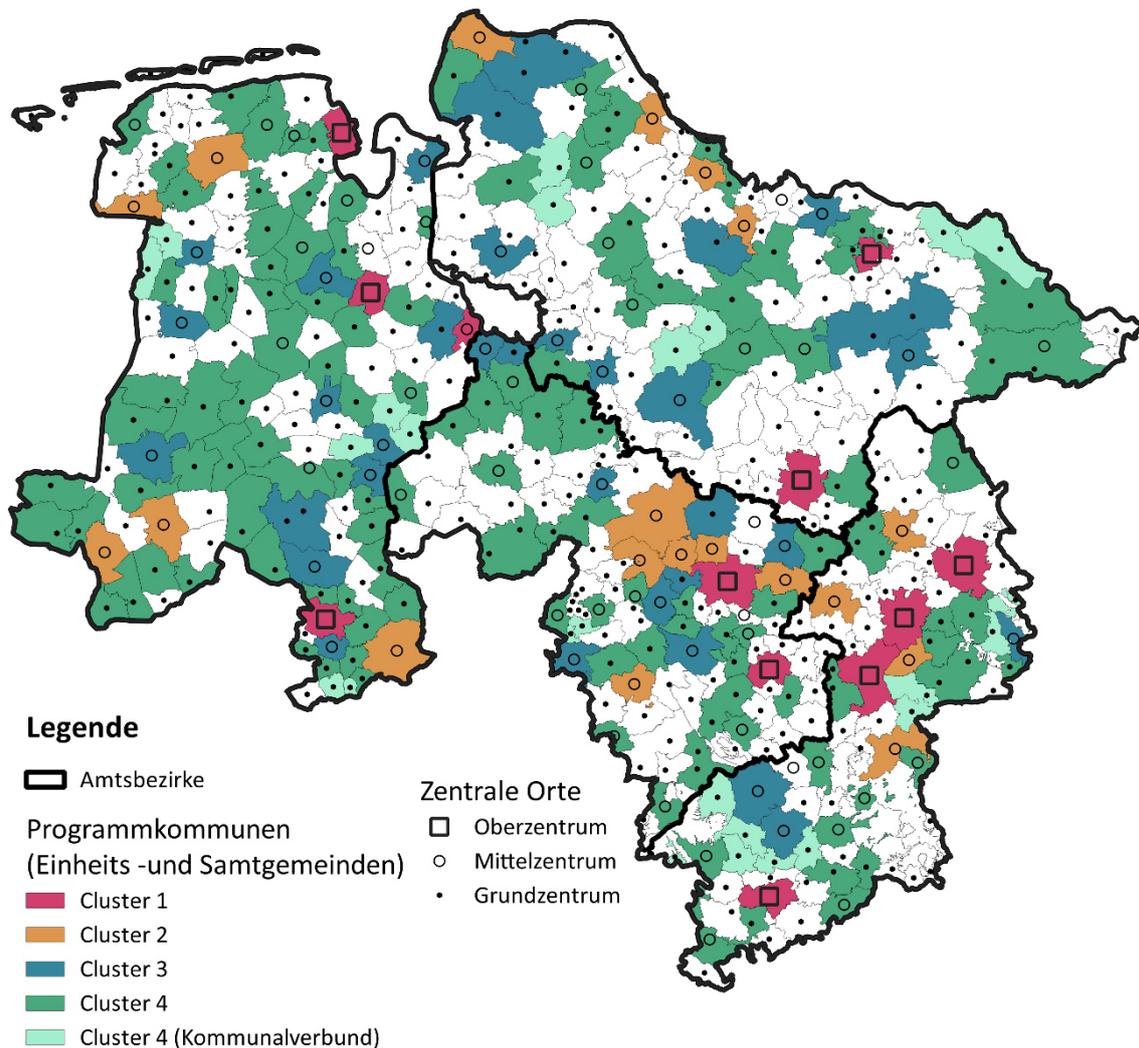
Laut Auskunft des MB Anfang August 2023 beläuft sich die (voraussichtliche) Mittelbindung für 897 Projekte auf ca. 103,5 Mio. €. Die NBank rechnet aufbauend auf Erfahrungswerten nach der Prüfung der Verwendungsnachweise mit einer Ausschöpfung von unter 100 Mio. €.

Auswertung der regionalen Schwerpunkte des Programms

Im Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ geförderte Projekte wurden in allen niedersächsischen Kommunen der Stadtgrößencluster 1 und 3 und in nahezu allen Kommunen des Clusters 2 beantragt. Darunter sind alle Oberzentren und der größte Teil der Mittelzentren (einige kleinere Mittelzentren sind dem Cluster 4 zugeordnet, einige größere Grundzentren dem Cluster 3). Von den niedersächsischen Kommunen des Clusters 4 (10.000 bis unter 25.000 Einwohner), hauptsächlich Grundzentren, haben etwa 60 Prozent Projekte im Sofortprogramm beantragt.

Die antragstellenden Kommunen verteilen sich insgesamt weitgehend gleichmäßig über die Amtsbezirke. In den dünn besiedelten, ländlichen Kreisen im Amtsbezirk Lüneburg, aber auch rund um die Großstädte Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter im Amtsbezirk Braunschweig, im Nordwesten des Amtsbezirks Leine-Weser sowie entlang der Weser und Nordseeküste im Amtsbezirk Weser-Ems sind einige Grundzentren nicht im Sofortprogramm vertreten. Die Grundzentren im Süden des Amtsbezirks Weser-Ems sind demgegenüber stark im Sofortprogramm vertreten.

Abbildung 2.7: Kommunen mit Projektanträgen im Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“



Quelle: IFS. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/ BKG (2020). Datengrundlage: BBSR (Zentrale Orte). Statistik NBank, Stand: 30.06.2023

Auswertung der Akteurslandschaft

Eine statistische Auswertung der Antragstellenden bzw. Zuwendungsempfänger nach Gruppen erfolgt anhand des Datensatzes der NBank. Insgesamt lassen sich drei wesentliche Gruppen unterscheiden:

- Die erste und größte Gruppe der Antragstellenden bzw. Zuwendungsempfänger sind Kommunen bzw. Städte und Gemeinden. 92 Prozent der bewilligten Projektanträge (831 Projekte) entfallen auf diese Gruppe. In den Städten sind verschiedene Referate als Projektverantwortliche aufgeführt, von Wirtschaftsförderung über Bau- und Planungsämter, Referat Stadtgrün, Planung und Bau bis zu Referat Stadtbild u. Denkmalpflege.

- Die zweite Gruppe von Antragstellenden sind Tochterunternehmen der Städte. Von den bewilligten Projektanträgen entfallen 6 Prozent auf diese Gruppe (50 Projekte). Sehr häufig handelt es sich bei den Antragstellenden um Stadtmarketing-Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH (bspw. Hameln Marketing und Tourismus GmbH, Hann Münden Marketing GmbH). Ebenfalls in der Rechtsform der GmbH ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Wilhelmshaven mbH organisiert sowie die Hanova Gewerbe GmbH (Planung und Errichtung Mini-Hub in Hannover). Weitere Gesellschaften sind dem Tourismussektor zuzuordnen (bspw. Tourismusgesellschaft Osnabrücker Land), der Stadtsanierung (Stadtbau Goslar GmbH) oder dem Wohnungswesen (Gemeinnützige Verwaltungs- und Siedlungsgesellschaft mbH Rinteln, beantragt ist der Bau von Fahrradgaragen). In einem Fall sind auch die Stadtwerke Antragsteller (Stadtwerke Einbeck GmbH).
- Die dritte Gruppe sind Vereine oder gemeinnützige Gesellschaften. In etwa 2 Prozent der Fälle wurden bewilligte Projektanträge durch Akteure dieser Gruppe gestellt (21 Projekte). Unterscheiden lassen sich hier der Schwerpunkt Kunst/Kultur einerseits (z. B. PULS Hildesheim e. V. i. G. mit einem Antrag zu Fassadengestaltung) und von Einzelhändlern und Anwohnenden initiierte Vereine, die Veranstaltungen organisieren und sich um das Ambiente etc. kümmern, andererseits (z. B. VVV-Stadt- und Citymarketing Nordhorn e. V. („Schwimmendes Klassenzimmer“ auf der Vechte), HHG Spelle e. V. (Einführung digitales Stadtgutscheinsystem).

Tabelle 2.7: Akteurslandschaft im Programm „Perspektive Innenstadt!“

Antragsteller	Plan FF-Ausgaben [€]	Anz. Projekte	% Mittel	% Projekte
Kommunen	113.580.637,19	831	93,45 %	92,13 %
(Kommunale) Gesellschaften (GmbH)	5.947.123,14	50	4,89 %	5,54 %
Vereine/ gGmbH	2.014.840,57	21	1,66 %	2,33 %
Summe	121.542.600,90	902	100,00 %	100,00 %

Quelle: IfS. Datengrundlage: Datenbank Monitoring NBank

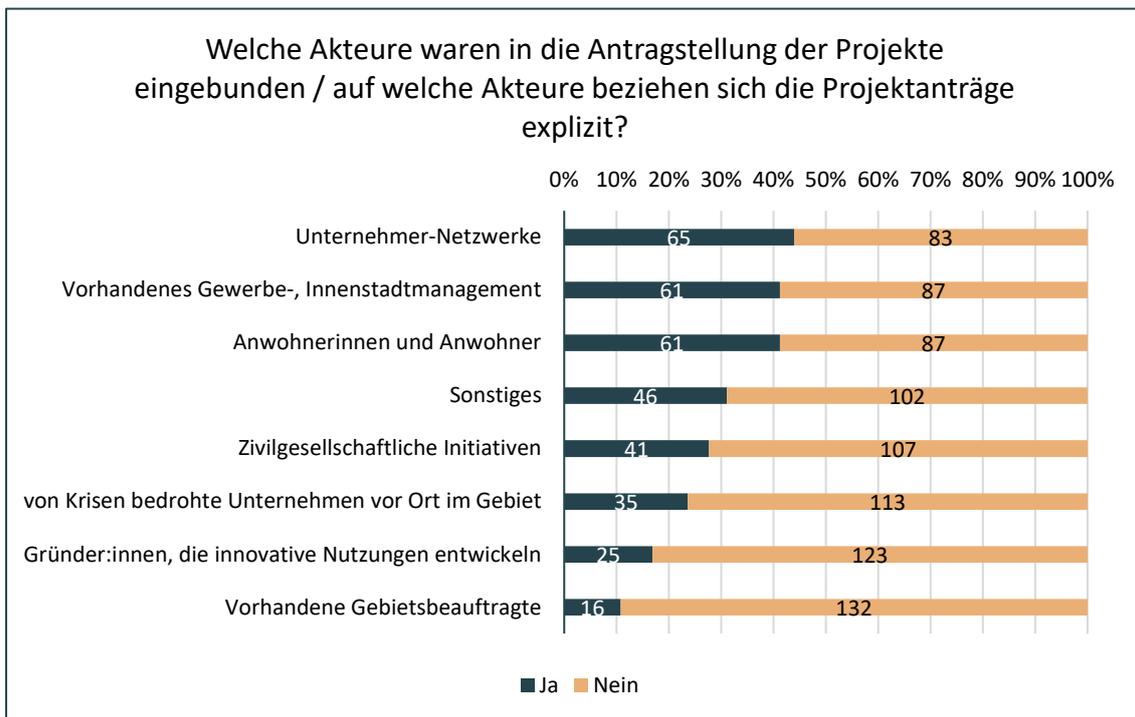
Neben den Antragstellern waren aber durchaus weitere Akteure in die Umsetzung der Projekte involviert. Die Online-Befragung zeigt, dass von jeweils mehr als 40 Prozent der Befragten Unternehmensnetzwerke, ein vorhandenes Gewerbe-, Innenstadtmanagement sowie Anwohnerinnen und Anwohner einbezogen wurden oder sich der Projektantrag auf diese Akteure bezieht. Gewerbe- oder Innenstadtmanagement wurden besonders in den größeren Städten in die Antragstellung eingebunden.

In 28 Prozent der Kommunen waren zivilgesellschaftliche Initiativen und in 24 Prozent der Kommunen „von Krisen bedrohte Unternehmen vor Ort im Gebiet“ eingebunden. Etwas geringer ist die Anzahl der Befragten, die „Gründer:innen“ und „vorhandene Gebietsbeauftragte“ einbeziehen.

Sonstige Akteure wurden von knapp einem Drittel der Befragten benannt und in einem Textfeld spezifiziert. In mehreren Kommunen hat ein

Beteiligungsprozess stattgefunden, der alle Bürgerinnen und Bürger mit einbezogen hat (nicht nur Anwohnerinnen und Anwohner). Diverse Projektanträge beziehen sich auf Touristinnen und Touristen. Analog zur oben dargestellten Analyse der Antragstellenden wurden von den befragten Kommunen häufig das Stadtmarketing, lokale Tourismusvereine oder -gesellschaften genannt, wobei im Allgemeinen nicht geschildert wurde, wie genau diese Funktion in der Kommune organisiert ist. Unternehmen der öffentlichen Hand, z. B. Stadtwerke oder Verkehrsbetriebe, sind ebenfalls in einigen Projekten von Bedeutung. Als Vereine und Verbände wurden z. B. Kultur- und Heimatvereine, der ADFC und ein Sportverein genannt. Einzelne Projekte verwiesen zudem auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bzw. Schulen.

Abbildung 2.8: In die Antragstellung der Projekte eingebundene Akteure



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

Auswertung der inhaltlichen Schwerpunkte der bewilligten Anträge nach Fördergegenständen

Den sechs übergeordneten Handlungsfeldern (s. blauer Kasten Kapitel 3.2) ist in der Richtlinie jeweils eine unterschiedliche Anzahl von Fördergegenständen zugeordnet.

Insgesamt gibt es 28 Fördergegenstände, zu denen sehr unterschiedlich viele Projekte zugeordnet sind. Bei den übergeordneten Handlungsfeldern liegt der Bereich 2.5 Kultur, Freizeit und Tourismus mit 487 Projekten und bewilligten Projekten mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von etwa 78.686.500 € vorn. Das entspricht 65 Prozent der bewilligten Fördermittel. Innerhalb des Handlungsfeldes dominiert der Fördergegenstand 2.5.2 Investive Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung deutlich. 374 Anträge mit einem bewilligten

Zuwendungsvolumen von 68.048.662,17 € beziehen sich hierauf. Kein anderer Fördergegenstand weist dreistellige Antragszahlen oder ein beantragtes Fördermittelvolumen im zweistelligen Millionenbereich auf. Mit 222 Anträgen entfallen die zweitmeisten Anträge auf das übergeordnete Handlungsfeld 2.2 Konzepte und Strategien; das beantragte Volumen beläuft sich auf 14.284.649 €, was 12 Prozent des Gesamtvolumens der förderfähigen Maßnahmen entspricht. Keine Projekte wurden den Fördergegenständen 2.2.5 (Konzepte und Strategien zum Ausbau der Kreislaufwirtschaft), 2.3.3 (interne Nutzungskonzepte für Gebäude), 2.3.5 (Gutachten für Großimmobilien) und 2.6.4 (Sanierung von Brachflächen) zugeordnet. Weiteren sechs Fördergegenständen wurden weniger als fünf Projekte zugeordnet.

Tabelle 2.8: Anträge und Höhe der beantragten Zuwendung nach Handlungsfeldern und Fördergegenständen

Handlungsfeld	Fördergegenstand	Maßnahmenart	Anzahl bew. Anträge	Summe FF Ausgaben (in €)	Anteil am Gesamtvolumen
2.2 Konzepte und Strategien	2.2.1 Innenstadt- bzw. Zentrumskonzept	Konzept	55	3.370.347,59	
	2.2.2 Gutachten etc. Projekte Handel/Dienstleistung	Konzept	21	1.602.424,58	
	2.2.2 Gutachten etc. Projekte Soziales	Konzept	45	3.142.794,81	
	2.2.2 Gutachten etc. Projekte blaue Infrastruktur	Konzept	9	480.740,97	
	2.2.2 Gutachten etc. Projekte Verkehrslösungen	Konzept	27	1.308.977,15	
	2.2.2 Gutachten etc. Projekte grüne Infrastruktur	Konzept	15	832.226,24	
	2.2.3 Innenstadtmanagement der Kommunen	Temporär	40	2.766.881,74	
	2.2.4 Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung	Temporär	10	780.255,80	
	2.2.5 Konzepte etc. Kreislaufwirtschaft	Konzept	0	0	
	2.2 gesamt			222	14.284.648,88
2.3 Maßnahmen für leerstehende und/oder abgängige Immobilien	2.3.1 Weitervermietung von Ladenlokalen	Temporär	24	727.033,39	
	2.3.2 Umgang mit ungenutzten/baufälligen Gebäuden	Investiv	7	1.930.929,62	
	2.3.3 interne Nutzungskonzepte für Gebäude	Konzept	0	0	
	2.3.4 Rückbau, Neugestaltung von Grundstücken	Investiv	11	1.952.013,01	
	2.3.5 Gutachten etc. für Großimmobilien	Konzept	0	0	

Handlungsfeld	Fördergegenstand	Maßnahmenart	Anzahl bew. Anträge	Summe FF Ausgaben (in €)	Anteil am Gesamtvolumen
	2.3 gesamt		42	4.609.976,02	4 %
2.4 Handel und Dienstleistungen	2.4.1 Sichtbarkeit/Leistung Handel/Wirtschaft	Konzept	21	1.634.311,88	
	2.4.2 Unterstützung lokaler Einkauf im Internet	Temporär	1	70.007,70	
	2.4.3 Infrastrukturen Stärkung Wirtschaft	Temporär	1	45.477,60	
	2.4.4 Öffentlichkeitsarbeit Stadtmarketing/Vereine	Temporär	15	785.942,37	
	2.4 gesamt		38	2.535.739,55	2 %
2.5 Kultur, Freizeit und Tourismus	2.5.1 Veranstaltungen	Temporär	79	7.554.142,48	
	2.5.2 Investive Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung	Investiv	374	68.048.662,17	
	2.5.3 Digitalisierung touristischer Angebote	Temporär	34	3.083.719,38	
	2.5 gesamt		487	78.686.524,03	65 %
2.6 Natur- und Klimaschutz	2.6.1 Flächenentsiegelung, Regenwasser, Flussläufe	Investiv	20	5.366.998,43	
	2.6.2 Biotope und Landschaftselemente	Investiv	23	4.411.512,11	
	2.6.3 Verschattungen (auch mit Solaranlagen)	Investiv	6	737.680,16	
	2.6.4 Sanierung von Brachflächen	Investiv	0	0	
	2.6 gesamt		49	10.516.190,70	9 %
2.7 Verkehr und Logistik	2.7.1 Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs	Investiv	54	9.525.733,99	
	2.7.2 Lieferverkehre, -dienste, Transportlösungen	Investiv	1	229.700,00	
	2.7.3 Modelle Anbindung/Erreichbarkeit	Temporär	3	445.350,76	
	2.7.4 Digitale Lösungen Sharing-Angebote	Temporär	2	330.636,97	
	2.7.5 Konzepte etc. für Gastro-Mehrwegssysteme	Konzept	4	378.100,00	
	2.7 gesamt		64	10.909.521,72	9 %
	Summe		902	121.542.600,90	100 %

Quelle: IfS. Datengrundlage: Statistik NBank, Stand 30.06.2023

Auf das übergeordnete Handlungsfeld 2.5 (Kultur, Freizeit und Tourismus) entfallen in allen Stadtgrößen-Clustern die meisten Anträge, insgesamt sind es über die Hälfte aller bewilligten Anträge (54 Prozent). In Cluster 4 ist der Anteil des Handlungsfelds 2.5 mit 61 Prozent überdurchschnittlich. Dem übergeordneten Handlungsfeld 2.2 (Konzepte und Strategien) sind in den einzelnen Clustern zwischen einem Viertel und einem Fünftel der Anträge zuzuordnen. Die übrigen drei übergeordneten Handlungsfelder vereinen zwischen 4 und 7 Prozent der bewilligten Anträge auf sich.

Tabelle 2.9: Anzahl der bewilligten Anträge nach Clustern und Handlungsfeldern gemäß RL

Handlungsfeld	1	2	3	4	KV	Gesamt
Projektanzahl						
HF 2.2	34	44	54	82	8	222
HF 2.3	9	5	5	18	5	42
HF 2.4	8	9	13	8	0	38
HF 2.5	76	77	95	216	23	487
HF 2.6	13	8	16	11	1	49
HF 2.7	10	10	18	20	6	64
Gesamt	150	153	201	355	43	902
Anteile in Prozent						
HF 2.2	23 %	29 %	27 %	23 %	19 %	25 %
HF 2.3	6 %	3 %	2 %	5 %	12 %	5 %
HF 2.4	5 %	6 %	6 %	2 %	0 %	4 %
HF 2.5	51 %	50 %	47 %	61 %	53 %	54 %
HF 2.6	9 %	5 %	8 %	3 %	2 %	5 %
HF 2.7	7 %	7 %	9 %	6 %	14 %	7 %
Gesamt	100 %					

Quelle: IFS. Datengrundlage: Statistik NBank, Stand 30.06.2023

Was die Zusammenfassung nach übergeordneten Handlungsfeldern in den Tabellen nicht zeigt, ist, dass bewilligte Projekte einzelner Fördergegenstände nicht in allen Clustern vertreten sind. Im Handlungsfeld 2.3 wurden die untergeordneten Fördergegenstände 2.3.2 und 2.3.4 nur in Kommunen der Cluster 3 und 4 bearbeitet. Fördergegenstand 2.3.1 (Differenz zwischen Marktmiete und subventionierter Miete) ist dagegen ausschließlich in Cluster 1 und 2 präsent. Die Verbesserung des Fußgänger- und Radverkehrs (2.7.1) wird als einziger Fördergegenstand des Handlungsfelds 2.7 in allen Clustern verwendet, alle

weiteren Fördergegenstände nur in einzelnen Clustern. Im Fördergegenstand 2.7.2 (Bündelung und nachhaltige Gestaltung der Zulieferung auf der sog. „letzten Meile“) wurde bspw. nur ein Antrag aus Cluster 1 bewilligt. Bezogen auf die einzelnen Kommunen lässt sich feststellen, dass es in allen Handlungsfeldern einige Fördergegenstände gibt, in denen häufiger mehrere Projekte durch eine Kommune beantragt und bewilligt wurden. Dies betrifft vor allem die größeren Kommunen der Cluster 1 und 2. Lediglich für den Fördergegenstand 2.5.2 gibt es in allen Clustern Kommunen, die mehr als einen Projektantrag gestellt haben.

Die Kombinationen von Handlungsfeldern und Fördergegenständen sind sehr breit gestreut. Um die Komplexität möglicher Kombinationen zu reduzieren, werden Kombinationen nicht auf Ebene der Handlungsfelder dargestellt, sondern wir bilden drei „Arten von Maßnahmen“, in denen die Projekte nach ihren zentralen Wirkungszusammenhängen zusammengefasst werden (s. auch Tabelle 3.10).

- **Strategisch weiterentwickelnd (Konzept).** Dieser Gruppe werden Fördergegenstände zugeordnet, die sich auf Planungsleistungen, Konzepte und die Entwicklung von Strategien beziehen. Darunter fallen die Fördergegenstände 2.2.1 (Innenstadtkonzepte) und 2.2.2 (Gutachten/Planungen für Einzelprojekte), der Fördergegenstand 2.3.3 (Nutzungskonzepte für Gebäude)¹⁰, konzeptionelle Projekte des Fördergegenstands 2.4.1 (bspw. Digitalisierungsstrategie, Einzelhandels- oder Marketingkonzept) sowie Konzepte für Gastro-Mehrwegsysteme (2.7.5).
- **Kurz- und mittelfristig Aufenthaltsqualität stärkend (Investiv).** Dieser Gruppe werden Fördergegenstände zugeordnet, die auf bauliche Investitionen abzielen (Gebäude, öffentliche Räume, Verkehrsflächen, Grünräume). Dazu gehören der Umgang mit baufälligen Gebäuden (2.3.2), Rückbau, Neugestaltung von Grundstücken (2.3.4) ebenso wie die sehr große Anzahl von Aufwertungsmaßnahmen (2.5.2), klimarelevante Maßnahmen zur Entsiegelung (2.6.1), grünen Infrastruktur (2.6.2) und Verschattung (2.6.3) sowie zur Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs (2.7.1) und Mini-Hubs (zwei Projekte, die als einzige im Fördergegenstand 2.7.2 Lieferverkehre, -dienste, Transportlösungen gefördert werden).
- **Impuls gebend (Temporär).** Dieser Gruppe werden Fördergegenstände zugeordnet, die eine temporäre oder rein digitale Maßnahme ermöglichen. Dazu gehört etwa die Einstellung von Personal für den Förderzeitraum, eine temporäre Unterstützung von Pop-Up-Stores, aber auch digitale Informationsangebote. Zugeordnet werden dieser Gruppe die Fördergegenstände zum Innenstadtmanagement (2.2.3), zur Prozessgestaltung (2.2.4), Pop-Up-Stores (2.3.1), einzelne Angebote, die den Fördergegenständen 2.4.2 und 2.4.3 zugeordnet wurden (u. a. Serviceboxen Nordhorn), Öffentlichkeitsarbeit (2.4.4), Veranstaltungen (2.5.1), digitale touristische Angebote (2.5.3) und temporäre Mobilitätsangebote, die die Erreichbarkeit fördern (2.7.3 und 2.7.4).

Die Auswertung der Kombinationen zeigt (s. Tabelle 3.12), dass in den Stadtgrößen-Clustern 1, 2 und 3 am häufigsten eine Kombinationen von allen

¹⁰ Diesem Fördergegenstand wurde laut Monitoring allerdings kein Projekt zugeordnet.

drei Arten von Maßnahmen genutzt wurde. In Cluster 4 dagegen überwiegen sehr deutlich Städte und Gemeinden, die ausschließlich investive Maßnahmen getätigt haben. Nur sehr selten wurde das Programm genutzt, um ausschließlich konzeptionelle oder temporäre Maßnahmen bzw. eine Kombination von konzeptionellen und temporären Maßnahmen durchzuführen.

Tabelle 2.10: Kombinationen von Maßnahmenarten: Anzahl der Kommunen nach Clustern

Kombination	1	2	3	4	KV	Gesamt
Konzept	-	-	-	2	-	2
Temporär	-	-	1	-	-	1
Investiv	2	1	4	53	4	64
Konzept/Temporär	-	-	1	2	-	3
Konzept/Investiv	1	4	7	23	6	41
Temporär/Investiv		4	7	22	2	35
Konzept/Temporär/Investiv	9	10	14	21	-	54
Gesamtergebnis	12	19	34	123	12	200

Quelle: IFS. Datengrundlage: Statistik NBank, Stand 30.06.2023

Informationen über Zusammenhänge zwischen den einzelnen Projekten der Kommunen können den Ergebnissen der Online-Befragung entnommen werden. Zwei Drittel der Befragten geben an, dass es einen Zusammenhang zwischen den Projekten in ihrer Kommune gibt. Dieser Zusammenhang wird dabei vor allem räumlich, thematisch oder konzeptionell beschrieben. In textlichen Beschreibungen heben viele Befragte die gemeinsame Zielsetzung der Projekte für die Innenstadt hervor. Häufig genannt wird auch die Vorbereitung von investiven Projekten durch die Beauftragung von Konzepten in einem anderen Projekt oder die Koordination aller Projekte durch ein ebenfalls gefördertes Innenstadtmanagement. In den Fallstudien konnten weitere besondere Zusammenhänge zwischen Projektanträgen herausgearbeitet werden: In Lüneburg strebte die Kommune die Umsetzung eines Gesamtprojekts, bestehend aus der Gestaltung einer Grünanlage und der angrenzenden Fahrradstraße, an. Bei der Beantragung musste dies in mehrere Teilprojekte mit verschiedenen Fördergegenständen differenziert werden. Teilweise wurde auch eine Zielsetzung in mehreren Projekten verfolgt, wie etwa in Winsen (Luhe), wo sowohl die Einrichtung eines Radverleihsystems als auch einer zusätzlichen (temporären) Buslinie die bessere Anbindung des Bahnhofs an die Innenstadt unterstützen sollte.

2.2.4 Bewertung der Verfahren

Das Antragsverfahren bestand aus drei Phasen:

- **Budgetantragphase:** In dem bis zum 15. Juli 2021 einzureichenden Budgetantrag mussten die Antragstellenden Eckpunkte zu ihrer Kommunen bzw.

ihrem Kommunalverbund liefern, wobei auch der maßgebliche innerstädtische Bereich darzustellen war (auch als Karte). Sie mussten ihre Betroffenheit von der COVID-19-Pandemie skizzieren und Leitprojekte einschließlich eines Kostenrahmens benennen. Alle 207 Budgetanträge wurden im Sommer 2021 geprüft und schließlich bewilligt. Eine Auswahl auf Grundlage einer qualitativen Bewertung war vom MB nicht vorgesehen. Das insgesamt bewilligte Budget belief sich auf knapp 117 Mio. €. Davon entfielen rd. 42 Prozent auf die kleinen Kommunen aus Cluster 4. Anhand der Budgetanträge erlangte das MB einen ersten Überblick zu möglichen Leitprojekten. Das MB bewertet das Budgetantragsverfahren als sehr gut, schlank und effizient, obgleich alle Anträge in Papierform abgegeben werden mussten.

- **Erste Projektantragsphase:** Die erste Projektantragsphase startete im Oktober 2021, bis zum 31. März 2022 mussten die 207 Kommunen mindestens einen Projektantrag eingereicht haben. Zum Stichtag 31. März 2022 gelang dies 205 Kommunen. Damit schieden lediglich zwei Budgetanträge – beide aus Cluster 4, d. h. kleine Kommunen – aus dem Programm aus. Insgesamt lagen 344 Projektanträge vor, von denen acht bewilligt waren. Mit 132 Kommunen bzw. Kommunalverbänden stellte die Mehrheit bis zum Stichtag 31. März 2022 ausschließlich einen Projektantrag, 50 weitere stellten zwei Projektanträge. Es gab jedoch auch Ausnahmen, wie bspw. Osnabrück, von wo neun Projektanträge eingingen. Insgesamt startete die erste Antragsphase langsam, was möglicherweise mit der externen Rahmenbedingung zu tun hatte, dass die Kommunen nach dem Beginn der Projektaufbauphase im September 2021 zunächst stark in die Kommunalwahlen eingebunden waren. In der ersten Projektantragsphase gab es drei Informationsveranstaltungen, um die Kommunen beim Verfahren zu unterstützen und Fragen zu beantworten. Gleichwohl spricht die NBank, die die Beratung während der ersten Projektantragsphase bis 31. März 2022 übernahm, von einem sehr hohen Beratungsbedarf.
- **Zweite Projektantragsphase:** Mit Ablauf der Frist zum 30. Juni 2022 lagen bei der NBank 1.052 Projektanträge vor, davon 43 aus Kommunalverbänden. Sehr viele Anträge wurden kurz vor Ablauf der Frist gestellt. Eine letzte Informationsveranstaltung gab es als Webinar am 20. Juni 2022. Bewilligt waren am 30. Juni 2022 64 Anträge aus 43 Kommunen. Die Beteiligten beschreiben die Antragsphase als sehr beratungsintensiv. Die NBank war für den Beratungsbedarf einerseits und die Antragsprüfung andererseits personell nicht ausreichend aufgestellt. Um die NBank zu entlasten, wurde den ÄRL gestattet, eine Erstberatung für Projektanträge zu leisten. Einige Fragen konnten so geklärt werden. Die beihilferechtliche Prüfung erfolgte in einem eigenen Team der NBank, das die Antragssteller aber nicht beriet. Das MB beauftragte deshalb im Januar 2022 eine Kanzlei, die die Kommunen während der Antragsstellung bei beihilferechtlichen Fragen hinzuziehen konnten. Dieses Beratungsangebot wurde in den Fallstudien-Städten sehr positiv bewertet. Nach der Antragsphase vergrößerte die NBank das Bearbeitungsteam, ab Juli sukzessive, ab August deutlich.

Die Bewilligung der Anträge konnte im Februar 2023 vollständig abgeschlossen werden. Von 1.052 Projektanträgen wurden 28 abgelehnt, weitere wurden während der Laufzeit zurückgezogen. Der Projektstand in der Monitoring-Statistik zum Stichtag 30. Juni 2023 weist 902 bewilligte Projekte aus. Nach

Aussagen der NBank und des MB gab es weitere Reduzierungen, die noch nicht in die Statistik eingepflegt wurden. Vollständig beendet (geprüfter Verwendungsnachweis) war zum Stichtag erst ein Projekt, auch hier sind einige Prüfungen laut Angaben aus dem Interview mit der NBank aber noch in den Daten nicht vermerkt.

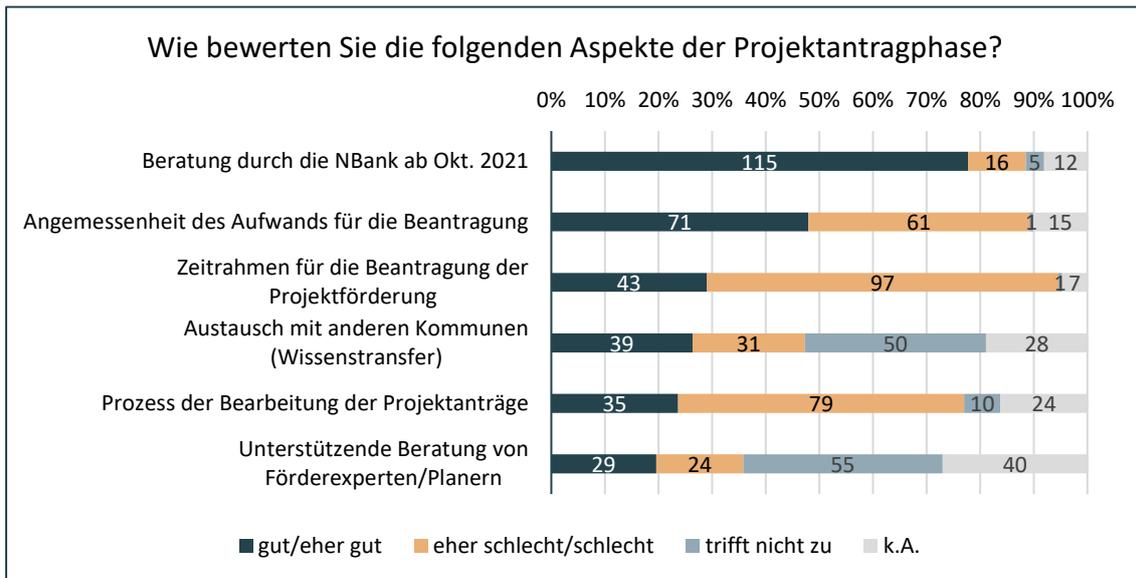
Geplant war, die Umsetzung der Maßnahmen bis 31. März 2023 abzuschließen. Es wurden jedoch auf Antrag Fristverlängerungen für den Abschluss und die Abgabe des Verwendungsnachweises bis 15. Mai 2023 bzw. für investive Projekte über 200.000 € bis 15. August 2023 gewährt, diese Frist konnte im Sommer 2023 nach Abstimmungen mit der EU-KOM bis zum 31. Dezember 2023 verlängert werden. Nach Aussage des MB betrifft dies 20 Projekte.

Bewertung der Antragsphase

In der Online-Befragung wurde die Phase der Budgetbeantragung von den 148 Befragungsteilnehmenden insgesamt positiver bewertet als die Phase der Projektantragstellung. Die Beratung bei der Programmaufnahme durch die ÄrL und die Verständlichkeit der Förderung und Budgetantragsunterlagen bewerteten über 70 Prozent als sehr gut/eher gut. Den Aufwand sahen knapp zwei Drittel als angemessen an, ein Drittel bewertete das Budgetantragsverfahren hinsichtlich dieses Merkmals als eher schlecht/schlecht. Der Zeitrahmen für die Antragstellung des Budgetantrags und der Prozess der Bearbeitung dieser Anträge (Dauer, Rückmeldung) wurden von etwa der Hälfte als gut/eher gut und der Hälfte als schlecht/eher schlecht bewertet.

Innerhalb der Projektantragsphase wurde die Beratung bei der Projektförderung ab Oktober 2021 durch die NBank von mehr als drei Viertel der Teilnehmenden ebenfalls positiv bewertet. Etwa die Hälfte der Befragten schätzte den Aufwand der Projektbeantragung als angemessen ein. Der Zeitrahmen (66 Prozent) und der Prozess der Bearbeitung der Projektanträge (53 Prozent) wurden dagegen von vielen Befragten als eher schlecht/schlecht bewertet. Besonders von den größten Kommunen aus Cluster 1, die häufig eine Reihe von Anträgen gestellt haben, schätzten lediglich zwei die Angemessenheit des Aufwands für die Projektantragstellung als gut ein. Der Austausch mit anderen Kommunen sowie die Unterstützung durch Beratung von Förderexperten oder Planern war für weniger als die Hälfte der Kommunen relevant, eine eindeutige Tendenz lässt sich in der Bewertung nicht erkennen.

Abbildung 2.9: Bewertung der Projektantragsphase



Quelle: IFS. Datengrundlage: Online-Befragung 1, 2022

Bewertung der Bewilligungsphase

Die Bewilligungsphase erstreckte sich für den Großteil der Anträge vom Eingang der ersten Anträge im Oktober 2021 bis 15. Dezember 2022. In Ausnahmefällen mit Klärungsbedarf zum Beihilferecht oder fehlenden Unterlagen zu Kostenschätzungen dauerte die Bewilligung bis Februar 2023. Viele Bewilligungen haben weit über ein halbes Jahr gedauert. In Anbetracht der kurzen Gesamtlaufzeit des Sofortprogramms reduziert sich damit die Zeitspanne für die Projektumsetzung spürbar. Ursächlich waren nach Angaben der NBank auch unvollständige und überarbeitungswürdige Antragsunterlagen. Der kurze Umsetzungszeitraum war ein besonders gravierender negativer Einflussfaktor für die Projektumsetzung.

Der lange Bewilligungszeitraum wurde auch in vielen Fallstudieninterviews kritisiert. Nur in einigen Fällen konnte die Situation durch einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn entspannt werden. Vielfach wollten die Kommunen dieses Risiko aber nicht eingehen, insbesondere wenn es sich um Projektvorschläge handelte, deren Bewilligung aufgrund innovativer Ansätze oder beihilferechtlicher Fragen nicht gesichert schien. Auch die Antragstellenden jenseits der Kommunen, häufig Vereine, riskieren in der Regel keinen vorzeitigen Maßnahmenbeginn. In einem Fall konnte erst durch eine Ausfallbürgschaft der Kommune das Projekt vorzeitig gestartet werden.

Zum Stand 30. Juni 2023 sind in dem Datensatz des Monitorings 904 Projekte eingetragen, davon ein Widerspruch und ein „Vollverzicht“. In der Auswertung wurden 902 Projekte berücksichtigt.

Auch wenn neuere Entwicklungen in der Auswertung der Monitoringdaten nicht berücksichtigt werden können, soll hier erwähnt werden, dass nach Angaben der NBank und des Fachreferats im MB zum 31. Juli 2023 noch 897 bewilligte Projekte in der Umsetzung sind.

Tabelle 2.11: Anzahl Projektanträge (bewilligt, abgelehnt, zurückgezogen) Stand 31. Juli 2023

Anzahl Anträge	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Gesamt
bewilligt	149	153	200	395	897
abgelehnt	8	2	8	16	34
zurückgezogen	19	37	19	46	121
Gesamt	176	192	227	457	1.052

Quelle: IfS auf Basis Angaben des MB

Abgelehnt wurden demnach mit 34 Anträgen etwa 3 Prozent, was nach Aussagen der NBank gegenüber anderen Programmen eine geringe Quote ist. Es gab 20 Widersprüche gegen Ablehnungen, von denen sechs nach Klärung noch genehmigt werden konnten und hier unter den bewilligten Anträgen gezählt werden.

Die Quote für zurückgezogene Anträge liegt mit 11,5 Prozent (121 Anträgen) dagegen hoch. In vielen Fällen ergab sich ein Rückzug daraus, dass antragstellende Kommunen innerhalb ihrer Anträge bei absehbaren Kostensteigerungen Prioritäten setzten. Zudem wurden Anträge zurückgezogen, weil die Umsetzung sich im Zeitrahmen nicht hätte realisieren lassen. In den Fallstudien verwiesen einzelne antragstellende Vereine darauf, dass sie den administrativen Aufwand der Projektabwicklung unterschätzt hätten und nicht erwartet hatten, sehr lange auf die Rückzahlung der verauslagten Kosten warten zu müssen.

2.2.5 Ergebnisse zur Evaluierung der Antrags- und Bewilligungsphase

Die große Palette an Fördergegenständen in der RL folgte der Bemühung, die vielen möglichen, unterschiedlichen Bedarfe von Innenstädten in Städten verschiedener Größen abzudecken. Eine besondere Breite der Bedarfe zu berücksichtigen, wurde zudem durch die Mitwirkung unterschiedlicher Ministerien begünstigt. Die breite Aufstellung des Adressatenkreises war als Signal an kleinere Kommunen gedacht, ihnen eine Teilhabe an der Förderung zu ermöglichen, da die Corona-Folgen in den Ortskernen/Innenstädten flächendeckend in Niedersachsen spürbar waren.

Der zeitliche Rahmen für die Antrags- und Bewilligungsphase war ehrgeizig konzipiert. Nach Abschluss der Antrags- und Bewilligungsphase und Anpassungen durch Rückzüge und Ablehnungen waren zum 30. Juni 2023 planmäßige förderfähige Maßnahmen in Höhe von rund 121,5 Mio. € erfasst, der Unionsbeitrag belief sich auf 102,4 Mio. €. Sowohl die thematisch breit gefasste RL als auch die Öffnung für ein Spektrum von Gemeindegrößenklassen trug dazu bei, die Inanspruchnahme des Programmbudgets zu ermöglichen. Für die Inanspruchnahme des Sofortprogramms war aber auch ein niedrigschwelliges Antragsverfahren notwendig. Dies ist in der Budgetantragsphase besser gelungen als in der Projektantragsphase.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Analyse der Evaluierungsphase 1 anhand der Forschungsfragen zusammenfassend dargestellt.

Akteure: Wer sind die Antragstellenden?

Projektanträge sind aus drei Viertel der niedersächsischen Kommunen gestellt worden. In Cluster 1 und 3 liegt die Abdeckung bei 100 Prozent. Aber auch, dass über zwei Drittel der kleinen Kommunen und KV aus Cluster 4 Anträge einreichen, bedeutet, dass das Sofortprogramm sehr viele Kommunen in Niedersachsen erreicht hat. Es zeigt, dass die breite Aufstellung des Adressatenkreises und die Fördergegenstände auf Resonanz gestoßen sind.

Verbundanträge wurden von Kommunen gestellt, die nur gemeinsam die Mindesteinwohnerzahl von 10.000 überschreiten. Teilweise arbeiten sie bereits im Tourismus zusammen. Nach Informationen aus Interviews wurden die Anträge jedoch nicht überall unbedingt zusammen entwickelt, sondern man teilte das Budget auf und jede Gemeinde reichte eigenständig und ohne inhaltlichen Bezug oder Absprachen ihre Projektanträge ein. Das Programm hat hier nicht die inhaltliche Zusammenarbeit gefördert oder angestoßen, was aber auch nicht als Anspruch formuliert gewesen ist. In anderen Kommunen erfolgte dagegen eine enge Abstimmung, insbesondere konzeptioneller Projekte.

Aus der Analyse der Antragsstatistik zeichnen sich drei Gruppen von Antragstellenden ab: Die stärkste Gruppe sind Kommunen bzw. ihre unterschiedlichen Fachbereiche. Die zweite Gruppe sind Tochterunternehmen der Kommunen, und auch mit der Verwaltung verbundene Organisationen in der Rechtsform von Vereinen oder gGmbH sind dieser Gruppe zuzurechnen. Thematisch sind sie sehr häufig im Bereich des Stadtmarketings, Gewerbe- und Innenstadtmanagements und auch des Tourismus tätig. Die dritte Gruppe bilden zivilgesellschaftlich getragene Initiativen, meist als Vereine organisiert, die sich Kunst und Kultur widmen oder Unternehmens-Netzwerke, die sich der Stärkung des Einzelhandels, des Tourismus und der Aufwertung und Belebung der Innenstadt annehmen. Gründerinnen und Gründer, einzelne Unternehmen, Anwohnerinnen und Anwohner treten nicht als Antragstellende auf, eine Reihe von Anträgen bezieht sich aber explizit auf diese Gruppen. Aus allen Gruppen wurden Anträge zurückgezogen, es ergibt sich kein Muster in Bezug auf Antragstellende.

Ausgangslage: Herausforderungen in den antragstellenden Kommunen

Auf gesamtstädtischer Ebene haben immerhin fast die Hälfte der in der Online-Befragung befragten Kommunen Herausforderungen bei der Gewährleistung von Versorgungsleistungen als sehr groß oder eher groß bewertet, die negative wirtschaftliche Entwicklung wurde seltener genannt. Am häufigsten sind in den Kommunen gleichwohl Herausforderungen durch einen angespannten Wohnungsmarkt und den demografischen Wandel, mithin Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, die auch für die Entwicklung der Innenstädte eine große Bedeutung haben.

Die am häufigsten genannten Herausforderungen für die Innenstädte bzw. die für das Sofortprogramm festgelegten Gebiete, die bereits vor der Pandemie bestanden, waren der Verlust einer „lebendigen Innenstadt“, Gestaltungsdefizite in öffentlichen Räumen, Defizite in der Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur sowie in Hinblick auf Geschäftsaufgaben/Ladenleerstand oder die ausstehende Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur.

Sowohl in der Befragung als auch in den Fallstudien wurde deutlich, dass sich die Herausforderungen, die vor Beginn der Pandemie bereits eine hohe/eher hohe Relevanz hatten, in vielen Städten und Gemeinden weiter verstärkt haben. Sie sind darüber hinaus aber auch in Städten und Gemeinden aufgetreten, in denen sie zu Beginn der Pandemie keine besondere Herausforderung darstellten. In einigen Anträgen sowie in diversen Interviews in den Fallstädten wird eine Beschleunigung bestehender Probleme durch die Pandemie beschrieben, die insbesondere den Einzelhandel betreffen. Hier werden Strukturwandel und verändertes Konsumverhalten hin zum Online-Shopping benannt. Die Analyse der Budgetanträge sowie der Fallstudien weist darauf hin, dass die Pandemie als Auslöser von Problemen besonders Orte betrifft, in denen Tourismus eine wesentliche Rolle spielt und in denen die Wirtschaftszweige Hotellerie und Gastronomie sehr stark betroffen waren, sowie durch den touristischen Frequenzverlust auch der Einzelhandel.

Die Herausforderungen in Bezug auf die Inwertsetzung der Infrastruktur, aber auch konzeptionelle Defizite oder Gestaltungsdefizite in öffentlichen Räumen, sind in den Kommunen überwiegend unverändert geblieben, d. h. dort wo sie bereits vor der Pandemie bestanden, sind sie weiterhin Herausforderungen, haben sich aber nur seltener verstärkt oder sind neu aufgetreten.

Projektentwicklung und Auswahl der Projekte in den Kommunen

Da der Wandel der Innenstädte nicht erst seit Beginn der Corona-Pandemie eine Herausforderung für die Kommunen darstellt (s. Kapitel 2.2.2) und entsprechende Zielsetzungen seit längerem bestehen, sind vor Ort vielfach schon Projektideen vorhanden. In der ersten Online-Befragung hatten für jedes Handlungsfeld je ca. ein Drittel der Kommunen mit Projekten im Handlungsfeld angegeben, dass sie auf bestehende Planungen zurückgreifen bzw. darauf aufbauen konnten. In den Fallstudien wurde deutlich, dass insbesondere in den kleineren Kommunen bestimmte investive Projekte von Beginn an weitgehend feststanden (z. B. die Beseitigung einer Brandruine an städtebaulich bedeutsamer Stelle in Dannenberg/SG Elbtalaue). In den größeren Kommunen wurden die Vorschläge für Projekte meist in mehreren Abteilungen gesammelt. So sollte nach Aussage einzelner Interviewpartner im weiteren Verlauf auch sichergestellt werden, dass Projekte durch verschiedene Bereiche (z. B. Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Hoch-/Tiefbau) umgesetzt werden. In mehreren Fallstudieninterviews wurde in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass eine „gute Mischung“ zwischen schnell umsetzbaren, sichtbaren Projekten (z. B. Veranstaltungen) und langfristiger angelegten Projekten angestrebt wurde.

Neben der Diskussion und Abstimmung von Projektvorschlägen in den politischen Gremien wurden in einigen untersuchten Kommunen (u. a. Lüneburg, Nordhorn, Braunschweig) in einem ersten Schritt auch Beiräte bzw. andere Begleitgremien eingerichtet, in denen außer Verwaltung und Politik auch weitere wichtige Akteure, etwa Gewerbetreibende und zivilgesellschaftliche Initiativen, vertreten waren. Andere Kommunen (z. B. Moringen und Hardegsen) nutzten ein Projekt zur Erstellung eines Konzepts mit Prioritäten für die Umsetzung kleinerer investiver Maßnahmen in Folgeprojekten, die ebenfalls aus dem Sofortprogramm finanziert werden. Andere Interviewte verwiesen aber auch darauf, dass die partizipative Entwicklung von komplexeren (Bau-)Projekten in dem kurzen Zeitrahmen nicht möglich gewesen sei.

In einigen Fällen sind in den Kommunen bereits vorbereitete Projekte im Aushandlungsprozess aufgrund von Bedenken aus der Politik nicht zur Antragstellung gekommen. Auch mangelnde Nachfrage, z. B. im Zusammenhang mit der Suche nach Interessenten für Ladenlokale, war in einem Fall ein Grund, den Projektantrag nicht zu stellen.

Bewilligte Arten von Projekten und Fördergegenstände

Betrachtet man die Arten der Maßnahmen, für die die Förderung genutzt wurde, so dominiert die Anzahl von investiven Maßnahmen. In den Städten und Gemeinden des Clusters 4 wurden häufig ausschließlich investive Maßnahmen durchgeführt. In allen andern Clustern wurde das Programm am häufigsten genutzt, um eine Kombination von konzeptionellen, temporären/mobilen und längerfristig angelegten investiven Maßnahmen zu beantragen.

Die sechs Handlungsfelder, in die die Fördergegenstände gegliedert sind, wurden sehr unterschiedlich genutzt. Investive Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und touristischen Inwertsetzung der Innenstadt wurden mit Abstand am häufigsten beantragt und bewilligt, gefolgt von innerstädtischen Freizeit-, Tourismus-, Kultur- sowie anderen Veranstaltungen zur Attraktivitätssteigerung. Die Nachfrage nach diesen Fördergegenständen passt zu den von den Kommunen benannten Herausforderungen in Bezug auf den Frequenzverlust und den Verlust der Lebendigkeit der Innenstädte. Aber auch die Verbesserung des Fußgänger- und Radverkehrs wurde vielfach in den Blick genommen. Wie in den Fallstudien deutlich wurde, sind auch sie als Mittel der Frequenzsteigerung gesehen worden. Gleichzeitig können hier Wirkungen in Bezug auf die Reduktion von Emissionen erwartet werden. Diese Herausforderung war laut der Ergebnisse der ersten Befragung für die Kommunen aber eher untergeordnet.

Sehr gut angenommen wurden auch die Fördergegenstände im Bereich Konzepte und Strategien (2.2), allen voran die Machbarkeitsstudien, Gutachten und Planungen für Einzelprojekte (2.2.2). Ein besonderes Gewicht nimmt zudem die Entwicklung oder Fortschreibung eines Innenstadt- oder Zentrumskonzepts (2.2.1) ein. Laut Aussagen in den Fallstudien haben einige Kommunen explizit angestrebt, das Programm dafür zu nutzen, sich strategisch aufzustellen und konzeptionell mit den Herausforderungen und möglichen

Lösungsansätzen auseinanderzusetzen. Konzeptionelle Vorarbeiten für die Förderung aus dem Programm „Resiliente Innenstädte“ der Förderperiode 2021 bis 2027 haben neun Kommunen geplant.

Fördergegenstände, die gar nicht oder nur sehr vereinzelt nachgefragt wurden, sind vielfach noch nicht weit verbreitet, wie Konzepte zum Ausbau der Kreislaufwirtschaft, Sharing-Konzepte oder die Unterstützung des lokalen Einkaufs im Internet.

Ogleich sich demnach insbesondere „klassische“ Fördergegenstände einer hohen Beliebtheit erfreuten, zeigen die Angaben der Befragung, dass trotz des recht engen Zeitplans für das Einreichen von Projektanträgen das Programm genutzt wurde, um Ideen neu zu erarbeiten. Dies wurde auch in einigen Interviews bestätigt. Es wurde demnach nicht überwiegend auf bestehende Planungen zurückgegriffen. Die mit Beispielen versehene Darstellung der Fördergegenstände in der RL hat einige Kommunen inspiriert, Ideen zu entwickeln, für die sie nicht auf bestehende Planungen zurückgreifen konnten.

Kritisch angemerkt wurde in Interviews, dass die Zuordnung zu jeweils einem Fördergegenstand dem Ziel eines integrierten Planens und Handelns widerspricht. Dadurch seien einzelne Projekte nicht für Projektanträge geeignet gewesen oder hätten aufwändig aufgeteilt werden müssen. Auch die mit der Zuordnung zusammenhängende Trennung von investiven und nicht-investiven Projekten sei für die Kommunen schwierig gewesen. Hier zeigt sich, dass gerade für ein gewünschtes, integriertes Denken zur Bewältigung der Herausforderungen die strikte Zuordnung zu exklusiven Fördergegenständen nicht immer praxistauglich ist.

Einschränkend hat zudem der Zeitrahmen gewirkt. Einige Städte und Gemeinden haben die Anzahl und den Umfang beantragter baulicher Maßnahmen so gering geplant, dass sie im Zeitrahmen umsetzbar waren.

Fördergebiete: Profitierende Innenstadtbereiche

Anhand der Herausforderungen, die die Befragungsteilnehmenden in den Mittelpunkt stellten, scheint in vielen Kommunen ein Schwerpunkt auf Gebieten mit Einzelhandelsstruktur zu liegen. Die Befragung hat gezeigt, dass etwa ein Fünftel der Kommunen Synergieeffekte mit Gebieten der Städtebauförderung anstreben (überwiegend Bund-Länder-Programm „Lebendige Zentren“) und in etwa 11 Prozent die Nicht-Überlagerung ein Kriterium für die Gebietsfestlegung war.

Die Sichtung der Budgetanträge zeigt ein großes städtebauliches Spektrum. Gerade in den kleineren Kommunen handelt es sich bei den Fördergebieten um Gebiete, die über den Ortskern bzw. die Haupteinkaufsstraße hinaus auch angrenzende, weniger verdichtete Bereiche mit einbeziehen. Teilweise umfassen sie bspw. einen Sportplatz oder öffentliche Grünanlagen. Gerade wegen der unterschiedlichen Größe und Siedlungsstruktur der Cluster-Gruppen wäre es für die Förderung problematisch gewesen, Vorgaben in Bezug auf Größe, städtebauliche oder siedlungshistorische Strukturen zu machen. Gleichwohl zeigte sich gerade in den Kommunen, die ihre gesamte Innenstadt

festlegten oder sehr große Abmessungen aus anderen Zusammenhängen übernehmen, dass die Förderung eher auf konzeptioneller Ebene eine Wirkung für das gesamte Gebiet erzielen kann. In einem Sofortprogramm mit kurzer Laufzeit sind jedoch sichtbare Wirkungen im gesamten Gebiet auch kaum zu erwarten, insbesondere wenn es sich um ein großes Gebiet handelt. Der Mehrwert der Festlegung von Kulissen war aus Sicht der Evaluierung, dass die Aufmerksamkeit damit klar auf die Stadtzentren gerichtet wurde. Zudem bedeutete die Festlegung, dass die Projekte zumindest in den kleineren Innenstädten in einem räumlichen Kontext zusammenwirken konnten. Da sich in den Zentren aber in der Regel viele Aktivitäten überlagern und als Rahmenbedingungen Einfluss auf das Gelingen oder Scheitern von Projekten nehmen, ist es besonders schwierig, Wirkungen kausal auf das Sofortprogramm zurückzuführen.

Administration der Antragstellung

Der niedrigschwellige Einstieg mit dem Budgetantragsverfahren hat eine Dynamik zum Programmstart auslösen können. Die hohe Antragszahl und das positive Feedback der in der ersten Online-Erhebung Befragten stehen für eine positive Wahrnehmung dieser Phase. Der Zeitrahmen war zwar sehr kurz, die Kommunen kamen aber damit zurecht.

Bei der Projektantragstellung dagegen war der Zeitrahmen eine große Herausforderung, zwei Drittel der Teilnehmenden der ersten Online-Befragung bezeichneten ihn als schlecht/eher schlecht. Trotz der Frist, mindestens einen Antrag zum 30. März 2022 zu stellen, wurden die allermeisten Anträge erst kurz vor der finalen Frist, dem 30. Juni 2022, eingereicht. Insofern hat die erste Frist nur relativ wenig zur Entzerrung bzw. Beschleunigung des Antragsgeschehens beigetragen. Kritisch ist zu bewerten, dass die eingereichten Anträge nur sehr langsam bewilligt wurden. Dadurch wurde bei einer ganzen Reihe von Zuwendungsempfängern ein gewisser Unmut ausgelöst. Als Hintergrund ist zwar verständlich, dass es durch die gleichzeitige Beratung und Prüfung zu besonderen Engpässen in der NBank kam. Gleichwohl hat eben diese Situation zu einer kritischen Bewertung der Projektantragsphase in der Online-Befragung geführt. Die Kritik ist aber nicht an der Zweistufigkeit festzumachen, sondern zuvorderst daran, dass die NBank nicht ausreichende Kapazitäten für die hohe Anzahl von Rückfragen und gleichzeitige Prüfung von Anträgen, die zum Teil zunächst noch zur Entscheidungsreife gebracht werden mussten, bereitstellen konnte.

Der Beratungsbedarf ist unterschätzt worden. Er könnte u. a. mit der Anzahl der Fördergegenstände und der Notwendigkeit einer eindeutigen Zuordnung für die Erfassung zusammenhängen. Hier hätte eine Eingrenzung der Fördergegenstände oder die Möglichkeit der Mehrfach-Zuordnung möglicherweise den Beratungsbedarf verringert. Auch die Gebietsfestlegung und beihilferechtliche Fragen erzeugten Beratungsbedarf. Die Notwendigkeit, mehrere Anträge zu stellen, wenn für ein Projekt unterschiedliche Durchführungsorte vorgesehen waren, verkomplizierte einzelne Antragstellungen und war auf die Erfassungsmöglichkeiten im System der NBank zurückzuführen. An dieser Stelle wurde deutlich, dass die Vereinfachung einiger formaler Erfassungskriterien sowie die Digitalisierung der

Antragsabgaben wahrscheinlich zur Reduktion einzelner Herausforderungen beitragen könnte. Diese Ansätze wurden diskutiert und geprüft, konnten aber aufgrund der Abrechnungssystematik der EU-Förderung oder aus beihilferechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden.

In Bezug auf Qualität und Umfang der Projektanträge geht aus den Antworten und Interviews hervor, dass der limitierte Zeitrahmen für die Umsetzung einen wesentlich größeren Einfluss darauf hatte, welche Projekte für die Antragstellung von den Kommunen ausgewählt wurden, als die Fristsetzung für die Antragstellung. Dass sich die Umsetzungszeit weiter verkürzte, weil die Antragsprüfung mehrere Monate in Anspruch nahm, war bereits in der ersten Online-Befragung Hauptgegenstand der Kritik und Befürchtungen der Antragstellenden. In der Analyse der Umsetzung wurde diese Kritik bestätigt. Die Interviews in den Fallstudien bestätigen, dass das lange Warten auf die Bewilligung der Projektanträge durch die NBank die Umsetzung ausgebremst hat.

Der - besonders gemessen an der Programmlaufzeit - sehr lange Bewilligungszeitraum steht im Widerspruch zum „Sofort“ im Namen des Programms. Bei der insgesamt kurzen Laufzeit hatte diese Schwäche Folgen für den Umsetzungserfolg des Programms insgesamt.

Einbindung des Programms und des Verfahrens in die Förderlandschaft

Insgesamt haben die meisten Kommunen eine Routine in der Thematik der Nutzung verschiedener Förderprogramme entwickelt und verstehen es, die Fördergegenstände sauber zu trennen. In dieser Hinsicht ist die Einbettung des Sofortprogramms unproblematisch.

2.2.6 Inhaltliche Ausrichtung der Förderung

Den Kommunen standen mit der breitgefächerten Richtlinie viele Möglichkeiten zur Verfügung, Maßnahmen zu entwickeln, die zu den Herausforderungen vor Ort passen. Bei einem klaren Schwerpunkt der Förderung auf investiven Maßnahmen zeigte sich in der Umsetzungsanalyse, dass in den meisten Kommunen investive, konzeptionelle und temporäre Projektansätze in verschiedener Art und Weise kombiniert wurden. Dabei können die unterschiedlichen Projektarten auch ohne inhaltliche Bezüge umgesetzt werden.

Die Untersuchung der Fallstudien bestätigt eine Vielfalt der inhaltlichen Ausrichtung der zum Untersuchungszeitpunkt umgesetzten bzw. in der Umsetzung befindlichen Projekte, auch innerhalb der einzelnen Fördergegenstände. Auch die Bezüge zwischen den Fördergegenständen konnten in den Fallstudien beleuchtet werden. Im Weiteren werden die Ergebnisse der Analysen dargestellt.

Inhaltliche Ausrichtung der Projekte nach Fördergegenständen

Das Handlungsfeld **Konzepte und Strategien** umfasst neun Fördergegenstände. Die geförderten Maßnahmen dieses Handlungsfelds waren strategisch weiterentwickelnder (konzeptioneller) und Impuls gebender (temporärer) Art.

Die ausschließlich durch Kommunen umgesetzten Innenstadtkonzepte (2.2.1) haben verschiedene Schwerpunkte gesetzt und fügten sich unterschiedlich in weitere Planungen der Kommunen ein. Neben umfassenden Konzeptentwicklungen (Beispiel Stadthagen), die in einigen Kommunen umgesetzt wurden, haben mehrere Kommunen auch die für eine Aufnahme in das Programm „Resiliente Innenstädte“ erforderlichen Strategien erarbeitet. Insbesondere kleinere Kommunen haben Ortskernentwicklungskonzepte in Auftrag gegeben, die bereits direkt auf die Zusammenstellung von Gestaltungsideen für die Umsetzung von investiven Maßnahmen in anderen Fördergegenständen des Sofortprogramms abzielen (z. B. Moringen und Hardeggen).

Beispiel Stadthagen

Die Stadt hat ausschließlich ein Projekt beantragt: Den Innenstadtprozess ReNEWsance. Mit einem Volumen von 345.000 € hat die Stadt eine Strategie entwickelt, wie nachhaltige Projekte für die Innenstadtstärkung ausgewählt werden können.

Ausgangspunkt war, dass Kommunikationsorte in der Innenstadt im Zuge der Pandemie weggefallen waren und verschiedene Akteure mit Ideen zur Verbesserung der Situation auf die Verwaltung zukamen. Da diese Einzelideen umzusetzen für nicht nachhaltig gehalten wurde, entstand das Anliegen, eine Strategie zu entwickeln, um Vorschläge auszuwählen.

Im Rahmen von Design-Thinking-Workshops mit der Hochschule Hannover, Einzelinterviews und einer Befragung von 7.000 Haushalten wurden Bedürfnisse und Bedarfe in Bezug auf die Innenstadt abgefragt und gewichtet. Darauf aufbauend wurde ein Scoring-Instrument entwickelt. Damit können Projektvorschläge für die Innenstadt nun „automatisiert“ bewertet werden.

Weiterer konzeptioneller Baustein der Strategie ist die digitale Plattform „Stadt.Punkt“. Hier werden Informationen allgemein zugänglich eingestellt. Bürgerinnen und Bürger können sich registrieren, um miteinander und mit der Verwaltung ins Gespräch zu kommen. Über die Plattform kann die Verwaltung zudem Befragungen starten. Die Plattform soll die Kommunikation und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Stadt stärken.

Der Fokus auf die Strategie war in Stadthagen möglich, weil es gelungen ist, für die Umsetzung von Ideen eine Förderung im Bundesprogramm ZIZ zu erhalten. Gleichwohl konnte ein mobiler Garten (Sitzgelegenheiten und Pflanzkübel) bereits im Rahmen des Innenstadtkonzepts umgesetzt werden.

Projektspezifische Gutachten **(2.2.2)** beziehen sich auf eine große Bandbreite von Themen. Beispiele sind ein Nachhaltigkeitskonzept zur Umsetzung von

Veranstaltungen und die Machbarkeitsstudie/Konzepterstellung für einen Ort zur Wissensvermittlung „WOW Wissens Ort Wolfenbüttel“ (Wolfenbüttel), Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung (in Nordhorn), Weiterentwicklung des Mobilitätsangebots (Winsen (Luhe)) oder die kreative Suche nach geeigneten Veranstaltungs- und Austauschformaten für Innenstadtakteure (in Hannover). In Einzelfällen wurde in Zusammenhang mit einer Konzepterstellung auch Investives umgesetzt. Dies war bspw. in Wolfenbüttel bei der touristischen Ausschilderung mit digitalen Vor-Ort-Schnittstellen der Fall, die auf Informationstafeln als QR-Codes angebracht wurden. Dies stellt in den Fallstädten aber eher eine pragmatische Ausnahme dar. Meist wurde für die Umsetzung von Konzepten ein weiterer Antrag benötigt, der dann entsprechend seiner Thematik einem anderen Fördergegenstand zugeordnet wurde (z. B. Konzept WOW WissensOrt Wolfenbüttel und anschließende Herrichtung eines Ladenlokals als WOW; Planung und anschließende Errichtung des Mini-HUBs im Stadtzentrum Hannovers). Umgesetzt wurden die projektspezifischen Gutachten und Machbarkeitsstudien neben den Kommunen auch durch kommunale Unternehmen bzw. Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Als temporäre Maßnahme wurde das Innenstadtmanagement **(2.2.3)** eingerichtet. Die Innenstadtmanagements waren in den untersuchten Fällen häufig intensiv in die Umsetzung der übrigen Projektanträge aus dem Sofortprogramm eingebunden. Je nach Bedarfen in der Kommune wurden über diese Maßnahmen aber auch Impulse mit unterschiedlichen Schwerpunkten erreicht:

- In Wolfenbüttel wurde eine Teilzeitstelle geschaffen, die bei einer Händlervereinigung angedockt wurde und zunächst eine Erhebung zum Status Quo der Bedarfe und Herausforderungen startete.
- In Winsen (Luhe) war die geschaffene Stelle in der Wirtschaftsförderung angesiedelt und hat u. a. die Veranstaltungsreihen in der Innenstadt koordiniert.
- Besonders stark auf die Mitwirkung der neu eingestellten Mitarbeiterin war das Leerstandsmanagement der Samtgemeinde Elbtalaue ausgelegt, wo in beiden Grundzentren (Dannenberg und Hitzacker) intensive Netzwerkarbeit mit den vor Ort ansässigen Akteuren durchgeführt wurde.

Das Handlungsfeld **Maßnahmen für leerstehende und/oder abgängige Immobilien** bietet fünf Fördergegenstände. Die in den untersuchten Fallstudien umgesetzten Projekte waren dabei Impuls gebender, temporärer und investiver Art.

Die Weitervermietung von Ladenlokalen **(2.3.1)** war in allen dazu untersuchten Fallstudien (Lüneburg, Winsen (Luhe), Wolfenbüttel) in Wettbewerbe zur Auswahl von Interessierten eingebunden. Während zumeist ein Gewinner ermittelt wurde, der für einen begrenzten Zeitraum (meist ein Jahr) die Räume mietfrei nutzen konnte, gab es auch den Ansatz einer schnelleren, monatlichen Abfolge von Nutzungen.

Die Betreiber der Ladenlokale haben sich in einigen Fällen auch bei Veranstaltungen engagiert, die im Rahmen der Förderung aus dem Sofortprogramm in der jeweiligen Innenstadt durchgeführt wurden. In vielen der Kommunen war

die Weitervermietung nicht nur auf ein Projekt beschränkt, sondern wurde für mehrere Gewerbeimmobilien umgesetzt.

Die Akteure, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, sind ausschließlich Kommunalverwaltungen. Die Zusammenarbeit mit Immobilieneigentümern und den Betreibern (für Pop-Up Stores) ist allerdings von großer Bedeutung.

Beispiel Winsen (Luhe)

Die Stadtverwaltung hatte bereits im Dezember 2021 einen Wettbewerb ins Leben gerufen und beworben. Bis Ende des Jahres konnten Ideen eingereicht werden, die dann im Januar 2022 der Jury präsentiert wurden. Besonderer Wert wurde auf den Beitrag zu einer Belebung der Innenstadt gelegt. Die Gewinnerin bekam die Möglichkeit, das Ladenlokal mit ihrem Konzept „Tüdelband“ (hochwertige Second-Hand-Kinderbekleidung, Workshops, Getränke) ein Jahr lang mietkostenfrei zu nutzen. Eine Bewerberin (Tierfotografin), die sich in dieser ersten Runde nicht durchsetzen konnte, ist bei der Ausschreibung einer weiteren, kleineren Ladenimmobilie zum Zuge gekommen.



Ladenlokal „Tüdelband“, Werbeplakat für den Ideenwettbewerb. Quellen: IFS (links), Stadt Winsen (Luhe)

Demgegenüber wurden mit den investiven Maßnahmen des Fördergegenstands **2.3.4** abgängige Gebäude abgerissen, die Planungen verschiedener Art (Lösung von Verkehrsproblemen, städtebaulicher Wettbewerb, Neubauvorhaben) für die Entwicklung der Innenstadt bzw. des Ortskerns behindert hatten. In den Fallstudien (Elbtalaue, Bakum) waren für die folgenden Schritte dabei allerdings keine Fördermittel aus dem Sofortprogramm, sondern aus anderen Programmen (z. B. ZIZ) eingeplant.

Die ausschließlich durch Kommunen realisierten Abrissarbeiten waren schon längere Zeit vorgesehen und entsprechend war der Erwerb von Gebäuden und Grundstücken vorangetrieben worden.

Beispiel Bakum

Die Gemeinde hat im Sofortprogramm ausschließlich Projekte im Bereich Rückbau und Neugestaltung von Grundstücken beantragt. In zwei Fällen strebt die Gemeinde an, die Verkehrssituation insbesondere auch für den Fuß- und Radverkehr zu verbessern. Städtebaulich nicht wertvolle, baufällige Gebäude im Ortskern werden abgerissen, um Engstellen zu vermeiden und Lücken im Fuß- und Radwegenetz zu schließen. Das dritte Projekt steht dagegen im Zusammenhang mit dem geplanten Rathausneubau, für den Teile des Bestandsgebäudes entfernt werden müssen.

Im Handlungsfeld **Handel und Dienstleistungen (2.4)** konnte in der Richtlinie zwischen vier Fördergegenständen gewählt werden. Diese verfolgen teilweise strategische, teilweise Impuls gebende Ansätze.

Inhaltlich wurden im Fördergegenstand **2.4.1** zum einen – ähnlich wie im Fördergegenstand 2.2.2 – Konzepte gefördert, wie sie z. B. die Fallstadt Achim mit ihrer Digitalisierungsstrategie entwickelt hat, oder Vorstudien wie die Markt- und Wettbewerbsanalyse Digitale Präsenz Braunschweig 2.0. Zum anderen wurden bereits konkrete Projekte der Digitalisierung umgesetzt, wie etwa die Umstellung eines lokalen Gutscheinsystems auf digitale Nutzbarkeit (Spelle, Wolfenbüttel).

Beispiel Spelle

Der HHG Spelle e. V. ist die etablierte Interessenvertretung der Gewerbetreibenden in der gesamten Gemeinde Spelle. Der Verein organisiert seit längerem ein Gutscheinsystem, bei dem die Gutscheine in allen teilnehmenden Betrieben, vom Eiscafé über den Blumenladen bis zur Tankstelle, eingelöst werden können. Dieses System funktioniert derzeit nur analog, in einem für den Verein und seine Mitglieder aufwendigen Verfahren. Mit der Digitalisierung des Systems soll die Nutzung vereinfacht werden und die Anwendungsmöglichkeiten bzw. die Attraktivität des Angebots weiter ausgebaut werden.



Alter HHG-Gutschein (links) und neuer, digital erstellter Gutschein. Quelle: IFS

Die Projekte, die dem Fördergegenstand **2.4.4** zugeordnet wurden, waren Marketingkampagnen der Stadtmarketinggesellschaft bzw. lokaler Gewerbevereine. Umgesetzt wurden neben Publikationen der Öffentlichkeitsarbeit auch

Aktionstage und besondere Aktionsformate. Hier standen kurzfristige Impulse für die Bekanntheit bereits bestehender Angebote im Fokus.

Für die Umsetzung der Projekte des Handlungsfelds 2.4 waren sowohl Kommunalverwaltungen (23 Projekte) als auch Wirtschaftsförderungs-/Stadtmarketinggesellschaften bzw. Gewerbevereine (15 Projekte) verantwortlich. Gerade wenn Vereine involviert sind, ist das Engagement der Vorstände sowie die Vernetzung mit den lokalen Gewerbetreibenden von großer Bedeutung für das Gelingen des Projekts.

Dem **Handlungsfeld Kultur/Freizeit/Tourismus (2.5)** werden in der Richtlinie drei Fördergegenstände zugeordnet. Die geförderten Maßnahmen sind einerseits temporärer, Impuls gebender Art, andererseits investiv.

Veranstaltungen (**2.5.1**) wurden im Rahmen des Sofortprogramms in etwa der Hälfte der Fallstudienkommunen durchgeführt. Lokal wurden unterschiedliche Ansätze verfolgt: von dem großen Fest oder Festival an einem Wochenende (Achim, Nordhorn) bis hin zu Veranstaltungsreihen, die sich über mehrere Wochen erstrecken (Wolfenbüttel, Winsen (Luhe)) oder aus einzelnen Terminen bestehen (Spelle). In Braunschweig wurde eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate für verschiedene Zielgruppen durchgeführt.

Es war vielfach ein Ziel, die Bevölkerung wieder an die Innenstadt mit ihren Qualitäten „zu erinnern“. Thematisch waren die Veranstaltungen breit gefächert, von Lesungen und Musik über Bewegungsangebote (Rollschuh-Disko und Bewegungsangebote für Kinder und Jugendliche) über kulinarische Schwerpunkte (bspw. „Dinner in White“ in Braunschweig) bis hin zu Lichtinstallationen und Instagram-Motiv-Installationen (Christmas-Lounge Wolfenbüttel). Die Projektverantwortlichen waren mit den Besucherzahlen in den meisten Fällen sehr zufrieden..

In die Umsetzung waren häufig neben der Stadtverwaltung auch die lokalen Kultureinrichtungen maßgeblich mit einbezogen. Antragsteller waren in einigen Fällen auch lokale Gewerbevereine und Stadtmarketinggesellschaften. Eine Besonderheit sowohl in thematischer Hinsicht als auch hinsichtlich des Veranstaltungsorts stellte das Projekt „Pop-Up-Bildung“ in Lüneburg dar, ein mehrwöchiges Angebot der VHS mit verschiedenen Kursen in einem leerstehenden Ladenlokal.

Die investiven Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität (**2.5.2**) sind breit gefächert. Auf Grundlage der untersuchten Fallstudien lassen sich zwei häufig gewählte Formen der Intervention unterscheiden:

- Eine Gruppe von Projekten war darauf angelegt, an verschiedenen Orten in der Innenstadt Eingriffe vorzunehmen, z. B. die Installation von Spielgeräten (Winsen (Luhe)), mobilem Grün (Braunschweig, Wolfenbüttel) und häufig auch durch Sitzbänke (mobil oder fest). Auch die Einrichtung von Beschilderungs-, Leit- und Informationssystemen kann unter diese Gruppe gefasst werden. Obgleich der Übergang teils fließend ist, lassen sich doch Projekte unterscheiden, die eine konkrete größere räumliche Situation in den Blick nehmen. Dabei handelt es sich häufig um einen Platz, aber auch um Grünflächen und einzelne Spielplätze. Eher seltener wurden Mittel für

Baumaßnahmen an bzw. in Gebäuden eingesetzt (z. B. Innenausbau des WOW-Wissensort in Wolfenbüttel).

- In weiteren Projekten wurden bestimmte „Infrastrukturen“ für den Aufenthalt in der Innenstadt neu errichtet. Dazu gehörten z. B. Trinkbrunnen (Wolfenbüttel) oder eine öffentliche Toilette (Lüneburg). Auch die Anschaffung von mobilen Bühnen für Veranstaltungen wurde durch die Kommunen häufig umgesetzt.

Die investiven Projekte waren in den untersuchten Fallstudien häufig direkt miteinander verknüpft. Ein gutes Beispiel dafür ist Nordhorn: Ziel der Stadtverwaltung ist es, den Stadtpark stärker mit der Haupteinkaufsstraße zu verbinden. In diesem Zusammenhang wurde einerseits ein Beleuchtungskonzept für die Burgstraße entwickelt und die entsprechende Technik installiert, andererseits der Übergang (Treppe) in den Stadtpark neugestaltet und der Stadtpark mit neuen Sitzbänken ausgestattet. Zusammenhänge gibt es zudem zwischen investiven Projekten und konzeptionellen Projekten aus dem Handlungsfeld 2.2 (s. o.).

Beispiele für investive Maßnahmen aus dem Fördergegenstand 2.5.2



v. l. oben n. r. unten: Trinkwasserbrunnen (Wolfenbüttel), Vechteschute zur Nutzung als „Schwimmendes Klassenzimmer“ (Nordhorn), Übergang vom Stadtpark in die Innenstadt (Nordhorn), Begrünung des Schlossplatzes (Braunschweig), Mobiles Grün (Braunschweig), WOW Wissensort (Wolfenbüttel), Spielelement (Winsen (Luhe)), mobile Sitzgelegenheiten (Wolfenbüttel), Kapellenplatz (Winsen (Luhe)). Quelle: IFS

Als digitales touristisches Angebot (Fördergegenstand 2.5.3) erfolgte in Nordhorn die Entwicklung der App „Nordhorns Geschichte – eine digitale Stadtführung“, mit der an ausgewählten Standorten Informationen zu bestimmten

historischen Gebäuden und zur Stadtentwicklung abgerufen und bspw. nicht mehr vorhandene Gebäudeteile mithilfe der Kamera eingeblendet werden können. Im Rahmen des Sofortprogramms wurde die App installiert, das Marketing und Schulungen erfolgten bzw. erfolgen noch außerhalb des Programms. Während hier der lokale Gewerbeverein Antragsteller war, wurden die meisten anderen Projekte durch die Kommunen selbst beantragt. In Braunschweig bspw. ließ die Stadt das digitale Spiel „Mission Löwenstadt“ entwickeln, bei dem Spielerinnen und Spieler Fragen zur Stadt beantworten und Punkte erspielen können, die sich in Partnereinrichtungen (Museen, bestimmte Cafés) einlösen lassen. In Wolfenbüttel wurde die Digitalisierung des Rundgangs „Historische Wasserwege“ ebenfalls von der Stadt selbst initiiert.

Beispiel Digitalisierung Rundgang Wasserwege Wolfenbüttel

Die Schilder an den bislang 20 Stationen des Rundgangs waren erneuerungsbedürftig. Die Stadt nutzte das Sofortprogramm, um sich bei der Konzeptentwicklung für ein digitales Angebot unterstützen zu lassen. Die Agentur führte einen Design Sprint mit den Mitarbeitenden durch, im Ergebnis wurde deutlich, dass die Anwendung auf fünf Standorte und eine maximale Dauer von einer Stunde konzentriert werden sollte. Im zweiten Schritt wurde ein Prototyp entwickelt und auch von Blinden getestet.

Die Tafeln mit Information zum Standort sind mit einer Erhebung neben dem QR-Code ausgestattet, damit dieser auch von Blinden gezielt angesteuert werden kann. Auf der Internetseite, die sich dann öffnet, kann man Informationen in einfacher Sprache anzeigen lassen oder sich den Text vorlesen lassen.



Station des digitalen Rundgangs. Quelle: IFS

Das Handlungsfeld **Natur und Klimaschutz (2.6)** ist in der Richtlinie mit vier Fördergegenständen untersetzt. Bei den geförderten Maßnahmen handelt es sich ausschließlich um investive Maßnahmen.

Mit dem Fördergegenstand **2.6.1** wurden in erster Linie Flächen entsiegelt, die ebenfalls mögliche Renaturierung von Flussläufen spielte eine untergeordnete

Rolle. Auch in den Fallstudien wurden mehrere Projekte zur Entsiegelung bewilligt. Häufig handelt es sich um nicht mehr benötigte bzw. überdimensionierte Verkehrsflächen. In der Stadt Achim wurden bspw. 400 m² Fläche rund um den „Gieschenkreisel“ entsiegelt, einen Kreisverkehr am Eingang zur Innenstadt, in Braunschweig wurden Stellplätze entsiegelt.

Beispiel Entsiegelungsmaßnahme in Braunschweig

In Braunschweig wurden in einem Projekt drei Autostellplätze auf einem Parkplatz entsiegelt, um jeweils mehr Freifläche um Bäume herum zu schaffen. Perspektivisch soll der gesamte Parkplatz im Rahmen der Folgeförderung (Resiliente Innenstädte) zu einem Pocketpark werden.



Quelle: IFS

Mit den Maßnahmen des Fördergegenstands **2.6.2** wurden Biotop neu angelegt oder aufgewertet. Als solche wurden in Nordhorn die Baumstandorte in der Innenstadt identifiziert. In anderen Kommunen wurden auch Parkanlagen unter Verwendung dieses Fördergegenstands neugestaltet, in Lüneburg waren das z. B. Teile der Gesamtmaßnahme am Clamart-Park.

Die umsetzenden Akteure sind im Handlungsfeld Natur- und Klimaschutz mit einer Ausnahme Kommunen.

Das **Handlungsfeld Verkehr und Logistik (2.7)** ist in der Richtlinie mit fünf Fördergegenständen unterteilt. Die geförderten Maßnahmen lassen sich den drei Maßnahmenarten zuordnen.

Bei den Maßnahmen zur Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs (**2.7.1**) handelt es sich um investive Maßnahmen, die sich überwiegend zwei Gruppen zuordnen lassen:

- Errichtung von Fahrradabstellanlagen, teilweise mit ergänzenden Service-Angeboten.

- Neugestaltung von Straßenabschnitten. In der untersuchten Fallstudie Lüneburg wurde im Clamart-Park, am Rand der Innenstadt gelegen, der Abschnitt einer Fahrradstraße erneuert. Zusätzlich hat die Stadt Lüneburg an zwei wichtigen Zufahrten in die Innenstadt Anlagen zur Radfrequenzmessung installiert.

Obgleich die weiteren Fördergegenstände nur von wenigen Kommunen für jeweils lokalspezifische Projekte genutzt wurden, sollen zwei von ihnen aufgrund ihres innovativen Charakters hier detaillierter vorgestellt werden. Hinsichtlich der beteiligten Akteure stellen die beiden als Beispiele vorgestellten Projekte eine Ausnahme dar: der Großteil der weiteren Projekte wird durch die Kommunalverwaltungen umgesetzt.

Beispiel Mini-Hub, Hannover (2.7.2)

Die hanova Gewerbe GmbH bewirtschaftet als kommunales Unternehmen Parkgaragen in der Innenstadt von Hannover und arbeitet seit längerem daran, die Umsteigemöglichkeiten an den Standorten zu optimieren und weitere Angebote, z. B. Paket-Abholstationen, zu integrieren. Mit der Errichtung eines Mini-Hubs neben einem Parkhaus zielt die hanova gemeinsam mit der Stadtverwaltung auf eine Reduzierung kleinerer Lieferverkehre (z. B. zu Apotheken, Arztpraxen, kleinere Läden) in der Innenstadt, um dadurch Aufenthaltsqualität zu erhöhen und einen Beitrag zur Reduzierung von Emissionen zu leisten. Der Hub ist als „Paketlager“ vorgesehen, aus dem heraus die Belieferung auf der letzten Meile mit Lastenrädern erfolgt. Während der Umsetzung wurden verschiedene Varianten für den Betrieb eruiert. Im Ergebnis wird das errichtete Gebäude exklusiv an den Betreiber „fairsenden“ vermietet, der die Dienstleistungen über seine Plattform anbietet. Zunächst konzentrieren sich diese auf die Lieferungen der Einzelhändler in der Innenstadt an Kundinnen und Kunden im Stadtgebiet.



Quelle: hanova

Beispiel Mehrweggeschirr Hannover (2.7.5)

Mit den Zielen Müll vermeiden, Verweildauer in der Innenstadt und lokalen Bezug stärken entwickelte der Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (aha) eine Mehrweg-Pommesschale. Die Schale ohne Deckel ist explizit keine Take-Away-Lösung, denn die Konsumierenden sollen in der Innenstadt verweilen und so zur Belebung beitragen. Aufbauen konnten die Beteiligten auf Erfahrungen und Gastronomie-Netzwerke. Denn den Mehrwegbecher „Hannoccino“ hatten sie 2017 an den Start gebracht. Gleichwohl musste für die Pommesschale ein anderes Material entwickelt und getestet werden. Teil der Förderung war deshalb ein Modellversuch, der 30.000 Schalen und Pieker umfasste, die am Institut für Biokunststoffe und Bioverbundwerkstoffe der Hochschule Hannover hergestellt wurden.

Die theoretische Untersuchung der aha setzt bei der Erkenntnis an, dass ein neues Produkt „richtig“ herausgebracht werden muss. Deshalb wurden bspw. einzelne Gastronomen, die bereits den Hannocino nutzen, in Einzelgespräche einbezogen, um Verbesserungen der Schale zu erarbeiten.



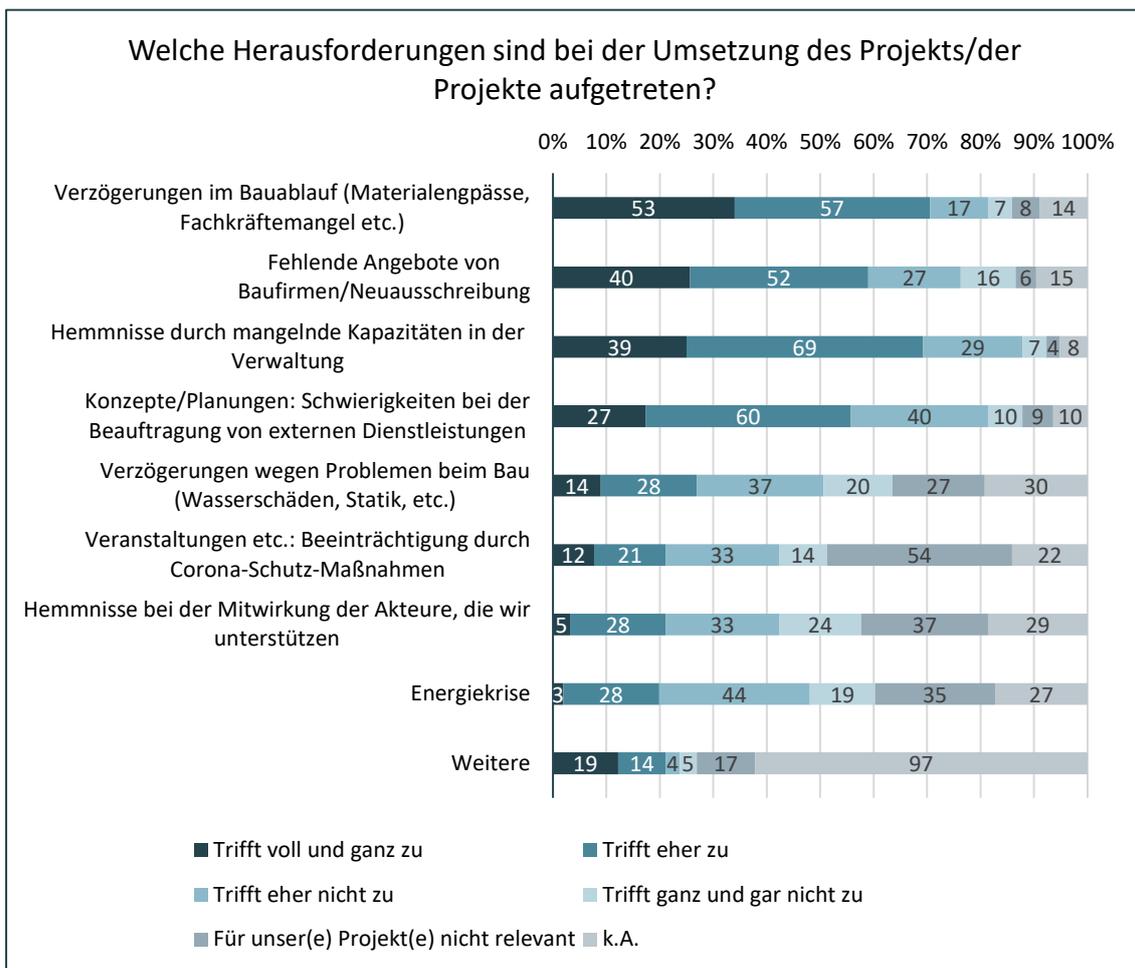
Quelle: aha (Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover)

Förderliche und hemmende Faktoren in der Umsetzung

Die in Kapitel 2.2.3 beschriebenen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Projektanträgen stellten auch die Umsetzung in vielen Kommunen vor Herausforderungen. Insbesondere antragstellende Akteure, wie z. B. Gewerbevereine, aber auch einige Kommunen, standen vor der Schwierigkeit, dass nur ein vorzeitiger Maßnahmebeginn einen fristgerechten Projektabschluss ermöglicht hätte, dieser aber bei angespannter Haushaltslage mit einem zu großen Risiko verbunden ist. In der Online-Befragung berichten entsprechend mehrere Projektverantwortliche, dass Projekte gestrichen werden mussten oder im Fall von Veranstaltungen in einer reduzierten Form angeboten wurden.

Die nach dem Beginn der Umsetzung der Projekte aufgetretenen Probleme sind stark von der Maßnahmenart abhängig. Am stärksten mit Herausforderungen behaftet war die Umsetzung von baulichen Maßnahmen, insbesondere traten Verzögerungen im Bauablauf auf, aber auch fehlende Angebote bei Ausschreibungen sorgten für Probleme in den Projekten (s. Abbildung 3.10). In den Fallstudien wurde teils von Lieferschwierigkeiten bei Pflanzkübeln berichtet. Die Beeinträchtigung von Veranstaltungen durch Corona-Schutzmaßnahmen wurde insgesamt seltener als relevante Herausforderung genannt. Die meisten Veranstaltungen fanden in den untersuchten Fallstudien im Jahr 2022 und 2023 statt, in dem die Schutzmaßnahmen reduziert oder aufgehoben waren.

Abbildung 2.10: Herausforderungen bei der Umsetzung der Projekte



Quelle: IfS. Datengrundlage: Online-Befragung 2, 2023

Für die temporären Maßnahmen wurde in den Fallstudien berichtet, dass für die Nutzerinnen der weitervermieteten Ladenlokale die Zeit vom Ende des Wettbewerbs bis zur Eröffnung sehr knapp war. Insbesondere Personen, die vorher nicht selbständig tätig waren, seien auf ein privates Netzwerk angewiesen gewesen. Die Veranstaltungen wurden zum Teil durch Wetterbedingungen erschwert. Die konzeptionellen Maßnahmen wurden teilweise eingeschränkt durch Schwierigkeiten bei der Beauftragung.

Die im Sofortprogramm umgesetzten Maßnahmen sind mal stärker, mal weniger stark eingebettet in die bereits bestehenden Bemühungen der Kommunen, die Entwicklung der Innenstadt voranzubringen und für diesen Zweck Fördermittel einzuwerben. In einigen Kommunen wurden in Projekten des Sofortprogramms bereits bestehende städtebauliche Konzeptionen für einzelne Stadträume planerisch weiter ausgearbeitet. Das gilt etwa für die im Programm „Zukunftsräume Niedersachsen“ geförderte Entwicklung des neuen Hafens in Nordhorn, für die ein Uferbereich im Sofortprogramm detailliert betrachtet wurde. In diesem Fall ist die (durchaus nicht unumstrittene) Entscheidung für ein Projekt politisch schon getroffen worden und konnte im Rahmen des Sofortprogramms weiterentwickelt werden.

In mehreren Kommunen wurden parallel zu den Projekten des Sofortprogramms auch Maßnahmen aus anderen Förderprogrammen umgesetzt. In Winsen (Luhe) wurde beispielsweise während der Laufzeit des Sofortprogramms im Rahmen der Innenstadtsanierung auch die Haupteinkaufsstraße neugestaltet. Das hat zur Folge, dass einerseits die Projekte auf umfangreichen Voruntersuchungen aufbauen können und an die laufenden Maßnahmen angedockt werden können. Andererseits sind Baustellen in der Innenstadt auch immer mit Belastungen für den Einzelhandel und die Gastronomie verbunden, die nun auch die Nutzerinnen der Pop-Up-Stores trafen. In Nordhorn liefen bereits die im Bundesprogramm ZIZ geförderten Maßnahmen an, etwa die Anmietung leerstehender Räumlichkeiten, die in diesem Fall das Maßnahmenpaket des Sofortprogramms ergänzten.

Am häufigsten wurde jedoch mit dem Sofortprogramm die Umsetzung in einem anderen Förderprogramm vorbereitet. So war der Abriss der Brandruine am Markt in Dannenberg (SG Elbtalau) wichtig, um im Bundesprogramm ZIZ für das Areal einen städtebaulichen Wettbewerb durchzuführen, ähnliches gilt für den Rathausneubau in Bakum (s. o.). In Spelle ist die Neugestaltung einer Grünfläche konzeptionell vorbereitet worden und soll dann mit Mitteln aus LEADER realisiert werden. Die weitere Verfügbarkeit von Fördermitteln ist nach Aussagen aus mehreren Interviews für die Kommunen eine wichtige Bedingung, um mit dem Sofortprogramm angestoßene Entwicklungen weiter zu verfolgen und nachhaltig Wirkungen zu erreichen.

2.2.7 Ergebnisse und Wirkungen

In diesem Abschnitt ist der Blick auf die Ergebnisse und (erwarteten) Wirkungen gerichtet, die durch die Projekte erzielt werden konnten. Dabei wird sowohl auf Einschätzungen aus der zweiten Online-Befragung zurückgegriffen als auch auf die Erhebungen im Rahmen der Fallstudien.

Zunächst ist zu konstatieren, dass in den Innenstädten viele Aktivitäten gleichzeitig stattfinden und kausale Beziehungen zwischen den im Rahmen des Förderprogramms erreichten Outputs und den Ergebnissen und Wirkungen nur teilweise belegbar sind. Deshalb wird bezogen auf die Ergebnisse und Wirkungen stets danach gefragt, welchen Beitrag die umgesetzten Projekte zur Zielerreichung geleistet haben. Hinzu kommt, dass sich die Outputs zwischen den Maßnahmenarten unterscheiden. Aus diesem Grund bewegen sich die Ergebnisse analytisch auf verschiedenen Ebenen. Bspw. ist eine lebendige Innenstadt

das unmittelbare, temporäre Ergebnis einer mit großem Zuspruch durchgeführten Veranstaltung. Neugestaltete Grünanlagen, Gutscheinsysteme etc. tragen dagegen mittelbar zur Lebendigkeit bei. Während die Ergebnisse die Nutzbarkeit, Funktionsfähigkeit oder Akzeptanz der Outputs beschreiben, geht es bei den Wirkungen um die Verstetigung von Ergebnissen zu mittel- und langfristig beobachtbaren Veränderungen.

Bewertung der erreichten Ergebnisse

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, wie die Zuwendungsempfänger die erreichten Ergebnisse bewerten. Dabei wird jeweils auf den Beitrag der Maßnahmen in den sechs Handlungsfeldern zur Erreichung der sechs aus der Richtlinie abgeleiteten zentralen Ergebnisse abgestellt (s. Wirkungsmodell Abbildung 3.2). Empirische Grundlage sind die Auswertung der Online-Befragung 2¹¹ sowie die Fallstudien. An der Online-Befragung haben zwischen 70 Prozent (HF 2.3) und 83 Prozent (HF 2.6) der Kommunen mit Projekten in den jeweiligen Handlungsfeldern teilgenommen. Entsprechend sind Projekte aller Handlungsfelder in der Auswertung gut abgebildet.

Tabelle 2.12: Einschätzung zu Ergebnissen – Beteiligung an der Befragung

	Kommunen mit Projekten in diesem Handlungsfeld	davon Teilnehmende der Befragung	
2.2 Konzepte und Strategien	111	85	77 %
2.3 Maßnahmen gegen leerstehende Immobilien	27	19	70 %
2.4 Handel, Dienstleistungen	31	24	77 %
2.5 Kultur, Freizeit Tourismus	183	143	78 %
2.6 Natur und Klimaschutz	35	29	83 %
2.7 Verkehr und Logistik	50	37	74 %

Quelle: IFS. Datengrundlage: Statistik NBank, Stand 30.06.2023

Zu berücksichtigen ist, dass von den einzelnen Kommunen nicht alle zur Bewertung gestellten Ergebnisse angestrebt wurden. Häufig wurde angegeben, dass das Ergebnis nicht relevant für eigene Projekte in dem jeweiligen Handlungsfeld gewesen sei. Zudem sind die Ergebnisse nicht allein auf Maßnahmen im Sofortprogramm zurückzuführen, weshalb immer gefragt wurde, inwieweit die Projekte einen Beitrag geleistet haben.

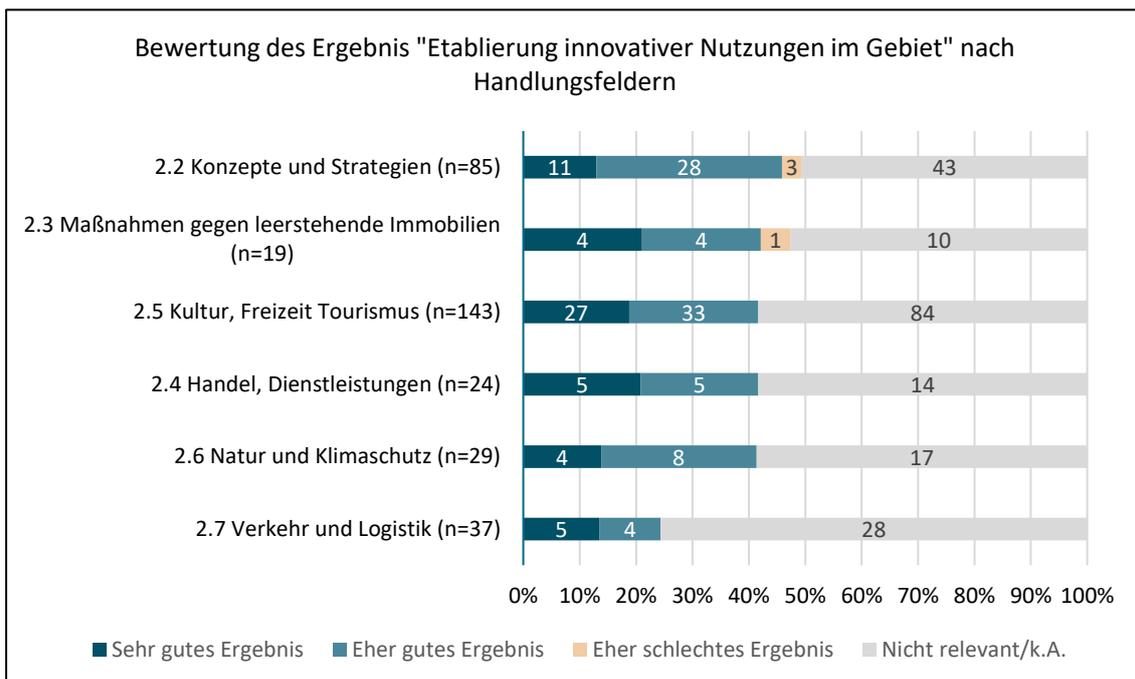
¹¹ In der Online-Befragung haben die Teilnehmenden Ergebnisse den Handlungsfeldern zugeordnet. In der Plausibilisierung konnte bereinigt werden, wenn Angaben zu Ergebnissen in Handlungsfeldern gemacht wurden, in denen die Kommune nach Angaben aus dem Monitoring der NBank kein Projekt umgesetzt hat. Diese Datensätze wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Die weiteren Zuordnungen von Ergebnissen zu Handlungsfeldern konnten nicht auf ihre Übereinstimmung mit dem Monitoring geprüft werden.

Etablierung innovativer Nutzungen im Gebiet

Die Auswertung der Online-Befragung 2 zeigt, dass das angestrebte Ergebnis „Etablierung innovativer Nutzungen im Gebiet“ von 53 Prozent der insgesamt 156 an der Befragung teilnehmenden Kommunen für die umgesetzten Maßnahmen in einem oder mehreren Handlungsfeldern bewertet werden konnte. In Kommunen des Clusters 4 wurde das Ergebnis im Vergleich zur Anzahl der Kommunen in diesem Cluster insgesamt seltener bewertet als in den anderen Clustern.

Abbildung 3.11 zeigt, dass das Ergebnis „Etablierung innovativer Nutzungen im Gebiet“ in fast allen Fördergegenständen des Handlungsfelds Konzepte und Strategien für zwischen 40 und 45 Prozent der Projekte als sehr gut oder eher gut bewertet wurde. In absoluten Zahlen sind mit 27 besonders viele positive Bewertungen („sehr gutes Ergebnis“) für Projekte im Handlungsfeld 2.5 abgegeben worden, in dem ja auch sehr viele Projekte insgesamt umgesetzt wurden. Am seltensten wurde mit dem Handlungsfeld Verkehr und Logistik das Ergebnis verbunden, einen Beitrag zur Etablierung innovativer Nutzungen im Gebiet zu leisten.

Abbildung 2.11: Bewertung „Etablierung innovativer Nutzungen im Gebiet“



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023

Die in den Fallstudien untersuchten Projekte des Handlungsfelds 2.3 illustrieren gut, dass es gelungen ist, als Ergebnis einer Pop-Up Nutzung neue Nutzungs-ideen in der Innenstadt anzusiedeln und damit einen Beitrag zur Etablierung innovativer Nutzungen zu leisten. Diverse Läden wurden nach Ende der Förderung (zum Teil in anderen Ladenlokalen) weitergeführt. Dabei erfolgte die Leerstandsbelebung durch unterschiedliche Instrumente: teils wurden Wettbewerbe ausgerichtet und Mietkosten weitgehend übernommen, teils wurde ein Leerstandsmanagement (HF 2.2) finanziert, das die Pop-Up-Nutzungen anstieß

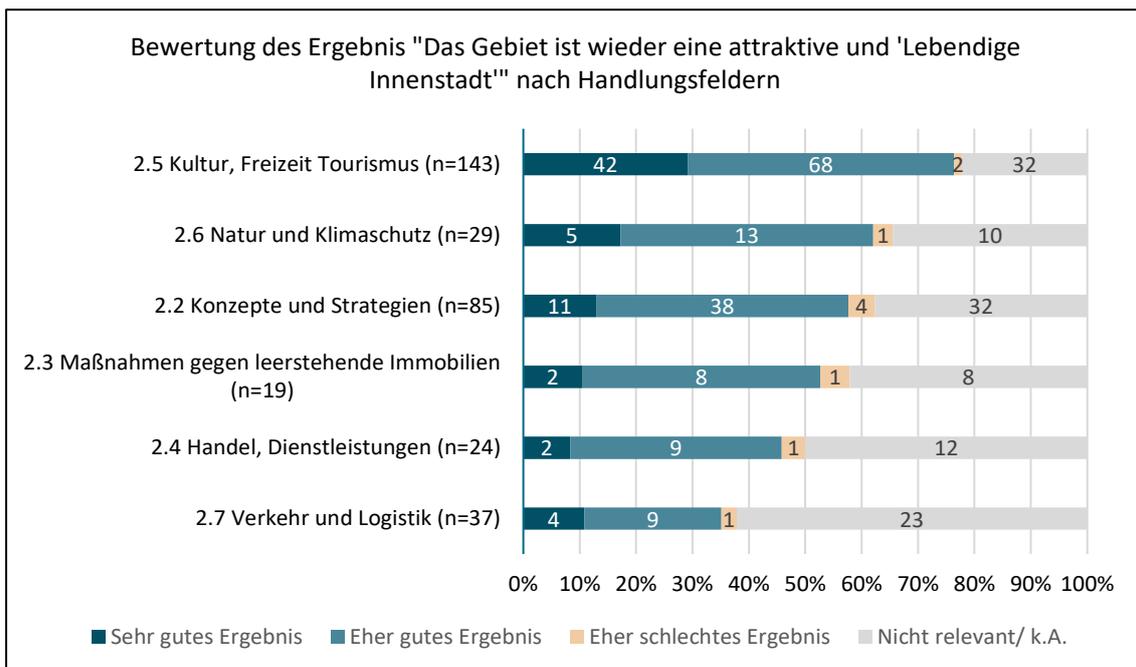
und beriet. Insofern wurde das Ergebnis je nach Rahmenbedingung auf unterschiedliche Weise erreicht. Damit verbunden waren auch die Gelingensbedingungen unterschiedlich. Für die Läden in der Winsener Innenstadt, die dort in ein enges Netzwerk einbezogen sind und gemeinsam Veranstaltungen planen, war der Austausch mit der Nachbarschaft zentral für das Etablieren der innovativen Nutzungen. Wichtiger Gelingensfaktor für die Verstetigung der Angebote sind die Konditionen, zu denen die Räume weiter gemietet werden können, d. h. auch die Bereitschaft der Immobilieneigentümer, sich zu engagieren.

Für das Handlungsfeld 2.5 lässt sich aus den Fallstudien ableiten, dass die Arten von Nutzungen, die von den Befragten als innovativ klassifiziert wurden, bestimmte Veranstaltungsformate umfassen (Christmas-Lounge, Rollschuh-Disko). Ein gutes Beispiel für eine innovative Nutzung im Handlungsfeld 2.5 sind die Angebote, die auf Grundlage der Konzepterstellung und des Erwerbs von Booten für das „Schwimmende Klassenzimmer“ in Nordhorn gemacht werden konnten.

Das Gebiet ist wieder eine attraktive und „Lebendige Innenstadt“

Dieses Ergebnis haben 83 Prozent der Befragten für Maßnahmen in mindestens einem Handlungsfeld bewertet. Dabei haben aus allen vier Clustern 70 Prozent oder mehr eine Bewertung abgegeben. Abbildung 3.12 zeigt, dass in den verschiedenen Handlungsfeldern für zwischen ca. 35 Prozent (Verkehr und Logistik) und 75 Prozent (Kultur/Freizeit/Tourismus) ein Beitrag der Projekte zur Erreichung einer „Lebendigen Innenstadt“ gesehen und bewertet wurde. Es dominiert in allen Handlungsfeldern die Bewertung „eher gutes Ergebnis“. Ein eher schlechtes Ergebnis wird für vier Projekte im Handlungsfeld Konzepte und Strategien angegeben.

Abbildung 2.12: Bewertung des Ergebnisses „Das Gebiet ist wieder eine attraktive und ‚Lebendige Innenstadt‘“ nach Handlungsfeldern



Quelle: IfS. Online-Befragung 2, 2023

Die unterschiedlichen Aktivitäten (Planungen, Investives, Temporäres) leisten verschiedene Beiträge zu dem Ergebnis, dass die Innenstädte (wieder) lebendig und attraktiv sind: Die Konzepte liefern die mittel- bzw. langfristig angelegte Grundlage; die Investitionen, die öffentliche Räume aufwerten, tragen zur Attraktivitätssteigerung bei und damit mittelbar dazu, dass die Innenstädte gern frequentiert werden. Die Veranstaltungen erzeugen als temporäre Maßnahmen zunächst nur kurzzeitig eine lebendige Innenstadt. Sie können aber als Impulse auch einen Beitrag für ein größeres Interesse an der Innenstadt geben.

Bei den teils großen Innenstadtbereichen liefern die Impulse sowie die einzelnen Investitionen eher in Teilbereichen einen Beitrag zu dem Ergebnis der attraktiven und lebendigen Innenstadt.

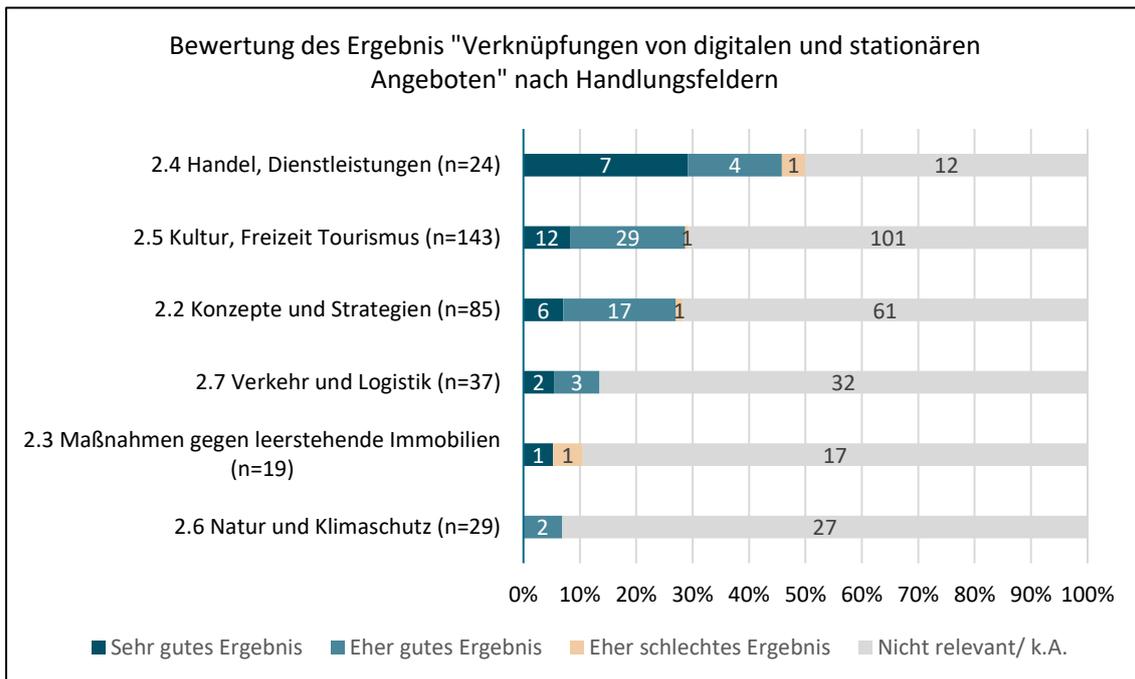
Die Frequenz der Innenstädte ist gut messbar und konnte nach Aussagen aus den Fallstudien erfolgreich gesteigert werden. Gleichwohl ist den Beteiligten sehr bewusst, dass es einer kontinuierlichen Anstrengung bedarf, die Innenstadt attraktiv und lebendig zu halten.

Verknüpfungen von digitalen und stationären Angeboten

Die Verknüpfung von digitalen und stationären Angeboten stand gegenüber den anderen Ergebnissen nur in vergleichsweise wenigen Kommunen im Fokus. Etwas mehr als ein Drittel der Befragten (36 Prozent) haben dieses Ergebnis mindestens einmal bewertet.

Die größte Relevanz für die Verknüpfung von digitalen und stationären Angeboten hatten Maßnahmen im Handlungsfeld 2.4: zwei Drittel der Befragten mit Projekten in diesem Handlungsfeld haben eine Bewertung abgegeben, die mit einer Ausnahme auch positiv ausfällt. In den Handlungsfeldern 2.7, 2.3 und 2.6 war die Verknüpfung von digitalen und stationären Angeboten von geringer Bedeutung.

Tabelle 2.13: Bewertung der Verknüpfungen von digitalen und stationären Angeboten nach Handlungsfeldern



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023

Nach Maßnahmenarten lassen sich hier die Ergebnisse wie folgt unterscheiden: Die Erstellung von Strategien hat zum Ergebnis einen abgestimmten und in der Öffentlichkeit erfolgreich kommunizierten Plan für das weitere Vorgehen bei der Verschränkung der Angebote in der Innenstadt mit digitalen Angeboten. In den Fallstudienstädten ist das in Nordhorn bereits gelungen, in Achim war zum Zeitpunkt des Interviews noch unklar, ob der Stadtrat die weitere Arbeit am Konzept unterstützt. Trotz der Zuordnung zu verschiedenen Handlungsfeldern (2.2. und 2.4) ist ein Unterschied zwischen der Art der Ergebnisse in diesem Fall nicht klar erkennbar.

Investive Maßnahmen spielen nach Angabe der Befragten teilweise auch eine Rolle zur Verknüpfung von digitalen und stationären Angeboten. Die Serviceboxen in Nordhorn waren allerdings zum Zeitpunkt der Bereisung noch nicht in Betrieb, ob sich im Ergebnis eine regelmäßige Frequentierung einstellt, kann durch die Stadtverwaltung noch nicht beurteilt werden. Die Standorte wurden aber so gewählt, das aus ihrer Sicht erhebliches Potenzial vorhanden ist. Auch der Mini-Hub in Hannover konnte noch nicht erprobt werden. Hier bleibt abzuwarten, wie das Angebot des Betreibers von den Gewerbetreibenden in der Innenstadt angenommen und in die Abläufe integriert wird. Im Entwicklungsprozess bestand teilweise Skepsis der Gewerbetreibenden gegenüber dem Projekt.

Die temporären/mobilen etc. Maßnahmen, wie etwa das Gutscheinsystem in Spelle, waren bereits in Betrieb. Streng genommen handelt es sich hier allerdings weniger um eine Verknüpfung digitaler und stationärer Angebote als um eine digitale Schnittstelle. Über die Digitalisierung werden weitere Anwendungsmöglichkeiten und eine Skalierung erreicht (insbesondere Nutzung der Gutscheine für Benefitsysteme von großen, ortsansässigen Unternehmen), die

ohne die Förderung nicht möglich gewesen wäre. Internes Ziel ist es, die Umsätze zu verdoppeln.

In mehreren Gesprächen im Rahmen der Fallstudien wurde darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse zur Verknüpfung des digitalen und stationären Handels nur mit Mitwirkung des lokalen Einzelhandels erzielt werden können. Diese Akteure müssen im Falle des Gutscheinsystems die entsprechende Infrastruktur zur digitalen Abwicklung selbst beschaffen. Die Kommune konnte durch das Programm hier aber Rahmenbedingungen bieten, um die Verknüpfung voranzubringen.

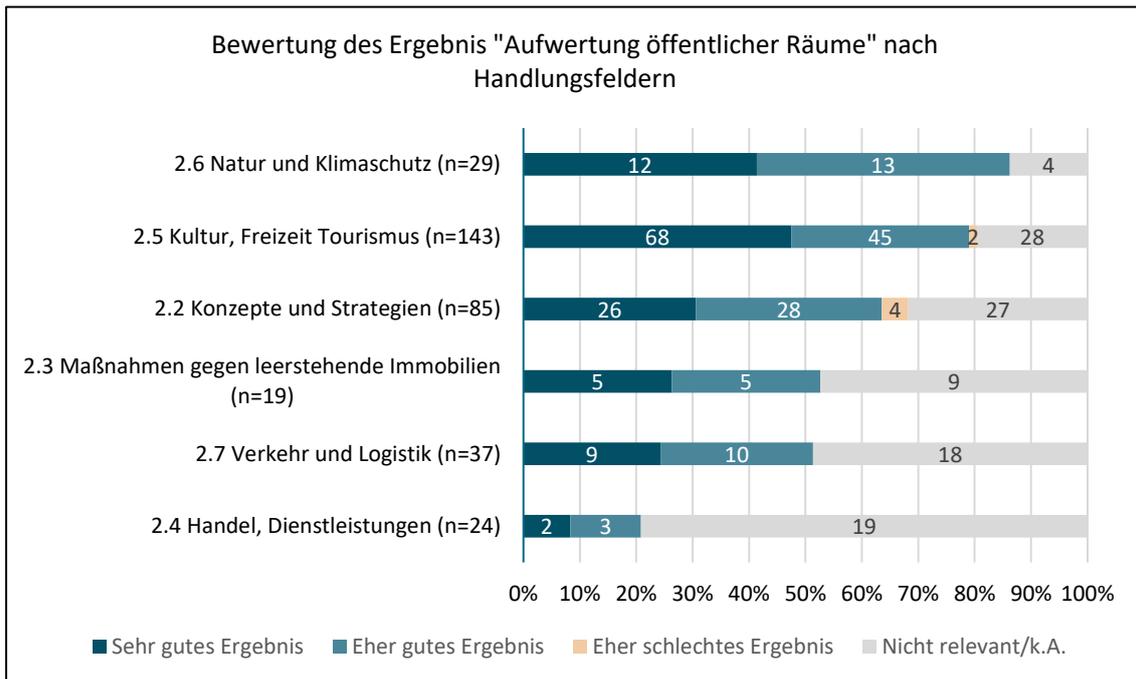
In eine andere Richtung zielt die Verknüpfung digitaler und stationärer Angebote für den Tourismus. Wie für das Leitsystem in Wolfenbüttel oben dargestellt, werden stationäre und digitale Angebote hier über QR-Codes verknüpft, die auf Internetseiten leiten auf denen zusätzliche Informationen bzw. barrierefreie Angebote bereitgestellt sind. Auch das Spiel in Braunschweig erreicht das Ergebnis, digitale und stationäre Angebote zu verknüpfen. Wie diese Anwendungen angenommen werden, d. h. welche Ergebnisse in der Praxis quantitativ (Anzahl der Aufrufe) und qualitativ (Erreichen neuer Zielgruppen für die Innenstadt) erreicht werden, lässt sich aufgrund der geringen Laufzeit nach Projektabschluss nicht bewerten.

Aufwertung öffentlicher Räume

Das Ziel „Aufwertung öffentlicher Räume“ ist in der Richtlinie nicht explizit aufgeführt, wurde im Rahmen der Befragungen jedoch abgefragt, da es in direktem Zusammenhang mit der verbesserten Aufenthaltsqualität steht, die zu dem Ziel „Lebendige Innenstädte“ implizit beiträgt.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass dieses Ergebnis von den meisten Befragten bewertet wurde. Angaben für mindestens ein Handlungsfeld kommen aus 88 Prozent der Kommunen. Besonders Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2.6 und 2.5 wurden häufig mit der Aufwertung öffentlicher Räume assoziiert und entsprechend bewertet. In den meisten Handlungsfeldern fällt die Ergebnisbewertung etwa hälftig „sehr gut“ und „eher gut“ aus. Die in Maßnahmen des Handlungsfelds 2.5 (Kultur, Freizeit, Tourismus) erzielten Ergebnisse werden besonders häufig „sehr gut“ bewertet (s. Abbildung 3.13).

Abbildung 2.13: Bewertung der Aufwertung öffentlicher Räume nach Handlungsfeldern



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023

Auch in den Fallstudien wurden gute Ergebnisse in Bezug auf die Aufwertung öffentlicher Räume einerseits mit den konzeptionellen Grundlagen der Maßnahmen im Handlungsfeld 2.2 und andererseits mit investiven und temporären Maßnahmen verbunden. Unter letztere wurden zum Beispiel saisonale Attraktionen, Weihnachtsschmuck und -beleuchtung gefasst. Im Wesentlichen wurde die Ergebniserreichung aber mit der Umgestaltung von Straßen und Plätzen verbunden. Sie reicht von der Beseitigung „dunkler Ecken“ (Nordhorn, Lüneburg) über die Barrierefreiheit bzw. Nutzbarkeit für bestimmte Zielgruppen, die Verbesserung von Verkehrssituationen bzw. der Anbindung bestimmter Orte an die Innenstadt (Moringen) bis zur Ausstattung mit Pflanzkübeln und Sitzmöglichkeiten (Wolfenbüttel, Braunschweig). In einigen Fällen wurde es als Beitrag zur erfolgreichen Aufwertung bezeichnet, dass eine Multifunktionalität von öffentlichen Räumen etabliert wurde bzw. „sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten“ wie generationenübergreifend nutzbare Spielgeräte geschaffen wurden.

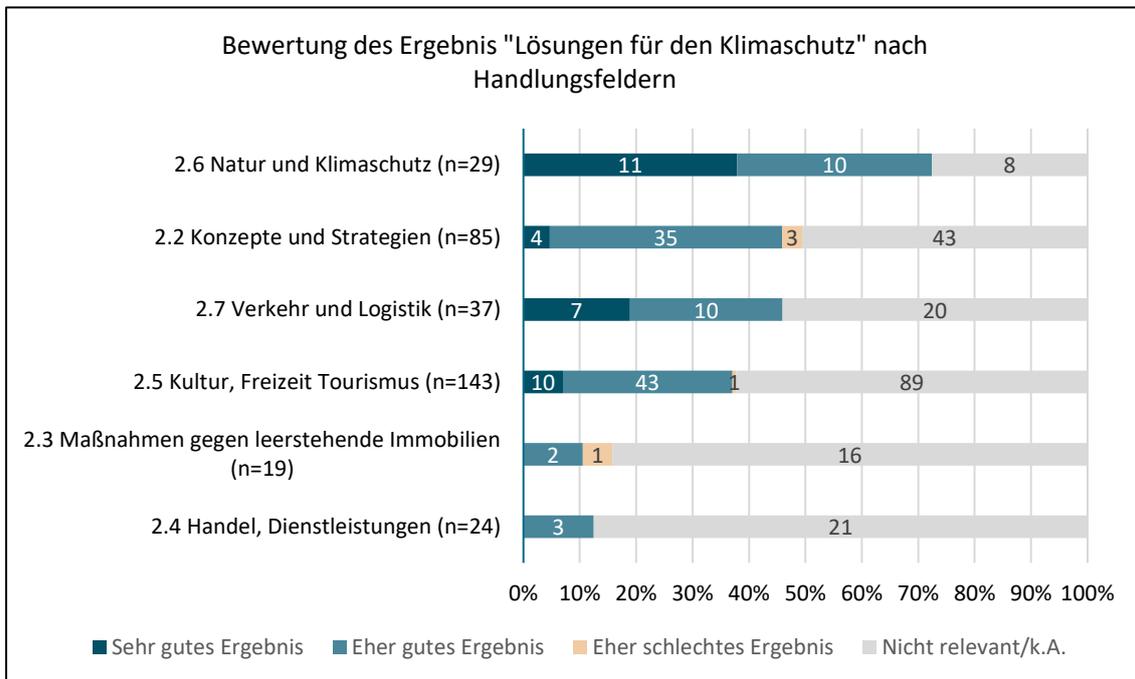
Lösungen zum Klimaschutz

Etwas über die Hälfte (56 Prozent) der Befragungsteilnehmer haben eine Bewertung der umgesetzten Maßnahmen in ihrer Kommune zu Lösungen für den Klimaschutz in mindestens einem Handlungsfeld abgegeben.

Als relevant für dieses Ergebnis werden erwartungsgemäß insbesondere Maßnahmen des Handlungsfelds 2.6 (Natur- und Klimaschutz) betrachtet, 72 Prozent der Kommunen mit Projekten in diesem Handlungsfeld haben eine Bewertung abgegeben. Diese fällt je zur Hälfte „eher gut“ und „sehr gut“ aus. Auffällig ist, dass von den 37 Projekten im Handlungsfeld 2.7 (Verkehr und Logistik) für weniger als die Hälfte eine Bewertung zum Ergebnis „Lösungen für den Klimaschutz“ abgegeben wurde, denn hier ist für alle Fördergegenstände eine

Klimarelevanz im Quotierungssystem der Kommission angesetzt. Diese kann sich jedoch auch auf Klimaanpassungsmaßnahmen beziehen.

Abbildung 2.14: Bewertung von Lösungen für den Klimaschutz nach Handlungsfeldern



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023

Die Klimarelevanz¹² der Projekte war bereits in der Phase der Antragstellung über die Zuordnung von entsprechenden Koeffizienten (s. Kapitel 2.2.5) von Bedeutung. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf die Handlungsfelder 2.2 (Konzepte mit entsprechender Ausrichtung auf grüne und blaue Infrastruktur bzw. Verkehrsinfrastruktur), 2.6 (Entsiegelung/Biotope) und 2.7 (Verkehrsinfrastruktur, Gastro-Mehrwegsysteme) gelegt. In den Fallstudien wurden insbesondere Ergebnisse von Projekten des Handlungsfelds 2.7 hervorgehoben. So sind etwa die Verantwortlichen in Winsen (Luhe) mit den Nutzungszahlen des neuen Angebots „WinsenRad“ zufrieden, auch die Herrichtung der Fahrradstraße in Lüneburg wird positiv bewertet. Andere Kommunen haben auch Maßnahmen des Handlungsfelds 2.5.2 eingesetzt, um eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs zu unterstützen, etwa die Optimierung von Beschilderungssystemen. Inwiefern dieses Ziel erreicht wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Ergebnisse der wenigen Projekte im Bereich Gastro-Mehrwegsysteme lassen sich ebenfalls noch nicht abschätzen, es wurden aber vielversprechende Ansätze entwickelt (Hannover) bzw. verbreitet (Wolfenbüttel), um Klimaschutz durch effizienten Einsatz von Ressourcen zu erreichen. Im Bereich der Innenstadt-Logistik bleibt abzuwarten, wie es gelingt, komplexe und kleinteilige Lieferverkehre zu bündeln.

Einige wenige Projekte in den untersuchten Kommunen zielen auch auf Bildung im Bereich Nachhaltigkeit (Pop-Up Bildung in Lüneburg) bzw. nachhaltigen Konsum (Pop-Up-Stores in mehreren Kommunen) und haben so über einen bestimmten Zeitraum dem Thema eine Präsenz in der Innenstadt verschafft.

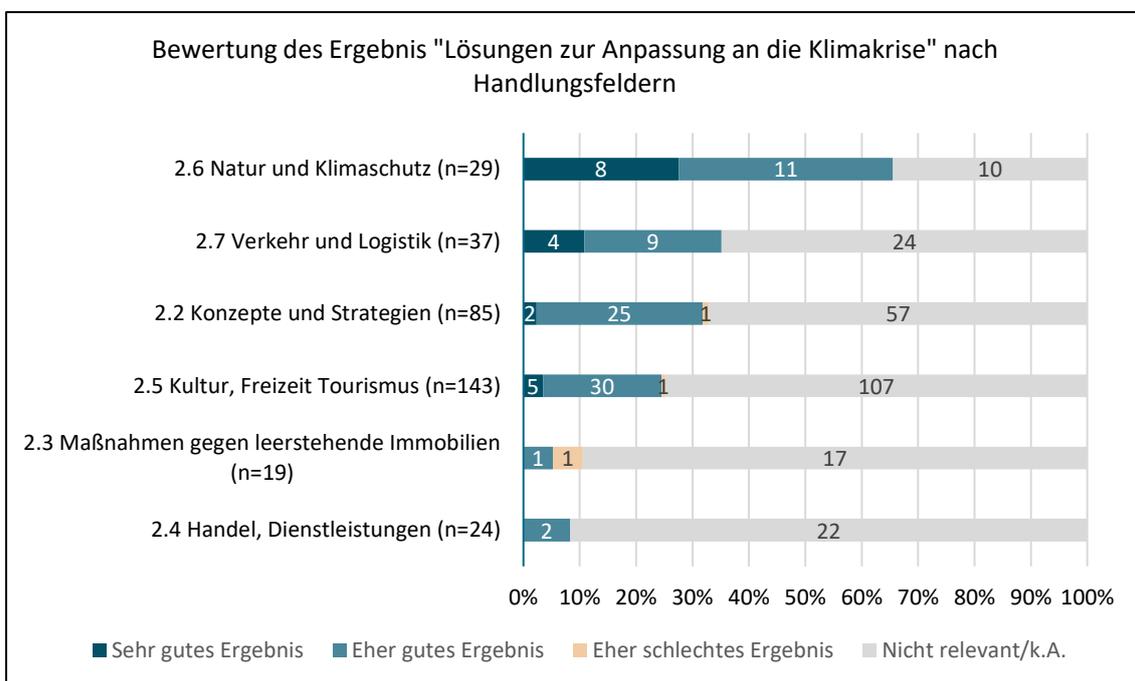
¹² Klimarelevanz bezieht sich dabei sowohl auf den Klimaschutz als auch auf die Anpassung an die Klimakrise.

Insgesamt betonen mehrere Gesprächspartner, dass Klimaschutz für sie ein Thema sei, das bei allen Projekten mitgedacht wird und einen Einfluss auf ihre Ausrichtung haben soll. Das bedeutet beispielsweise die Berücksichtigung des Energieverbrauchs bei der Beschaffung von Beleuchtungsanlagen.

Lösungen zur Anpassung an die Klimakrise

Ergebnisse in Hinblick auf Lösungen zur Anpassung an die Klimakrise bewerten 40 Prozent der teilnehmenden Projektverantwortlichen für Maßnahmen in mindestens einem Handlungsfeld und damit weniger als die Lösungen zum Klimaschutz.

Abbildung 2.15: Bewertung der Lösungen zur Anpassung an die Klimakrise nach Handlungsfeldern



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023

Auch für dieses Ergebnis sind erwartungsgemäß anteilig die Maßnahmen im Handlungsfeld 2.6 (Natur- und Klimaschutz) besonders häufig bewertet worden. Vergleichsweise wenige Projekte erreichen nach Einschätzung der Befragten „sehr gute“ Ergebnisse bei Lösungen zur Anpassung an die Klimakrise. Eher schlechte Ergebnisse werden sehr vereinzelt genannt.

Besonders prägnante Ergebnisse im Hinblick auf Lösungen zur Anpassung an die Klimakrise sind Entsiegelungen. Diese wurden in den Fallstudien an verschiedenen Orten umgesetzt. Die Kommunen unterscheiden sich allerdings dahingehend, wo diese durchgeführt werden: teilweise handelt es sich um Flächen entlang von Straßen am Eingang zur Innenstadt, teilweise um zentrale Plätze. Ähnliches gilt für die Auswahl von Standorten für die Bepflanzung (außerhalb von bestehenden Parks oder Grünanlagen), die teilweise ohne Entsiegelung als „mobiles Grün“ erfolgt. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass bei der Auswahl von geeigneten Standorten für Bepflanzungen in der

Innenstadt schließlich nur noch wenig Orte übrig waren, an denen es ohne Weiteres möglich gewesen ist. Das weist darauf hin, dass Entsiegelungen keine „einfachen“ Vorhaben sind. Wo sie umgesetzt wurden, ist von einer positiven Auswirkung auf das Mikroklima grundsätzlich auszugehen. Konkrete Ergebnisse durch Temperaturmessungen o. ä. liegen jedoch nicht vor.

Als weitere Maßnahmen mit Ergebnissen zur Anpassung an die Folgen der Klimakrise sind in zwei untersuchten Kommunen Trinkbrunnen entstanden (Handlungsfeld 2.5). Wie diese angenommen werden, war noch nicht zu erkennen.

Bewertung der Ergebnisse als Beitrag zur Bewältigung der Folgen der Pandemie

Eine Folge der Corona-Pandemie war, dass die Frequenz der Besuche in den Innenstädten stark eingebrochen war. Die Frequenzmessung, die in einer Reihe von Innenstädten der Fallstudien durchgeführt wird (bspw. Spelle, Wolfenbüttel, Braunschweig), hat ergeben, dass die Belegung im Frühjahr/Sommer 2023 wieder auf vor-Corona-Niveau liegt. In den Interviews wird klargestellt, dass dies wesentlich mit der Aufhebung der Einschränkungen zusammenhing. Gleichwohl beschreiben einige Städte auch, dass in der Pandemie entstandene „Ressentiments“ gegenüber einem Innenstadtbesuch abgebaut werden konnten. Gerade mit Veranstaltungen sei es gelungen, Anlässe für einen Besuch zu kreieren. Die Besucherinnen und Besucher der Veranstaltungen würden dann auch weitere Aufwertungen entdecken und Ressentiments abbauen.

In einigen Städten mussten Geschäfte in Folge der Corona-Pandemie ihren Betrieb aufgeben. Aus den Fallstudien wurden Erfolge mit der Leerstandsbeilegung gemeldet. Dazu haben auch die Ergebnisse von Pop-Up-Läden beigetragen. Aus Spelle wird berichtet, dass man die Anfragen nach Flächen für Einzelhandel inzwischen kaum noch bedienen könne. Leerstände gebe es keine mehr, es hätten sich neue Mieter gefunden. Die Struktur sei unverändert durch familiengeführte Betriebe geprägt. In anderen Städten wird die Leerstandsproblematik als bereits vor der Corona-Pandemie gestartete und nicht durch das Sofortprogramm veränderte Entwicklung beschrieben.

Einige Gesprächspartner weisen darauf hin, dass zur nachhaltigen Bewältigung der Corona-Pandemie Strategien und Projektideen entwickelt worden sind, die nicht nur auf die Frequenzsteigerung zielen, sondern auf die Steigerung der Aufenthaltsdauer der Innenstadtbesucherinnen und -besucher. Strategien und Konzepte sind ebenso darauf ausgerichtet wie Bepflanzungen, der Aufbau von Sitzmöbeln und Informationsstelen. Auch die Mehrweg-Pommes-Schale in Hannover wurde explizit für den Konsum vor Ort und nicht als take-away-Verpackung entworfen.

Die Akzeptanz und Aneignung der neuen Sitzmöbel konnte im Rahmen der Beisetzungen gerade in den Fußgängerzonen beobachtet werden. Hier werden die Möbel zum Verweilen genutzt, es ist also gelungen, mit dem Förder-Impuls zum Ergebnis der Belegung beizutragen. Förderliche Rahmenbedingung ist in diesem Fall sommerliches Wetter mit angenehmen Aufenthaltstemperaturen.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung war das Ausbleiben weiterer/neuer (Pandemie)-Einschränkungen. Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Entwicklung der letzten eineinhalb Jahre mit sinkenden Reallöhnen für viele Haushalte und steigenden Energiekosten für Gewerbetreibende eine Herausforderung, die sich auf das Konsumverhalten einerseits und Betriebsaufgaben andererseits auswirkt. Diese Rahmenbedingungen waren zum Programmstart noch nicht absehbar. Gerade bei Betriebsaufgaben überlagern sich die aus der Corona-Pandemie hervorgegangenen Probleme mit neuen.

Bewertung der erreichten Wirkungen

Mit dem Programm wurde angestrebt, in den Städten und Gemeinden einen Beitrag zur Stärkung der Krisenresilienz der Innenstädte sowie zur Beförderung der Transformation der Wirtschaft (grün und digital) und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen zu leisten.

Tabelle 2.14: Einschätzung der Beiträge zu Wirkungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

	ist erfolgt	zeichnet sich bereits ab	wird erwartet	nicht relevant für Projekt(e)	k. A.	gesamt
Stärkung der Krisenresilienz der Innenstadt	4	23	92	17	20	156
Beförderung der Transformation der Wirtschaft (grün und digital)	-	19	23	69	45	156
Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen	2	14	45	51	44	156
Gesamt	6	56	160			

Quelle IfS. Online-Befragung 2, 2023

Insgesamt sind die Teilnehmenden der Online-Befragung sehr zurückhaltend bei der Abgabe von Einschätzung zu diesen Wirkungen. Sofern Einschätzungen abgegeben werden, überwiegen bei den Teilnehmenden erwartete Wirkungen, nur in einzelnen Fällen ist die Einschätzung vertreten, dass ein Beitrag zur Wirkung bereits erfolgt ist. Die meisten Angaben beziehen sich auf die Stärkung der Krisenresilienz der Innenstadt. Bezogen auf die Stadtgrößencluster sind keine Auffälligkeiten zu erkennen, weshalb diese hier nicht gesondert dargestellt werden.

Stärkung der Krisenresilienz

In den Fallstudien wird bezogen auf die Stärkung der Krisenresilienz darauf hingewiesen, dass diese über eine Diversifizierung von Nutzungen in der Innenstadt hergestellt werde. Krisenresilienz wird demnach dadurch gestärkt, dass Besuche der Innenstadt nicht auf das Einkaufen (Shopping) beschränkt sind. Es werden Angebote und Aufenthaltsqualitäten hergestellt, die die Besuchsanlässe erweitern. Auch in den Textantworten der Befragung wird in Bezug auf längerfristige Wirkungen der Projekte darauf verwiesen, dass die Erweiterung

kultureller Nutzungen, die Anschaffung einer mobilen Bühne und verschiedene Maßnahmen dazu dienen, dass die Aufenthaltsqualität gesteigert wird, Plätze und Straßen weiter mit Leben gefüllt werden.

Die Steigerung der Nutzungsvielfalt wurde im Rahmen des Programms häufig im Zusammenhang mit der Aufwertung öffentlicher Räume und mit Veranstaltungen als Impulsgeber gedacht. Letztere Impulse waren temporär, sodass noch keine Aussagen dazu möglich sind, wie nachhaltig die Krisenresilienz gestärkt werden kann. Allerdings wird in der Befragung angegeben, dass bestimmte Veranstaltungen nach der Förderung wiederholt wurden.

Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen

Bezogen auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen sahen Interviewpartner, dass innerstädtische Läden von der Frequenzsteigerung insgesamt profitieren. Explizit wurde von einigen Fallstädten von den Gutscheinsystemen ein Impuls für die innerstädtischen Gewerbetreibenden erwartet. In den Fragebogenantworten wird darauf verwiesen, dass die Gewerbetreibenden von den Aufwertungsmaßnahmen und der höheren Frequenz in der Innenstadt profitieren. Eine attraktive Innenstadt bringe Kaufkraft in die Innenstadt. In der Folge könnten sich Geschäfte halten, Leerstand werde vermieden und Arbeitsplätze könnten gehalten und ggf. ausgebaut werden.

Transformation der Wirtschaft (grün und digital)

Ein Beitrag zur Wirkung „Förderung zur Transformation der Wirtschaft (grün und digital)“ ist laut den Befragungsergebnissen noch nicht eingetreten. Eine Reihe von Teilnehmenden der Online-Befragung erwarten aber Wirkungen in diesem Bereich oder sehen bereits, dass sie sich abzeichnen. Erwartet wird beispielsweise, dass Projekte einen Beitrag zur Digitalisierung der Tourismuswirtschaft leisten. In einem Fall wird erwartet, dass der Aufbau eines überregionalen Wirtschaftsnetzwerks durch eine neue digitale Plattform die Wirtschaft unterstützt.

Weitere Wirkungen

In der Online-Befragung wurden ergänzend Angaben zu weiteren Wirkungen gemacht. Diese bezogen sich auf eine Verbesserung der Artenvielfalt und des Mikroklimas. Zudem wurde als Wirkung ein größeres Interesse und Engagement der Bevölkerung an der Gestaltung und Nutzung/Belebung der Innenstädte aufgeführt.

Vom Impuls zur Wirkung

Inwieweit die erwarteten und sich abzeichnenden Wirkungen erreicht werden, hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, die durch das Sofortprogramm gesetzten Impulse zu verstetigen. Die Städte geben an, dass viele der Impulse ohne das Sofortprogramm nicht möglich gewesen wären. Sie sehen aber auch, dass sie ihre Anstrengungen beibehalten müssen, die öffentlichen Räume attraktiv zu halten und Anlässe für Begegnungen zu schaffen bzw. zu unterstützen. In einigen Städten ist es bereits über Folgeförderungen oder den Haushalt gelungen, bestimmte Projekte oder Anstrengungen fortzusetzen. Insgesamt

haben in der Befragung fast alle Städte angegeben, dass sie explizit Projekte realisiert haben, von denen sie eine langfristig positive Wirkung für die Innenstadt erwarten. Nur zwei Teilnehmende gaben an, dass sie keine Projektideen mit längerfristiger Wirkung in dem Zeitrahmen umsetzen konnten.

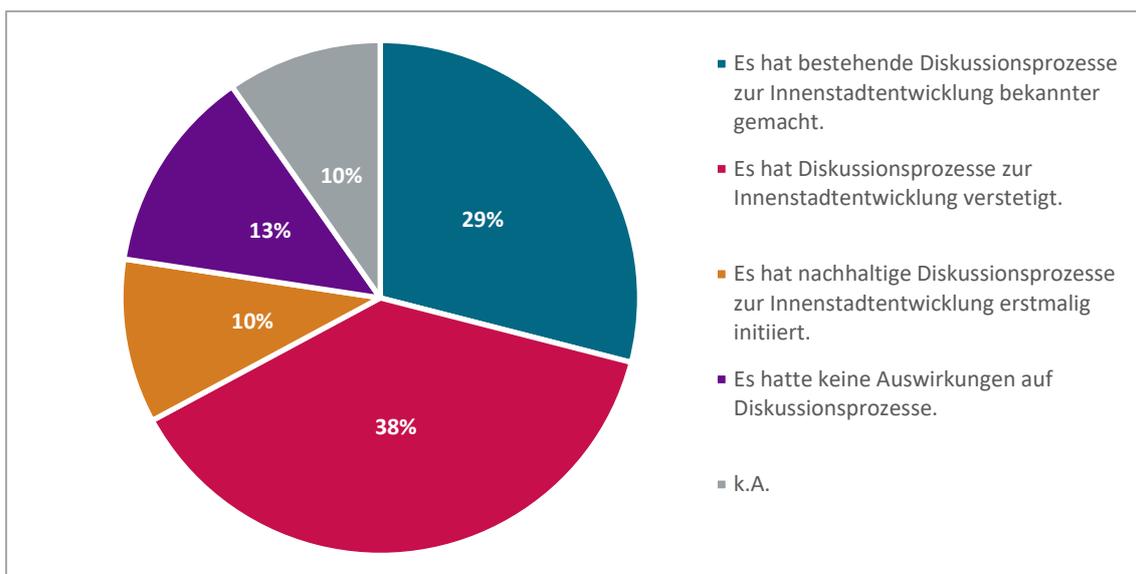
Aus den Gesprächen in den Fallstudienstädten ist deutlich geworden, dass die Verstetigung vor Ort von politischen Prioritätensetzungen, Fördermöglichkeiten, dem Engagement und dem Werben verschiedener Akteure und Interessensgruppen für ihre Belange abhängen wird. Gleichzeitig muss auch die Öffentlichkeitsarbeit der Wirtschaftsförderung bspw. für Angebote wie Gutscheinsysteme, digitale Spiele o. ä. verstetigt werden. Die Personalressourcen und Haushaltsmittel sind in vielen Städten und Gemeinden sehr begrenzt, so dass Prioritäten gesetzt werden müssen.

Eine wichtige Grundlage für das Weiterverfolgen der Wirkungen ist die Sensibilisierung für die Herausforderungen und Wirkungszusammenhänge. In dieser Hinsicht hat das Sofortprogramm gerade in kleineren Städten und Gemeinden Impulse gesetzt.

Sensibilisierung für die Thematik Innenstadtentwicklung

In den Fallstudien wurde deutlich, dass das Programm in einer Reihe von Städten für das Thema Innenstadtentwicklung sensibilisiert hat. In der Befragung gab etwa ein Drittel der Städte an, dass das Programm bestehende Diskussionsprozesse zur Innenstadtentwicklung bekannter gemacht hat (s. Abbildung 3.16). In allen Stadtgrößenklassen wurden durch das Programm Diskussionsprozesse verstetigt. In Cluster 4 wurden in einer Reihe von Grundzentren sowie einigen Mittelzentren nachhaltige Diskussionsprozesse zur Innenstadtentwicklung erstmalig initiiert.

Abbildung 2.16: Wie hat das Programm dazu beigetragen, in Ihrer Kommune nachhaltige Diskussionsprozesse zur Innenstadtentwicklung in Gang zu setzen?



Quelle: IFS. Online-Befragung 2, 2023 (n= 156)

Die Befragungsergebnisse decken sich mit den Aussagen der Fallstudien. Auch hier wurden Dialoge und Auseinandersetzungen mit den Herausforderungen als besonders wertvoll eingeschätzt. Das Sofortprogramm habe einen Anlass für diese Dialoge geschaffen. Es konnten Prozesse angestoßen und Netzwerke aufgebaut oder wiederbelebt werden.

2.2.8 Ergebnisse zur Evaluierung der Wirkungen

In der zweiten Evaluierungsphase war es insbesondere durch die Fallstudien möglich, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Kommunen beim Einsatz der Fördermittel aus dem Sofortprogramm zu analysieren. Die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse erfolgt im Folgenden entlang der Beantwortung der für die Phase 2 der Untersuchung formulierten Forschungsfragen.

Welche Herausforderungen werden durch das Output und die Ergebnisse der Förderung adressiert? Wie ordnen sie sich den sechs Handlungsfeldern und den untergeordneten Fördergegenständen zu? Lassen sich typische Maßnahmenbündel identifizieren?

Die in der ersten Befragung am häufigsten als große Herausforderung benannte Problematik fehlender Frequenz und einer nicht mehr lebendigen Innenstadt wurde mit den meisten Projekten adressiert. Dabei spielten konzeptionelle Maßnahmen, Veranstaltungen und investive Maßnahmen eine Rolle. Viele Kommunen sehen sowohl strategisch-konzeptionelle Bausteine für die Wiederbelebung vor als auch Impulse durch temporäre oder „einfache“ investive Maßnahmen (bspw. Straßenmobiliar). Alle Handlungsfelder tragen zur Wiederbelebung der Innenstädte unmittelbar oder mittelbar bei. Quantitativ eine besondere Bedeutung haben die Handlungsfelder Kultur/Freizeit/Tourismus (investive Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, Veranstaltungen) und Konzepte und Strategien, weil dort die meisten Projekte umgesetzt werden. Dass Beiträge zur Wiederbelebung der Innenstädte erreicht wurden, zeigt sich in der Bewertung der Ergebnisse der Projekte in der zweiten Befragung. Die Einschätzung, mit den Projekten einen Beitrag zur Belebung der Innenstadt geleistet zu haben, nimmt eine herausragende Rolle bei der Bewertung ein (häufige Bewertung und fast ausschließlich eher gute oder sehr gute Ergebnisse).

Die ebenfalls von über 50 Prozent der Befragten als Herausforderungen mit hoher Relevanz eingeschätzten Gestaltungsdefizite in öffentlichen Räumen und in der Einzelhandelsstruktur, der Ladenleerstand und die ausstehende Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur wurden im Rahmen unterschiedlicher Projekte adressiert. Die Aufwertung öffentlicher Räume wurde von vielen Städten als Baustein für die Wiederbelebung konzipiert. Deshalb wurden häufig Sitzgelegenheiten und Pflanzen angeschafft. Defizite in der Einzelhandelsstruktur wurden eher im Rahmen von Konzepten oder dem Innenstadtmanagement bearbeitet, beim Ladenleerstand gab es erfolgreiche Pop-Up-Nutzungen. Insgesamt waren diese Projekte aber quantitativ wenig relevant. Die Inwertsetzung grüner und blauer Infrastruktur war in einzelnen Projekten ein wichtiger Baustein. Im Handlungsfeld Natur- und Klimaschutz wurden aber insgesamt nicht mehr als 9 Prozent der Projekte umgesetzt.

Welche Aspekte sind Corona-spezifisch?

Die Lösungsansätze haben auf die Herausforderungen reagiert, die durch die Pandemie sichtbar geworden sind oder sich verschärft haben. In einer Reihe von Kommunen hatten sie sich bereits vor der Corona-Pandemie schleichend abgezeichnet.

Alle in den Fallstädten näher untersuchten Projekte sind in einer Post-COVID-Atmosphäre umgesetzt worden. Es ging nicht um die Entwicklung von Lösungen zur Belebung der Innenstadt während einer Pandemie, sondern darum, die Innenstadt als attraktiven Ort nach der Pandemie wieder ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rufen. Die Investitionen in höhere Aufenthaltsqualitäten im Außenraum, neue digitale Angebote und Angebote zum Verweilen im Freien könnten jedoch auch in Pandemie-Zeiten einen Mehrwert haben.

Welche Cluster (Gruppen von Projekten) lassen sich in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsmaßnahmen benennen? Gibt es dabei handlungsfeldübergreifende Bezüge (bspw. CO₂-Reduktion durch bauliche Maßnahmen; CO₂-Bindung durch Begrünung; Klimaanpassung durch Entsiegelungsmaßnahmen)?

Zielsetzungen in Bezug auf den Klimaschutz wurden insbesondere mit den investiven, temporären und konzeptionellen Projekten des Handlungsfelds Verkehr und Logistik (2.7) verfolgt. Die Klimaanpassung war bei den investiven Maßnahmen der Handlungsfelder Natur und Klimaschutz (2.6) und Kultur, Freizeit, Tourismus (2.5) (bei den auf Grünanlagen bezogenen Projekten) zentral. Teilweise wurden die entsprechenden Maßnahmen konzeptionell durch Projekte des Handlungsfelds 2.2 vorbereitet.

Insgesamt wurden anrechenbare Klimarelevanz-Koeffizienten auf Grundlage der Kommission-Quotierung für zehn Fördergegenstände in drei Handlungsfeldern festgelegt. Auf dieser Grundlage lassen sich für 158 von 902 Projekten Beiträge zum Klimaschutz feststellen. 78 Projekte gehen aufgrund ihrer Zuordnung zu den kommissionsseitig vorgegebenen Interventionsbereichen mit 100 Prozent in die Berechnung ein. Insgesamt erreichen die 158 aufgrund ihrer Interventionsbereiche als klimarelevant eingestuften Vorhaben förderfähige Gesamtkosten von 15,8 Mrd. €. Damit haben rund 13 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten einen Klimabezug.

Welche Ergebnisse und Wirkungen werden von Seiten der Kommunen erwartet?

Die Kommunen erwarten, dass das Programm mit den von ihnen umgesetzten Projekten einen Beitrag zur Bewältigung der oben aufgeführten Herausforderungen leistet. Im Fokus steht, die Innenstadt nach der Corona-Pandemie wieder lebendig und attraktiv zu machen. Die Erwartungen an einzelne Projektergebnisse sind je nach Fördergegenstand spezifisch.

Bezogen auf die Wirkungen erwarten die meisten teilnehmenden Kommunen eine Stärkung der Krisenresilienz der Innenstadt. Dabei setzen sie als

Wirkungsweise darauf, dass eine bessere Aufenthaltsqualität sowie über Einzelhandel und Konsum hinausgehende Nutzungsangebote die Resilienz der Innenstädte gegen die Krise der Verödung stärken. Die weniger genutzten Fördergegenstände sind wegen ihrer innovativen Ansätze von Interesse, denn sie haben bspw. durch digitale Lösungen das Potenzial, mittel- bis langfristig zur Resilienz der Innenstädte beizutragen. Krisenresilienz bezogen auf die Klimakrise wird im Gebietskontext besonders auf Projekte bezogen, die das Mikroklima verbessern.

Zurückhaltender sind die Erwartungen für einen Beitrag des Programms zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen. Gleichwohl wird in Interviews auch die Erwartung geäußert, dass die Projekte zur Attraktivitätssteigerung zu einer höheren Frequenz in der Innenstadt beitragen und dadurch potenziell Kunden in die Innenstädte holen. Diese könnten als Konsumenten dann dem Überleben betroffener Branchen helfen. Darüber hinaus wird erwartet, dass mit den lokalen Gutscheinsystemen die Wettbewerbsfähigkeit unterstützt wird.

Einen Beitrag zur Beförderung der Transformation der Wirtschaft (grün und digital) erwartet eine vergleichsweise geringe Anzahl von Teilnehmenden der Online-Befragung 2. In den Interviews wurde häufiger darauf verwiesen, dass die Kommunen diese Transformation kaum steuern könnten, sondern sie von den Unternehmen ausgehen müsse.

Eine in den Fallstudien öfter genannte erwartete Wirkung ist, dass das Programm einen Beitrag dazu leistet, das durch teils schwer vermittelbare Lockdowns während der Pandemie verlorene Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und Verwaltung zurückzugewinnen. Gerade durch schnell sichtbare Impulse für die Innenstadt wird dieser Beitrag erwartet.

Welche Ergebnisse (und Wirkungen) erzielt die Förderung - mit Blick auf die Handlungsfelder der Richtlinie im Überblick und in der Kombination von Maßnahmen (typische Maßnahmenbündel) in ausgewählten Kommunen (bzw. Gruppen von Kommunen)?

Ein handlungsfeldübergreifendes Ergebnis, das benannt wurde, ohne im Fokus der Erwartungen zu stehen, ist, dass Diskussionsprozesse zur Innenstadtentwicklung in den Fokus gerückt sind. Durch das Programm wurden vielerorts ressortübergreifende Dialoge zur Auswahl von Projekten angestoßen, Hochschulen eingebunden und Bürgerinnen und Bürger involviert. In der Wirkung könnte damit eine höhere Sensibilität für die Thematik der Innenstadtentwicklung verstetigt werden. Diese Sensibilität kann perspektivisch einen Beitrag zur Krisenresilienz leisten, indem Veränderungen durch ein Netzwerk von Akteuren antizipiert und Reaktionen gemeinschaftlich entwickelt werden.

Bei der Darstellung der Programmwirkung ist zu beachten, dass die Fördergegenstände sehr unterschiedlich häufig genutzt wurden. Bei einigen Fördergegenständen handelt es sich um Einzelfälle, sodass Aussagen über Ergebnisse und Wirkungen in diesen Handlungsfeldern eine sehr geringe empirische Basis haben. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen für leerstehende und/oder abgängige Immobilien (HF 2.3) und Handel und Dienstleistungen (HF 2.4), deren

Anteil an den förderfähigen Ausgaben jeweils bei unter 5 Prozent liegt. Im Handlungsfeld Verkehr und Logistik ist nur der Fördergegenstand Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs für mehr als fünf Projekte genutzt worden.

Auch wenn quantitativ kaum von Bedeutung, war die Erprobung von Pop-Up-Läden in den untersuchten Fallstädten ein Erfolg, die Angebote konnten teils verstetigt werden. Dies gilt auch für das Innenstadtmanagement, das im HF 2.4 gefördert wurde und in einigen der untersuchten Fallstädte im Anschluss an die Programmlaufzeit weitergeführt wurde. Von den in Hannover erprobten Ansätzen für ein Mehrweggeschirr und einen Mini-Hub können Impulse für weitere innovative Projekte ausgehen. Inwieweit dies gelingt, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Die Daten zeigen sehr deutlich, dass das Programm weit überwiegend für investive Maßnahmen genutzt wurde. In dem Fördergegenstand investive Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung (2.5.2) sind viele Projekte zusammengefasst, Schwerpunkt der investiven Maßnahmen sind öffentliche Einrichtungen und öffentliche Räume (einschl. Grünflächen). Letztere sind teils auch in Fördergegenständen im Handlungsgeld Natur- und Klimaschutz verortet. Weitere investive Maßnahmen erfolgen im Fördergegenstand 2.7.1 im Fuß- und Radverkehr.

Etwa ein Viertel der Projekte wurde im Handlungsfeld Konzepte und Strategien durchgeführt. Mit seinen unterschiedlichen Fördergegenständen wurden in dem Handlungsfeld 12 Prozent der förderfähigen Ausgaben bewilligt. Nur wenige Kommunen haben im Rahmen des Programms umfassende Konzepte mit innovativen Formaten der Bürgerbeteiligung umgesetzt. Gleichwohl haben Gutachten und Konzepte zum Teil bereits im Programmverlauf eine Grundlage für investive Projekte geliefert.

Eine weitere Kategorie von Projekten sind jene, die auf Belebung durch schnell sichtbare Maßnahmen zielen. Darunter sind die Veranstaltungen (FG 2.5.1) sowie die Pop-Up-Stores zu fassen.

Das Ergebnis der Belebung der Innenstadt wurde aber auch gezielt über Maßnahmenbündel angegangen: In den Fallstudien wurde sichtbar, dass die Kommunen kleine und größere investive Projekte zur Belebung mit unmittelbar sichtbaren Impulsen (bspw. Veranstaltungen) und mit Konzepten für mittel- bis längerfristig angelegte Entwicklungen kombiniert haben. Die Verschränkung der zeitlichen Perspektive hatte nicht immer, aber teilweise einen thematischen und auch direkt räumlichen Bezug. Letzteres wurde neben vorbereitenden Konzepten auch bei der Neugestaltung von Grundstücken durch Abbruch (HF 2.3.4) sowie bei Entsiegelungsmaßnahmen deutlich (Vorbereitung Pocket-Park Braunschweig).

Wie steht die EFRE-Förderung im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten, insbesondere der Städtebauförderung?

Die Evaluation hat sehr deutlich gezeigt, dass das Sofortprogramm in vielen Kommunen mit anderen Förderungen zusammengedacht wurde. Gerade die kurze Laufzeit des Sofortprogramms legte es für die Verantwortlichen nahe, die Fortführung von Projektbausteinen bzw. die Umsetzung von Maßnahmen, für

die im Sofortprogramm ein Konzept erarbeitet wurde, in den Blick zu nehmen. Eine Anschlussförderung war für viele Kommunen jedoch auch die Voraussetzung, die mit dem Sofortprogramm angegangenen Projekte überhaupt umsetzen zu können.

Einige Kommunen konnten die Fortführung im Rahmen des EFRE-Programms „Resiliente Innenstädte“ der neuen Förderperiode weiterverfolgen. In mehreren Kommunen wurden mit Projekten im Sofortprogramm Vorbereitungen für Maßnahmen im Bundesprogramm ZIZ getroffen.

In etwa einem Fünftel der Kommunen gibt es eine Überlagerung mit Kulissen der Städtebauförderung. In mehr als der Hälfte dieser Kommunen wurde eine Überlagerung bewusst gesucht. Dadurch werden Fortführungen von initiierten Projekten möglich. Zudem wurden bereits Synergieeffekte erreicht und können durch weitere Investitionen vorangebracht werden. Dies trägt zur Verstetigung der Ergebnisse aus dem Sofortprogramm und zum Erreichen der Wirkungen bei.

Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Gelingen der Umsetzung, welche stellen Hürden dar?

Die Möglichkeit, eine Anschlussförderung nutzen zu können, hat in einer Reihe von Kommunen eine günstige Rahmenbedingung für die perspektivische Umsetzung von Projekt(teilen) geschaffen, für die die Laufzeit des Sofortprogramms nicht ausreichte.

Der kurze Zeitraum für die Umsetzung der Projekte stellte die größte Hürde und eine ungünstige Rahmenbedingung im Programm dar. Problematisch war zudem, dass die Kommunen mit längeren Umsetzungszeiträumen gerechnet hatten, da sie nicht von einem so langen Bewilligungszeitraum ausgegangen waren.

Gleichwohl hat der Zeitdruck auch dazu geführt, dass die Zuständigen die Umsetzung mit großer Dringlichkeit vorangetrieben haben, auch wenn andere Aufgaben dafür zurückgestellt werden mussten. Die Herausforderung, in der Verwaltung nicht ausreichend Kapazitäten für die Begleitung der Umsetzung abstellen zu können, war ein Hemmnis. Sie hat aber auch zu einer großen Bereitschaft der ämterübergreifenden Abstimmung im Programm geführt. Wo diese gelungen ist, stellte sie eine gute Rahmenbedingung für die Umsetzung dar.

Die weiteren in Kapitel 3.2.6 als „Förderliche und hemmende Faktoren“ ausgeführten Rahmenbedingungen beziehen sich neben den mangelnden Kapazitäten in der Verwaltung auf Verzögerungen im Bauablauf sowie fehlende Angebote von Baufirmen bzw. Dienstleistern (bspw. für die Erarbeitung von Konzepten und Gutachten).

2.3 Weitere REACT-Instrumente

Neben dem Sofortprogramm Innenstadt werden aus REACT einzelne Richtlinien finanziert, die auch ansonsten im Operationellen Programm umgesetzt werden (s. o.). Die Richtlinien bleiben für die Umsetzung von REACT unverändert, jedoch soll inhaltlich ein Fokus auf die Krisenbewältigung und den Wandel zur digitalen und grünen Wirtschaft gesetzt werden. Die unter REACT geplanten Budgets sind in allen Fällen deutlich geringer als die in den anderen Achsen unter derselben Richtlinie eingesetzten Mittel (s. Tabelle 3.17). Dabei sind die Unterschiede im EFRE geringer als im ESF.

Für die EFRE-Richtlinien wird dieser Fokus über die prioritäre Berücksichtigung der REACT-Zielsetzungen bei der Projektauswahl umgesetzt. Im Bereich des ESF sollen Projekte mit dem Fokus auf Digitalisierung oder grüne Wirtschaft umgesetzt werden. Für einzelne Richtlinien werden im OP teilweise noch weitere Schwerpunktsetzungen benannt.

Tabelle 2.15: Weitere REACT-Förderung - Überblick und Vergleich mit den Instrumenten in den anderen OP-Achsen zum Stichtag 30. Juni 2023

Achsen des „alten“ OP			REACT		
	EU-Mittel	Förderf. Gesamtkosten		EU-Mittel	Förderf. Gesamtkosten
1.1.2.1 Innovation durch Hochschulen	45,780	89,465	11.30.1.1 Hochschulen und Forschungseinrichtungen	35,098	38,998
2.5.2.1 Einzelbetriebliche Investitionen	101,550	446,542	11.30.1.2 Produktive Investitionen	26,974	128,445
2.61.2.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur	29,000	69,528	11.30.3.1 Wirtschaftsnaher Infrastruktur	10,012	20,025
6.18.1.1 WiN	31,730	58,767	12.31.1.1 WiN	2,118	4,378
6.18.2.1 Fachkräftebündnisse	24,200	45,906	12.31.2.1 Fachkräfteprojekte	2,663	3,303
8.21.1.1 QuA	22,200	41,300	12.31.3.1 QuA	2,160	2,960

2.3.1 Weitere EFRE-Instrumente in der REACT-Förderung

Neben dem Sofortprogramm Innenstadt wird die REACT-Förderung im EFRE über drei weitere Instrumente umgesetzt, die auch bereits in anderen Achsen des Programms zum Einsatz kamen: Innovationen durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Produktive Investitionen in KMU sowie die Förderung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastruktur.

Die Förderung wird auf Grundlage der bestehenden Förderrichtlinien und -verfahren umgesetzt. In der Auswahl sollen aber im Rahmen des Scorings besonders Projekte zum Zuge kommen, die den REACT-Zielen entsprechen.

- Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen (Maßnahme 11.30.1.1): Hier soll die Umsetzung „analog zur Förderung in der PA 1“ erfolgen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 279). In der Auswahl erfolgt im Rahmen des Scorings eine Priorisierung der REACT-EU-Zielsetzungen.
- Einzelbetriebliche Investitionen (11.30.2.1)/Wirtschaftsnahe Infrastruktur (11.30.3.1): Auch hier wird im OP auf eine Umsetzung „analog“ zur jeweiligen Förderung in der PA 2 verwiesen. Es findet sich ebenso der Verweis auf die besondere Priorisierung im Rahmen des Scorings, wobei für die einzelbetriebliche Investitionsförderung bereits darauf verwiesen wird, dass mit den Scoringkriterien „Nachhaltigkeit“ und „Innovation“ bereits ökologische und digitale Aspekte bei der Auswahl berücksichtigt werden (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 279). Hier wird unter Nutzung der REACT-Mittel vor allem aber auch die Förderkulisse auf die bislang noch nicht förderfähigen Landkreise und kreisfreien Städte ausgeweitet.

Bezogen auf die REACT-Zielsetzungen will die Förderung vor allem die „Rahmenbedingungen für Innovation und Investition für eine grüne, digitale und stabile Erholung der Wirtschaft“ verbessern (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 276). Dies soll laut OP im Wesentlichen über zwei zentrale Wirkungskanäle geschehen:

- Die **Stärkung der Innovationsfähigkeit**: Dieser Aspekt steht vor allem bei der Förderung der Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen und der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Vordergrund. Bei der Förderung der Hochschulen und Forschungsrichtungen wird vor allem auf die Kooperationen mit der Wirtschaft verwiesen, bei der Investitionsförderung wird der Beitrag betrieblicher Investitionen zur Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen betont (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 280)
- **Digitalisierung**: Beiträge zur Digitalisierung werden laut OP vor allem aus der Förderung von Innovationen in Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie der wirtschaftsnahen Infrastruktur erwartet (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 280f). Bei der Forschungsinfrastruktur stehen Digitalisierung sowie IuK als Gegenstand der Forschung im Vordergrund, bei der wirtschaftsnahen Infrastruktur soll die Breitbandanbindung von Gewerbegebieten ausgebaut werden.

Schließlich werden im OP weitere Wirkungskanäle genannt. Zum einen soll in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur die Förderkulisse auf bislang nicht förderfähige Gebiete

erweitert werden. Die Förderung von Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen soll auch zur CO₂-Reduzierung beitragen.

Abbildung 2.17: Weitere EFRE-Instrumente - REACT - zentrale Wirkungskanäle



Finanzielle Umsetzung

Die drei Richtlinien, über die jenseits des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ die EFRE-Anteile der REACT-Förderung umgesetzt werden, sind bereits seit Beginn der Förderperiode Teil des niedersächsischen Multifondsprogramms. Die Umsetzung kann damit auf etablierte und laufende Verfahren zurückgreifen. Dies schlägt sich in teils sehr hohen Bewilligungs- und Auszahlungsständen nieder (s. Tabelle 3.18 und Tabelle 3.19).

Tabelle 2.16: REACT EFRE: Bewilligungen, Budget, Bewilligungsrest und -stand

Maßnahme	Bewilligungen	Finanzplan OPV. 11	Bewilligungsrest	Bewilligungsstand
Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen	39.604.502,66	38.997.996,11	-606.506,55	101,56%
Einzelbetriebliche Investitionsförderung	103.150.855,20	128.445.243,00	25.294.387,80	80,31%
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	18.488.772,19	20.024.588,70	1.535.816,51	92,33%
GESAMT	161.244.130,05	187.467.827,81	26.223.697,76	86,01%

Quelle: Monitoringdaten der NBank, eigene Auswertung

Zum Datenstand 30. Juni 2023, der dieser Evaluierung zu Grunde liegt, war das verfügbare Budget in der Maßnahme „**Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen**“ (11.30.1.1) zu mehr als 100 Prozent durch Bewilligungen belegt. Das Mittelvolumen der bewilligten Vorhaben betrug 39,605 Mio. €. Der Auszahlungsstand lag jedoch bei nur 9,34 Prozent. Zum Datenstichtag waren erst sechs der 33 Vorhaben inhaltlich abgeschlossen. Es ist bei Infrastrukturvorhaben nicht unüblich, dass hohe Budgetanteile erst mit Projektende abgefordert werden können. Außerdem waren offenbar zum Datenstichtag auch für die inhaltlich abgeschlossenen Vorhaben die letzten Mittelabrufe noch nicht im System der NBank verbucht. Zusammen mit dem geringen Anteil abgeschlossener Vorhaben kann dies den niedrigen Auszahlungsstand erklären.

In der **einzelbetrieblichen Investitionsförderung** (11.30.2.1) war zur Jahresmitte 2023 ein Bewilligungsstand von 80,31 Prozent erreicht. Das Finanzvolumen der bewilligten Vorhaben lag mit 103,151 Mio. € nach dem Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ und mit deutlichen Abstand vor der nächsten Maßnahme an zweiter Stelle der REACT-CARE-Förderung. Mehr als ein Drittel des Bewilligungsvolumens aus REACT entfällt auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Der Auszahlungsstand lag Mitte 2023 bei 47,01 Prozent (60,376 Mio. €), deutlich höher als im Durchschnitt für REACT (22,04 Prozent). Inhaltlich abgeschlossen war gut ein Viertel der 41 Vorhaben (11 - 26,83 Prozent).

Tabelle 2.17: REACT EFRE: Auszahlungen, Budget, Auszahlungsrest und -stand

Maßnahme	Auszahlungen	Finanzplan OPV. 11	Auszahlungsrest	Auszahlungsstand
Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen	3.640.507,19	38.997.996,11	35.357.488,92	9,34%
Einzelbetriebliche Investitionsförderung	60.376.128,07	128.445.243,00	68.069.114,93	47,01%
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	3.110.282,70	20.024.588,70	16.914.306,00	15,53%
Gesamt	67.126.917,96	187.467.827,81	120.340.909,85	36%

Mit den acht Vorhaben der Maßnahme **wirtschaftsnahe Infrastruktur** (11.30.3.1) wurden 18,489 Mio. € förderfähige Gesamtkosten gebunden. Der Bewilligungsstand liegt bei 92,33 Prozent. Ähnlich wie bei der Infrastruktur in Hochschulen und Forschungseinrichtungen ist ein relativ niedriger Auszahlungsstand von 15,53 Prozent zu verzeichnen. Inhaltlich war erst ein Vorhaben abgeschlossen.

Tabelle 2.18: REACT EFRE Umsetzungsstand Projekte

Projekte	bewilligt	Inhaltlich abgeschlossen	nicht abgeschlossen	Anteil abgeschlossene
Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen	33	6	27	18,18%
Einzelbetriebliche Investitionsförderung	41	11	30	26,83%
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	8	1	7	12,50%
GESAMT	82	18	64	21,95%

Bei der Einschätzung des Umsetzungsstandes sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen:

- Zum einen lag angesichts des knappen Umsetzungszeitraumes für REACT der Fokus der Fachreferate und bewilligenden Stellen zunächst auf der

Mittelbindung, weniger auf Auszahlung und Projektabschluss. Im Monitoringdatensatz finden sich zwar einige Projekte, die inhaltlich abgeschlossen sind, aber bei keinem aus den drei hier betrachteten Richtlinien wurde die Verwendungsnachweisprüfung bereits abgeschlossen.

- Insbesondere für die Auszahlungsstände, aber auch für die Erfassung der Indikatordaten im Ist hat der Bearbeitungsstand zur Folge, dass in den Daten nicht nur tatsächliche Umsetzungsverzögerungen der Projekte, sondern auch Bearbeitungsverzögerungen bei der Verwendungsnachweisprüfung erkennbar werden. So sind auch bei den Vorhaben, die ihren Verwendungsnachweis bereits vorgelegt (und somit alle Ausgaben getätigt) haben, noch offene Mittelabrufe zu verzeichnen. Damit bilden die Monitoringdaten den auf Seite der Begünstigten erreichten Umsetzungsstand nicht adäquat ab.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 können Ausgaben der Begünstigten abgerechnet werden, die vor dem 31. Dezember 2023 getätigt wurden. Es stehen der umsetzenden Verwaltung eine Reihe von Handlungsoptionen zur Verfügung, um die Förderung zu diesem Termin auszusteuern. Aus dem Datenstand zur Jahresmitte 2023 kann daher nicht auf den Stand zum Jahresende geschlossen werden.

Materielle Umsetzung

Die Förderung der **Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen** (11.30.1.1) aus REACT wird von elf verschiedenen Einrichtungen umgesetzt. Die einzelnen Begünstigten führen zwischen einem und acht Vorhaben durch, wobei die Universitäten Göttingen und Hannover mit sieben bzw. acht Vorhaben gemeinsam knapp die Hälfte der Projekte umsetzen. Neun der elf REACT-Begünstigten führen außerdem weitere Vorhaben durch, die aus der Maßnahme 1.1.2.1 gefördert werden, die über die gleiche Richtlinie im Rahmen der PA 1 umgesetzt wird.¹³ Nur zwei Begünstigte führen ausschließlich Vorhaben in der REACT-Maßnahme durch.

Insgesamt umfasst die Förderung aus REACT 33 Vorhaben mit einem Volumen von 39,605 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten.¹⁴ Die Größe der einzelnen Vorhaben schwankt zwischen 0,065 Mio. € und 8,900 Mio. €. Überwiegend handelt es sich bei den Vorhaben um die Anschaffung von Geräten und Ausstattung, nur im Ausnahmefall um sonstige Infrastrukturen.

Die inhaltliche Bandbreite der Vorhaben ist sehr groß. Eindeutige Schwerpunkte sind nicht erkennbar. Jeweils mehrere Vorhaben haben Themen aus dem Bereich Mobilität/Innovative Kraftstoffe sowie Windenergie zum Gegenstand. Eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf Aspekte der Digitalisierung ist nicht erkennbar, auch wenn das Thema in einzelnen Vorhaben direkt angesprochen wird und sicherlich in einer Vielzahl eine Rolle spielt.

¹³ In einzelnen Fällen haben die Vorhaben, die aus REACT gefördert werden, auch direkte Bezüge zu Vorhaben, die aus der PA 1 finanziert werden. So zum Beispiel beim Bau (PA1) und der Ausstattung (PA 11) des Forschungszentrums innovative Laubholzprodukte der Universität Göttingen.

¹⁴ Damit umfasst die Förderung aus der PA 11 gut 60 Prozent der Projektanzahl, die aus der gleichen Richtlinie in PA 1 gefördert wird, und gut 47 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten. Damit sind die Vorhaben der PA 11 im Schnitt etwas kleiner als in der PA 1 (1,200 Mio. € vs. 1,556 Mio. €), was auch mit der relativ kurzen Umsetzungsfrist für REACT zusammenhängt.

Die Monitoringdaten weisen aus, dass mit den Vorhaben insgesamt 47,6 neue Wissenschaftlerstellen geschaffen werden. Mit diesem Indikator sollen die im Zusammenhang mit den Vorhaben geschaffenen neuen Stellen gezählt werden, die direkt der Umsetzung von FuE-Aktivitäten dienen. Dabei melden knapp die Hälfte der Vorhaben (16) keinen geplanten Zuwachs des FuE-Personals, mit jeweils sechs zusätzlichen Wissenschaftlerstellen wird von drei Vorhaben der höchste Wert für diesen Indikator berichtet.¹⁵

In den geförderten Einrichtungen und ihren vom Projekt direkt betroffenen Einheiten arbeiten ausweislich des Monitorings insgesamt 506,2 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Tabelle 2.19: Maßnahme 11.30.1.1 Infrastrukturen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen - materielle Ergebnisse

Indikator	Wert
Zahl der unterstützten Hochschulen und Forschungseinrichtungen (OI01)	11(30)*
Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen (CO24)	47,6
Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten (CO25)	506,2

* Die Indikatordaten des Begleitsystems ergeben den Wert „30“, sind allerdings nicht um Doppelzählungen bereinigt. Es werden elf unterschiedliche Einrichtungen gefördert.

Quelle: Monitoringdaten, hier die SOLL-Werte, die bei Antragstellung erhoben wurden, eigene Auswertungen

Die Maßnahme zur **einzelbetrieblichen Investitionsförderung** aus REACT wird von 41 Unternehmen genutzt, die jeweils ein Vorhaben umsetzen. Keines der Unternehmen hat ein weiteres Vorhaben aus der einzelbetrieblichen Investitionsförderung der Prioritätsachse 2 umgesetzt.

Die 41 Vorhaben umfassen förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 103,151 Mio. €. Das Volumen der Vorhaben schwankt zwischen 0,064 Mio. € und 18,836 Mio. € förderfähige Gesamtkosten. Es werden überwiegend Investitionen zur Errichtung einer Betriebsstätte, in einigen Fällen auch zur Verlagerung oder Übernahme finanziert.

Die Verteilung auf die Wirtschaftsabschnitte ergibt sich angesichts der relativ geringen Fallzahl eher zufällig durch die Auswahl der Vorhaben und ihre Größe. Der größte Anteil entfällt auf den Abschnitt „55 – Beherbergung“, der jeweils gut ein Fünftel der Projekte und förderfähigen Gesamtkosten ausmacht. Gemessen an den förderfähigen Gesamtkosten knapp dahinter liegt der Abschnitt „52 – Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr“, wobei dort allerdings nur drei Vorhaben umgesetzt werden. Zusammen mit den folgenden Abschnitten „28 – Maschinenbau“ und „46 – Großhandel“

¹⁵ Mit den 47,6 neuen Wissenschaftlerstellen erreicht die PA 11 bei diesem Indikator einen Anteil von 36,6 Prozent des Wertes aus der PA 1. Damit liegt die Arbeitsplatzintensität (also die Zahl der geschaffenen Wissenschaftlerarbeitsplätze pro finanziellem Projektvolumen) in der PA 11 niedriger als in der PA 1. Aufgrund der Unterschiede in der Projektart (kleineres Volumen, fast ausschließlich Ausrüstung) ist dieser Unterschied aber auch zu erwarten.

machen diese vier Wirtschaftsabschnitte gut 60 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten aus.¹⁶

Tabelle 2.20 REACT - einzelbetriebliche Investitionsförderung, Aufteilung nach Wirtschaftsabschnitten

Wirtschaftsabschnitt	Projekte	Projekte (Anteil in %)	Förderfähige Gesamtkosten	Förderfähige Gesamtkosten (Anteil in %)
55 – Beherbergung	9	22,0	22,524	21,8
52 – Lagerei sowie erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	3	7,3	20,479	19,9
28 – Maschinenbau	3	7,3	12,459	12,1
46 - Großhandel	5	12,2	8,795	8,5

Die REACT-Förderung ist laut OP auch darauf ausgerichtet, in Gebieten zu wirken, die bislang nicht in der Förderkulisse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung lagen. In der Umsetzung sind zwölf Vorhaben in Städten oder Kommunen gefördert worden, die noch nicht durch die Förderung der PA 2 erreicht wurden. Diese Vorhaben umfassen 23,271 Mio. € förderfähige Gesamtkosten. Damit erreichen 29,3 Prozent der Vorhaben aus der REACT-Förderung mit 22,6 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten Gebiete in Niedersachsen, die in der PA 2 noch nicht durch einzelbetriebliche Investitionsförderung abgedeckt waren. Der überwiegende Anteil der REACT-Förderung fließt aber in Gemeinden, in deren Gebiet bereits in der PA 2 gefördert wurde.

Die Indikatoren des Monitoringsystems weisen 41 geförderte Unternehmen aus, die mit 98,083 Mio. € privaten Mitteln zu den förderfähigen Gesamtkosten beitragen. Die geförderten Projekte berichten, dass geplant ist, 372,08 Arbeitsplätze mit den geförderten Investitionen zu schaffen.¹⁷

¹⁶ Auch in der Förderung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der PA 2 entfällt der größte Anteil der förderfähigen Gesamtkosten (15,6 Prozent) auf den Abschnitt „55 – Beherbergung“. Es folgen dort allerdings die Abschnitte „10 – Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“ mit 11,8 Prozent, „25 – Herstellung von Metallerzeugnissen“ mit 9,9 Prozent, bevor der Abschnitt „28 – Maschinenbau“ mit 8,5 Prozent folgt.

¹⁷ Es ist in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung häufig so, dass die anfangs geplante Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze letztlich übertroffen wird.

Tabelle 2.21: Maßnahme 11.30.2.1 einzelbetriebliche Investitionsförderung- materielle Ergebnisse

Indikator	Wert
Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (CO01, CO02)	41
Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (CO06)	98,083 Mio. €
Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	372,08

Quelle: Monitoringdaten, hier die SOLL-Werte, die bei Antragstellung erhoben wurden, eigene Auswertungen

In der REACT-Maßnahme zur Förderung der **wirtschaftsnahen Infrastruktur** erhalten acht Gemeinden Unterstützung für die Erschließung von Gewerbegebieten. Die meisten Gemeinden hatten noch keine Unterstützung aus der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der PA 2 des Multifondsprogramms erhalten. Lediglich die Gemeinde Neuenkirchen hatte diese Förderung bereits in Anspruch genommen.

Insgesamt belaufen sich die förderfähigen Gesamtkosten der acht Vorhaben auf 18,489 Mio. €. Das kleinste Projekt hat ein Finanzvolumen von 0,875 Mio. €, das größte von 4,677 Mio. €.

Überwiegend werden mit den Projekten neue Gewerbeflächen erschlossen, nur ein Vorhaben hat die Aufwertung bestehender Flächen zum Gegenstand (Fläche: 1,7 ha). Insgesamt werden mit der Förderung 54,75 ha Gewerbefläche neu geschaffen.

Im OP wird die Breitbandanbindung der Gewerbeflächen als besonderer Schwerpunkt hervorgehoben. Diese Schwerpunktsetzung ist in den Projekten nicht zu erkennen. Es handelt sich vielmehr um umfassende Erschließungsvorhaben, die auch Straßenbau, Wasserkanäle und ähnliches umfassen.

Tabelle 2.22: Maßnahme 11.30.3.1 wirtschaftsnahe Infrastruktur- materielle Ergebnisse

Indikator	Wert
Zahl der neu geschaffenen Gewerbeflächen (OI27)	7
Fläche der neu geschaffenen Gewerbeflächen in ha (OI28)	54,75
Zahl der qualitativ aufgewerteten Gewerbeflächen (OI29)	1
Fläche der qualitativ aufgewerteten Gewerbeflächen (OI30)	1,7

Ergebnisse und Wirkungen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse und Wirkungen der EFRE-REACT-Förderung jenseits des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ in den oben identifizierten zentralen Wirkungskanälen zusammenfassend diskutiert.

Beiträge zur **Innovationsfähigkeit** werden im Text des Multifondsprogramms vor allem aus den Maßnahmen „11.30.1.1 – Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ sowie „11.30.2.1 – Produktive Investitionen in KMU in strukturschwachen Gebieten“ erwartet. Bezogen auf das niedersächsische Innovationssystem werden mit den beiden Instrumenten grundlegend unterschiedliche Aspekte angesprochen:

- Investitionen in Forschungseinrichtungen stärken vorrangig diese öffentlichen Einrichtungen. Der Literaturstand zeigt, dass leistungsfähige öffentliche Forschungseinrichtungen generell wichtig sind für die Innovationsfähigkeit einer Region (s. zum Folgenden Alecke 2022). Die Evaluierung der PA 1 hat gezeigt, dass hierbei vor allem die positiven Einflüsse auf die wissenschaftliche Entwicklung der Einrichtungen im Vordergrund stehen. Die Einrichtungen werden im internationalen Wettbewerb gestärkt, was sich beispielsweise in höheren Publikationszahlen zeigt. Deutlich zurückhaltender werden die Beiträge der Förderung zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und zum Wissenstransfer bewertet.¹⁸
- Investitionen in Unternehmen kann generell ein gewisser Innovationsgehalt zugesprochen werden. Sie gehen in der Tat häufig - wie im Programm beschrieben - mit Produkt-, vor allem aber mit Prozessinnovationen einher. Gleichzeitig ist die Förderung aber nicht systematisch an Innovationsprozesse und die Umsetzung von Innovationen geknüpft. Die Branchenaufteilung zeigt Schwerpunkte eher im Bereich wenig FuE-intensiver Branchen. Auch wenn im Einzelfall auf betrieblicher Ebene (Prozess-)Innovationen angestoßen werden können, dürften systematische Effekte insbesondere hinsichtlich einer Ausweitung der Innovationsaktivitäten durch die Förderung kaum erreicht werden.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass in beiden Maßnahmen deutlich größere Mittelvolumina im Rahmen der PA 1 und 2 umgesetzt werden. Im Ergebnis dürften Beiträge zur Innovationsfähigkeit vor allem im Bereich der Forschungsinfrastruktur auftreten und eher in Bereichen liegen, die stärker grundlagen- als anwendungsorientiert sind.

Beiträge zur **Digitalisierung** werden im Programmtext vor allem von den Maßnahmen „11.30.1.1 – Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ sowie „11.30.3.1 – Erschließung, Ausstattung, Anbindung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastruktur“ erwartet. Generell ist Digitalisierung als Megatrend so weit verbreitet, dass Aspekte der Digitalisierung in vielen Projekten eine Rolle spielen. Eine darüber hinausgehende, besondere Betonung von Digitalisierungsaspekten ist aber in den beiden Maßnahmen nur im Ausnahmefall zu finden. So haben einzelne Projekte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen digitalisierungsbezogene Inhalte zum Gegenstand, die meisten jedoch nicht. Ähnlich ist die Situation bei der wirtschaftsnahen Infrastruktur. In der Breite wird vor allem die Erschließung und Anbindung an klassische Infrastrukturen wie Straßen oder Wasserver- und -entsorgung gefördert, wobei in diesem Zusammenhang auch digitalisierungsbezogene Aspekte (Breitbandanbindung) eine Rolle spielen können. Die Förderung leistet somit insgesamt

¹⁸ Das hat seinen Grund zumindest in Teilen auch darin, dass der Anwendungsorientierung derartiger Förderung (etwa durch die Nutzung der Anlagen für Auftragsforschung) durch das Beihilfenrecht Grenzen gesetzt werden.

Beiträge zur Digitalisierung, auch wenn dieser Aspekt keine starke Betonung erfährt.

Für die Maßnahmen „11.30.2.1 – Produktive Investitionen in KMU“ sowie „11.30.3.1 – Erschließung, Ausstattung, Anbindung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastruktur“ wird im Multifondsprogramm angesprochen, dass in der **Ausweitung der Förderkulisse** ein Beitrag zur ausgewogeneren regionalen Entwicklung und insbesondere Erholung nach der COVID-19-Pandemie liegen sollte. In der Umsetzung werden durch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur überwiegend, durch die Förderung der produktiven Investitionen in KMU nur in relativ wenigen Fällen Gemeindegebiete erreicht, die bislang noch nicht von der Förderung profitierten. In gewissem Umfang gelingt somit die angestrebte Ausweitung der Förderkulisse.

Die **CO₂-Minderung** wird im Multifondsprogramm für die Maßnahme „11.30.1.1 – Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ als Zieldimension genannt. Denkbar sind Beiträge zur CO₂-Minderung direkt aus der Projektumsetzung (durch Steigerung der Energieeffizienz). Hierzu sind aus den Monitoringdaten kaum Anhaltspunkte zu gewinnen. Darüber hinaus gibt es in gewissem Umfang Forschungsprojekte, die auf die Entwicklung regenerativer Energien, vor allem der Windkraft, ausgerichtet sind. Hier können Beiträge durch die spätere Umsetzung auftreten. Die Ausrichtung auf CO₂-Minderung ist in der Förderung erkennbar, aber insgesamt kein expliziter Schwerpunkt.

Zwischenfazit

Die Förderung aus den drei EFRE-Maßnahmen jenseits des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ ist vorrangig auf den Aspekt des grünen und digitalen Wandels, weniger auf die unmittelbare Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen ausgerichtet. Es werden drei Instrumente genutzt, die auch schon in den Achsen 1 und 2 des Multifondsprogramms zum Einsatz kamen. Dies ist sinnvoll, da angesichts der kurzen Umsetzungsfrist die Auflage von neuen Instrumenten mit signifikanten Umsetzungsrisiken einhergeht.

Bezogen auf die Wirkungen der Förderung stehen die Aspekte im Vordergrund, die auch bereits beim Einsatz der Instrumente in den Achsen 1 und 2 des Programms identifiziert wurden: die Stärkung der Forschungseinrichtungen und Hochschulen, die Verbesserung der Wettbewerbsposition der Unternehmen sowie der Standortbedingungen durch die wirtschaftsnahen Infrastruktur. In diesem Zusammenhang werden auch die REACT-spezifischen Aspekte der Stärkung von Innovationen, der Digitalisierung, sowie der CO₂-Reduzierung mit angesprochen.

2.3.2 ESF-Instrumente in der REACT-Förderung

REACT-Mittel wurden im ESF über drei bereits bestehende Instrumente umgesetzt. Dies waren Qualifizierung und Arbeit (QuA, PA 8), Weiterbildung in Niedersachsen (WiN, PA 6) und Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse (FKB, PA 6). Die Instrumente blieben für die Umsetzung von REACT unverändert, jedoch sollte inhaltlich ein Fokus auf die Krisenbewältigung im

Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und auf die Vorbereitung des Wandels zu einer grünen und digitalen Wirtschaft gesetzt werden. Adressiert wurden somit nicht ausschließlich unmittelbare Folgen der Corona-Pandemie. Die drei Instrumente sollten einen Beitrag zur Digitalisierung und zur ökologischen Nachhaltigkeit leisten und dazu beitragen, dass das Land Niedersachsen gestärkt aus der Pandemie hervorgeht.

Dies wird aus den Förderdokumenten ersichtlich: Für WiN wurde im Rahmen von REACT ein gesonderter Projektauftrag veröffentlicht. Die Anträge mussten „mindestens einen Baustein zur Vermittlung von digitalen Kompetenzen und Fertigkeiten und/oder zu nachhaltigen ökologischen Wirtschaftsthemen beinhalten“ (MW 2022a). Auch für QuA wurde ein gesonderter REACT-Auftrag veröffentlicht; die Vorhaben sollten – wie bisher – zur Vermeidung und Verringerung des verfestigten Langzeitleistungsbezugs im SGB II beitragen, daneben aber auch die Schwerpunkte Digitalisierung und/oder grüne Wirtschaft oder den Bereich „Pflege“ berücksichtigen (MW 2022b). Im Förderprogramm FKB wurden über REACT allgemeine Strukturmaßnahmen gefördert, mit denen negative Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abgefedert und positive Impulse für die Digitalisierung und/oder Fachkräftesicherung in der grünen Wirtschaft geleistet werden sollten (MW 2022c).

Die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung in den drei Programmen waren für die über die Prioritätsachsen 6 und 8 umgesetzten Richtlinien bereits Gegenstand der jeweiligen Prioritätsachsenevaluierung (siehe Loschelder et al. 2021; Wellmer et al. 2021). Im Rahmen der REACT-Evaluierung lautet die zentrale Fragestellung daher, ob und inwiefern sich die REACT-Vorhaben von der vorherigen Förderung unterscheiden und inwiefern Beiträge zu den REACT-Zielen (Krisenbewältigung, grüner und digitaler Wandel) geleistet werden konnten.

Zur Untersuchung dieser Fragestellung wurden eine Dokumentenanalyse relevanter Förderdokumente (Richtlinien, Förderaufträge, Projektanträge) durchgeführt, Monitoringdaten ausgewertet und ein ergänzendes Interview mit den Fachverantwortlichen geführt.

Finanzielle Umsetzung

Zunächst wird ein Überblick über die finanzielle Umsetzung anhand der Monitorindaten gegeben. Die Auswertung bezieht sich auf den Datenstand 30.06.2023.

Der Bewilligungs- und Auszahlungsbeginn für die ESF-REACT-Instrumente war im 3. Quartal 2021. Der Bewilligungsstand der Mittel war zum 30. Juni 2023 bereits fortgeschritten. Insgesamt lag der Bewilligungsstand bei 97 Prozent, wobei in WiN nur knapp zwei Drittel der Mittel bewilligt wurden, dafür aber in QuA deutlich mehr Mittel als geplant.

Tabelle 2.23: REACT ESF - Bewilligungen, Budget, Bewilligungsrest und Bewilligungsstand

Maßnahme	Bewilligungen	Finanzplan OPV. 11	Bewilligungsrest	Bewilligungsstand
12.31.1.1 WiN	2.864.006,55	4.377.576,87	1.513.570,32	65,42%
12.31.2.1 FKB	3.426.499,33	3.302.604,36	-123.894,97	103,75%
12.31.3.1 QuA	4.029.301,87	2.959.818,77	-1.069.483,10	136,13%
Gesamt	10.319.807,75	10.640.000,00	320.192,25	96,99%

Den höchsten Auszahlungsstand zeigt die Maßnahme FKB mit einem Auszahlungsstand von 82,3 Prozent, gefolgt QuA mit 60,8 Prozent. Deutlich geringer ist der Auszahlungsstand in WiN.

Tabelle 2.24: REACT ESF - Auszahlungen, Budget, Auszahlungsrest und Auszahlungsstand

Maßnahme	Auszahlungen	Finanzplan OPV. 11	Auszahlungsrest	Auszahlungsstand
12.31.1.1 WiN	1.416.897,95	4.377.576,87	2.960.678,92	32,37%
12.31.2.1 FKB	2.719.042,96	3.302.604,36	583.561,40	82,33%
12.31.3.1 QuA	1.799.889,77	2.959.818,77	1.159.929,00	60,81%
Gesamt	5.935.830,68	10.640.000,00	4.704.169,32	55,79%

Zum 30.06.2023 waren in den Maßnahmen WiN sowie QuA anteilig mehr Projekte abgeschlossen als in FKB. Die Anzahl der bewilligten WiN-Förderungen blieb hinter den Planungen zurück. Eine Erklärung dafür ist, dass die WiN-Förderung über die Prioritätsachse 6 parallel zum REACT-Aufruf weiter bestanden hatte, da noch Mittel aus dem ESF vorhanden waren. Hierbei war, anders als bei REACT-WiN, keine thematische Eingrenzung vorgegeben. Da beihilferechtlich höhere Fördersätze in der WiN-Förderung über REACT nicht möglich waren, habe diese Parallelität beider Förderungen zu einer gewissen Konkurrenz geführt.

Tabelle 2.25: REACT ESF: Bewilligte, abgeschlossene, nicht abgeschlossene Projekte

Projekte	bewilligt	abgeschlossen	n. abgeschlossen	Anteil abgeschlossene
12.31.1.1 WiN	675	377	298	55,85%
12.31.2.1 FKB	14	4	10	28,57%
12.31.3.1 QuA	15	7	8	46,67%
Gesamt	704	388	316	55,1%

Materielle Umsetzung

Bevor auf die Wirkungsdimension der Förderung eingegangen wird, wird der **Output** der REACT-Förderung lt. Monitoringdaten (Datenstand 30. Juni 2023) dargestellt. Demnach wurden über REACT 675 Weiterbildungen (**WiN**) gefördert. Damit wurde der Zielwert lt. OP, 698 Erwerbstätige (CO 05) zu erreichen, nur knapp verfehlt. Für 383 dieser Förderungen liegen im Monitoring Informationen zu den geförderten Personen vor. Die folgenden Aussagen zur Struktur der Teilnehmenden erfolgen unter der Annahme, dass die weiteren geförderten Teilnehmenden, für die die Daten (noch) nicht vorlagen, sich in der Struktur nicht grundsätzlich von den bereits eingepflegten Teilnehmenden unterscheiden. Die WiN-Förderung über REACT wurde weit überwiegend von Arbeitnehmenden wahrgenommen (97 Prozent); wenige Teilnehmende waren selbständig (2 Prozent) oder Auszubildende (1 Prozent). Ältere Teilnehmende über 54 Jahren wurden mit REACT-WiN zu einem geringen Anteil erreicht (8 Prozent), genauso wie Menschen mit Migrationshintergrund (7 Prozent). Das Gros der Teilnehmenden war im Alter von 25 bis 54 Jahren (81 Prozent). In dieser Hinsicht sind keine nennenswerten Unterschiede zur WiN-Förderung über die PA 6 feststellbar.¹⁹ Im Vergleich zur PA 6 lag der Frauenanteil unter den Geförderten jedoch deutlich höher. Drei Viertel der Weiterbildungsteilnehmenden in REACT WiN waren Frauen (287 Personen). Bei der WiN-Förderung über die PA 6 lag der Frauenanteil bei lediglich 52 Prozent. Über REACT WiN wurden also anteilig deutlich mehr Frauen erreicht als über die REACT-Förderung aus der PA 6. Dies könnte, wie im Interview erläutert wurde, damit zusammenhängen, dass über REACT-WiN geförderte Weiterbildungen stark von der Sozialwirtschaft genutzt wurden, in der der Frauenanteil unter den Beschäftigten hoch ist. Ein weiterer Unterschied zeigt sich hinsichtlich des Bildungsniveaus: So hatte in REACT-WiN ein größerer Anteil der Teilnehmenden ein mittleres Bildungsniveau (70 Prozent) als in der PA-6-Förderung (55 Prozent). Geringqualifizierte hingegen waren in REACT-WiN anteilig seltener vertreten: nur ein knappes Zehntel der Teilnehmenden (9 Prozent) gegenüber 17 Prozent hatte ein ISCED-Level von 1 oder 2.

Tabelle 2.26: Teilnehmendeneintritte in den REACT-Maßnahmen nach Merkmalen

	WiN REACT		QuA REACT	
	abs.	Anteil in %	abs.	Anteil in %
Teilnehmende insgesamt	383		291	
Frauen	287	74,9	119	40,9
Männer	96	25,1	172	59,1
Arbeitslose	-	-	290	99,7
Langzeitarbeitslose	-	-	237	81,4
Nichterwerbstätige	-	-	-	-

¹⁹ Die Vergleiche mit der Teilnehmendenstruktur der WiN-Förderung über die PA 6 beziehen sich auf die Angaben im Evaluationsbericht (Loschelder et al. 2021).

Erwerbstätige, auch Selbstständige	383	100	1	0,3
Arbeitnehmer*innen	372	97,1	1	100
Auszubildende	3	0,8	-	-
Selbstständige	8	2,1	-	-
Unter 25 Jahre	42	11,0	19	6,5
25 - 54 Jahre	310	80,9	240	82,5
Über 54 Jahre	31	8,1	32	11,0
Niedriges Bildungsniveau (ISCED 0 - 2)	35	9,1	220	75,6
Mittleres Bildungsniveau (ISCED 3 - 4)	266	69,5	63	21,6
Hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)	82	21,4	8	2,7
Personen mit Migrationshintergrund	28	7,3	120	41,2
Geflüchtete	1	0,3	56	19,2
Teilnehmende mit Behinderungen	3	0,8	16	5,5
Wohnungslose	3	0,8	4	1,4

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 30.06.2023 zum Stichtag 30.06.2023); eigene Auswertung/Darstellung. Das Bildungsniveau basiert auf dem höchsten erreichten Bildungsabschluss. Niedriges Bildungsniveau = Personen, ohne Schulabschluss / Grundschule nicht besucht; Grundbildung; Hauptschulabschluss; schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert. Mittleres Bildungsniveau = betriebliche oder schulische Berufsausbildung absolviert / Berufsfachschule mit Berufsabschluss, (Fach-)Hochschulreife. Hohes Bildungsniveau = Meisterbrief / gleichwertiges Zertifikat, (Fach-) Hochschulabschluss, Promotion. Personen mit Migrationshintergrund = Migranten und Migrantinnen, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten.

Wie die Monitoringdaten zeigen, nahmen an den 15 über den REACT-Förderaufruf umgesetzten **QuA**-Projekten insgesamt 291 Personen teil. Damit wurde der Zielwert des OP, 169 Arbeitslose (CO01) zu erreichen, deutlich übertroffen. Der Frauenanteil lag bei 41 Prozent und damit in etwa auf dem Niveau des Frauenanteils an der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen, der im Juli 2022 bei 43,7 Prozent lag (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022). Frauen wurden damit anteilig deutlich besser erreicht als in der QuA-Förderung aus der PA 8, in der der Frauenanteil lediglich 26 Prozent betrug.²⁰ Eine mögliche Erklärung für den höheren Frauenanteil ist, dass von Seiten der Programmverantwortlichen verstärkt Bemühungen unternommen worden waren, um Gleichstellungsaspekte – etwa in den Förderaufrufen – zu berücksichtigen. So seien bspw. gezielt Branchen genannt worden, in denen ein hoher Frauenanteil unter den

²⁰ Die Vergleiche mit der Teilnehmendenstruktur der QuA-Förderung über die PA 8 beziehen sich auf die Angaben im Evaluationsbericht (Wellmer et al. 2021).

Beschäftigten besteht, wie im Interview erläutert wurde. Der höhere Frauenanteil könnte auch damit zusammenhängen, dass in den QuA-Projekten der PA 8 fast die Hälfte der Geförderten Geflüchtete waren, unter denen in den Jahren um 2015 der Männeranteil hoch lag. In der REACT-QuA-Förderung war nicht nur der Anteil Geflüchteter niedriger, sondern auch der Anteil der Personen, die einen Migrationshintergrund angaben (41 Prozent in den REACT-Projekten gegenüber 62 Prozent in den Projekten der PA 8). Damit erreichten die REACT-QuA-Projekte anteilig weniger Personen mit Migrationshintergrund als es dem Anteil an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen entspricht (47 Prozent) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023).

Hinsichtlich der Altersstruktur zeigt sich, dass mit den REACT-QuA-Projekten anteilig etwas mehr Ältere (11 Prozent gegenüber 7 Prozent in der PA 8), dafür weniger Jüngere (7 Prozent gegenüber 22 Prozent) erreicht wurden als in den QuA-Projekten der PA 8. Das Bildungsniveau der Teilnehmenden war – wie bei der Zielgruppe der Arbeitslosen erwartbar – in den REACT-QuA-Projekten wie auch in den Projekten der PA 8 – gering. Drei Viertel der Teilnehmenden an den REACT-QuA-Projekten verfügte lediglich über ein niedriges Bildungsniveau (ISCED 0 bis 2). Eine schulische oder berufliche Ausbildung bzw. ISCED-Level 3 oder 4 hatte etwas mehr als ein Fünftel der Teilnehmenden; nur ein sehr kleiner Anteil war hochqualifiziert (3 Prozent ISCED 5 bis 8).

Über REACT wurden zudem 14 Strukturprojekte im Programm „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ (**FKB**) gefördert. Hierzu gibt es jedoch keine Teilnehmendendaten im Monitoringsystem, da es sich um eine Förderung zum Aufbau von Strukturen handelt.

Inhaltliche Schwerpunkte der Umsetzung

Im Instrument **WiN** waren die geförderten Weiterbildungen vielfältig. Gleichzeitig hatten sie immer einen Bezug zu den Themenbereichen des Förderaufrufs, so bspw. über Qualifizierungen zu digitalen Kompetenzen für Kita-Leitungen oder über Qualifizierungen für pädagogische Fachkräfte im Bereich der Naturpädagogik. Ferner gab es bspw. Weiterbildungen im Bereich Software, Datenschutz im IT-Bereich und E-Commerce.

Für die **QuA**-Projekte bestand eine Herausforderung darin, den Schwerpunkt auf Digitalisierung und/oder ökologische Nachhaltigkeit zu legen, zugleich aber angesichts der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen den Charakter der Niedrigschwelligkeit zu behalten. Durchgeführt wurden bspw. Projekte zur digitalen Grundbildung. Andere Projekte hatten die Vermittlung von Kompetenzen zu erneuerbaren Energien oder nachhaltiger Produktion zum Ziel.

Über REACT wurden neben WiN und QuA Strukturprojekte im Programm „Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse“ (**FKB**) gefördert. Diese bewegten sich thematisch in den Themenfeldern Krisenresilienz, Digitalisierung, grüne Wirtschaft und berufliche Orientierung bzw. berührten zum Teil mehrere der genannten Themen. So wurden bspw. in einem Projekt zur Berufsorientierung für Jugendliche Berufe im Bereich der Digitalisierung und ökologischen Nachhaltigkeit fokussiert.

Ergebnisse und Wirkungen

Um die Ergebnisse und Wirkungen der REACT-Förderung einordnen zu können, wird zunächst ein **Überblick über die Evaluationsergebnisse** der Programme in der regulären Förderung gegeben, die über die Prioritätsachsen 6 und 8 umgesetzt worden war. Diese Evaluationsergebnisse werden dann in Beziehung gesetzt zu den Befunden der REACT-Evaluierung.

Übergreifende Zielsetzung von **WiN und FKB** in der **PA 6** der Förderperiode 2014 bis 2020 war es, einen Beitrag zur Beschäftigungsförderung und Fachkräftesicherung in Niedersachsen zu leisten. Die Evaluation (Loschelder et al. 2021) kommt zu dem Schluss, dass mit der WiN-Qualifizierungsförderung und den Modellprojekten zur Verbesserung der Strukturen der regionalen Fachkräftesicherung wichtige zusätzliche Impulse im Rahmen der niedersächsischen Fachkräfteinitiative gesetzt werden konnten: Demnach konnte mit der Richtlinie WiN zur Förderung der betrieblichen Fachkräftesicherung beitragen werden. Denn WiN habe überwiegend einen wichtigen Anstoß zur Weiterbildung in den Unternehmen gegeben bzw. bestehende Hürden gemindert.²¹ Die Förderung führte zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Unternehmen: So führte die Förderung zu einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen, die grundsätzlich im Vergleich zu mittleren und v. a. großen Unternehmen deutlich seltener an Weiterbildung partizipieren. Eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von unterdurchschnittlich partizipierenden Personengruppen hingegen konnte nicht erreicht werden, denn Personengruppen, deren Weiterbildungsbeteiligung insgesamt unterdurchschnittlich ist – ältere Beschäftigte, Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie Beschäftigte mit niedrigem Bildungsniveau – konnten auch mit WiN nur selten erreicht werden. Dies führt die Evaluation u. a. darauf zurück, dass die Initiative zur (geförderten) Weiterbildung stark von Seiten der Unternehmen ausgeht. Und diese sahen – wie sich in der durchgeführten Unternehmensbefragung zeigte – Weiterbildungsbedarfe vor allem bei Beschäftigtengruppen, die bereits über ein relativ hohes Qualifikationsniveau verfügen (Loschelder et al. 2021).

Auch über **REACT WiN** konnten, wie die obigen Ausführungen zur Teilnehmendenstruktur zeigen, die genannten hinsichtlich der Weiterbildungsbeteiligung unterrepräsentierten Gruppen nicht in höherem Maße erreicht werden. Dennoch, so wurde im Interview ausgeführt, habe mit REACT-WiN der beschriebene Weg zur Unterstützung des Kompetenzaufbaus der Beschäftigten – fokussiert auf die digitale und grüne Transformation – weitergeführt werden können. Mit den über 600 geförderten Weiterbildungen habe auf Bedarfe der Wirtschaft und der Beschäftigten hinsichtlich des Kompetenzaufbaus in Bezug auf Digitalisierung und ökologische Nachhaltigkeit reagiert werden können. Die Weiterbildungen wurden, wie das Monitoring zeigt, fast ausnahmslos erfolgreich beendet: 99 Prozent der Teilnehmenden einer WiN-geförderten Weiterbildung erlangten nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung (CR03). Der Zielwert des OP von 85 Prozent wurde damit deutlich übertroffen.

Die Unterstützung der regionalen Wirtschaft bei der Deckung des Fachkräftebedarfs war zentrales Ziel der Strukturmaßnahmenförderung im Rahmen der Richtlinie **FKB in der PA 6**. Verbesserungen, die lt. PA-6-Evaluation durch die

²¹ Allerdings ließ sich auch ein gewisser Mitnahmeeffekt belegen.

Projekte erreicht werden konnten, sind die Stärkung des jeweiligen regionalen Netzwerks, die Ergänzung von regionalen Angeboten sowie eine Erhöhung der Transparenz von bestehenden Aktivitäten zur Fachkräftesicherung. Von Relevanz sind demnach zudem eine Ausweitung der Zielgruppen zur Hebung von Fachkräftepotenzialen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Fachkräftesicherung in der jeweiligen Region (Loschelder et al. 2021).

Über **REACT** wurden weitere **14 FKB-Projekte** umgesetzt, mit denen weitere Beiträge zum Kompetenzaufbau in Arbeitsleben und Wirtschaft geleistet worden seien, wie im Interview ausgeführt wurde. Schwerpunkte waren dabei die Wasserstoffwirtschaft, Berufsorientierung (digital/Social Media), digitale Lernallianzen im Bereich Handwerksberufe sowie nachhaltiges Unternehmertum. Insbesondere über die Projekte im Bereich der Wasserstoffwirtschaft habe ein Anschub-Effekt erzielt werden können. So hätten sich bspw. die Projekte untereinander vernetzt und es sei gelungen, die Erfahrungen aus den Projekten in den Regionen zu verstetigen. Auch hätten die Kammern die Projekterkenntnisse aufgegriffen und das Thema weiter behandelt und in Netzwerken über Niedersachsen hinausgetragen.

Das Programm **QuA** wurde zunächst im Rahmen der **PA 8** umgesetzt. Übergreifende Zielsetzung der PA 8 war es, einen Beitrag zur Reduzierung von Armut und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe zu leisten. Im Ergebnis kommt die Evaluationsstudie bezüglich des Beitrags von QuA zum Ziel der Armutsreduzierung zu der Bewertung, dass eine Reduzierung der direkten Betroffenheit von Armut nur für einen geringen Teil der (langzeit-) arbeitslosen Teilnehmenden erreicht werden konnte. Zwar konnten direkt nach Projektaustritt ein Fünftel der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit (exklusive betriebliche Ausbildung) integriert werden und der Anteil der nach Austritt erwerbstätigen Teilnehmenden nach sechs Monaten blieb mindestens konstant. Auch die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigten, dass QuA zwar signifikant positive Effekte sowohl auf die einfache als auch auf die nachhaltige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatte. Allerdings reichten die aufgenommenen Arbeitsverhältnisse aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus einer Mehrheit der Teilnehmenden und der sich daraus ableitenden geringen Entlohnung i. d. R. nicht aus, um aus dem Armutsrisiko herauszukommen: eine Bedarfsdeckung bzw. einen Abgang aus dem Leistungsbezug wurden häufig nicht erreicht.

Hinsichtlich des Ziels der gesellschaftlichen Teilhabe hingegen kommt die Evaluation zu dem Schluss, dass sich die sozialen Rahmenbedingungen der Teilnehmenden während der Projektteilnahme verbesserten und eine soziale Integration der Teilnehmenden durch QuA z. B. über Netzwerke unter den Teilnehmenden gefördert werden konnte. Diese Fortschritte spiegeln sich demnach auch im gestiegenen subjektiven Teilhabegefühl der Teilnehmenden wider. Auch durch die Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse seien die Chancen der Teilnehmenden mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund für die gesellschaftliche Integration erhöht worden. Positive Effekte auf die gesellschaftliche Teilhabe seien insbesondere auch für diejenigen Teilnehmenden erwartbar, die über QuA (nachhaltig) in Erwerbstätigkeit integriert werden konnten. Denn auch wenn die Beschäftigung keinen Abgang aus dem Leistungsbezug ermöglicht, kann angenommen werden, dass die Integration in den Arbeitsmarkt zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe beiträgt (Wellmer et al. 2021).

Die Integrationen, die über die **REACT-QuA-Förderung** erzielt werden konnten, bewegen sich auf ähnlichem Niveau wie die Integrationen, die für die PA-8-Evaluation festgestellt wurden (18 Prozent der Teilnehmenden hatten nach der Teilnahme einen Arbeitsplatz gemäß CR04-Definition). Der inhaltliche Bezug der Projekte auf Kompetenzaufbau in den Bereichen Digitalisierung und ökologische Nachhaltigkeit hat sich somit nicht – zumindest nicht unmittelbar – in einem erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt manifestiert. Hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern ist zunächst positiv hervorzuheben, dass Frauen an den Projekten anteilig etwa entsprechend ihres Anteils an den Langzeitarbeitslosen teilnahmen. Doch eine geschlechtsdifferenzierte Betrachtung des Ergebnisindikators CR04, der die Arbeitsaufnahmen erfasst, zeigt, dass Frauen im Anschluss an die Förderung deutlich seltener eine Arbeit aufnahmen als Männer (13 Prozent gegenüber 22 Prozent).

Hinsichtlich des Ziels der Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe konnten über die Evaluation der REACT-QuA-Förderung keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden. Jedoch kann aufgrund der grundsätzlich unveränderten Förderkonzeption davon ausgegangen werden, dass sich für die in den REACT-Projekten geförderten Langzeitarbeitslosen positive Effekte auf die gesellschaftliche Teilhabe eingestellt haben.

Hinsichtlich der Fragestellung, inwiefern Beiträge zu den REACT-Zielen (Krisenbewältigung, grüner und digitaler Wandel) geleistet werden konnten, lässt sich für die ESF-REACT-Förderung in den drei Instrumenten bilanzieren, dass zwar kein im quantitativen Sinn nachweisbarer Beitrag zur digitalen und grünen Transformation erbracht – und aufgrund der Größenordnung der Programme auch nicht erwartet – werden konnte. Doch kann resümiert werden, dass punktuell Impulse gesetzt und Erfahrungen mit dieser thematischen Ausrichtung der Förderung gesammelt werden konnten. Mit ESF-REACT konnten Projekte angeschoben werden, die wegbereitend für weitere Maßnahmen in dem Bereich sein können. Da seitens des Landes eine noch stärkere Fokussierung auf den Bereich der digitalen und grünen Transformation gelegt werde, seien die Erfahrungen aus der REACT-EU Förderung bereits in die neue Förderperiode eingeflossen. Auch in der Fachkräfteinitiative Niedersachsen sei das Thema stark in die strategischen Überlegungen des Landes aufgenommen worden, wie im Interview erläutert wurde. Während es kein Folgeprogramm im ESF+ für WiN und QuA gibt, wird FKB weitergeführt. Innerhalb dieses Instruments werden auch die Qualifizierung von Arbeitslosen und Weiterbildungen – in anderer und vom Umfang her geringerer Form – weitergeführt. Dabei seien die Erfahrungen aus der REACT-Umsetzung in die Richtlinienerstellung eingebracht worden und bspw. ein noch stärkerer Fokus auf ökologische und digitale Kompetenzen gelegt worden. Auch sei die Richtlinie so ausgestaltet worden, dass bspw. weiterhin Projekte für die Wasserstoffwirtschaft möglich sind, da sich diese über REACT als besonders erfolgreich gezeigt hatten.

Zwischenfazit

Die zentrale Fragestellung der Evaluierung hinsichtlich der ESF-Instrumente in der REACT-Förderung lautete, ob und inwiefern sich die REACT-Vorhaben von der vorherigen Förderung unterschieden und inwiefern Beiträge zu den REACT-Zielen (Krisenbewältigung, grüner und digitaler Wandel) geleistet werden

konnten. Drei ESF-Förderinstrumente wurden über REACT mit einem neuen inhaltlichen Fokus auf Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen sowie auf der Vorbereitung des Wandels zu einer grünen und digitalen Wirtschaft umgesetzt. Dies waren Qualifizierung und Arbeit (QuA), Weiterbildung in Niedersachsen (WiN) und Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse (FKB). Es konnte gezeigt werden, dass der über die ESF-Förderung beschrittene Weg zum Kompetenzaufbau und zur Fachkräftesicherung und Armutsbekämpfung weiter beschritten werden konnte, wobei die Inhalte sich durch einen Bezug zu den Themen Digitalisierung und ökologische Nachhaltigkeit von den früheren Projekten abgrenzen lassen. Auch wenn sich die Beiträge der Instrumente nicht unmittelbar in quantifizierbaren Ergebnissen abbilden lassen, so konnten mit der REACT-ESF-Förderung Impulse gesetzt werden, über die weiteren Maßnahmen, die zur digitalen und ökologischen Transformation beitragen – bspw. aus dem ESF+ – der Weg bereitet wurde.

2.4 Zusammenfassung REACT

Zum Datenstichtag 30. Juni 2023, der dieser Evaluierung zu Grunde liegt, waren insgesamt 1.690 REACT-Vorhaben bewilligt, auf die förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 293,658 Mio. € entfielen (s. Tabelle 3.24). Damit war ein halbes Jahr vor Ende der Abrechnungsfrist für Ausgaben in der Förderperiode 2014 bis 2020 das Budget noch nicht vollständig ausgelastet. Das Auszahlungsvolumen lag mit insgesamt 73,236 Mio. € zu diesem Stichtag noch erheblich niedriger.

- **Die vollständige Abrechnung der REACT-Mittel stellt angesichts des Umsetzungsstandes zum 30. Juni 2023 eine Herausforderung dar. Die VB arbeitet mit den Fachreferaten und der NBank daran. Es ist zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht absehbar, wie vollständig die Umsetzung der REACT-Mittel letztlich gelingt.**

Tabelle 2.27: REACT-EU im Multifondsprogramm – Umsetzungsstand im Überblick, Stichtag 30. Juni 2023

		Budget (ffGK)	Bewilligungen (ffGK)	Bewilligung (Vorhaben)
11.30.1.1	Hochschulen und Forschungseinrichtungen	38,998	39,605	33
11.30.2.1	Produktive Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)	128,445	103,151	41
11.30.3.1	Erschließung, Ausstattung und Anbindung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastrukturen	20,025	18,489	8
11.30.4.1	Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“	115,000	122,094	904

EFRE		302,468	283,338	986
12.31.1.1	Weiterbildung in Niedersachsen (WiN)	4,378	2,864	675
12.31.2.1	Fachkräfteprojekte für die Region	3,303	3,427	14
12.31.3.1	Qualifizierung und Arbeit (Q&A)	2,960	4,029	15
ESF		10,640	10,320	704
GESAMT (ohne TH)		313,108	293,658	1.690

Ergebnisse und Wirkungen von REACT

Die REACT-Förderung wird vom EFRE dominiert, nur 10,320 Mio.€ förderfähige Gesamtkosten entfallen auf den ESF.²² Finanziell und von der Vorhabensanzahl her dominiert das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ (11.30.4.1) die Förderung. Mehr als die Hälfte der Vorhaben und gut ein Drittel des Finanzvolumens aus REACT entfallen auf dieses Programm. Finanziell hat auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung (11.30.2.1) ein hohes Gewicht, das allerdings überwiegend durch den hohen Einsatz privater Mittel zustande kommt.

- **Ein Schwerpunkt der REACT-Förderung ist das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“, das auf die Aktivierung der von der Corona-Pandemie besonders betroffenen Innenstädte zielt.**

Das **Sofortprogramm Innenstadt** erreicht etwa drei Viertel der niedersächsischen Kommunen. In den Kommunen hat die Corona-Pandemie vor allem Problemlagen in den Innenstädten verstärkt, die sich vorher schon abzeichneten. Es gibt Hinweise darauf, dass Kommunen, die stark tourismusorientiert sind, besonders durch die Corona-Pandemie betroffen waren. Zum Verlust einer lebendigen Innenstadt tragen vor allem Gestaltungsdefizite im öffentlichen Raum, Defizite in der Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur sowie bei der Inwertsetzung der Infrastruktur bei.

Da die Problemlagen nicht grundlegend neu waren, konnte häufig auf Vorarbeiten bei der Projektentwicklung zurückgegriffen werden. Die Antragsteller achteten angesichts des knappen Umsetzungszeitraumes auch darauf, eine angemessene Mischung aus zügig umsetzbaren und längerfristig angelegten Vorhaben zu wählen.

Beantragt wurde meist eine Kombination von investiven, konzeptionellen und temporären Maßnahmen, nur im Cluster 4, in dem die kleineren Kommunen gefördert werden, wurden häufig ausschließlich investive Vorhaben beantragt.

²² Diese Gewichtung hat vor allem auch mit unterschiedlichen Projektarten in EFRE und ESF zu tun. Im EFRE wird deutlich mehr in Infrastrukturen und Anlagen investiert, die per se kostenintensiver sind als die überwiegend auf Personalkosten basierende ESF-Förderung.

- **Schwerpunkte im Sofortprogramm Innenstadt liegen auf investiven Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und touristischen Inwertsetzung. Daneben spielen Veranstaltungen, aber auch Verbesserungen des Fußgänger- und Radverkehrs eine wichtige Rolle.**

Neben investiven Maßnahmen werden auch häufig Vorhaben im Bereiche Konzepte und Strategien gefördert. Es wurden aber auch im Rahmen des Spektrums der Richtlinie neue Projektideen entwickelt.

Die Gebietskulisse wurde in vielen Kommunen mit einem Schwerpunkt auf die Einzelhandelsstruktur festgelegt. Dabei streben etwa ein Fünftel der Kommunen Synergien mit Gebieten der Städtebauförderung an, gut ein Zehntel hat eher auf Abgrenzung der Kulissen geachtet.

In der Umsetzung brachte vor allem die Bearbeitung der einzelnen Projektanträge das Umsetzungssystem an seine Grenzen. Zum einen wurden die allermeisten Projektanträge erst gegen Ende der Frist (30. Juni 2022) eingereicht. Zum anderen war der Beratungsbedarf zu den Anträgen größer als erwartet. Insgesamt dauerte es eine Weile, bis auf Seiten der NBank hinreichende Kapazitäten geschaffen werden konnten.

- **Das Bewilligungsverfahren, vor allem zu den Einzelprojekten, stellte einen Engpass in der Umsetzung dar. Die Bearbeitungszeiten bei der Bewilligungen erhöhten den Zeitdruck in der Umsetzung, da ein vorzeitiger Maßnahmebeginn für viele Antragsteller keine Option war.**

Ein Ergebnis der Umsetzung des Sofortprogramms Innenstadt ist, dass es Diskussionsprozessen zur Innenstadtentwicklung zu mehr Gewicht verholfen hat. Das Programm hat vielfach Dialog unter Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Akteuren wie beispielsweise Hochschulen angestoßen.

Die meisten Kommunen gehen die Belebung ihrer Innenstädte mit einem Maßnahmenbündel an, das investive, temporäre und konzeptionelle Maßnahmen kombiniert.

- **Das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ stärkt die Resilienz der Innenstädte vor allem durch Verbesserung der Aufenthaltsqualität und die Schaffung alternativer Nutzungsangebote in den Innenstädten (jenseits des Handels).**

Die geförderten Kommunen erwarten von den Projekten eine Stärkung der Resilienz ihrer Innenstädte. Vor allem die Verbesserung der Aufenthaltsqualität sowie Nutzungsangebote, die über Einzelhandel hinausgehen tragen dazu bei. Eine Reihe von innovativen Ansätzen wurde gerade in den weniger genutzten Fördergegenständen erprobt (z. B. Nutzung digitaler Lösungen). Weniger optimistisch werden – jenseits des Beitrags durch Frequenzsteigerung – die Effekte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit besonders betroffener Branchen gesehen. Beiträge zur grünen und digitalen Transformation der Wirtschaft erwarten die Kommunen kaum.

Die Förderung aus dem Sofortprogramm wird von den Kommunen häufig im Zusammenhang mit anderen Förderangeboten konzipiert und umgesetzt, vor allem der Bezug zum EFRE-Programm „Resiliente Innenstädte“ der Förderperiode 2021 bis 2027 spielt dabei eine Rolle.

Bezüge zum Klimaschutz treten im Sofortprogramm Innenstadt vor allem in Verbindung mit den mobilitätsbezogenen Maßnahmen auf. In einer Reihe von Vorhaben (54) wird der Ausbau des Fuß- und Radverkehrs unterstützt. Auch Vorhaben im Bereich der grünen und blauen Infrastruktur weisen Bezüge zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels auf.

Die **sonstige REACT-Förderung aus dem EFRE** umfasst die Förderung von Innovation in Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowie die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur. Der finanzielle Schwerpunkt liegt bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, wo gut zwei Drittel der insgesamt bewilligten 161,244 Mio. € umgesetzt werden. Die Förderung spricht verschiedene Wirkungsketten an: Zum einen wird die Innovationsfähigkeit gestärkt. Dies geschieht vor allem durch die Investitionen in Hochschulen und Forschungseinrichtungen, in geringerem Umfang auch durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Zum anderen leistete die Förderung gewisse Beiträge zur Digitalisierung, obwohl keine klaren Schwerpunkte in dieser Dimension gesetzt werden. Weitere Wirkungsaspekte berühren die Ausweitung der Förderkulisse sowie die Reduzierung von CO₂-Emissionen.

Die **REACT-Förderung aus dem ESF** umfasst die drei Instrumente Weiterbildung in Niedersachsen, Fachkräftebündnisse sowie QuA. Anders als in den EFRE-Instrumenten wird im ESF in den Programm WiN und QuA mit gesonderten Projektaufufen gearbeitet, die es erlauben, REACT-spezifische Anforderungen zu formulieren. Aus WiN werden unter REACT 675 Weiterbildungen gefördert. An den 15 QuA-Projekten nahmen 291 Personen teil. WiN hatte laut Aufruf einen Schwerpunkt auf der Stärkung der Digitalkompetenzen, in ähnlicher Weise, aber aufgrund der Zielgruppe eher im Bereich der digitalen Grundbildung, waren auch die QuA-Vorhaben auf Digitalisierung ausgerichtet. Die Fachkräftebündnisse deckten thematisch Aspekte der Krisenresilienz, Digitalisierung und grünen Wirtschaft ab. Insgesamt werden durch die ESF-Förderung in gewissem Umfang Impulse in Richtung des grünen und digitalen Wandels gesetzt.

Insgesamt ist die REACT-Förderung im Rahmen des niedersächsischen Multifondsprogramms nicht auf die unmittelbaren pandemiebezogenen Problemlagen ausgerichtet, sondern trägt zur Stärkung der Resilienz und des grünen und digitalen Wandels bei. Der Wirkungsschwerpunkt liegt dabei im Bereich der Innenstädte.

- **REACT stärkt in Niedersachsen die Krisenresilienz, vor allem der Innenstädte. Das Thema wird auch durch ein Folgeprogramm in der Förderperiode 2021 bis 2027 weiterverfolgt. Die sonstige EFRE- und ESF-Förderung unterstützt den grünen und digitalen Wandel mit verschiedenen Ansatzpunkten.**

Jenseits des Sofortprogramms Innenstadt tragen verschiedene EFRE- und ESF-Instrumente zur Stärkung des grünen und digitalen Wandels bei. Dabei gelingt

die Ausrichtung auf das Thema des digitalen Wandels dort besonders gut, wo, wie in den ESF-Instrumenten WiN und QuA, mit spezifischen REACT-bezogenen Projektaufufen gearbeitet wurde. Die Förderung setzt Impulse im Hinblick auf den grünen und digitalen Wandel, die aber angesichts des Umfangs der REACT-Förderung nicht überschätzt werden sollten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die REACT-Förderung in Niedersachsen zielt nicht auf die unmittelbare Bewältigung der Corona-Pandemie, sondern auf den Wiederaufbau, insbesondere in den Innenstädten sowie den grünen und digitalen Wandel.

- Aufgrund des zeitlichen Rahmens der Förderung – später Beginn und fester Endtermin für die Auszahlungen der Begünstigten zum 31. Dezember 2023 – gewinnt neben der inhaltlichen Zielsetzung der Förderung die erfolgreiche Umsetzung der Mittel an Bedeutung.
- Eine Konsequenz daraus ist, dass weite Teile der REACT-Förderung über bereits existierende Instrumente umgesetzt wurden, bei denen zum Teil einfacher (WiN, QuA), zum Teil schwerer (Forschungsinfrastruktur, einzelbetriebliche Förderung, wirtschaftsnahe Infrastruktur) auf die REACT-spezifischen Aspekte des Grünen und Digitalen Wandels hin gesteuert werden konnte.
- Eine weitere Konsequenz ist, dass dort, wo die Förderung neu konzipiert und aufgelegt wurde (Sofortprogramm Innenstadt), Verfahrensaspekte in den Evaluierungen einen hohen Stellenwert einnahmen. Es mussten im ohnehin engen Zeitplan erst Fördergrundlage und -verfahren entwickelt werden. Die NBank musste die Bearbeitungskapazitäten aufbauen und in der Verfahrensgestaltung musste nach den ersten Erfahrungen nachgesteuert werden.

Zeitdruck prägt die Umsetzung von REACT

- Es ist im Hinblick auf die Risiken für die Programmumsetzung gut begründet, (auch) auf bereits bekannte Instrumente mit bereits etablierten Verfahren zurückzugreifen.
- Vor diesem Hintergrund ist es besonders zu würdigen, dass Niedersachsen große Anteile der REACT-Mittel in einem neu aufgelegten Programm, dem Sofortprogramm Innenstadt, umgesetzt hat und das damit einhergehende Umsetzungsrisiko in Kauf genommen hat.
- Die REACT-Förderung belastet die Umsetzungsverfahren stark. Dies betrifft das Programmmanagement, die Projektbewilligung, wie auch die Projektumsetzung. Es besteht das Risiko, dass diese Belastung des Umsetzungssystems auch zu Folgen in der Förderung aus der neuen Förderperiode beitragen kann (Verzögerter Beginn). Dieser Aspekt wurde aber in der Evaluierung nicht weiter untersucht.

- Verfahrensaspekte spielen vor allem beim neu aufgelegten Sofortprogramm Innenstadt eine wichtige Rolle. Die Evaluierung hatte nicht die Aufgabe, ein alternatives Verfahrensmodell zu entwickeln. Kritisch aufgefallen sind vor allem die folgenden Verfahrensaspekte:
 - Lange Dauer bis zur Projektbewilligung: Während die erste Antragsphase, die Budgetbeantragung durch die Kommunen, zügig und weitgehend reibungsarm verlief, kam es in der Phase der Projektbewilligung zu erheblichen Verzögerungen, die teils durch den erforderlichen Kapazitätsaufbau bei der NBank, teils durch nicht vorhersehbaren Beratungs- und Unterstützungsaufwand auftraten.
 - Die erforderliche separate Antragstellung wenn unterschiedliche (investive/nicht-investive) Aktivitäten kombiniert oder gleichartige Aktivitäten an verschiedenen Orten umgesetzt werden sollten führte zu Irritationen und Aufwand bei den Begünstigten.

Zur Verfahrensgestaltung des Sofortprogramms Innenstadt

Die Gestaltung von Förderverfahren muss eine Reihe von Anforderungen erfüllen (Prüf- und Kontrollfähigkeit, Beihilfenrecht, etc.). Die Verfahren zu vereinfachen ist vor diesem Hintergrund eine komplexe Aufgabe, die im Rahmen der Evaluierung nicht gesondert untersucht wurde. Kritik von Seiten der Begünstigten bezog sich auf:

- Die strikte Zuordnung einzelner Projekte zu den Fördergegenständen der Richtlinie hat teils das gewünschte, integrierte Denken und Herangehen auf lokaler Ebene behindert, insbesondere die Trennung von investiven und nicht-investiven Projekten war für die Kommunen teils schwer.
 - Langes Warten auf die Projektbewilligungen hat zu hohem Zeitdruck in der Umsetzung v.a. investiver Vorhaben gesorgt und in einigen Fällen auch dazu geführt, dass Projekte nicht umgesetzt werden konnten.
- Ergebnisse und Wirkungen der Förderung beziehen sich – entsprechend der Ausrichtung der REACT-Maßnahmen – nicht unmittelbar auf die Corona-Pandemie, sondern auf die Bewältigung ihrer Folgen. Die Wirkungen der Förderung haben folgendes Profil:
 - Im Sofortprogramm Innenstadt liegen die Beiträge vor allem im Bereich der Aufwertung der öffentlichen Räume sowie der Belebung der Innenstädte. Weitere Wirkungsaspekte betreffen die Erprobung innovativer Ansätze und den Klimaschutz. Das Sofortprogramm Innenstadt hat auch dazu beigetragen, das Thema „Innenstadt“ auf die Agenda zu setzen und Akteure dafür zu mobilisieren.
 - Die sonstige EFRE-Förderung hat gewisse Beiträge zur Innovationsfähigkeit geleistet, auch wenn betriebliche FuE-Prozesse weder bei der Infrastrukturförderung noch bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung direkt unterstützt werden. In gewissem Umfang spielen auch Beiträge zur Digitalisierung eine Rolle.

- Im ESF gelingt durch die Steuerung über spezifische Aufrufe die Ausrichtung auf die Themen Digitalisierung und Grüner Wandel gut. Die Förderung hat so Impulse in Richtung der REACT-Zielsetzungen geben können.

Zielbeiträge der REACT-Förderung

REACT-EU in Niedersachsen leistet in den Ergebnissen der Förderung Beiträge zur Stärkung des grünen und digitalen Wandels, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Wiederbelebung der Innenstädte und Resilienzsteigerung
- Stärkung von Innovationsfähigkeit und Digitalisierung in der Wirtschaft
- Qualifizierung für digitalen und grünen Wandel

In Teilen gelingt die Steuerung auf die Inhalte des digitalen und grünen Wandels gut. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Förderinstrumente es erlauben, über Calls die Projektinhalte unterhalb der Richtlinienvorgaben zu steuern (ESF-REACT).

In Teilen ähnelt die Förderung in REACT relativ stark den ansonsten im Programm eingesetzten Instrumenten, ohne dass es gelingt starke Akzente in Richtung des digitalen und grünen Wandels zu setzen. Gewisse Beiträge sind aber sichtbar (ESF-REACT).

Im Sofortprogramm Innenstadt konnten relevante Projekte teils im engen Zeitrahmen nicht umgesetzt werden (Infrastrukturen), oder die tatsächlichen Ergebnisse zeigen sich erst mit Zeitverzug nach weiteren Umsetzungsschritten (Konzepte).

- Die REACT-Förderung des Multifondsprogramm ist erkennbar, aber nicht extrem stark auf die Zielsetzungen des grünen und digitalen Wandels und der Resilienzsteigerung ausgerichtet. Das Risikomanagement zur möglichst vollständigen Umsetzung der Förderung setzt allerdings hier auch Grenzen, die nicht leicht überschritten werden können.

3 CARE-Evaluierung

Die CARE-Maßnahmen des OP sind darauf ausgerichtet, die Aufnahme und Integration der Menschen, die infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine fliehen mussten, in Niedersachsen zu unterstützen. Auf Grundlage der CARE-Verordnung wurden nicht nur die ESF-finanzierten Maßnahmen der PA 15, sondern auch die Maßnahme 11.34.1.1 aus der PA11 aus der PA 11 ins OP aufgenommen. Eine ursprünglich vorgesehene Maßnahme zur Unterstützung der Sprachmittlung bei der Aufnahme sowie beim Zugang zum Arbeitsmarkt wurde nicht umgesetzt. Insgesamt umfasst die CARE-Förderung des OP damit drei

Maßnahmen (s. Tabelle 4.1), die in diesem Kapitel der Evaluierung analysiert und bewertet werden.

Tabelle 3.1 CARE-Maßnahmen des OP

Fonds	Maßnahmenr.	Maßnahme
EFRE	11.34.1.1	Finanzierung von Unterbringungskapazitäten für Geflüchtete
ESF	15.35.1.1	Sprachkurse / Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug
ESF	15.35.3.1	Quartiersmanagement (Integrationsmanagement und Koordinierung Ehrenamtlicher)

3.1 Ausrichtung der CARE-Förderung in Niedersachsen

Der russische Angriffskrieg hat „zu einer großen Anzahl von Flüchtenden geführt, die auch im Land Niedersachsen Zuflucht suchen“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 301). „Die Integration der geflüchteten Menschen in Arbeit und Gesellschaft ist für das Land Niedersachsen eine zentrale Aufgabe“ (ebd.).

Die geflüchteten Personen werden im Multifondsprogramm als gut qualifiziert, mit einem hohen Anteil von Frauen und Kindern sowie Älteren beschrieben (ebd.). Traumatisierungen und gesundheitliche Probleme treten laut Multifondsprogramm bei vielen auf.

Als besondere Integrationsherausforderungen werden im Multifondsprogramm genannt (ebd.): Kurz- und mittelfristig die „Gewährleistung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, zu schulischer Bildung sowie weiterführender Ausbildung“. Mittel- bis langfristig die „Integration in den Arbeitsmarkt“.

Neben der Integrationszielsetzung wird im OP als weiterer Aspekt die Belastung der öffentlichen Haushalte angesprochen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 42). Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Auswirkungen der Pandemie werde durch die Folgen des Krieges demnach verstärkt. Das Multifondsprogramm argumentiert hier mit Wirkungsmechanismen über Energiepreise und Lieferketten.

Zur Situation Geflüchteter in Folge des Kriegs in der Ukraine in Niedersachsen

Infolge des von Russland initiierten Angriffskriegs flohen viele Menschen aus der Ukraine in die angrenzenden Staaten, aber auch nach Deutschland. Niedersachsen nahm bis zum Stichtag 31. März 2022 und damit etwa einen Monat nach Kriegsbeginn lt. Statistik des Ausländerzentralregisters (AZR-Statistik)

bereits 34.684 geflüchtete Personen auf (Zugänge insgesamt, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2022). Etwa bis zum Jahresende 2022 stieg die Anzahl Geflüchteter aus der Ukraine deutlich an, so waren lt. AZR-Statistik zum Stichtag 26. Juni 2022 insgesamt 84.888 Personen und zum Stichtag 18. Dezember 2022 110.229 geflüchtete Personen in Niedersachsen aufgenommen worden (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2023b). Ab Anfang 2023 bis zum aktuellen Rand (Stichtag 17. Dezember 2023) blieb die Anzahl in etwa konstant bei circa 110.000 Personen. Dabei ist zu beachten, dass die AZR-Statistik keine exakten Zahlen abbilden, sondern vielmehr „einen Überblick zu den in Niedersachsen zu einem gewissen Stichtag aufhältigen Vertriebenen aus der Ukraine“ geben kann (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2023b).

Die statistische Erfassung der Geflüchteten im Zusammenhang mit dem russischen Angriff auf die Ukraine ist gewissen Unschärfen unterworfen. So wurde für ukrainische Geflüchtete schnell die Möglichkeit der visafreien Einreise geschaffen. Damit wird aber auch die Einreise nicht direkt erfasst und kann nicht statistisch ausgewertet werden. Danach bleibt den eingereisten Personen 90 Tage Zeit, um einen Aufenthaltstitel zu beantragen. Auch im Aufenthaltsrecht gab es verschiedene Spezialregelungen für die im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine Geflüchteten. Damit hat sich der Anteil der Personen, die noch kein Schutzgesuch gestellt oder bereits einen Aufenthaltstitel erhalten haben, schnell reduziert. Im Dezember 2023 waren in Niedersachsen nur noch 2.939 Personen ohne Schutzgesuch oder Aufenthaltstitel.

Die Geflüchteten können sich aber grundsätzlich ab der visafreien Einreise im Schengenraum frei bewegen. Personen, die nach einer Anmeldung in Niedersachsen ohne Abmeldung aus Niedersachsen wegziehen, werden weiterhin in der Statistik erfasst.

Unter den Geflüchteten war zum Stichtag 18. Dezember 2022 über die Hälfte im Alter von 18 bis unter 64 Jahren (57 Prozent). Ein gutes Drittel (36 Prozent) waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren; 8 Prozent befanden sich im Rentenalter (64 Jahre und älter). Der Frauenanteil lag unter den erwachsenen Personen (18 Jahre und älter) bei 70 Prozent (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2022).²³ Unter den aus der Ukraine geflohenen Personen ist somit der Anteil von Kindern und Jugendlichen mehr als doppelt so hoch wie in der niedersächsischen Bevölkerung und der Frauenanteil deutlich höher. Hinsichtlich der familiären Konstellationen der Geflüchteten aus der Ukraine liegen für Niedersachsen keine Auswertungen vor. Anhand der Daten einer deutschlandweiten Befragung (der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung) (Brücker et al., 2022) zeigt sich für Gesamtdeutschland, dass fast die Hälfte der geflüchteten Frauen mit minderjährigen Kindern in Deutschland leben und ein gutes Drittel dabei ohne Partnerin oder Partner (alleinerziehend oder in Konstellationen, in denen der Partner/die Partnerin sich nicht in Deutschland aufhält). Zwar bezieht sich diese Angabe auf Deutschland insgesamt, jedoch kann

²³ Der hohe Frauenanteil lässt sich durch das von der Ukraine verhängte Ausreiseverbot für wehrpflichtige Männer im Alter zwischen 18 und 60 Jahren erklären. Anderen Datenquellen zufolge liegt der Frauenanteil unter den Geflüchteten aus der Ukraine sogar noch höher – so liegt der Frauenanteil lt. repräsentativen Befragungsergebnissen von Brücker et al. (2022) in Deutschland bei 80 Prozent.

angenommen werden, dass die Größenordnung sich auf die Situation in Niedersachsen übertragen lässt.

Die CARE-Maßnahmen des OP

Für die Gestaltung politischer Maßnahmen zur Integration der Geflüchteten ist es wichtig zu wissen, mit welcher Perspektive sie sich hier aufhalten. Die oben genannte repräsentative Befragung hat zu mehreren Zeitpunkten die Bleibeperspektive abgefragt (Brücker et al. 2023). Demnach wollte schon im Spätsommer 2022 die größte Gruppe der Befragten „noch mehrere Jahre“ oder „für immer“ in Deutschland bleiben (insgesamt 39 Prozent der Befragten). Dieser Anteil stieg bis zum Beginn des Jahres 2023 auf 44 Prozent. Knapp die Hälfte der befragten Geflüchteten möchte somit dauerhaft in Deutschland bleiben. Diese Zahlen unterstützen die Argumentation des OP, dass es sich bei der Integration der Geflüchteten um eine mittel- bis langfristige Aufgabe handelt.

Alle CARE-Maßnahmen wurden davor im OP nicht gefördert. Sie beziehen sich auf die Unterstützung von Personen, die im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg geflüchtet sind (aber nicht ausschließlich Ukrainerinnen und Ukrainer). Durch die besondere Zielrichtung und ihren Ansatz stehen die CARE-Maßnahmen somit nicht direkt mit den sonstigen REACT-Zielsetzungen in einer inhaltlichen Verbindung. Es lassen sich dabei die folgenden zwei Gruppen von Instrumenten mit unterschiedlicher Ausrichtung unterscheiden:

- Die Finanzierung von Amtshilfeersuchen für Unterbringungskapazitäten (PA 11) dient dazu, die ersten Aufnahmeverfahren für geflüchtete Personen in Deutschland zu unterstützen. Dabei handelt es sich um eine fördertechnisch untypische Maßnahme. Es werden keine Zuschüsse ausgereicht, sondern Erstattungsansprüche des Landes gegenüber den Kommunen für die Bereitstellung von Material für die Unterbringung von Geflüchteten beglichen.
- Die anderen Maßnahmen (Spracherwerb und Quartiersmanagement) zielen auf die Teilhabe der Geflüchteten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Im OP-Text wird in diesem Zusammenhang von der gleichberechtigten Teilhabe an allen Bereichen der Gesellschaft gesprochen (S. 53).

Entsprechend der Ausrichtung der Maßnahmen werden zwei unterschiedliche Phasen im Prozess der Aufnahme und Integration Geflüchteter durch die Förderung adressiert (Abbildung 4.1):

1. Unterbringungskapazitäten: direkt im Zusammenhang mit der Erstaufnahme erfolgt hier eine Unterstützung.
2. Spracherwerb und Quartiersmanagement fördern dann im Weiteren die Integration und Teilhabe der Geflüchteten.

Abbildung 3.1: Wirkungszusammenhänge CARE - Überblick



Erkenntnisinteresse und Fragestellungen

Im Zentrum des Evaluierungsinteresses bzgl. der CARE-Förderung stehen drei Fragestellungen:

- Zum einen wird mit Bezug zu der Finanzierung von Unterbringungskapazitäten für Geflüchtete der Frage nachgegangen, welchen Beitrag die CARE-Maßnahmen zur ersten Aufnahme Geflüchteter in Niedersachsen leisteten.
- Für die Evaluierung der Sprachkurse und des Quartiersmanagements stand die Frage nach dem Beitrag der Maßnahmen zur gesellschaftlichen Teilhabe der Geflüchteten im Mittelpunkt.
- Schließlich wurde untersucht, welches Weiterentwicklungspotenzial sich für die CARE-Förderung zeigt.

Daneben wurde auch die Implementationsebene betrachtet: Wie verlief die finanzielle und materielle Umsetzung und welche Probleme haben sich ggf. gezeigt?

Der Schwerpunkt der CARE-bezogenen Evaluierung liegt auf den Maßnahmen zum Spracherwerb und zum Quartiersmanagement. In diesem Bereich unterstützt die Förderung die Integration und Teilhabe Geflüchteter und nimmt dabei auf die Besonderheiten der Zielgruppe und ihres Umfeldes Bezug. Die beiden Maßnahmen wurden ausführlicher und mit eigener Empirie untersucht. Die Ergebnisse werden in Kapitel 4.3 dargestellt.

Davor gehen wir kurz auf die Maßnahme „Unterbringungskapazitäten“ ein. Die Maßnahme wurde – auch aufgrund der Eigenheiten ihrer Ausgestaltung – nicht vertiefend untersucht. Ausrichtung und Wirkungsweise werden im direkt folgenden Kapitel 4.2 dargestellt.

3.2 Maßnahme Unterbringungskapazitäten

Der russische Angriff auf die Ukraine hat dazu geführt, dass im Verlauf des Jahres 2022 gut 110.000 Personen als Geflüchtete in Niedersachsen ihren Aufenthalt nahmen. Dabei ist davon auszugehen, dass diese seit Ende 2022 in etwa gleich bleibende Gesamtzahl in gewissem, allerdings schwer quantifizierbarem Umfang verschiedene Bewegungen mit einschließt: Zum einen treffen, wenn auch in deutlich geringerer Zahl als 2022, weitere Geflüchtete aus der Ukraine ein, zum anderen bewegen sich die bereits in Europa befindlichen

Geflüchteten. Aus Niedersachsen ziehen Geflüchtete weg, es ziehen aber auch Geflüchtete zu.

Für die Aufnahme stellte der starke Zuzug Geflüchteter eine große Herausforderung dar. Dabei ist die Aufnahmesituation der ukrainischen Geflüchteten durch einige Besonderheiten geprägt.

- „Im Gegensatz zu Geflüchteten, die ein Asylverfahren durchlaufen, waren ukrainische Geflüchtete hinsichtlich ihrer Wohnsitzwahl zunächst nicht von gesetzlichen Beschränkungen betroffen. Mit dem Rechtskreiswechsel von ukrainischen Geflüchteten in das Sozialgesetzbuch II zum 1. Juni 2022 für diejenigen, die nicht eigenständig für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, wurde die Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG allerdings auch auf diese Gruppe ausgeweitet, d. h. bei Bezug von sozialstaatlichen Leistungen können die Bundesländer ihnen einen Wohnort zuweisen. Dies war allerdings nur bei einer Minderheit der Fall: 16 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine gaben an, ihrem aktuellen Wohnort zugewiesen worden zu sein“ (Brücker et al. 2023, S. 43).
- Dementsprechend lief auch die Unterbringung nur zu einem geringeren Teil über Aufnahmeeinrichtungen, Sammel- und Gemeinschaftsunterkünfte. Von Anfang an spielten vielmehr private Unterkünfte die wichtigste Rolle. „Die große Mehrheit der Geflüchteten lebte zum Zeitpunkt der Befragung bereits in privaten Wohnungen bzw. Häusern (74 Prozent). Andere Unterkünfte wie Hotels/Pensionen (17 Prozent) oder Gemeinschaftsunterkünfte für Geflüchtete (9 Prozent) wurden hingegen deutlich seltener genannt.“
- Die überwiegend private Unterbringung ist von Beginn an charakteristisch für die aus der Ukraine Geflüchteten: Neun von zehn Geflüchteten aus der Ukraine leben seit ihrer Ankunft in Deutschland am selben Wohnsitz (85 Prozent). Die überwiegende Mehrheit ist also direkt in private Unterkünfte gezogen“ (ebd.).

Die große Zahl Geflüchteter brachte aber trotz des hohen Anteils Geflüchteter, die in privaten Unterkünften aufgenommen werden konnten, die vorhandenen öffentlichen Aufnahmekapazitäten – die ja ohnehin durch Asylsuchende aus anderen Ländern zu großen Teilen belegt waren – schnell an ihre Grenzen. In der akuten Phase mit hohen Flüchtlingszahlen insbesondere im Jahr 2022 wurde hierauf auf zwei Wegen reagiert:

1. Erstens konnte das Land Niedersachsen im Verlauf des Jahres seine Aufnahmekapazitäten auf 15.000 Plätze verdreifachen und setzte den Kapazitätsaufbau im Verlauf des Jahres 2023 auf dann 20.000 Plätze fort. (Landesaufnahmebehörde Niedersachsen 2023).
2. Zweitens boten die Kommunen je nach den lokalen Gegebenheiten weitere (Not-)Unterkünfte an.

Unterstützung durch die EFRE-Beteiligung

Der EFRE wurde zur finanziellen Unterstützung der Schaffung von Aufnahmekapazitäten eingesetzt. Er beteiligt sich an den folgenden zwei Aktivitäten:²⁴

- Den Kommunen wurde aus Landesbeständen Material zur Verfügung gestellt, um vor Ort (Not-)Unterkünfte auszustatten und so die Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Es handelt sich um Ausstattungsmaterial wie Betten, Bettwäsche und Spinde. Insgesamt profitierten vom EFRE-Einsatz 19 Landkreise und kreisfreie Städte.²⁵ Damit werden in knapp der Hälfte der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte Unterbringungskapazitäten aus dem EFRE unterstützt. Auf diese Maßnahme entfallen etwa 1,700 Mio. € Gesamtkosten.
- Eine große, neu geschaffene Erstaufnahmeeinrichtung des Landes wurde ebenfalls zu Teilen aus dem EFRE finanziert. Hierbei handelt es sich um die – zeitlich befristete – Übernahme von Einrichtungs- und Betriebskosten der Aufnahmeeinrichtung. Auf diese Maßnahme entfallen etwa 17,000 Mio. € Gesamtkosten und damit deutlich mehr als auf die erste Maßnahme.

Ursprünglich waren für die Maßnahme „Unterbringungskapazitäten“ insgesamt 1,320 Mio. € vorgesehen. Im Laufe der Umsetzung des Programms erhöhte sich das hier eingesetzte Finanzvolumen deutlich auf über 18,000 Mio. €. Damit hat der EFRE sich sowohl an der Schaffung von Unterbringungskapazitäten auf kommunaler Ebene als auch am deutlichen Ausbau der Aufnahmekapazitäten auf Landesebene beteiligt.

Besondere Umsetzung der EFRE-Beteiligung

Die Umsetzung der EFRE-Förderung in der Maßnahme „Unterbringungskapazitäten“ weicht grundlegend von der ansonsten üblichen Förderung über Zuschüsse oder Finanzinstrumente ab.

Direkt nach dem russischen Angriff auf die Ukraine Anfang 2022 standen das Land und die Kommunen vor der Herausforderung, den Geflüchteten Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, und organisierten zügig entsprechende Möglichkeiten. So waren die erforderlichen Maßnahmen zum Zeitpunkt der CARE-Ergänzung des OP im Oktober 2022 bereits im fortgeschrittenen Umsetzungsstadium.

Die Finanzierung beider Maßnahmen – der Bereitstellung von Material für Kommunen wie auch der Erstaufnahmeeinrichtung – erfolgte zu Lasten des Landeshaushaltes. Im Falle der Bereitstellung von Material aus Landesbeständen ergibt sich daraus ein Erstattungsanspruch gegenüber den Kommunen, um mit Ersatzbeschaffungen die Katastrophenschutzbestände des Landes wieder aufzufüllen. Wo EFRE-Mittel eingesetzt wurden, konnte das Land auf diesen

²⁴ Die folgenden Absätze beruhen auf Auskünften der VB in einem Interview im Oktober 2023. Insbesondere bei den Finanzdaten können sich durch die Abwicklung des Programms zum Ende 2023 noch deutliche Veränderungen ergeben.

²⁵ Und zwar die Landkreise Aurich, Celle, Diepholz, Emsland, Friedland, Goslar, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg, Northeim, Osterholz, Wolfenbüttel, Hannover, Region Hannover, sowie die Städte Emden, Hildesheim, Oldenburg und Wolfsburg.

Erstattungsanspruch verzichten. Im Fall der Erstaufnahmeeinrichtungen fielen die Kosten direkt im Bereich des Landeshaushaltes an (bei der Landesaufnahmebehörde als nachgeordnete Behörde des MI). Die EFRE-Mittel wurden nach Umsetzung der Maßnahmen im Wege von Zuweisungen²⁶ in die jeweiligen Haushalte transferiert. Die EFRE-Mittel flossen daher letztlich in beiden Maßnahmen in die jeweiligen Titel des Landeshaushaltes.²⁷

Wirkungsweise der EFRE-Beteiligung

Im OP ist die Maßnahme zur Erhöhung der Aufnahmekapazitäten mit dem Ziel der Stärkung der Krisenresilienz von Land und Kommunen verknüpft. Dabei wird auf aktuelle und künftige Zuzüge von geflüchteten Menschen Bezug genommen. Die Unterbringung sieht das Multifondsprogramm als „Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 278).

Die EFRE-Beteiligung finanziert einen Teil der Kosten, die Land und Kommunen bei der **Schaffung von Unterbringungskapazitäten** für die Geflüchteten hatten. Sie trägt insofern zu der im Multifondsprogramm adressierten „Stärkung der Krisenresilienz“ bei. Allerdings ist der EFRE-Beitrag nicht so zu verstehen, dass die erforderlichen Kapazitäten erst durch den EFRE-Einsatz geschaffen werden konnten. Land und Kommunen hatten wesentliche Schritte zum Ausbau der Aufnahmekapazitäten bereits unternommen, bevor die Mittel aus REACT-CARE verfügbar waren. Die Wirkung der EFRE-Beteiligung manifestiert sich vor allem auch in der **Entlastung der öffentlichen Haushalte**. Auf diesen Aspekt nimmt das Multifondsprogramm in der Begründung der Strategie für CARE ausdrücklich Bezug (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung 2022, S. 42). Die Entlastungseffekte gehen sowohl an den Landeshaushalt (für die Erstaufnahmeeinrichtung) als auch an die kommunalen Haushalte (durch den Verzicht von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber den Kommunen für die bereitgestellte Ausstattung).

Insgesamt ist der EFRE-Beitrag damit nicht unerlässlich für den notwendigen Ausbau der Aufnahmekapazitäten und die Bewältigung der ankommenden Geflüchteten. Der EFRE übernimmt jedoch einen Teil der dafür angefallenen Kosten und entlastet damit die öffentlichen Haushalte.

Im Hinblick auf den Beitrag zur weiteren Integration ist anzumerken, dass in der Tat wie im OP formuliert die Unterbringungssituation mit den Integrationsperspektiven zusammenhängt. Allerdings sind die Unterbringungsformen, die öffentlich angeboten werden können, im Vergleich zur privaten Unterbringung generell eher die schlechtere Ausgangsbasis für eine erfolgreiche Integration. Privat untergekommene Geflüchtete verfügen zu einem höheren Anteil über Familienangehörige und Freunde und haben sich ihren Wohnort eher frei

²⁶ „Zuweisung“ ist der haushaltsrechtliche Begriff für Geldleistungen, die zwischen öffentlichen Haushalten fließen. Während beim Zuschuss der öffentliche Bereich an nicht-öffentliche Akteure Geldleistungen gewährt, fließen Zuweisungen vom öffentlichen Bereich an den öffentlichen Bereich.

²⁷ Die besondere Umsetzung der Maßnahme eröffnet für die VB auch Flexibilitäten in der Programmsteuerung. Auch in Abhängigkeit vom Umsetzungsfortschritt der anderen Maßnahmen der PA 11 kann die VB bei Bedarf die Mittel erhöhen, die für Unterbringungskapazitäten eingesetzt werden.

gewählt (Brücker et al. 2023, S. 44). Demgegenüber zeigen vor allem die in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Geflüchteten weniger Kontakte und auch ein im Schnitt etwas niedrigeres Bildungsniveau. Das beste Umfeld für gelungene Integration ist somit sicherlich private Unterkunft. In den öffentlich angebotenen Unterbringungsmöglichkeiten finden sich eher die Gruppen Geflüchteter, die mit größeren Integrationshürden konfrontiert sind. Es ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten, dass von Beginn an ein hoher Anteil der Geflüchteten privat untergebracht werden konnte und der Anteil im Zeitverlauf steigt (Siegert et al. 2023). Der Beitrag der Unterbringung in Gemeinschafts- und Notunterkünften, wie er überwiegend aus der EFRE-Maßnahme finanziert wird, dürfte aber nur begrenzt zu der im OP formulierten positiven Integrationsperspektive beitragen.

Fazit Unterbringungskapazitäten

Durch die Übernahme der Kosten für die Unterstützung der Erstaufnahme auf kommunaler und Landesebene trägt der EFRE zur Bewältigung der Herausforderungen bei der Aufnahme der Geflüchteten aus der Ukraine bei. Durch die zeitliche Abfolge und die besonderen Umsetzungsverfahren im Wege der Zuweisung kann dem EFRE-Beitrag jedoch kein Effekt im Hinblick auf die Ermöglichung der Schaffung von Aufnahmekapazitäten zugeschrieben werden.

Im Vordergrund steht vielmehr, wie auch im OP beschrieben, die Entlastung der öffentlichen Haushalte, die in Folge der Corona-Pandemie ohnehin besonderen Herausforderungen gegenüberstehen. Aufgrund der Art der Maßnahmen profitieren die Haushalte der betroffenen Kommunen (in kleinerem Umfang) und der Landeshaushalt (in größerem Umfang).

Aus der Ukraine Geflüchtete sind zu hohen Anteilen von Beginn an in privaten Unterkünften untergekommen. Die Geflüchteten, die keine private Unterkunft gefunden haben, zeichnen sich durch eher schlechtere Startbedingungen für die mittel- und langfristige Integration und Teilhabe aus. Die Argumentation des OP, dass die Unterstützung der Unterbringung in nicht-privaten Unterkünften wichtige Startvoraussetzung für Integration sei, kann daher nicht geteilt werden. Die Erstaufnahme und Unterbringung ist eine wichtige Phase bei der Bewältigung der Aufnahme zuziehender Geflüchteter, der Beitrag zur erfolgreichen Integration ist jedoch als eher gering einzuschätzen.

3.3 Maßnahmen Spracherwerb und Quartiersmanagement

Die beiden Maßnahmen der PA 15 zielen auf die Integration und Teilhabe der Geflüchteten. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Ansätze.

Ausrichtung der Maßnahme Spracherwerb

Eine der umgesetzten Maßnahmen der PA 15 war „Sprachkurse/Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug“ (auch unter dem Titel „UKR-CARE

Spracherwerb“ geläufig; im Folgenden werden die Kurzbezeichnung „Spracherwerb“ und „Sprachkurse“ synonym zur Bezeichnung der Maßnahme verwendet). Für die Maßnahme standen 9,250 Mio. € förderfähige Gesamtkosten zur Verfügung. Gefördert wurden Sprachkurse, die sich an Geflüchtete ab 16 Jahren richteten, die von der militärischen Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine betroffen waren (NBank 2022). In den Kursen sollten grundlegende deutsche Sprachkenntnisse vermittelt werden. Gleichzeitig adressierten die Kurse als weitere Zielsetzung(en) „Alphabetisierung und Grundbildung, sozialräumliche Orientierung, insbesondere Vorbereitung auf Ausbildung, Studium oder Arbeitswelt“. Die Kurse konnten sozialpädagogisch und durch Kinderbetreuung begleitet werden (ebd.). Die Richtlinie ermöglichte den Trägern eine Ausrichtung der Kurse an vor Ort bestehende Bedarfe von Geflüchteten hinsichtlich der Durchführung (bspw. Voll- oder Teilzeit) und der inhaltlichen Ausrichtung. Die Gruppengröße der Kurse sollte 15 Teilnehmende umfassen; eine Unterschreitung der Teilnehmendenzahl war in begründeten Ausnahmefällen (bspw. im ländlichen Raum) möglich (Gröper 2022).

Die Kursteilnahme sollte den (neu ankommenden) Geflüchteten das rasche Erwerben von Deutschkenntnissen ermöglichen, eine erste Orientierung in Deutschland – in Bezug auf die Bewältigung des Alltags, aber auch in Bezug auf eine Vorbereitung auf den Übergang in Schule/Hochschule/Ausbildung und/oder Arbeitsmarkt – bieten und damit nachfolgende Integrationsschritte erleichtern und schließlich zur gesellschaftlichen, kulturellen und arbeitsmarktbezogenen Teilhabe beitragen. Die begleitend mögliche Kinderbetreuung sollte es auch Elternteilen mit kleinen Kindern – primär Müttern, die, wie gezeigt, einen großen Anteil der Geflüchteten ausmachen – ermöglichen, teilzunehmen; die sozialpädagogische Begleitung sollte u. a. bei der Bewältigung von Traumata unterstützen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten 2022, S. 303f.; vgl. Gröper 2022).

Ausrichtung der Maßnahme Quartiersmanagement

Die Maßnahme UKR-CARE-Quartiersmanagement²⁸ richtete sich an Projektträger bewilligter (und laufender) Maßnahmen des Landesförderprogramms „Gute Nachbarschaft“. Ziel war es, diese dabei zu unterstützen, auf die durch den Zuzug Geflüchteter aus der Ukraine gewachsenen Anforderungen in der Gemeinwesenarbeit zu reagieren.

Das Programm „Gute Nachbarschaft“ wird seit 2017 umgesetzt, seit 2021 wird es aus Mitteln des Wohnraumförderfonds finanziert. Gefördert werden „herausragende sowie modellhafte Projekte zur Stärkung der Integration und der Teilhabe“ (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft (MW) 2023, S. 3) u.a. von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Vereinen. Die Mittel werden im Rahmen von Wettbewerben vergeben. Ziel ist es, die Projektträger darin zu unterstützen, Konflikten aufgrund kultureller Unterschiede vorzubeugen, die Unterversorgung an sozialer Infrastruktur zu verhindern sowie Räume für soziale Begegnung, Beratung und Unterstützung einzurichten (ebd.).

²⁸ Förderung des Mehrbedarfs bei bewilligten Maßnahmen des Landesförderprogramms „Gute Nachbarschaft“ in Folge der Migration von Geflüchteten aus der Ukraine, Nds. MBI. Nr. 38/2022.

Die Projekte sollen so angelegt sein, dass sie:

- die Strukturen des Wohnquartiers verbessern und städtebaulich behutsam aufwerten,
- den sozialen Zusammenhalt sichern und die gesellschaftliche Teilhabe fördern.

Möglich ist es grundsätzlich auch, „präventive“ Maßnahmen in den Wettbewerb einzubringen. Die Maßnahmen sollen zielgerichtet in einem sozialräumlich abgegrenzten Projektgebiet durchgeführt werden. Förderfähig sind sowohl Maßnahmen, die dem Auf- und Ausbau von Strukturen der Gemeinwesenarbeit und des Quartiersmanagements dienen, als auch Maßnahmen in Projekten, in denen Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement sich bereits etabliert haben. Gefördert werden hauptsächlich Personalkosten, in geringem Umfang auch Investitionen (MW 2023). Seit 2017 wurden im Wettbewerb ca. 140 Projekte gefördert, die sich über das gesamte Land verteilen und sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum angesiedelt sind. Sie werden fachlich begleitet und beraten durch die LAG Soziale Brennpunkte (LAG). Mehr als die Hälfte (84) der laufenden und abgeschlossenen Projekte fokussiert in der eigenen Arbeit explizit Menschen mit Zuwanderungsgeschichte als Zielgruppe und arbeitet im Handlungsfeld „Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen“ (LAG 2023). Es boten sich entsprechend vielfältige Anknüpfungspunkte für einen Ausbau der Arbeit mit Geflüchteten.

Für die Maßnahme UKR-CARE Quartiersmanagement standen insgesamt 2,18 Mio. € an förderfähigen Gesamtkosten zur Verfügung. Die Richtlinie wurde durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW)²⁹ erarbeitet, welches durch das MB über die verfügbaren Fördermittel informiert worden war. Ein zusätzlicher Unterstützungsbedarf in den Projekten des Programms „Gute Nachbarschaft“ wurde bei einer Befragung im Frühjahr 2022 (LAG 2022a) fachlich bestätigt. Die Erarbeitung der Richtlinie nahm einige Zeit in Anspruch, sodass diese erst im September 2022 veröffentlicht werden konnte. Antragsberechtigt waren zu diesem Zeitpunkt landesweit insgesamt etwa 30 Projektträger (darunter Kommunen, Wohlfahrtsverbände und Vereine). Anders als bei der Förderung „Gute Nachbarschaft“, in der bis zu ein Drittel Sachkosten beantragt werden können, sieht die CARE-Förderung ausschließlich direkte Personalausgaben und Honorarkosten vor. Die Förderquote beträgt 100 Prozent und die maximale Höhe der Zuwendung war auf 200.000 € festgeschrieben.

Bis auf die Festlegung der Zielgruppe der Geflüchteten aus der Ukraine wurden in der Richtlinie bewusst keine konkreten Anforderungen bzw. Ziele für die Projekte benannt. Vielmehr wurden die möglichen Tätigkeitsbereiche der Projekte benannt, wie sie auch in der Auslobung des Programms „Gute Nachbarschaft“ festgelegt sind. Dazu gehören z. B. „lokale Anlaufstellen mit bedarfsgerechter Beratung zu unterschiedlichen Fragestellungen und/oder Vermittlung zu Diensten und Angeboten“, „die Schaffung und Einrichtung von Räumen der Begegnung und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts“, „die Aktivierung und Unterstützung von Selbstorganisation und Beteiligung“ und „die Unterstützung von Freiwilligeninitiativen“. Entstandene Mehrbedarfe bei diesen Aktivitäten

²⁹ Der Aufgabenbereich lag bis 2022 im Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz.

waren mit der Antragstellung zu begründen. Die Förderung ist darauf ausgerichtet, an den für die Arbeit in diesen Aufgabenbereichen bereits vorhandenen Strukturen anzuknüpfen. Eine Querauswertung der Projektanträge zeigt, dass sich die zusätzlich geplanten Aktivitäten vor allem auf vier, sich teilweise überlagernde Bereiche fokussieren: (individuelle) Beratung und Begleitung, Begegnung, Angebote zur Aktivierung und die Koordination von Ehrenamtlichen.

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell (s. Abbildung 4.2) beruht auf der Auswertung der Fördergrundlagen und weiterer Dokumente. Ziel des Wirkungsmodells ist es, die intendierten Wirkungsabläufe der Förderung nachzuzeichnen. Das Wirkungsmodell bildet die Grundlage für die Bewertung der Förderung. Es ermöglicht einen Abgleich der intendierten Wirkungen mit empirisch beobachteten Effekten, die von der Förderung, aber auch von Rahmenbedingungen beeinflusst sein können.

Als **Input** werden die Mittel aus EU-REACT ESF bereitgestellt. Die Förderquote für UKR-CARE-Quartiersmanagement und für die Sprachkursförderung betrug jeweils 100 Prozent. Für das Quartiersmanagement standen 2,180 Mio. € zur Verfügung; für die Sprachkurse waren 9,250 Mio. € Mittel eingeplant. Externe Einflussfaktoren, die auf die Verwendung der Fördermittel zur Umsetzung der Aktivitäten Einfluss nehmen, sind insbesondere die Kapazitäten der Zielgruppe für eine Antragstellung, die Verfügbarkeit geeigneten Personals für die Tätigkeiten und geeignete Räumlichkeiten.

Als **Aktivitäten** kann das beschrieben werden, was in der aus der CARE-Förderung finanzierten Arbeitszeit durchgeführt wurde. Die Richtlinie für das Quartiersmanagement legt die Tätigkeitsbereiche nicht genau fest (s. Kapitel 4.1). Aus diesem Grund waren die Antragsteller dazu aufgefordert, die Umsetzung/Methodik mit Bezug zu den Qualitätsstandards der Gemeinwesenarbeit (LAG 2022b) in ihren Projektanträgen genauer zu beschreiben. Vorgesehen sind in jeweils unterschiedlichem Umfang Angebote einer individuellen Beratung und Begleitung, die Schaffung von Begegnungsangeboten, von Aktivierungs- und Freizeitangeboten sowie der Koordination und Vermittlung von Ehrenamtlichen. Diese Aktivitäten gehen, dem Ansatz der Gemeinwesenarbeit entsprechend, häufig ineinander über, wenn z. B. offene Beratung im Rahmen eines Internationalen Cafés angeboten wird. Die Aktivitäten der Sprachkursförderung bestanden im Angebot von Sprachkursen, in denen die Vermittlung grundlegender deutscher Sprachkenntnisse im Mittelpunkt standen. Daneben sollten die Teilnehmenden in den Kursen bei der sozialräumlichen Orientierung unterstützt und auf Übergänge in Bildung und Arbeit vorbereitet werden. Flankiert werden konnte das Angebot durch sozialpädagogische Begleitung und Kinderbetreuung für die Kinder der Teilnehmenden.

Werden die entstandenen Angebote durch die Zielgruppen wahrgenommen, entsteht der „**Output**“. Die Projektträger des Quartiersmanagements haben in ihren Anträgen den Mehrbedarf durch den Zuzug Geflüchteter in unterschiedlichem Detaillierungsgrad beschrieben. Die Zielgruppe „Geflüchtete aus der Ukraine“ wird dabei teilweise differenziert (z. B. richten sich Angebote an Schülerinnen und Schüler oder Familien) und in einigen Projekten werden gezielt auch

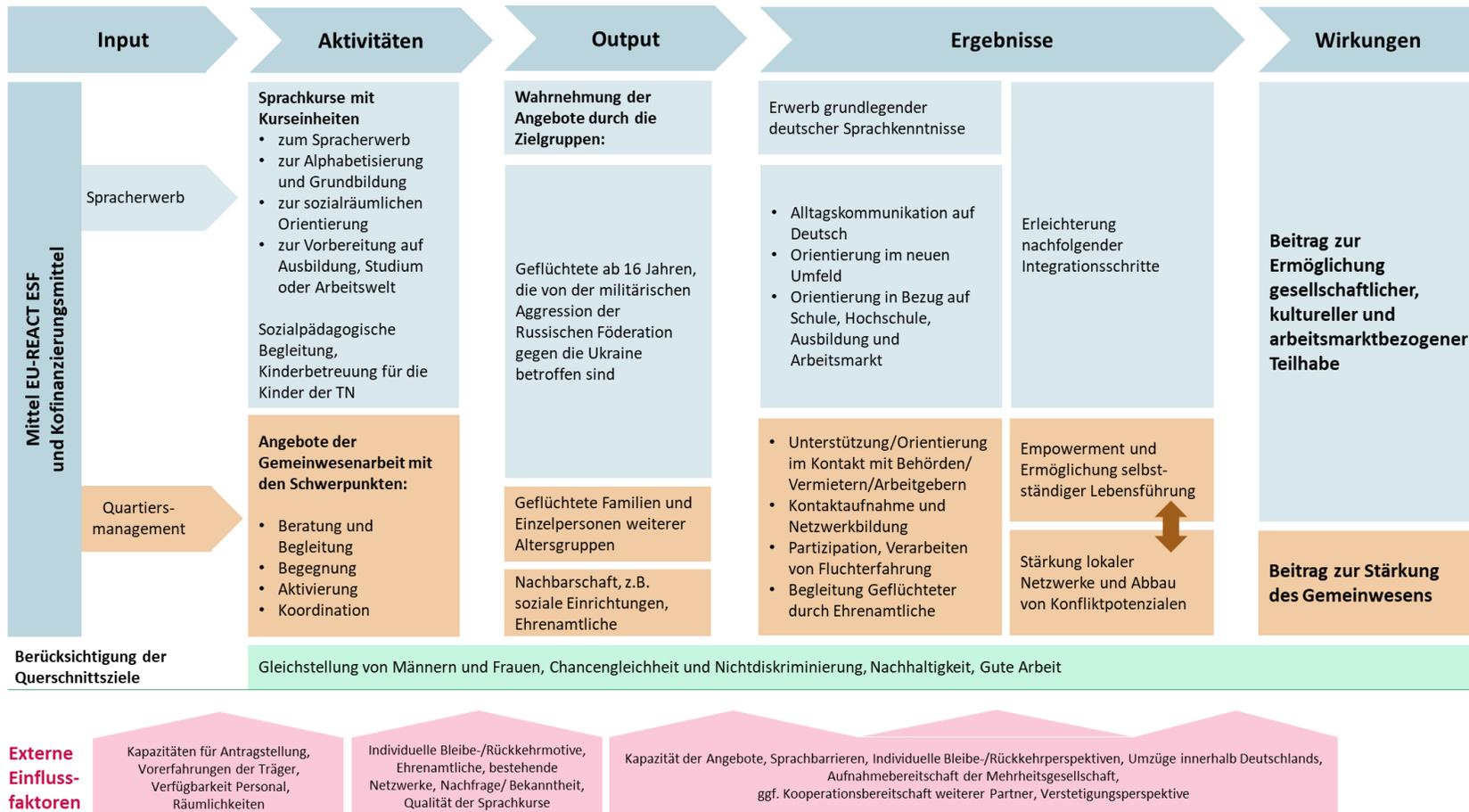
weitere Akteure aus der Nachbarschaft sowie Ehrenamtliche angesprochen und einbezogen. Die Sprachkurse richteten sich an Personen ab 16 Jahren, die aus der Ukraine geflohen waren (NBank 2022). Die Teilnahmebereitschaft der Geflüchteten an den beiden ESF-CARE-geförderten Angeboten wird dabei von verschiedenen externen Faktoren, insbesondere individuellen Bleibe- und Rückkehrmotiven, beeinflusst. Für die Ansprechbarkeit Ehrenamtlicher im Programm Quartiersmanagement spielen die bestehenden Netzwerke der Gemeinwesenarbeitsprojekte eine entscheidende Rolle.

Die verschiedenen Aktivitäten können **Ergebnisse** auf mehreren Ebenen zeigen. Das OP verweist auf kurz- bis mittelfristige Herausforderungen, die zu bewältigen sind (Zugang zu sozialen Dienstleistungen, Gesundheitsversorgung, Wohnungsmarkt etc.). Die Projektträger des Quartiersmanagements gehen bei der Antragstellung darauf ein, beschreiben die angestrebten Ergebnisse aber auch in Hinblick auf die Qualitätsmerkmale der Gemeinwesenarbeit. Besonders im Fokus steht dabei das Empowerment der Geflüchteten bzw. die Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und Ermöglichung selbständiger Lebensführung. Dieses Ergebnis soll über verschiedene Aktivitäten erreicht werden, in dem u. a. Geflüchtete beraten und begleitet werden und Selbstwirksamkeit in partizipativen Angeboten erfahren. Im Sinne der Gemeinwesenarbeit werden dabei die Ressourcen des Gemeinwesens genutzt und gefördert. Das geschieht u. a. durch den Aufbau von Netzwerken und Kooperationen, aber auch dadurch, dass etwa im Rahmen von Begegnungsangeboten Herausforderungen im Zusammenleben thematisiert und bearbeitet werden. Als intendierte Ergebnisse der Sprachkursförderung zählen die Alltagskommunikation auf Deutsch, die Orientierung im neuen Umfeld sowie die Orientierung in Bezug auf Schule, Hochschule, Ausbildung und Arbeitsmarkt. Dadurch sollen nachfolgende Integrationschritte erleichtert werden.

Die dargestellten Ergebnisse des Quartiersmanagements sowie der Sprachkurse sollen schlussendlich zur angestrebten **Wirkung** des Programms beitragen, nämlich zur Ermöglichung gesellschaftlicher, kultureller und arbeitsmarktbezogener Teilhabe der Geflüchteten aus der Ukraine. Im Quartiersmanagement ist eine weitere intendierte Wirkungsdimension, zu der die Ergebnisse beitragen sollen, die Stärkung bestehender Strukturen der Gemeinwesenarbeit und des Gemeinwesens.

Ob und in welchem Ausmaß die intendierten Ergebnisse und Wirkungen in Folge der Förderung eintreten, ist nicht zuletzt auch von externen Einflussfaktoren bzw. Rahmenbedingungen abhängig. So kann es durch Umzüge der Geflüchteten innerhalb von Deutschland individuell länger dauern, eine selbständige Lebensführung zu erreichen bzw. der Prozess der Integration kann unterbrochen werden. Ob die Integration gelingt, hängt darüber hinaus auch stark von individuellen Bleibe- und Rückkehrperspektiven ab und auch von (verfügbaren) passgenauen (Anschluss-)Angeboten zur (hoch-)schulischen und beruflichen Bildung sowie der allgemeinen Situation auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt hat auch die Aufnahmebereitschaft der (Mehrheits-) Gesellschaft einen Einfluss auf die Integration (Integration als wechselseitiger Prozess). Die (langfristige) Wirkung auf die Stärkung bestehender Strukturen der Gemeinwesenarbeit und des Gemeinwesens ist abhängig von den gegebenen Perspektiven für eine Verstetigung der Umsetzung.

Abbildung 3.2: Wirkungsmodell CARE



Quelle: ISG/IFS

Forschungsdesign und Arbeitsschritte

Die CARE-Evaluierung erfolgte für die Maßnahmen Sprachkurse und Quartiersmanagement anhand der folgenden Schritte:

- Auswertung der **Monitoringdaten**. Neben der Auswertung der Finanzdaten und der Indikatoren wurde auch die regionale Verteilung der Förderung betrachtet. Da die CARE-Förderung nur durch ein reduziertes Monitoring betrachtet wurde, sind weitergehende Aussagen bspw. hinsichtlich der Teilnehmendenstruktur der Sprachkurse auf dieser Grundlage nur sehr begrenzt möglich.
- Analyse der **Fördergrundlagen und weiterer Dokumente**. Diese bildeten eine Grundlage zur Einordnung der spezifischen inhaltlichen Ausrichtung der Projekte. Für das Quartiersmanagement wurden Projektbeschreibungen sowie die mit den Verwendungsnachweisen eingereichten Sachberichte aller elf geförderten Projektträger analysiert. Für die Sprachkurse, die besser über die Monitoringdaten abgebildet werden können, wurde eine kursorische Analyse der Projektanträge durchgeführt.
- **Interviews** mit Programmverantwortlichen, Begünstigten sowie weiteren Akteuren im Interventionsfeld. Primäres Ziel der Interviews war es, abzubilden, welche Stoßrichtung die Maßnahmen hatten, inwiefern sie sich im jeweiligen Kontext in andere Maßnahmen einfügten und diese ergänzten und wie die Umsetzung aus Perspektive der Interviewpersonen bewertet wird. In den Interviews wurden auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung sowie mögliche Nebeneffekte thematisiert und auf das Weiterentwicklungspotential der Instrumente eingegangen. Für die Maßnahme Quartiersmanagement wurden ein Interview mit den Programmverantwortlichen sowie zwei vertiefende Interviews mit ausgewählten Projektträgern durchgeführt. Für die Maßnahme UKR CARE Spracherwerb wurde ein Interview mit den Programmverantwortlichen sowie ergänzend ein Interview mit einem Netzwerkakteur im Bereich der Erwachsenenbildung geführt.

3.3.2 Umsetzung

Die Auswertung bezieht sich auf den Datenstand zum 30. Juni 2023. Zu berücksichtigen ist, dass zu diesem Zeitpunkt viele Projekte erst seit kurzem abgeschlossen waren.

Bewilligungen

Die Richtlinie für die Sprachkursförderung wurde im Juli 2022 veröffentlicht, es konnte auch eine rückwirkende Förderung von Projekten beantragt werden, die ab dem 24. Februar 2022 begonnen wurden. Für die Maßnahme Quartiersmanagement wurde Mitte September 2022 die Richtlinie veröffentlicht. Bewilligt wurden insgesamt 61 Projekte in der Maßnahme Spracherwerb und elf

Projekte in der Maßnahme Quartiersmanagement. Der Bewilligungsstand liegt in der Prioritätsachse 15 zum 30. Juni 2023 (und damit weitgehend abschließend) mit 56,7 Prozent deutlich unter dem der REACT-EU Förderung insgesamt (88,47 Prozent). Die Bewilligungen der Maßnahme Spracherwerb liegen dabei mit einem Bewilligungsstand von 65,2 Prozent deutlich über dem Stand der Maßnahme Quartiersmanagement mit 20,8 Prozent (s. Tabelle 4.2).

Tabelle 3.2: CARE - Bewilligungen, Budget, Bewilligungsrest und Bewilligungsstand

Maßnahme	Bewilligungen	Finanzplan OPV. 11	Bewilligungsrest	Bewilligungsstand
Spracherwerb	6.030.471,20	9.250.000,00	3.219.528,80	65,19%
Quartiersmanagement	453.846,91	2.180.000,00	1.726.153,09	20,82%
Gesamt	6.484.318,11	11.430.000,00	4.945.681,89	56,73%

Quelle: Monitoring NBank, eigene Berechnungen

Akteure

Der Kreis potenzieller Antragsteller der Projekte in UKR-CARE-Quartiersmanagement war beschränkt auf Projektträger, die bereits eine Förderung im Programm „Gute Nachbarschaft“ erhalten (s. Kapitel 4.1). Bewilligt wurden Projekte von drei Kommunen und acht Vereinen. Die Kommunen, in denen Projekte im Rahmen von UKR-CARE-Quartiersmanagement umgesetzt wurden, verteilen sich auf die Amtsbezirke aller ArL.

Die Maßnahme Spracherwerb konnte von anerkannten Einrichtungen der Erwachsenenbildung nach dem Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) durchgeführt werden. An der Umsetzung der 61 Vorhaben waren 46 Projektträger beteiligt, darunter besonders häufig Volkshochschulen und Kreisvolkshochschulen (24 Träger, die insgesamt 29 Vorhaben durchführten). Auch die Sprachkurse wurden in Kommunen in allen vier Amtsbezirken umgesetzt.

Projektlaufzeiten

Der Abschluss der Projekte war für beide CARE-Maßnahmen für den 31. März 2023 vorgesehen. Die Sprachkurse endeten alle nach Plan im ersten Quartal 2023. Bei der Maßnahme Quartiersmanagement wurden drei Projekte darüber hinaus bis 31. Mai 2023 verlängert, während ein Projekt bereits Ende 2022 abgeschlossen wurde.

Die Projekte zur Sprachkursförderung liefen im Mittel 191 Tage lang (s. Tabelle 4.3) Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein Projekt i. d. R. mehrere Sprachkurse beinhaltete, d. h. die Projektdauer ist nicht aussagekräftig im Hinblick auf die Dauer der einzelnen Sprachkurse. Die Richtlinie ließ den Projektträgern zudem vergleichsweise große Freiheiten, die Kursdauer nach den Bedarfen der Zielgruppen vor Ort festzulegen. Die Projektdauer im Quartiersmanagement betrug im Mittel 172 Tage, die Projektträger nutzten alle den vollen Zeitraum ab Antragstellung aus.

Tabelle 3.3: CARE - Projektdauer auf Maßnahmeebene

Maßnahme	Min. Projektdauer	Max. Projektdauer	Mittelwert Projektdauer
Spracherwerb	58	400	191
Quartiersmanagement	82	242	172

Quelle: Monitoring NBank

Finanzielle Umsetzung

Die Projekte der beiden CARE-Maßnahmen „Sprachkurse/Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug“ (15.35.1.1) und „Quartiersmanagement“ (15.35.3.1) wurden bereits vollständig durchgeführt. Verwaltungstechnisch vollständig abgeschlossen waren sie jedoch zum 30. Juni 2023 noch nicht. Mit 90,2 Prozent war der Großteil der bewilligten Projekte in der Maßnahme Spracherwerb abgeschlossen (55 von 61 Projekten). In der Maßnahme Quartiersmanagement konnte dagegen erst eins von elf Projekten abgeschlossen werden. Insgesamt waren damit in CARE 77,78 Prozent der bewilligten Projekte zum 30. Juni 2023 abgeschlossen.

Tabelle 3.4: CARE - bewilligte, abgeschlossene, nicht abgeschlossene Projekte

Projekte	bewilligt	abgeschlossen	n. abgeschlossen	Anteil abgeschlossen
Spracherwerb	61	55	6	90,16%
Quartiersmanagement	11	1	10	9,09%
Gesamt	72	56	16	77,78%

Quelle: Monitoring NBank

Die CARE-Auszahlungen haben erst im Jahr 2023 eingesetzt, da die CARE-Änderung des OP erst im Oktober 2022 genehmigt wurde. Beide CARE-Maßnahmen wiesen zum 30. Juni 2023 noch niedrige Auszahlungsstände auf. Bezogen auf die Bewilligungssummen waren in der Maßnahme „Sprachkurse“ 34,72 Prozent, in der Maßnahme „Quartiersmanagement“ 59,20 Prozent ausgezahlt. Da in beiden Maßnahmen die Budgets bewilligungsseitig nicht ausgeschöpft wurden, liegen die Auszahlungsstände bezogen auf das Gesamtbudget deutlich niedriger: Die Maßnahme „Quartiersmanagement“ liegt bei 12,3 Prozent und die Maßnahme „Sprachkurse/Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug“ (15.35.1.1) bei 22,6 Prozent (s. Tabelle 4.5).

Tabelle 3.5: CARE - Auszahlungen, Budget, Auszahlungsrest und Auszahlungsstand

Maßnahme	Finanzplan OPV. 11	Bewilligungen	Auszahlungen	Auszahlungs- stand (Auszah- lungen/Bewilli- gungen)	Auszah- lungsstand (Auszahlun- gen/Plan
15.35.1.1	9.250.000,00	6.030.471,20	2.093.861,69	34,72%	22,64%
15.35.3.1	2.180.000,00	453.846,91	268.688,63	59,20%	12,33%
Gesamt	11.430.000,00	6.484.318,11	2.362.550,32	36,43%	20,67%

Quelle: Monitoring NBank

3.3.3 Auswertung der Projektbeschreibungen, Berichtsunterlagen und vertiefenden Interviews

Inhaltliche Schwerpunkte der Aktivitäten

Im Zentrum der **Sprachkurse** stand – wie in der Richtlinie vorgesehen - der Sprachunterricht der deutschen Sprache, ergänzt um sozialräumliche Orientierung. Es handelte sich um niedrigschwellige Kurse, insbesondere auch in Bezug auf den Zugang: Um Zugangshürden der neu aus der Ukraine zugewanderten Personen möglichst zu vermeiden, wurden die Einstufungstests für die Teilnehmenden kürzer gehalten als bei anderen Kursen üblich, wie eine Interviewperson erläuterte. Dies habe es den Personen der Zielgruppe erleichtert, die Entscheidung zur Kursteilnahme zu treffen. Auch für gering literarisierte Personen wurden Angebote gemacht, so gab es auch Kurse mit (lateinischer) Alphabetisierung.

Die sozialräumliche Orientierung fand, wie aus den Sachberichten sowie Interviews hervorgeht, in den Kursen dadurch ihren Ausdruck, dass der Spracherwerb mit alltäglichen Themen verknüpft wurde, wie bspw. den Themen Einkaufen, Mobilität, Wohnen, ärztliche Versorgung, Ämter und Behörden. Dabei wurden auch Exkursionen im lokalen Umfeld durchgeführt, um das theoretisch erlernte in der Praxis anzuwenden und die örtlichen (Infra-) Strukturen kennenzulernen. Zudem wurden Kenntnisse zum deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem und den notwendigen Voraussetzungen vermittelt und es fand eine Beschäftigung mit den beruflichen Kenntnissen und Interessen der Teilnehmenden statt. Daneben wurde das Thema psychische Gesundheit behandelt, indem bspw. Entspannungstechniken eingesetzt wurden und bei persönlichen Problemstellungen Unterstützung und Beratung angeboten sowie an spezielle Beratungsstellen weiterverwiesen wurde.

Die inhaltlichen Schwerpunkte in der Umsetzung der Maßnahmen in UKR-CARE-**Quartiersmanagement** waren häufig durch die Ausrichtung der Projektträger und der laufenden Projekte im Programm „Gute Nachbarschaft“ bedingt. Wo z. B. ein Begegnungszentrum Teil des laufenden Projekts ist, wurde eher mit Formaten der Begegnung gearbeitet, wo Patenschaftsprogramme bereits etabliert sind, wurde daran angeknüpft. Dies entspricht auch der Ausrichtung der Förderung auf eine Bewältigung von Mehrbedarfen in laufenden Projekten.

Lediglich die Projekte, die in Trägerschaft der Kommunen durchgeführt wurden, wiesen tendenziell etwas geringere Bezugspunkte zu den laufenden Projekten im Programm „Gute Nachbarschaft“ auf.

Beratungs- und Begleitungsangebote bildeten häufig den Kern der Projekte, nach Einschätzung der Interviewten waren aber auch Begegnungs- und Treffmöglichkeiten wichtig, um niedrigschwellige Anlaufstellen zu schaffen. Aktivierende Angebote und Netzwerkarbeit sowie Arbeit mit Ehrenamtlichen wurden in unterschiedlichem Umfang ergänzend umgesetzt. Gefördert wurden überwiegend reguläre Personalstellen. In den meisten Fällen wurde lediglich eine Person eingestellt bzw. die Stundenanzahl aufgestockt. In einigen Fällen wurde die Zuwendung (zusätzlich) auch eingesetzt, um Honorare für Künstler und Künstler oder Ehrenamtliche zu finanzieren.

Beispiel Samtgemeinde Weser-Aue: Integration von Geflüchteten aus der Ukraine in ländliche Nachbarschaft

Im Programm „Gute Nachbarschaft“ erhält die Samtgemeinde eine Förderung für das Projekte „GemeinWesen Liebenau“. Der Flecken Liebenau mit ehemals militärisch genutztem, günstigem Wohnraum hat einen hohen ausländischen Bevölkerungsanteil. Es sind insbesondere Rumänen und Bulgaren, die in der Umgebung bei großen Unternehmen arbeiten und vor Ort unter teilweise sehr schlechten Bedingungen wohnen. Ziel des Projekts ist es, die Wohnverhältnisse zu ändern und ein gutes Zusammenleben zu erreichen. Daneben erhält die Samtgemeinde eine Förderung aus dem Programm EHAP (Europäischer Hilfsfonds für am stärksten benachteiligte Personen), über die eine Beratungsstelle finanziert wird.

Die Samtgemeinde brachte die ihr zugewiesenen Geflüchteten aus der Ukraine in einzelnen Wohnungen unter, eine Betreuung wurde durch Ehrenamtliche geleistet. Mit den bewilligten Mitteln aus UKR-CARE-Quartiersmanagement wurde die Stelle der Projektmitarbeiterin von EHAP um sieben Stunden aufgestockt, damit sie die Unterstützung der Geflüchteten aus der Ukraine durch Ehrenamtliche koordinieren kann. Außerdem wurden Honorare für die Ehrenamtlichen gezahlt, die wöchentlich drei bis fünf Stunden im Einsatz waren. Die Hilfe für die Geflüchteten wurde durch die Koordination abhängig von den Bedarfen organisiert und durch ihre langjährige Erfahrung unterstützt. So wurde die Qualität der Unterstützung sichergestellt. Außerdem wurden Veranstaltungen zur Vernetzung der Geflüchteten untereinander durchgeführt, z. B. ein Sommerfest oder eine Veranstaltung zum Internationalen Frauentag.

Förderliche und hemmende Faktoren bei der Umsetzung

Bei der Konzeption und Antragstellung waren die kurzen Zeiträume und Fristen für die Projektträger des Quartiersmanagements sowie der Sprachkurse eine Herausforderung. Während für die Sprachkursförderung nicht bekannt ist, ob dies potenzielle Kursträger von einer Antragstellung abgehalten hat, so wurde für das Quartiersmanagement berichtet, dass einige Träger in Abwägung von Aufwand für die Antragstellung und kurzer Laufzeit der Förderung trotz

vorhandenem Bedarf keinen Antrag stellten. Entsprechend ist die Anzahl der Projekte im Vergleich zu den möglichen Antragstellern und damit auch die Ausschöpfung der verfügbaren Fördermittel beim Quartiersmanagement relativ gering. Eine fachliche Beratung der Antragstellenden, wie sie teilweise im Programm „Gute Nachbarschaft“ angeboten wird, war aufgrund mangelnder Ressourcen bei der LAG nicht möglich. Antragstellende im Sprachkursprogramm hätten eine fachliche Beratung aufgrund der vorhandenen Erfahrungen mit inhaltlich ähnlich ausgestalteten, bekannten Sprachförderprogrammen der Landesförderung kaum benötigt, so wurde in den Interviews berichtet. Hoher Beratungsbedarf der Träger habe hingegen bezüglich der Besonderheiten der ESF-Administration bestanden. Dieser habe über die Beratung bei der NBank gedeckt werden können. Da der Bedarf für die Sprachkurse groß gewesen sei, seien die Kurse von den Einrichtungen der Erwachsenenbildung mit „offenen Armen“ angenommen worden.

Für die Umsetzungsqualität sei die Vorerfahrung der Träger mit Sprachkursen für Geflüchtete förderlich gewesen. Zwar habe es, so wurde in einem der Interviews erläutert, Kritik von Trägern am – als umfangreich empfundenen – Verwaltungsaufwand gegeben, der im Zuge der Abwicklung über den ESF entstünde. Die Kritik an der mit dem ESF verbundenen administratorischen Abwicklung habe nach Einschätzung aus den Interviews allerdings nicht zu einer zurückhaltenden Antragstellung seitens der Träger geführt. Positiv hervorgehoben wurde, dass eine 100-prozentige Förderung möglich war, da dies bedeutete, dass weder Landesmittel nötig waren, noch Träger Eigenmittel beibringen mussten. Letzteres sei in dem Bereich der Sprachkurse für Geflüchtete kaum möglich, da die Träger nicht kommerziell ausgerichtet seien, sondern ihre Angebote als Teil eines gesellschaftlichen bzw. eigentlich staatlichen Bildungsauftrag sähen. Eigenmittel könnten daher von diesen kaum aufgebracht werden.

Großen Einfluss hatte im Quartiersmanagement nach Angaben der Interviewten auch der kurze Umsetzungszeitraum, der in den meisten Projekten nur ein halbes Jahr betragen hat. Weiterhin mussten die Träger, um zügig mit der Umsetzung zu beginnen, selbst in Vorleistung gehen, was insbesondere für die kleineren Vereine problematisch sein kann.

Die Suche nach geeignetem Personal für die Umsetzung der Projekte beschränkte sich aufgrund des kurzen Umsetzungszeitraums in vielen Projekten auf bereits (in Teilzeit) beschäftigte Mitarbeitende oder Ehrenamtliche. So war sie nach Angaben der Interviewten aus den Projekten zumindest für die letztendlich bewilligten Projekte keine bedeutende Hürde. Förderlich waren in diesem Zusammenhang zudem bereits bestehende lokale Netzwerke und die Erfahrungen in der Arbeit mit Geflüchteten. Eher hemmend war aus Sicht eines Interviewpartners hingegen die Notwendigkeit, mit Ehrenamtlichen Honorarverträge abzuschließen, statt ihnen eine geringfügige Beschäftigung anbieten zu können. Dies bedeute einen wesentlich höheren Aufwand für die Ehrenamtlichen. Die Personalgewinnung stellte auch im Sprachkursprogramm eine Herausforderung dar: Es sei, wie auch in anderen Programmen zur Sprachkursförderung, immer schwierig, kurzfristig Lehrkräfte finden, die sofort und im Idealfall in Vollzeit die Lehrtätigkeit anfangen könnten.

3.3.4 Ergebnisse und Wirkungen Sprachkurse

Hinsichtlich des **Outputs** liegen für 60 der 61 Vorhaben Angaben zur Anzahl der Teilnehmenden an den Sprachkursen vor.³⁰ Demnach nahmen insgesamt 4.959 Personen teil (CCO 01), wovon 122 Personen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren waren (CCO 02). Damit konnten, so die Aussagen in den Interviews, die geplanten Teilnehmendenzahlen mit nur geringen Abweichungen realisiert werden.³¹ Der Frauenanteil bei den über 18-Jährigen betrug 70 Prozent und bei den unter 18-Jährigen 54 Prozent. Der höhere Frauenanteil bei den über 18-Jährigen korrespondiert mit dem höheren Frauenanteil unter den erwachsenen Geflüchteten aus der Ukraine, der, wie in Kapitel 4.1 gezeigt wurde, bei etwa 70 Prozent liegt. Es ist demnach gelungen, mit den Kursen Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe zu erreichen – und dies trotz des hohen Anteils geflüchteter Frauen, die sich allein um ihre (kleinen) Kinder kümmern (s. Kapitel 4.1).

Laut Angaben aus den Interviews wurden in den 61 Projekten insgesamt 285 Sprachkurse durchgeführt, was bei 61 Vorhaben im Durchschnitt einer Anzahl von fünf Sprachkursen je Vorhaben entspricht. Im Durchschnitt nahmen 81 Teilnehmende je Vorhaben teil, was bei 285 Kursen durchschnittlich 17 Teilnehmende je Kurs bedeuten würde. Anhand der Monitoringdaten lässt sich erkennen, dass die Anzahl Teilnehmender in den Projekten zwischen Null³² und 365 variierte. Es liegen keine Angaben dazu vor, wie viele Kurse in den einzelnen Vorhaben durchgeführt wurden, so dass auch keine Aussagen dazu möglich sind, wie groß die Kursgruppen tatsächlich waren.

Hinsichtlich des erzielten Outputs wurde in den Interviews die Einschätzung gegeben, dass es in hohem Maße gelungen sei, das Ziel, einer großen Anzahl Geflüchteter aus der Ukraine einen schnellen, niedrigschwelligen Zugang zu Sprachkursen zu ermöglichen, erreicht werden konnte. Der Bedarf an Sprachkursen sei in kürzester Zeit stark angestiegen und habe über das vorhandene Landessprachkursprogramm nicht gedeckt werden können. Zwar erhielten die Geflüchteten aus der Ukraine die Zugangsvoraussetzung für Integrationskurse schneller als Geflüchtete aus anderen Herkunftsländern, doch zum einen seien Integrationskursplätze nicht in ausreichender Zahl vorhanden gewesen. Zum anderen seien die Integrationskurse nicht immer das passende Angebot für neu zugewanderte Geflüchtete, zumal wenn – wie bei vielen Geflüchteten aus der Ukraine – die Bleibeabsichten noch unklar sind. Es sei mitunter eine Hürde, sich kurz nach der Ankunft in Deutschland direkt auf einen Integrationskurs mit 700 Stunden zu verpflichten. Dazu kämen ganz praktische Hürden, wie bspw., die – im Integrationskurs i. d. R. in Vollzeit zu erbringende – Kursteilnahme mit Kinderbetreuungsverpflichtungen in Einklang zu bringen. Die UKR-CARE-Sprachkurse hingegen seien durch die kürzeren Kursdauern, flexibleren Zeiten und einen niedrigschwelligen, schnellen Zugang³³ als erstes Sprachkursangebot

³⁰ Da im dem Bericht zugrundeliegenden Datenstand des Monitorings (30. Juni 2023) keine Daten zu den teilnehmendenbezogenen Indikatoren enthalten waren, wurde hier abweichend der Datenstand 14. November 2023 zugrunde gelegt.

³¹ Die im OP genannten Zielwerte für die Investitionspriorität wurden jedoch nicht erreicht (CCO1: 16.000 unterstützte Personen, worunter CCO 02: 630 unterstützte unter 18-Jährige erreicht werden sollten).

³² Hierbei handelt es sich um ein Vorhaben, das auf dem Sprachniveau A2 ansetzen sollte. Denkbar ist, dass für dieses Sprachlevel nicht ausreichend Teilnehmende gefunden werden konnten.

³³ So seien bspw. kürzere bzw. weniger umfangreiche Einstufungstests durchgeführt worden als in anderen Kursprogrammen üblich.

besser geeignet gewesen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass die Kurse von den Geflüchteten sehr gut angenommen wurden.

Wichtig für die erfolgreiche Umsetzung der Sprachkurse sei gewesen, dass es gelungen sei, dass die Kurse bereits kurz nach der Einreise begonnen werden konnten. Dies habe dazu beigetragen, dass die Geflüchteten in der neuen Umgebung schnell (wieder) eine (Tages-) Struktur bekamen und Lerngewohnheiten ohne längere Unterbrechung fortgeführt werden konnten.

Förderliche Rahmenbedingungen, die den Maßnahmenerfolg begünstigt hätten, liegen, so die Interviewten, nicht zuletzt darin, dass mit den Kursen auf die Erfahrungen des Landes mit Kursen für Geflüchtete, die es seit 2015 gab, aufgebaut werden konnten. Nicht nur die Fördermittelgeber, sondern auch die Trägerlandschaft hatten bereits Erfahrungen mit der Konzeption bzw. Durchführung von Sprachkursen für die Zielgruppe der Geflüchteten gesammelt. Die Umsetzung habe auf ein ‚funktionierendes System‘ aufsetzen können. Im Vergleich zu den Landesprogrammen seien zudem Verbesserungen in der Ausrichtung der Kurse vorgenommen worden, wie die Interviewpersonen übereinstimmend berichteten. Neben dem bereits dargestellten niedrigschwelligem Zugang habe die flexible Gestaltung der Kurse dazu beigetragen, dass den Bedarfen der Geflüchteten entsprochen werden konnte, sei es hinsichtlich der Kursdauer,³⁴ der Gestaltung der Kurszeiten³⁵ oder des Angebots der Kinderbetreuung und der sozialpädagogischen Betreuung³⁶. Auch hinsichtlich der Teilnehmendenzahl, die mit 15 Teilnehmenden unter der Mindestanzahl der früheren Landesprogramme gelegen habe, wurde berichtet, dass dies sich positiv auf die Kurse ausgewirkt habe – sowohl was das Zustandekommen von Kursen bspw. im ländlichen Raum betreffe, als auch, was die Lernbedingungen in den Kursen angehe. Positiv hervorgehoben wurde darüber hinaus, dass es bei der Herkunft der Teilnehmenden im Einzelfall Ausnahmen geben konnte – auch dies habe das Zustandekommen von Kursen im ländlichen Raum erleichtert, wenn offene Kursplätze mit Geflüchteten anderer Herkunftsländer „befüllt“ werden konnten.

Dass das Angebot in der gewünschten Größenordnung umgesetzt werden konnte, sei nicht zuletzt auch dadurch begünstigt worden, dass die Anforderung an die Qualifikation der Lehrkräfte den Anforderungen der Landessprachkursprogramme entsprach – und nicht denen der BAMF-Sprachkurse. Denn somit konnten über das niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz zugelassene Einrichtungen der Erwachsenenbildung als Träger fungieren und ihre Lehrkräfte einsetzen.³⁷

Nach Einschätzung der Interviewpersonen wurde **das Ziel, nachfolgende Integrationsschritte zu erleichtern**, über die Kurse erreicht. Nicht zuletzt durch die Kombination von Spracherwerb mit sozialräumlicher Orientierung habe die

³⁴ Wie oben beschrieben, sei es den Wünschen der Geflüchteten entgegengekommen, zunächst einen Kurs mit einer vergleichsweise geringen Kursdauer von bspw. drei Monaten, zu besuchen, um dann im Anschluss ggf. an einem Integrationskurs teilzunehmen.

³⁵ Diese seien bspw. an die Schulzeiten der Kinder angepasst worden, auch habe es Kurse gegeben, die berufsbegleitend nach Feierabend mit einem überschaubaren Wochenstundenvolumen besucht werden konnten.

³⁶ Positiv hervorgehoben wurde, dass die Ausgaben für Kinderbetreuung und sozialpädagogischer Betreuung nicht auf einen Maximalbetrag gedeckelt wurden. Dadurch habe auch in Kursen mit überdurchschnittlich hohem Bedarf an diesen flankierenden Angeboten dieser gedeckt werden können.

³⁷ Die Anforderungen an die Qualifikation der Lehrkräfte im BAMF-Integrationskursprogramm seien noch höher, was darin resultiere, dass es extrem schwierig sei, ausreichend Lehrkräfte für die Integrationskurse zu gewinnen.

Kursteilnahme den Geförderten die Bewältigung des Alltags in Deutschland erleichtern können und sei der Übergang in andere Förder- oder Bildungsangebote vorbereitet worden. Die Kurse seien zudem häufig eine Vorbereitung auf die BAMF-Integrationskurse gewesen. Über die Kurse habe **eine Grundlage für die weitere berufliche und gesellschaftliche Integration der Teilnehmenden gelegt werden können.**

Diese positive Einschätzung der Wirkungen der Sprachkurse beruht primär auf subjektiven Beobachtungen und Einschätzungen der Interviewpersonen; sie lässt sich anhand der Literatur jedoch untermauern, da die Bedeutung der Sprache als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe insbesondere für Menschen in prekären Lebensumständen in der Forschung gut belegt ist. Für eine Studie von Bernhard et al. (2021) etwa wurden Geflüchtete, die in den Jahren 2013 bis 2016 nach Deutschland kamen, befragt. Es konnte gezeigt werden, dass der Besuch eines Sprachkurses trotz unterschiedlicher auftretender Schwierigkeiten die Deutschkenntnisse von Geflüchteten verbessert und die Sprachkompetenz umso besser ist, je kürzer die Wartezeit auf den Beginn eines Kurses ausfällt. Darüber hinaus gehe die Bedeutung von Sprachkursen für die Zielgruppe der Geflüchteten „deutlich über die schulische Sprachvermittlung hinaus“: Denn die Sprachkurse strukturierten die erste Lebensphase in Deutschland, indem sie den Tagesablauf gliederten, Kontaktmöglichkeiten außerhalb der Unterkunft und „einen der seltenen Berührungspunkte mit der deutschen Sprache und mit deutschsprechenden Menschen“ schafften. Zudem seien aufeinander aufbauende Kurse und Prüfungen entscheidend für den Zugang zu Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten (ebd.). Beim Spracherwerb stehen Geflüchtete und darunter insbesondere Menschen mit spezifischen Lernhindernissen (bspw. Mütter kleiner Kinder, Analphabeten oder Menschen mit Behinderungen) lt. Bernhard et al. vor strukturellen Hindernissen, „wie beispielsweise beim Zugang zu zeitnahen, auf die jeweiligen Lernbedarfe zugeschnittenen Sprachkursen“ (ebd.). Zwar unterscheiden sich die Geflüchteten aus der Ukraine in sozio-kultureller Hinsicht von den Geflüchteten der Jahre um 2015, die für die o. g. Studie befragt wurden. So waren in den Jahren um 2015 unter den Geflüchteten vorrangig Männer (im Jahr 2015 etwa wurden 69,2 Prozent der Asylersuchen von Männern gestellt, siehe BAMF 2016), wohingegen die ukrainischen Geflüchteten in der Mehrzahl Frauen sind (siehe Kapitel 4.1). Auch hinsichtlich der Bleibeperspektive bestehen Unterschiede. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Befunde von Bernhard et al. (2021) hinsichtlich der Bedeutung von Sprachkursen für Geflüchtete auf die Situation im Jahr 2022 übertragbar waren. Darauf deuten auch die Ergebnisse einer Befragung von geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainern in Deutschland aus dem Jahr 2022 hin: Über (gute) Deutschkenntnisse verfügten die allermeisten der Befragten zum Befragungszeitpunkt (noch) nicht: 80 Prozent gaben an, dass sie über keine oder eher schlechte Deutschkenntnisse verfügten. Lediglich die Hälfte der Befragten besuchte zum Befragungszeitpunkt einen Deutschkurs oder hatte ihn bereits abgeschlossen (Brücker et al. 2022). Gleichzeitig wurde von den Befragten, die angaben, mindestens einen Unterstützungs- oder Beratungsbedarf zu haben, Unterstützung beim Deutschlernen am häufigsten genannt (ebd.). Dies kann so gedeutet werden, dass eine hohe Motivation zum Deutschlernen vorhanden ist, aber nicht immer entsprechende bzw. bedarfsgerechte Sprachkursangebote vorhanden oder bekannt sind. Zwar beziehen sich diese Befunde auf die Situation in Deutschland insgesamt, doch angesichts von durchschnittlichen Wartezeiten auf einen Integrationskurs in Niedersachsen von 1,7

Monaten (Dauer von Berechtigung bis Kursbeginn, Stand August 2022) (Stangl 2022) kann angenommen werden, dass der Bedarf an grundlegenden, zielgruppenspezifischen Sprachkursen (bspw. in Teilzeit und mit Kinderbetreuung) zum Zeitpunkt der Konzeption und Durchführung der CARE-Sprachkurse hoch war und dass mit der bedarfsgerechten Ausgestaltung der Sprachkurse zur gesellschaftlichen Teilhabe beigetragen werden konnte.

Als ein weiterer Aspekt, der die gesellschaftliche Teilhabe der Geflüchteten aus der Ukraine begünstige, wurde in den Interviews die Beobachtung geäußert, dass es der deutschen Mehrheitsgesellschaft leichter falle, die Ukrainerinnen und Ukrainer, die als kulturell ähnlich empfunden würden, aufzunehmen, als die größeren Geflüchtetenengruppen – mehrheitlich aus muslimisch geprägten Gebieten – der vergangenen Jahre. Dies spricht den Aspekt an, dass gesellschaftliche Integration ein wechselseitiger Prozess ist und nicht eine reine ‚Bringschuld‘ von Einwandernden. Inwiefern die deutsche Mehrheitsgesellschaft tatsächlich die Integration – auch im Vergleich zu anderen Herkunftsgruppen – erleichtert, kann an dieser Stelle jedoch nicht weitergehend eingeschätzt bzw. belegt werden.

Neben den beschriebenen Ergebnissen und Wirkungen, die der Intention des Programms entsprechen, wurde in den Interviews ein weiterer Aspekt erwähnt, der vielmehr als nicht intendierter Nebeneffekt der Förderung gelten muss. So habe die Förderung eine Entwicklung weiter verfestigt, die sich unter anderem aufgrund der erleichterten Aufenthaltsbedingungen für Ukrainierinnen und Ukrainer im Vergleich zu Geflüchteten anderer Herkunftsländer ergeben habe. Dadurch habe sich eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ unter den Geflüchteten entwickelt. Angesichts des zusätzlichen Angebots durch UKR CARE, das sich – bis auf wenige einzelne Ausnahmefälle – ausschließlich an Personen aus der Ukraine richtet, hätten diese einen deutlich schnelleren Zugang zu Sprachkursen und könnten buchstäblich „an der Schlange vorbei laufen“, während Geflüchtete aus anderen Weltregionen lange Wartezeiten in Kauf nehmen müssten. Diese Entwicklung werde zwar nicht allein durch die UKR CARE-Kurse begründet, aber weiter gestützt. Darin sähen nicht zuletzt die Sprachkursträger sozialen Brennstoff.

Wie die Interviews zeigten, hat die UKR-CARE-Sprachkursförderung es ermöglicht, die seit 2015 aus Landesmitteln umgesetzte Sprachkursförderung für Geflüchtete in einigen Punkten weiterzuentwickeln bzw. Neuerungen zu erproben. Mehrere dieser Neuerungen hätten sich bewährt und seien in einem neuen Landesprogramm, welches in inhaltlicher Sicht als Nachfolgeprogramm gelten könne, übernommen worden. So sei dort die über UKR-CARE erprobte Flexibilisierung der Kurskonzeption, der Vereinfachung der Zugangsvoraussetzungen und die Ermöglichung kürzerer Kursdauern übernommen worden. Auch die Mindestteilnehmendenzahl sei gegenüber früheren Landesprogrammen abgesenkt worden, weil sich die geringere Kursgröße in den CARE-Kursen bewährt habe und pädagogisch sinnvoll sei.

3.3.5 Ergebnisse und Wirkungen Quartiersmanagement

Die Ansätze der mit der Förderung umgesetzten Projekte waren vielfältig, entsprechend unterscheidet sich auch der erzielbare **Output** bzw. die mögliche

Teilnehmendenzahl³⁸. Einige Projektträger haben in ihren Berichten Angaben zur Anzahl der Teilnehmenden der verschiedenen Angebote gemacht. Aus diesen ist ablesbar, dass die Beratungsangebote im Vergleich von der größten Anzahl an Personen wahrgenommen wurden. Die Begegnungsangebote wurden – sofern vorhanden – von etwas weniger Personen besucht. Workshops und aktivierende Angebote erreichten nur einen kleineren Teil der Geflüchteten. Die Zahl der intensiv eingebundenen Ehrenamtlichen lag bei den Projekten, für die Informationen dazu vorhanden sind, im einstelligen Bereich.

Zur Wahrnehmung der Angebote durch unterschiedliche Zielgruppen werden häufig keine genaueren Angaben gemacht. Einige Projektträger berichten jedoch von Angeboten, die sich speziell an Frauen mit ihren Kindern richten, sowie von Angeboten, die auf Interessen und Bedürfnisse von Jugendlichen ausgerichtet sind. Die Nachbarschaft bzw. (Stadtteil-)Öffentlichkeit wurde in wenigen Projekten konkret adressiert. Für ein Projekt wurde die Reichweite der Öffentlichkeitsarbeit über verschiedene Kanäle ausgewertet und positiv bewertet. Einige weitere Projekte geben an, dass die sozialen Einrichtungen im Sozialraum gegenseitig an Veranstaltungen teilgenommen bzw. diese unterstützt haben.

Den Angaben aus Interviews und Sachberichten zufolge entsprach die Anzahl der Teilnehmenden überwiegend den Erwartungen und bei Antragstellung skizzierten Mehrbedarfen. Für einzelne Projekte wird geschildert, dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten sehr stark ausgelastet wurden und eine „Sogwirkung“ über das Projektgebiet hinaus festzustellen war. Ein Interviewpartner weist darauf hin, dass auch Akteure außerhalb des Sozialraums Geflüchtete an die Projekte verwiesen haben. In den Fällen, in denen eher voraussetzungsreichere, aktivierende Angebote auf weniger Resonanz stießen, wurde im Projektverlauf umgesteuert und letztendlich ein anderes Angebot gemacht.

Dies verweist auf einen von den Interviewten benannten, wichtigen hemmenden Faktor für die Wahrnehmung der Angebote durch die Zielgruppen. Die Geflüchteten aus der Ukraine werden als eher zurückhaltend und auf ihre Peer Group bezogen beschrieben, was auch auf unklare Perspektiven für die Rückkehr in die Ukraine zurückgeführt wird. Hinzu kommt insbesondere im ländlichen Raum auch der Wunsch nach einem Wechsel des Wohnorts innerhalb Deutschlands. Dies führt mitunter zu einer geringeren Bereitschaft, sich lokal beraten zu lassen und zu vernetzen. Im Fall der Einbindung Ehrenamtlicher kann eine hohe Fluktuation und geringe Eigeninitiative der Geflüchteten zu Frustration führen.

Demgegenüber wurde als besonders förderlich hervorgehoben, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter über russische oder ukrainische Sprachkenntnisse verfügt und entsprechend schneller und direkter mit den Geflüchteten kommunizieren kann. In einigen Fällen waren die Mitarbeitenden zudem selbst erst vor kurzem eingewandert und konnten so auch einen leichteren Zugang zu lokalen Netzwerken Geflüchteter erreichen. Daneben betonten einige Interviewten auch, dass die lokale Vernetzung mit anderen, in der Geflüchtetenhilfe aktiven Einrichtungen im Gemeinwesen die Wahrnehmung der Angebote positiv beeinflusst hat.

³⁸ Der Indikator CCO1 wurde für die Maßnahme Quartiersmanagement nicht erhoben.

Durch die Teilnahme an den Angeboten bzw. währenddessen stellen sich jeweils verschiedene **Ergebnisse** ein, wie z. B. ein erleichterter Umgang mit Behörden, der Kontakt zu anderen Geflüchteten, Erfahrung von Selbstwirksamkeit durch eigenes Engagement oder die Begleitung durch (geschulte) Ehrenamtliche.

Für die darüber zu erreichenden Ziele, die sich im Kontext von UKR-CARE Quartiersmanagement aus den Zielen der Gemeinwesenarbeit (LAG 2022b) ableiten lassen, kann analytisch eine individuelle bzw. auf die Gruppe der Geflüchteten bezogene Ebene von der Bezugsgröße des Gemeinwesens im jeweiligen Projekt unterschieden werden. Das angestrebte Ergebnis ist einerseits ein Empowerment und die Befähigung zu einer selbständigen Lebensführung, andererseits eine Stärkung der Kooperationen vor Ort und die Prävention bzw. der Abbau von Konfliktpotenzialen im Sozialraum. Praktisch sind diese beiden Ebenen stark miteinander verwoben.

Empowerment und Befähigung zu selbständiger Lebensführung (Ergebnisse auf individueller Ebene)

Erfolge bei der Erreichung dieses Ziels werden von den Interviewten und in den Projektberichten anhand der erfolgreichen Vermittlung von Wohnraum und Arbeitsplätzen einerseits und eines wachsenden Engagements der Geflüchteten im Gemeinwesen andererseits bewertet. Die verschiedenen Formen der Gemeinwesenarbeit haben dabei auf unterschiedliche Art und Weise einen Beitrag geleistet:

- **Beratung** wurde in den Projekten sowohl individuell als auch in offenen (Gruppen-)sprechstunden, durch Haupt- und Ehrenamtliche angeboten. In den meisten Fällen erfolgte sie vor Ort in einer sozialen Einrichtung, teilweise wurde dies kombiniert mit aufsuchender Beratung (z. B. in Gemeinschaftsunterkünften) oder erfolgte niedrigschwellig im Rahmen eines Begegnungsangebots. Die Themen umfassten alle Bereiche des Alltags, von Kontakten zu Behörden über Schul- und Kitaplätze bis hin zur Gesundheitsversorgung und Wohnungssuche. Die individuelle Beratung wurde in den Projekten flankiert durch allgemeine Informationsangebote, etwa zu den Angeboten eines Jugendzentrums. Dabei konnten viele der Projektträger auf ihre weiteren eigenen Angebote bzw. die Angebote im Bereich von anderen Trägern im Sozialraum verweisen. Im Ergebnis wurden den Geflüchteten Hilfestellungen im Umgang mit verschiedenen Problemen geleistet. Die Angebote wurden nach Angaben aus den Sachberichten und Interviews gut angenommen und unterstützten bzw. beschleunigten Bearbeitungsvorgänge bei Behörden und anderen Institutionen. Auf diese Weise wurden u. a. Wohnungen und Arbeitsplätze als Grundlage für ein eigenständiges Leben in Deutschland vermittelt. Die Beratung erleichterte den Geflüchteten die Wahrnehmung bereits vorhandener weiterer Hilfsangebote und befähigte sie auch zu einem eigenständigeren Umgang mit Behörden, Vermietern oder Arbeitgebern. Dies zeigt sich auch daran, dass einzelne Geflüchtete sich auf dieser Grundlage nun selbst ehrenamtlich engagieren und ihre Erfahrungen weitergeben.

- **Begegnungsräume und Treffpunkte** wurden in den Projekten teilweise themenunspezifisch eröffnet, teilweise mit stärkerem Bezug zu Beratung. In einigen Projekten wurden dazu auch Partner aus dem Sozialraum einbezogen. Auf diesem Weg wurde (neben der Möglichkeit für Beratung) eine gute Einbindung in lokale Netzwerke erreicht und sozialräumliche Ressourcen werden für die Geflüchteten zugänglich. Von Bedeutung sind aber auch die Netzwerke der Geflüchteten untereinander, die durch Begegnungsangebote gestärkt wurden. Die Geflüchteten wurden auf diese Weise dahingehend unterstützt, sich auch gegenseitig Hilfe zu leisten.
- Aus den offenen Treffen heraus entstanden teilweise Projektideen, die durch die Geflüchteten selbst umgesetzt wurden. Im Sinne des GWA-Qualitätsmerkmals „Interessen der Menschen stehen im Zentrum“ wurde so angestrebt, durch die gemeinsame Planung von Festen, das Angebot eines Fotokurses und weitere gemeinsame Freizeitaktivitäten Selbstbewusstsein und Selbstwirksamkeit der Geflüchteten zu stärken. Weitere Angebote wurden durch die Projektträger direkt **aktivierend** konzipiert, beispielsweise Workshops zu den Möglichkeiten ehrenamtlichen Engagements, zu PC-Nutzung oder die Mitarbeit in einer Fahrradwerkstatt. In einem Projekt konnte auch ein Sprachkurs angeboten werden. Einige Projektträger weisen darauf hin, dass insbesondere Angebote aus den Bereichen Kunst und Sport auch eine wichtige Funktion für den Umgang mit starken psychischen Belastungen hatten.
- Die Unterstützung der Geflüchteten erfolgte in einigen Fällen nicht direkt durch die hauptamtlichen Mitarbeitenden der Projekte. Hier war es erst durch Vermittlungstätigkeiten und auch die Begleitung der **Ehrenamtlichen** (z. B. Checklisten, gemeinsame Klärung von Fragen) möglich, eine hohe Qualität zu erreichen.

Stärkung lokaler Netzwerke und Abbau von Konfliktpotenzial (Ergebnisse auf Gemeinwesenebene)

Bei der Bewertung der Erreichung dieses Ziels verweisen die Interviewten häufig auf die kurze Projektdauer und die Notwendigkeit für eine Kontinuität der Arbeit, gleichwohl sind Ansätze erkennbar.

Beratungsangebote stärken die Geflüchteten sowie damit auch ihr Verständnis und ggf. ihr Engagement für das Gemeinwesen. So argumentiert ein Projektträger, dass durch die intensive Beratung und Information eher Möglichkeiten wie ein Jugendzentrum wahrgenommen werden und so Konflikte durch Freizeitgestaltung etc. gar nicht erst entstehen. Die gemeinsame Vorbereitung von Veranstaltungen durch mehrere Vereine und soziale Einrichtungen hat in einem Projekt den Austausch und das Netzwerk weiter gestärkt. Durch Veranstaltungen für Geflüchtete und andere Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere, z. B. zum gemeinsamen Kochen, konnte nach Angaben der Projektträger das nachbarschaftliche Zusammenleben gestärkt werden. In anderen Projekten wurden Konflikte mit russischsprachiger Bevölkerung gemeinsam bearbeitet. Von Bedeutung für die Arbeit vor Ort ist auch, dass sich durch die Arbeit in den Projekten Initiativen der Geflüchteten entwickelt haben und einige für ein Engagement gewonnen werden konnten. In den Projekten brachten sich auch

Ehrenamtliche ein. Auch sie konnten durch ihr Engagement Selbstwirksamkeit erfahren und partizipieren.

Insgesamt begünstigte die Beschäftigung ukrainisch- oder russischsprachiger Menschen in den Projekten eine nachhaltige Kontaktaufnahme zu der Bevölkerungsgruppe, mit der in den „Gute Nachbarschaft“-Projekten (bei entsprechender Ausstattung mit Ressourcen) auch weitergearbeitet werden kann.

Einen besonderen Akzent im Hinblick auf dieses Ergebnis setzte das Projekt in Cuxhaven. Unter der Beteiligung Geflüchteter entstanden Kunstwerke, die langfristig in den Räumen der Gemeinwesenarbeit präsent sind und als sozialpädagogisches Instrument genutzt werden sollen. So soll ein Bewusstsein und eine Sensibilität für das Thema in der gesamten Bevölkerung des Stadtteils erreicht werden.

Umfang der Wirkungen

Der Beitrag der Projekte zu Integration und Teilhabe kann abschließend erst über einen längeren Zeitraum bewertet werden. Gleichwohl lässt sich das Wirkungspotenzial von Gemeinwesenarbeit hinsichtlich dieses Ziels einschätzen. Gemeinwesenarbeit setzt bei den Interessen der Menschen innerhalb des Gemeinwesens an, die in ihrer Handlungsfähigkeit und Selbstorganisation gestärkt werden sollen. Ziel ist die Verbesserung der materiellen, infrastrukturellen und immateriellen Bedingungen. Die sozialräumlichen Ressourcen und Netzwerke werden dazu identifiziert und aktiviert. Innerhalb dieses Rahmens wird auch mit Geflüchteten gearbeitet bzw. im Sinne des Programms an „guter Nachbarschaft“ gearbeitet. Gemeinwesenarbeit bietet damit „Kristallisationsorte der Begegnungen zwischen Personen“ (Hans et al. 2019), eine Infrastruktur mit niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten und alltagspraktischen Informationen im sozialen Nahraum. Diese Infrastruktur wird auch in der Fachdebatte um „Ankunftsquartiere“ (durch Migration geprägte Stadtviertel) als wichtige Bedingung für Integration betrachtet. Das für die Arbeit notwendige Vertrauen und Netzwerk aufzubauen, benötigt jedoch Zeit und auch langfristige Perspektive. Diese konnte im Rahmen von CARE nicht geboten werden, weshalb die Stärkung bestehender Strukturen der Gemeinwesenarbeit gefördert wurde. Dieser Ansatz hat sich in vielen Fällen bewährt und konnte teilweise in die Verstetigung zusätzlicher Aktivitäten überführt werden (s. Kapitel 4.3.2). Die Evaluierung hat gezeigt, dass das Programm mitunter seine Wirkung auch über die Grenzen des Quartiers hinaus entfaltet. Auf diesen Umstand wird auch in der Literatur zu Ankunftsquartieren hingewiesen (Hans et al. 2019), Integration ist nicht nur abhängig vom direkten Wohnumfeld, sondern auch von persönlichen Netzwerken.

In den kleineren Kommunen bestand meist der Anspruch, allen aufgenommenen Geflüchteten aus der Ukraine die Möglichkeit zur Teilnahme anzubieten. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass in anderen Ortschaften in der Kommune (außerhalb des Projektgebiets „Gute Nachbarschaft“) der Integrationsprozess mit größeren Schwierigkeiten verbunden gewesen ist. Die Projektträger in größeren Kommunen setzten stärker auf Angebotsstrukturen, die aber schnell einen hohen Bekanntheitsgrad erreichten und durch eine „Sogwirkung“ über die Nachbarschaft hinaus auch eine größere Anzahl Geflüchteter

erreichten. Insgesamt sind die Projektverantwortlichen in den vertiefend untersuchten Projekten zufrieden mit der Wirkung. Es sei gelungen, die quer zu spezialisierten Einrichtungen liegende soziale Infrastruktur der Gemeinwesenarbeit auszubauen.

Die Ergebnisse der Projekte haben vor Ort einen Beitrag zur Ermöglichung gesellschaftlicher, kultureller und arbeitsmarktbezogener Teilhabe geleistet. Durch die Unterstützung beim Umgang mit Behörden, der Suche nach Wohnraum, Arbeitsplätzen oder Schulplätzen wurden einerseits Grundvoraussetzungen für Teilhabe insgesamt geschaffen, andererseits die Geflüchteten befähigt, sich selbständig mit diesen Themen auseinanderzusetzen. Durch die Entstehung von Patenschaften und auch Freundschaften, aber auch durch aktive Partizipation wurde eine gesellschaftliche Einbindung erreicht. Längerfristig kann Teilhabe gleichwohl nur erreicht werden, wenn Geflüchtete eine klare zeitliche Perspektive für ihren Aufenthalt in Deutschland haben. Auch der Erwerb von Sprachkenntnissen ist ein wichtiger Faktor.

Nicht alle Projekte waren intensiv in die bestehenden Strukturen der Gemeinwesenarbeit einbezogen (vor allem bei Trägerschaft durch die Kommune), aber alle konnten von bestehenden Netzwerken im Sozialraum profitieren. Durch die weitere Arbeit an den Netzwerken zwischen sozialen Einrichtungen und Vereinen sowie der Ehrenamtlichen konnten Beiträge zur Stärkung des Gemeinwesens geleistet werden. Durch das Engagement Geflüchteter wird auch der Zugang für weitere Geflüchtete leichter. Inwieweit auch die Prävention von Konflikten eine Wirkung erreicht hat, kann erst über einen längeren Zeitraum festgestellt werden.

In vielen Projekten ist die weitere Wirkung in dieser Hinsicht auch davon abhängig, ob eine weitere Förderung (z. B. über AMIF) erfolgen kann. Grundsätzlich ist Verstetigung durch die weiterlaufenden Projekte im Programm „Gute Nachbarschaft“ gegeben. Fehlen weitere Ressourcen, kann aber insbesondere das intensive individuelle Beratungsangebot nicht in gleichem Maß fortgesetzt werden und auch ehrenamtlich Engagierte haben teilweise signalisiert, dass sie eine Pause benötigen.

Durch die geringe Zahl der Antragsteller ist die Maßnahme UKR-CARE-Quartiersmanagement unter ihrem möglichen Wirkungspotenzial geblieben. Die Programmverantwortlichen sehen hier die kurze Laufzeit in Verbindung mit dem neuen und den Antragstellern zumeist unbekanntem Formalitäten der Antragstellung als ausschlaggebend an. Weiterentwicklungspotenziale sehen die Interviewpartner:innen insgesamt vor allem in einer Skalierung bzw. Ausweitung des Programms.

3.4 Zwischenfazit CARE

Die Mittel aus REACT-CARE wurden verwendet, um „Migrationsherausforderungen infolge der militärischen Aggression Russlands zu bewältigen“ (EFRE und ESF Niedersachsen 2022, S. 300). Umgesetzt wurden drei CARE-Maßnahmen, die im Rahmen des OP bisher nicht gefördert wurden. Dies war zum einen die Finanzierung von Amtshilfeersuchen für Unterbringungskapazitäten und

zum anderen Sprachkurse und Quartiersmanagement. Im Zentrum der Evaluierung stand die Frage, inwiefern es gelang, über die Sprachkurs- und Quartiersmanagementförderung einen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe der Geflüchteten zu leisten.

Die Aufnahme und Integration Geflüchteter stellt das Land Niedersachsen vor große Herausforderungen. Im Verlauf des Jahres 2022 kamen etwa 110.000 Personen aus der Ukraine auf der Flucht vor dem Krieg in Niedersachsen an. Die Gesamtzahl blieb danach in etwa gleich, wobei diese Zahl durch Wegzug aus Niedersachsen sowie (Neu-)Ankunft aus anderen Regionen nicht so zu verstehen ist, dass es sich dauerhaft um die gleichen 110.000 Personen handelt. Hohe Anteile von alleinerziehenden Frauen, relativ viele Kinder und Jugendliche und relativ wenige Männer charakterisieren die Zusammensetzung der Geflüchteten. Knapp die Hälfte der Geflüchteten gibt an, mittel- bis langfristig – also auch nach Kriegsende – in Deutschland bleiben zu wollen.

Die EFRE-Förderung unterstützt 1) die Erstaufnahme durch Mittel, die in Unterbringungskapazitäten fließen sowie 2) mit den Sprachkursen und dem Quartiersmanagement Maßnahmen, die auf die Integration und Teilhabe zielen.

Die EFRE-Beteiligung zur Stärkung der **Unterbringungskapazitäten** hat dazu beigetragen, die erforderlichen Möglichkeiten zur Erstaufnahme Geflüchteter zu schaffen. Ein wichtiger Effekt liegt darüber hinaus in der Entlastung der öffentlichen Haushalte (Land und Kommunen). Hinsichtlich der Integrationsperspektiven ist allerdings positiv zu werten, dass von Beginn an ein hoher Anteil der aus der Ukraine Geflüchteten privat unterkamen und die öffentlichen Unterbringungsangebote nicht wahrnehmen mussten. Die Beiträge des Mitteleinsatzes für die Unterbringungskapazitäten und für die Integration der Geflüchteten dürfte daher begrenzt sein.

Für die **Sprachkurse** zeigte sich angesichts des hohen Bedarfs ein großes Interesse seitens der umsetzenden Träger als auch der Zielgruppe der Geflüchteten. Die Sprachkursförderung konnte auf in der Arbeit mit der Zielgruppe vorerfahrene Träger aufbauen. Die zur Verfügung stehenden Mittel konnten jedoch nicht in vollem Umfang verausgabt werden. Der Auszahlungsstand lag zum Datenstand 30. Juni 2023 vor dem Hintergrund der bereits abgeschlossenen Durchführung und des Auszahlungsschlusses Ende 2023 noch deutlich zurück.

Im Mittelpunkt der Kurse stand der Spracherwerb, ergänzt durch bzw. integriert in Angebote zur sozialräumlichen Orientierung und zur Orientierung und Vorbereitung auf (Aus-) Bildung und Arbeit. Flankiert wurden die Kurse durch sozialpädagogische Angebote; begleitende Kinderbetreuung machte vielerorts die Teilnahme für (alleinerziehende) Mütter kleiner Kinder möglich. Der Zugang zu den Kursen war niedrigschwellig ausgestaltet und die Kurse waren flexibel an die örtlichen Bedarfe und Gegebenheiten angepasst. Die Befunde der Evaluation legen nahe, dass es somit gelungen ist, für die Zielgruppe, in der Mütter mit Familienverantwortung stark vertreten waren, ein für den ersten Einstieg in das Erlernen der deutschen Sprache gut geeignetes Instrument anzubieten. Anhand der empirischen Ergebnisse und der aus der Forschung bekannten Zusammenhänge zwischen Spracherwerb und Integrationserfolgen lässt sich plausibilisieren, dass das Ziel, nachfolgende Integrationsschritte zu erleichtern und

damit eine Grundlage für die weitere berufliche und gesellschaftliche Integration der Teilnehmenden zu legen, mit den Kursen erreicht werden konnte.

Die UKR-CARE-Sprachkursförderung hat es darüber hinaus ermöglicht, gegenüber der bisherigen Praxis der Sprachkursförderung für Geflüchtete aus Landesmitteln Neuerungen zu erproben. Einige dieser Neuerungen konnten sich in den CARE-Kursen bewähren und wurden inzwischen in die Landesförderung übernommen, wie die Flexibilisierung der Kurskonzeption, die Vereinfachung der Zugangsvoraussetzungen und die Ermöglichung kürzerer Kursdauern sowie geringerer Gruppengrößen.

Die Maßnahme **Quartiersmanagement** richtete sich an Träger bewilligter und laufender Projekte im Programm „Gute Nachbarschaft“. Durch den Zuzug Geflüchteter aus der Ukraine entstandenen Mehrbedarfen in der Gemeinwesenarbeit sollte mit der Förderung einer Erhöhung personeller Kapazitäten begegnet werden. Aufgrund des engen Zeitrahmens für Antragstellung und Umsetzung sind trotz eines hohen Bedarfs, der in Umfragen bestätigt wurde, nur elf Projekte bewilligt worden. Dadurch konnten lediglich 20 Prozent der bereitgestellten 2,18 Mio. € eingesetzt werden, die zum 30. Juni 2023 noch nicht vollständig ausgezahlt waren.

Umgesetzt wurden Projekte in verschiedenen Landesteilen, im ländlichen und städtischen Raum. Die Fördermittel wurden genutzt, um zusätzliche Personalstellen zu schaffen bzw. für Honorare. Inhaltlich knüpften die Projekte an die Arbeitsschwerpunkte und Methoden der laufenden Projekte im Programm „Gute Nachbarschaft“ an. In der Querauswertung der Projektanträge können Ansätze der Beratung und Begleitung, der Förderung von Begegnungen/Treffpunkten und der Aktivierung Geflüchteter sowie der Koordination Ehrenamtlicher voneinander unterschieden werden. In den Projekten überlagerten sich diese Ansätze.

Das übergeordnete Ziel des Beitrags zur Integration vermittelt sich in dieser Maßnahme über die Qualitätsmerkmale bzw. Ziele der Gemeinwesenarbeit. Vereinfacht kann hier die individuelle Ebene des Empowerments der Geflüchteten und ihrer Befähigung zu selbständiger Lebensführung von der Gemeinwesenebene der Stärkung lokaler Netzwerke und des Abbaus von Konflikten unterschieden werden. Den Geflüchteten konnte durch Beratung und Begleitung der Kontakt zu Behörden, Vermietern und Arbeitgebern erleichtert werden, gleichzeitig wurde ihnen ermöglicht, ihre Angelegenheiten selbständig zu lösen. Durch Begegnungsformate konnten Netzwerke zwischen den Geflüchteten und teilweise auch mit der lokalen Bevölkerung aufgebaut werden, mit aktivierenden Veranstaltungen konnten sie Selbstwirksamkeit erfahren. Gleichzeitig ergibt sich durch diese Aktivitäten auch eine Reduktion von Konfliktpotenzialen im Sozialraum. Die hohe Relevanz von „Kristallisationsorten der Begegnungen zwischen Personen“ (Hans et al. 2019) im Quartier für die Integration ist in der Debatte um Ankunftsquartiere nachgewiesen.

Den Einschätzungen aus den Interviews und den Angaben aus den Projektberichten nach zu urteilen, haben die letztendlich umgesetzten Projekte trotz der Kürze ihrer Laufzeit viele Geflüchtete erreicht und einbezogen, oft über den engeren Sozialraum hinaus. Mit einem längeren Zeitrahmen und einer intensiveren fachlichen Beratung bei der Antragstellung – die kapazitätsmäßig allerdings

nicht zu leisten war - hätte die Anzahl der Projekte noch erhöht werden können.

In der **Gesamtschau** tragen die aus dem EFRE und dem ESF finanzierten Maßnahmen merklich zur Aufnahme und insbesondere zur Integration der aus der Ukraine Geflüchteten bei. Vor allem die Sprachkurse leisten einen wichtigen Beitrag. Die Maßnahmen im Quartiersmanagement zeigen aufgrund der relativ geringen Projektanzahl eine geringere Reichweite. Die Strukturfondsförderung wirkt dabei insbesondere hinsichtlich der Integrations- und Teilhabeperspektive zusammen mit verschiedenen anderen Faktoren. Die rechtlichen Erleichterungen zur Erlangung eines Aufenthaltsstatus, der hohe Anteil Geflüchteter, die an bereits bestehende Kontakte zu Freunden und Verwandten anknüpfen konnten, weitere Förder- und Unterstützungsangebote jenseits der Strukturfonds, aber auch das zivilgesellschaftliche Engagement zur Aufnahme und Integration der Geflüchteten spielen eine wichtige Rolle. Die Strukturfondsförderung trägt zu diesem Bündel von Faktoren bei und stärkt die Integration und Teilhabe der Personen, die vor dem russischen Angriffskrieg aus der Ukraine nach Niedersachsen geflohen sind.

4 Gesamtfazit

Auch wenn die Instrumente der Kohäsionspolitik früher bereits zur Reaktion auf konkrete Krisen angepasst wurden, stellt die Förderung aus REACT-EU und CARE einen Sonderfall dar. Die Rechtsgrundlagen wurden erst Ende 2020 für REACT beziehungsweise im April 2022 für CARE geschaffen. Die entsprechenden Änderungen des niedersächsischen Multifondsprogramms erfolgten im April 2021 für REACT und im Oktober 2022 für CARE. Da in der Förderperiode 2014 bis 2020 nur Auszahlungen abgerechnet werden können, die bis Ende 2023 getätigt wurden, erfolgte die Planung und Umsetzung daher unter hohem Zeitdruck.

Das Multifondsprogramm wurde um ein Budget von 313,108 Mio. € für REACT-EU und 32,029 Mio. € für CARE aufgestockt. Damit hat sich das Finanzvolumen des Programms um mehr als 16 Prozent erhöht.

- **REACT-EU und CARE erhöhen das Finanzvolumen des Multifondsprogramm um mehr als 16 Prozent (343,137 Mio. €). Die Mittel müssen in einem sehr engen Zeitrahmen von weniger als drei Jahren für REACT-EU und knapp einviertel Jahren für CARE umgesetzt werden.**

Die Evaluierung beruht auf dem Datenstand zum 30. Juni 2023. Die Aussteuerung des Multifondsprogramms ist Gegenstand verschiedener Maßnahmen der VB. Unter anderem wurden auch die für die Maßnahmen geplanten Budgets angepasst. Bezogen auf die angepassten Budgets erreichen vier REACT-Maßnahmen zum 30. Juni 2023 einen Bewilligungsstand von 100 Prozent und mehr: 11.30.1.1 Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen, 11.30.4.1 Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“, 12.31.1.1 Weiterbildung

in Niedersachsen sowie 12.30.2.1 Fachkräftebündnisse. Im Bereich CARE erreicht keine Maßnahme 100 Prozent Bewilligungsstand. Die Auszahlungsstände liegen naturgemäß deutlich niedriger und erreichen nur im Einzelfall die 80 Prozent-Marke. Insgesamt besteht zur Jahresmitte 2023 gemessen am Budget ein Bewilligungsrest von 53,888 Mio. € und ein Auszahlungsrest von 269,538 Mio. €. Die VB und die Fachreferate haben im zweiten Halbjahr 2023 intensiv daran gearbeitet, die Mittel möglichst vollständig umsetzen zu können. Die Ergebnisse dieser Bemühungen können in dieser Evaluierung nicht mehr abgebildet werden.

- **Die finanzielle Umsetzung ist angesichts des Zeitrahmens eine große Herausforderung. Mitte 2023 bestehen in erheblichem Umfang noch nicht bewilligte Budgetreste. Es bleibt abzuwarten, ob die vollständige Umsetzung gelingen kann.**

Die Umsetzung der Förderung im knappen Zeitraumen stellt eine Herausforderung dar. Dabei lassen sich drei unterschiedliche Herangehensweisen unterscheiden:

- In einigen Maßnahmen werden Instrumente genutzt, die bereits im Multifondsprogramm zum Einsatz kamen (11.30.1.1 Innovation durch Hochschulen und Forschungseinrichtungen, 11.30.2.1 Produktive Investitionen in KMU in strukturschwachen Gebieten, 11.30.3.1 Erschließung, Ausstattung, Anbindung hochwertiger wirtschaftsnaher Infrastruktur, überwiegend in GRW-Gebieten, 12.31.1.1 Weiterbildung in Niedersachsen, 12.31.2.1 Unterstützung regionaler Fachkräftebündnisse, 12.31.3.1 Qualifizierung und Arbeit)
- In der Maßnahme 11.30.4.1 Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ wurden die Verfahren komplett neu aufgelegt.
- In zwei Maßnahmen, 15.35.1.1 Sprachkurse/Erwachsenenbildung mit Arbeitsmarktbezug und 15.35.3.1 Quartiersmanagement (Integrationsmanagement und Koordinierung Ehrenamtlicher), erfolgte die Umsetzung in Anlehnung an bestehende Verfahren. Die Maßnahme zum Spracherwerb richtet sich an anerkannte Träger der Erwachsenenbildung, die Förderung der Quartiersmanagements an Träger, die bereits aus dem Programm „Gute Nachbarschaft“ unterstützt wurden.

Der Fall des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ zeigt deutlich, dass die Information der Begünstigten, die Schaffung neuer Antragsverfahren und der Aufbau der Kapazitäten zur Antragsbearbeitung (bei der NBank) herausforderungsvolle Prozesse sind. Bei der Antragstellung und Bewilligung kam es zu Verzögerungen, die zu Lasten der Umsetzungsfristen für die Vorhaben gingen.

Hinsichtlich der Umsetzung zeigt der Rückgriff auf bestehende Instrumente und ihre Verfahren deutliche Vorteile. Die Förderung ist grundsätzlich bei der Zielgruppe bekannt, die Verfahren etabliert. In gewissem Umfang ermöglicht der Rückgriff auf ein bereits vorliegendes Projekt- und Antragsportfolio auch Flexibilitäten in der Steuerung, da unter bestimmten Umständen Vorhaben ggf. aus den bereits bestehenden Instrumenten in die neuen REACT-EU-Instrumente verschoben werden können.

- **Wenn die Umsetzung von Förderung in einem engen Zeitrahmen erfolgt, stellt die Gestaltung der Umsetzungsverfahren einen eigenständigen Risikofaktor dar. Wenn Verfahren neu etabliert werden müssen, ist mit Verzögerungen und Unklarheiten zu rechnen, die auch die Umsetzung der Förderung beeinträchtigen können.**

Die REACT-Förderung adressiert im Wesentlichen drei Wirkungskanäle: Die Stärkung der Innenstädte, Innovation und Förderung des digitalen Wandels, sowie die Krisenbewältigung auf dem Arbeitsmarkt. Stark zusammengefasst zeigt das Multifondsprogramm im REACT-Bereich folgendes Wirkungsprofil:

- Das Sofortprogramm „Perspektive Innenstadt!“ hat eine große Reichweite und erreicht die Mehrzahl der Kommunen des Landes. Das stärkste Gewicht an der Förderung haben investive Maßnahmen, wobei in den einzelnen Kommunen häufig investive, konzeptionelle und temporäre Maßnahmen kombiniert werden. Die zentrale zugrundeliegende Problemlage bezieht sich auf den Funktionsverlust der Stadtzentren, der durch die COVID-19-Pandemie verstärkt wurde. Die Kommunen erwarten hinsichtlich der Belebung der Innenstädte Beiträge aus der Förderung im Rahmen des Sofortprogramms „Perspektive Innenstadt!“ zur Revitalisierung ihrer Stadtzentren. Häufig wirkt dabei das Sofortprogramm auch mit weiteren Instrumenten zusammen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch das in der Förderperiode 2021 bis 2027 umgesetzte EFRE-Programm resiliente Innenstädte. Ein auffälliger Nebeneffekt war, dass die Diskussionen um die Belebung der Innenstädte durch Vorbereitung und Umsetzung des Sofortprogramms gestärkt wurden. Das Thema rückte auf der politischen Agenda nach oben.
- Beiträge zur Innovation werden vor allem aus dem Aufbau der Forschungsinfrastruktur an Hochschulen und Forschungseinrichtungen erwartet, weniger aus den einzelbetrieblichen Investitionsvorhaben, die zwar mit Innovationsprozessen verknüpft sein mögen, aber nicht notwendigerweise auf FuE-Prozesse aufsetzen. Beiträge zur Digitalisierung sind in gewissem Umfang zu erwarten, ohne dass dies jedoch in der Förderung ein deutlicher Schwerpunkt wäre.
- Verglichen mit der EFRE-Förderung gelingt es der ESF-Förderung in REACT besser, einen Fokus auf Digitalisierung sichtbar zu machen, nicht zuletzt auch, weil gesonderte Projektauftrufe veröffentlicht wurden, in denen der Schwerpunkt kommuniziert werden konnte. Abhängig von der Zielgruppe der Maßnahmen haben die vermittelten Kompetenzen teils eher grundlegenden Charakter.

Mit diesem Wirkungsprofil setzt die REACT-Förderung nicht direkt an Folgen der COVID-Pandemie an, sondern will vor allem den Wiederaufbau und den grünen und digitalen Wandel unterstützen.

- **Der Wirkungsschwerpunkte der REACT-Förderung liegt bei der Revitalisierung der Innenstädte. Das Problem wird alleine durch die REACT-Förderung nicht gelöst. Vor allem auch das Folgeprogramm „Resiliente Innenstädte“ setzt auf dem Sofortprogramm auf. Des Weiteren werden in gewissem Umfang Impulse für innovativen und digitalen Wandel gesetzt.**

Abhängig von der Art der Gestaltung und Umsetzung der Förderung gelingt die Ausrichtung auf REACT-EU-spezifische Zielsetzungen unterschiedlich gut. In dem speziell neu aufgelegten Sofortprogramm „Perspektive Innensadt!“ wird der Bezug sehr gut erkennbar – allerdings auf Kosten neu zu etablierender Umsetzungsverfahren, die ein eigenständiges Risiko für das Gelingen unter Zeitdruck darstellen (s. o.). In der sonstigen EFRE-REACT-Förderung werden die bestehenden Richtlinien genutzt – im Ergebnis zeigen die Vorhaben keine sehr starke Ausrichtung auf REACT-EU-spezifische Ziele. Die ESF-REACT-EU-Maßnahmen gehen einen Zwischenweg: Durch spezifische Calls kann auf die Besonderheiten von REACT-EU eingegangen werden, ohne den Vorteil eingespielter Verfahren aufgeben zu müssen.

- **Der kurze Zeithorizont für die Umsetzung stellt besondere Herausforderungen an die Gestaltung der Förderung. Neu eingerichtete Instrumente tragen das Risiko verfahrensmäßiger Verzögerungen, die Nutzung etablierter Instrumente birgt das Risiko, nicht genau auf die Zielausrichtung der neuen Förderansätze zu steuern. Einen guten Kompromiss zwischen verlässlichen Verfahren und Steuerung auf neue Ziele bietet die Nutzung von Calls, in denen im Rahmen der jeweiligen Richtlinie Förderbedingungen detaillierter beschrieben werden können.**

Die CARE-Förderung umfasst mit insgesamt geplanten 32,029 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten einen insgesamt nur relativ kleinen Teil der Mittel der REACT-EU und CARE-Achsen des Programms. Die Förderung unterstützt die Aufnahme und Integration von Personen, die infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine geflohen sind. Sie ist auf folgende Effekte ausgerichtet:

- Die Förderung von Aufnahmekapazitäten zeichnet sich durch ein spezielles Umsetzungsverfahren aus, indem Aufwendungen erstattet oder Erstattungsansprüche abgegolten werden. Die Förderung unterstützt somit die Schaffung von Aufnahmekapazitäten, tut dies jedoch auf eine eher indirekte Art. Ein wichtiges Element ist bei dieser Art der Förderung die Entlastung der öffentlichen Haushalte.
- Das Angebot von Sprachkursen setzt an einem aus der Literatur als für die Teilhabe als zentral bekanntem Faktor an. Neben der reinen Vermittlung von Sprachkompetenzen werden in den Kursen auch Alltagskompetenzen vermittelt. Die erreichte Zielgruppe ist zu hohen Anteilen weiblich. Dabei wurde auch mit neuen Formaten experimentiert, was sich zumindest in Teilen bewährt hat.
- Die Förderangebote, die im Zusammenhang mit Quartiersmanagements umgesetzt wurden, konnten nur mit einer geringen Fallzahl umgesetzt werden. Die Teilhabe Geflüchteter konnte durch individuelles Empowerment und Unterstützung bei der Lebensführung unterstützt werden. Auch die Einbindung in Netzwerke spielte eine Rolle. Gleichzeitig wurde auf Ebene des Gemeinwesens die Vernetzung gestärkt und das Konfliktpotenzial reduziert.

- **CARE trägt in gewissem Umfang zur Schaffung von Aufnahmekapazitäten, vor allem aber zum Erwerb von Sprachkompetenzen und zur Einbindung von**

Geflüchteten auf lokaler Ebene bei. Die Förderung adressiert nur bestimmte Ausschnitte, die für Teilhabe relevant sind, kann dort aber gute Ergebnisse zeigen.

REACT-EU und CARE können mit dem relativ großen Umfang zusätzlicher Finanzmittel, die relativ spät in der Förderperiode für bestimmte Problemlagen bereitgestellt werden, als Experiment gesehen werden, bei dem es darum geht, inwieweit die Kohäsionspolitik zur Krisenintervention dienen kann.

Es wurde am Beispiel des Sofortprogramms Innenstadt deutlich, dass die Etablierung komplett neuer Umsetzungsverfahren ein voraussetzungsvoller Prozess ist, der ein gewisses Verzögerungsrisiko birgt. Bei knappem Zeitrahmen ist es daher risikoreich, auf neue Instrumente zu setzen. Bestehende Instrumente können auf der anderen Seite nicht immer leicht auf neue Zielsetzungen angepasst werden – hier erlauben es insbesondere Call-Verfahren, bei Bedarf zu steuern. Hilfreich kann die Erstattung von Kosten sein, die zunächst von den nationalen Behörden übernommen wurden (s. Aufnahmekapazitäten), hier gewinnt die Entlastung der öffentlichen Haushalte an Bedeutung.

Insgesamt wird aber REACT-EU und CARE im niedersächsischen Multifondsprogramm weniger auf die ganz akute Krisenbewältigung ausgerichtet, sondern eher auf die Bewältigung der Folgen – die Revitalisierung der Innenstädte, den grünen und digitalen Wandel sowie die Teilhabe Geflüchteter. Es scheint, als wäre Förderpolitik am ehesten für derartige eher mittel- bis langfristige Zielaspekte passend.

- **REACT-EU und CARE dienen insgesamt weniger der unmittelbaren Krisenbewältigung (COVID oder Geflüchtete), sondern eher der mittelfristigen Bewältigung von Krisenfolgen. Für die Bewältigung akuter Krisen sind die Instrumente der Förderpolitik tendenziell zu träge und nicht genau genug zu steuern. Hier bietet sich eher die Kostenerstattung wie im Fall der Unterbringungskapazitäten an.**

Literaturverzeichnis

EU-Verordnungen

Europäisches Parlament und Europäischer Rat. 2013. VERORDNUNG (EU) NR. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303&qid=1702980431868>.

Europäisches Parlament und Europäischer Rat. 2020. VERORDNUNG (EU) 2020/2221 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in Bezug auf zusätzliche Mittel und Durchführungsbestimmungen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft (REACT-EU) abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2221&qid=1702980290750>, Zugriffen: 19.12.2023.

Europäisches Parlament und Europäischer Rat. 2022a. VERORDNUNG (EU) 2022/562 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 6. April 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0562&qid=1702980115768>, Zugriffen: 19.12.2023.

Europäisches Parlament und Europäischer Rat. 2022b. VERORDNUNG (EU) 2022/2039 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. Oktober 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) 2021/1060 im Hinblick auf zusätzliche Flexibilität zur Bewältigung der Folgen des militärischen Angriffs durch die Russische Föderation FAST — CARE (Flexible Assistance for Territories — Flexible Unterstützung für Gebiete) abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2039&qid=1702980259948>, Zugriffen: 19.12.2023.

Literatur

- Alecke, Björn. 2022. Begleitevalueurung des Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen. PA 1: Förderung der Innovation. Münster. https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/191204/Evaluationsbericht_PA_1_Foerderung_der_Innovation.pdf.pdf, Zuletzt aufgerufen am 12. Februar 2024.
- Anders, Sascha; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2020): Corona und die Folgen für die Innenstädte. In: Infor-mationen zu Raumentwicklung 4/2020. S. 56-67.
- BAMF. 2016. Das Bundesamt in Zahlen 2015 Asyl, Migration und Integration. Zahlen 2015. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf? blob=publicationFile&v=16>
- Bernhard, S., Bernhard, S., & Helbig, L. 2021. Erfahrungen von Geflüchteten beim Deutschlernen: Langer Weg mit Stolpersteinen. 26/2021. <https://doku.iab.de/kurz-ber/2021/kb2021-26.pdf>
- Brücker, H., Kosyakova, Y., Schwanhäuser, S., Cardozo Silva, A. R., Zinn, S., Grabka, M., Niehues, W., Tanis, K., Siegert, M., Maddox, A., Rother, N., Spieß, C. K., Décieux, J., Schmitz, S., Milewski, N., Bujard, M., Ette, A., & Sauer, L. 2022. *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben* (IAB-FORSCHUNGSBERICHT 24/2022; IAB-FORSCHUNGSBERICHT, S. 27 S.). Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. <https://doi.org/10.12765/bro-2022-04>
- Brücker, Herbert, Andreas Ette, Markus M. Grabka, Yuliya Kosyakova, Wenke Niehues, Nina Rother, C. Katharina Spieß, Sabine Zinn, Martin Bujard, Jean Philippe Décieux, Amrei Maddox, Sophia Schmitz, Silvia Schwanhäuser, Manuel Siegert, und Hans Walter Steinhauer. 2023. Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben. DIW Wochenbericht. DOI: https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2023-28-1.
- Europäischer Rechnungshof. 2023. Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden (Sonderbericht 2023/02) abrufbar unter: https://eca.europa.eu/de/publications/SR23_02, zuletzt aufgerufen am 20. Februar 2024.
- Hans, Nils; Hanhörster, Heike; Polívka, Jan; Beißwenger, Sabine (2019): Die Rolle von Anknüpfungsräumen für die Integration Zugewanderter. Eine kritische Diskussion des Forschungsstandes. In: Raumforschung und Raumordnung, 77 (5): 511-524
- Gröper, D. 2022. Online-Forum "Schlüssel zur Integration: Sprachkurse für Geflüchtete aus der Ukraine in Niedersachsen" UKR-CARE: Deutschkurse für den Einstieg. Vortrag. <https://buendnis.niedersachsen.de/startseite/veranstaltungen/rueckblick/online-forum-schlüssel-zur-integration-sprachkurse-fur-gefluechtete-aus-der-ukraine-in-niedersachsen-214112.html>
- LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V. (Hrsg.)(2022a): Online-Blitzumfrage in Niedersachsen – was die Nachbarschaften beschäftigt. 10.05.2022. Zugriff:<https://www.gutenachbarschaft-nds.de/online-blitzumfrage-niedersachsen-was-die-nachbarschaften-beschaeftigt> (abgerufen am 04.07.2023)
- LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V. (Hrsg.)(2022b): Qualitätsstandards der Gemeinwesenarbeit. Fassung vom 22.06.2022. Zugriff: https://www.gwa-nds.de/sites/default/files/qualitaetsstandards_stand_2022.pdf (abgerufen am 17.04.2023)
- LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V. (Hrsg.)(2023): Geförderte Projekte. Zugriff: <https://www.gwa-nds.de/projekte> (abgerufen am 17.04.2023)

- NBank (2022): UKR-CARE Spracherwerb. Produktinformation. Stand 15.07.2022 Zugriff: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Programminformation/Produktinformationen/Produktinformation-UKR-CARE-Spracherwerb.pdf> (abgerufen 27.02.2023)
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung. 2022. Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) Stand 3. Oktober 2022. CCI 2014DE16M2OP001 abrufbar unter: <https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/190376> , Zugriffen: 18. Dezember 2023.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. 2022. *Statistische Daten zur Flüchtlingssituation (Stand: November 2022)*. [https://www.mi.niedersachsen.de/download/191532/Statistische Daten zur Fluechtlingssituation in Niedersachsen - Stand November 2022.pdf](https://www.mi.niedersachsen.de/download/191532/Statistische-Daten-zur-Fluechtlingssituation-in-Niedersachsen-_Stand-November-2022.pdf)
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. 2023. *Statistische Daten zur Flüchtlingssituation (Stand: Juli 2023)*. <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/zahlen-daten-fakten/statistische-daten/lagebilder-zu-fluechtlings-und-auslaenderangelegenheiten-164283.html>
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. 2023b. *Statistische Daten zur Flüchtlingssituation (Stand: November 2023)*. <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/zahlen-daten-fakten/statistische-daten/lagebilder-zu-fluechtlings-und-auslaenderangelegenheiten-164283.html>
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) (Hrsg.)(2023): Auslobung. Wohnquartiere stärken, Integration und Teilhabe fördern! Wettbewerb Gute Nachbarschaft 2023. Zugriff: https://www.gwands.de/sites/default/files/auslobung_2023.pdf (abgerufen am 08.05.2023)
- Siegert, Manuel, Kerstin Tanis, Andreas Ette, und Lenore Sauer. 2023. Entwicklung der Wohnsituation ukrainischer Geflüchteter in Deutschland. BAMF-Kurzanalyse(3). <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse4-2022-ukr-gefluechtete.html?nn=403976> (aufgerufen am 17. Januar 2024)
- Stangl, R. (2022). Präsentation des BAMF zu Erstorientierungskursen und Integrationskursen. <https://buendnis.niedersachsen.de/startseite/veranstaltungen/rueckblick/online-forum-schlüssel-zur-integration-sprachkurse-fur-gefluechtete-aus-der-ukraine-in-niedersachsen-214112.html>

Herausgeber

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Osterstraße 40
30159 Hannover
www.mb.niedersachsen.de

www.europa-fuer-niedersachsen.de



Niedersachsen