

**GEFRA**

**IfS**



**Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan  
und Strategische Umweltprüfung (SUP)  
für das operationelle EFRE-Programm  
der Förderperiode 2014-2020 im Ziel  
„Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“  
im Land Bremen**

**Entwurf des Endberichts**

Vorgelegt von

**GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster**

in Kooperation mit

**IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin**

**Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen**

Juni 2014



## **AUTOREN:**

**Dr. Björn Alecke** (Projektleitung)

**Dr. Stefan Meyer**

**Prof. Dr. Gerhard Untiedt**

## **IHR ANSPRECHPARTNER:**

**Dr. Björn Alecke**

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen

Ludgeristr. 56

D-48143 Münster

Tel.: (+49-251) 263 9312 Fax: (+49-251) 263 9319

Email: [alecke\[at\]gefra-muenster.de](mailto:alecke[at]gefra-muenster.de)



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1 Hintergrund der Ex-Ante-Evaluierung.....	3
1.2 Aufgaben, Ablauf und Methoden der Ex-Ante-Evaluierung.....	4
<b>2 Strategieanalyse</b> .....	<b>9</b>
2.1 Beurteilung der Konsistenz der Strategie .....	9
2.1.1 Einbettung in den europäischen und nationalen Strategierahmen .....	11
2.1.2 Bedarfsanalyse .....	13
2.1.3 Zusammenfassung .....	25
2.2 Beurteilung der Kohärenz der Strategie .....	27
2.2.1 Interne Kohärenz .....	27
2.2.2 Externe Kohärenz .....	32
2.2.3 Zusammenfassung .....	39
2.3 Beurteilung der Interventionslogik der Strategie .....	41
2.3.1 Spezifisches Ziel 1: „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“ .....	43
2.3.2 Spezifisches Ziel 2: „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ .....	46
2.3.3 Spezifisches Ziel 3: „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ .....	53
2.3.4 Spezifisches Ziel 4: „Steigerung der Gründungsaktivitäten“ .....	67
2.3.5 Spezifisches Ziel 5: „Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft“ .....	73
2.3.6 Spezifisches Ziel 6: „Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“ .....	82
2.3.7 Spezifisches Ziel 7: „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ .....	85
2.3.8 Zusammenfassung .....	92
2.4 Beurteilung der finanziellen Konsistenz der Strategie.....	97
2.5 Beurteilung des Beitrags zur Europa 2020-Strategie .....	102
2.6 Beurteilung der Berücksichtigung der Querschnittsziele in der Strategie .....	105
<b>3 Wirksamkeitsanalyse</b> .....	<b>109</b>
3.1 Beurteilung der Programmindikatoren.....	109
3.1.1 Beurteilung der Ergebnisindikatoren .....	110
3.1.2 Beurteilung der Outputindikatoren.....	121
3.1.3 Zusammenfassung .....	131
3.2 Beurteilung der Zielquantifizierung und Etappenziele des Leistungsrahmens....	132
3.2.1 Beurteilung der Quantifizierung für die Ergebnisindikatoren .....	132
3.2.2 Beurteilung der Quantifizierung für die Outputindikatoren .....	143
3.2.3 Beurteilung des Leistungsrahmens .....	163
3.2.4 Zusammenfassung .....	171

---

<b>4 Prozessanalyse</b> .....	<b>174</b>
4.1 Beurteilung der Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme.....	175
4.1.1 Benennung der für Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen.....	175
4.1.2 Benennung der Maßnahmen zur Einbindung der Partner in die Erstellung des OPs und der Rolle dieser Partner bei Durchführung, Begleitung und Bewertung.....	178
4.1.3 Zusammenfassung.....	179
4.2 Beurteilung der Eignung der Verfahren für die Begleitung der Programme und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten.....	181
4.3 Beurteilung der geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten.....	186
4.4 Beurteilung der Berücksichtigung der Querschnittsziele.....	189
<b>5 Zusammenfassung</b> .....	<b>193</b>
5.1 Einführung.....	193
5.2 Strategieanalyse.....	196
5.2.1 Beurteilung der Konsistenz der Strategie.....	196
5.2.2 Beurteilung der Kohärenz der Strategie.....	198
5.2.3 Beurteilung der Interventionslogik der Strategie.....	199
5.2.4 Beurteilung der finanziellen Konsistenz der Strategie.....	204
5.2.5 Beurteilung des Beitrags zur Europa 2020-Strategie.....	205
5.2.6 Beurteilung der Berücksichtigung der Querschnittsziele in der Strategie.....	206
5.3 Wirksamkeitsanalyse.....	207
5.3.1 Beurteilung der Programmindikatoren.....	207
5.3.2 Beurteilung der Zielquantifizierung und Etappenziele des Leistungsrahmens....	208
5.4 Prozessanalyse.....	210
5.4.1 Beurteilung der Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung des Programms.....	210
5.4.2 Beurteilung der Eignung der Verfahren für die Begleitung der Programme und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten.....	212
5.4.3 Beurteilung der geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten.....	213
5.4.4 Beurteilung der Berücksichtigung der Querschnittsziele.....	214

## **1.1 HINTERGRUND DER EX-ANTE-EVALUIERUNG**

Im Dezember 2013 hat die Europäische Kommission die Verordnungen für die europäische Kohäsionspolitik für die Förderperiode von 2014 bis 2020 vorgelegt.<sup>1</sup> Die Europäische Kommission schlägt darin eine Reihe von teils tiefgreifenden Änderungen gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 vor, die sowohl das Design als auch die Implementation der Kohäsionspolitik betreffen. Gleichwohl bleibt das Grundprinzip erhalten, dass für die Durchführung der Förderung die Nationalstaaten und Regionen verantwortlich sind und diese ihre Förderstrategien in sogenannten Operationellen Programmen darlegen und inhaltlich ausgestalten. Im Rahmen des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dieses, dass eine Vielzahl von Programmen auf der Ebene der Länder und teils auch des Bundes für die verschiedenen EU-Strukturfonds zu formulieren sind. Aufgabe der zuständigen Behörden der Freien Hansestadt Bremen ist es somit die Rahmenbedingungen für die Förderung aus dem EFRE im Land Bremen in einem OP für die Förderperiode 2014-2020 festzulegen.

Neben der Programmplanung werden auch drei weitere Grundprinzipien für den Einsatz von Fördermitteln aus den Strukturfonds – Kofinanzierung, Partnerschaft und Bewertung – in der neuen Förderperiode beibehalten. Mit Blick auf das Prinzip der Bewertung bleibt die Aufgabe der Mitgliedsstaaten bzw. Regionen, eine Ex-Ante-Bewertung der OP im Zuge der Programmstellung vorzunehmen, bestehen. Während die Ex-Ante-Bewertung bereits wesentlicher Bestandteil des Programmplanungsprozesses der Förderperiode 2000-2006 war, wurde in der Förderperiode 2007-2013 von der EU-KOM erstmals eine begleitende Evaluierung, die losgelöst von bestimmten Zeitpunkten der Förderperiode (Stichwort: „Halbzeit“) erfolgen sollte, empfohlen. Für die Festlegung der Evaluierungsaufgaben wurde das Instrument eines Bewertungsplans eingeführt, der zu Beginn der Förderperiode 2007-2013 unter Mitwirkung der Partner zu erarbeiten war. In Ergänzung zur Ex-Ante-Evaluation sieht die Verordnung auch für die neue Periode 2014-2020 die Erstellung eines Bewertungsplans als Grundlage für eine themenorientierte, laufende Evaluierung des Einsatzes der Strukturfonds vor. Darüber hinaus ergibt sich weiterhin aus der Richtlinie 2001/42/EG die Anforderung eine so ge-

---

<sup>1</sup> Die für das EFRE OP inhaltlich und formell relevanten Anforderungen finden sich in den beiden folgenden Verordnungen: 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 (im Folgenden A-VO); VERORDNUNG (EU) Nr. 1301/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (im Folgenden EFRE-VO).

nannte Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen, mit der die Auswirkungen der in den OP vorgesehenen Fördergegenstände auf die Umwelt zu prüfen sind. Die SUP stellte in der aktuellen Förderperiode ebenfalls ein neues Verfahrenselement für den Strukturfondseinsatz dar.

Vor diesem Hintergrund hat der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen die Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster (GEFRA) zusammen mit ihren Kooperationspartnern IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin (IfS) und Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen (Kovalis) mit dem Vorhaben „Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen“ beauftragt.

In diesem Rahmen legen wir im Folgenden den (Entwurf für den) Endbericht für die Ex-Ante-Evaluierung vor, der mit Bezug auf die Fassung vom 16.01.2014 [abschließend und mit Bezug auf die finale Fassung] unsere Ergebnisse und Einschätzungen zum OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen in der Förderperiode 2014-2020 darstellt. Die vorliegende Fassung des OP ist dabei weitgehend vollständig und in den für die Bewertung der Programmstrategie zentralen Kapitel 1 und 2 auch als abschließend zu betrachten. Noch nicht enthalten sind allerdings qualitative und quantitative Einschätzungen zu den Zielen des Programms im Hinblick auf die Ergebnis- und Outputindikatoren sowie die Finanztabellen. Auch die Ausführungen zu den Kapitel 4 bis 12 sind noch teils vorläufiger Natur.

Anzumerken ist, dass ein Großteil unserer Beratungs- und Bewertungsleistungen begleitend zur Aufstellung des Operationellen Programms innerhalb eines interaktiven und iterativen Ansatzes erbracht wurde. Unsere Arbeiten umfassten dabei die schrittweise Untersuchung und Bewertung des Operationellen Programms, Konsultationen, Abstimmungsgespräche und Präsentationen zu den Bewertungsergebnissen sowie ihre schriftliche Dokumentation. Zu verschiedenen Programmfassungen wurden Stellungnahmen und Optimierungsvorschläge erarbeitet. Die Zwischenergebnisse der Ex-ante-Bewertung wurden von der EFRE-Verwaltungsbehörde aufgenommen und haben ihren Niederschlag im endgültigen Programmtext gefunden.

## **1.2 AUFGABEN, ABLAUF UND METHODEN DER EX-ANTE-EVALUIERUNG**

### **Aspekte der Programmerstellung**

Für die konkrete Umsetzung der Strukturfondsmaßnahmen sind auch in der neuen Periode 2014-2020 die Operationellen Programme der Regionen maßgebend. In Art. 96 der A-VO werden die Struktur und notwendigen Bestandteile eines Operationellen Programms vorgegeben und hierbei für die Strukturfonds allgemeine Vorgaben konkretisiert, die bereits in Art. 27 für alle Programme der ESI-Fonds gemacht werden. In Art. 96 Abs. 9 A-VO wird festgelegt, dass das OP gemäß einem Muster zu erstellen ist, welches von der Kommission im Rahmen einer Durchführungsverordnung erlassen wird. Für diese Durchführungsverordnung bzw. das dortige OP-Muster liegt gegenwärtig ein Entwurf vor, der nach unserem Kenntnisstand am 15.01.2014 abschließend beraten wurde. Dieses Muster konkretisiert nicht nur die



Struktur und Bestandteile eines OP, sondern legt für die Eingabe in SFC z.B. auch detailliert die maximale Zahl der Zeichen für Fließtext und Feldfunktionen in Tabellen fest.<sup>2</sup>

Grundsätzlich ist bei der Erarbeitung eines OPs zu beachten,

- dass es sich einerseits um ein strategisch-analytisches Dokument handelt, das die geplanten Interventionen des EFRE in einer Region begründet. Zentral für die Programmerstellung ist die Ableitung einer in sich konsistenten Strategie, die auf zuvor identifizierten Handlungserfordernissen, den Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der bisherigen Förderung sowie den strategischen Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene aufbaut;
- dass es andererseits auch ein technisches und administratives Dokument ist, in dem die konkreten Prozesse der Erstellung, Umsetzung und Kontrolle der Interventionen sowie die Finanzplanung transparent, plausibel und verordnungskonform dargelegt werden müssen.

Der erste Aspekt ist dabei grundsätzlich anders zu betrachten als der zweite Aspekt: während die Analyse der Ausgangsbedingungen und der Interventionsnotwendigkeiten vor dem Hintergrund des Forschungsstands der wissenschaftlichen Diskussion und wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischer Erkenntnisse zu führen ist, geht es beim zweiten Aspekt „nur“ um eine Erfassung, Beschreibung und Dokumentation von administrativem Handeln, finanzieller und materieller Daten und rechtlichen Grundlagen. Dabei kann die Erfüllung der zweiten Aufgabe sinnvoll und vollständig erst dann erfolgen, wenn die Strategie und Fördermaßnahmen des Programms so hinreichend konkretisiert sind, dass eine Deskription der Strukturen und Verfahren für die Programmumsetzung möglich ist.

### **Aufgaben der Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 55 Abs. 3 A-VO**

Nach Art. 55 der A-VO sind der Europäischen Kommission gleichzeitig mit dem OP die Ergebnisse einer Ex-Ante-Bewertung vorzulegen. Ziel der Ex-ante-Evaluierung ist es gemäß Art. 55 Abs. 1 A-VO „die Qualität der Gestaltung jedes Programms zu verbessern.“ In der Ex-ante-Bewertung werden von der Herleitung des Bedarfs, über das Ziel- und Strategiesystem, erwartete Wirkungen, innere und äußere Kohärenz bis hin zur Effizienz des Durchführungssystems die zentralen Aspekte des OP auf ihre Qualität geprüft. Die relevanten Bewertungsfragen, die in Art. 55 Abs. 3 A-VO von der Kommission genannt werden, stellen Qualitätsstandards für die Erstellung des OP dar. Danach soll die Ex-ante-Bewertung die folgenden Aspekte beurteilen:

---

<sup>2</sup> Anhang 1, „Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zur Durchführungsverordnung (EU) Nr. .../... der Kommission zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“

- a) den Beitrag zur Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum auf Grundlage der ausgewählten thematischen Ziele und Prioritäten unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Bedürfnisse und des Entwicklungspotenzials sowie der Erfahrungen aus vorangegangenen Programmzeiträumen;
- b) die interne Kohärenz des vorgeschlagenen Programms bzw. der vorgeschlagenen Maßnahme und den Bezug zu anderen relevanten Instrumenten;
- c) die Übereinstimmung der Zuweisung der Haushaltsmittel mit den Programmzielen;
- d) die Übereinstimmung der ausgewählten thematischen Ziele, der Prioritäten und der entsprechenden Ziele der Programme mit dem GSR, der Partnerschaftsvereinbarung und den entsprechenden gemäß Artikel 121 Absatz 2 AEUV angenommenen länderspezifischen Empfehlungen sowie gegebenenfalls – auf nationaler Ebene – den nationalen Reformprogrammen;
- e) die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren;
- f) wie der erwartete Output zu den Ergebnissen beiträgt;
- g) ob die quantifizierten Zielwerte für Indikatoren realistisch sind; berücksichtigt wird hierbei die vorgesehene Unterstützung aus den ESI-Fonds;
- h) die Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart;
- i) die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme;
- j) die Eignung der Verfahren für Begleitung der Programme und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten;
- k) die Eignung der für den Leistungsrahmen ausgewählten Etappenziele;
- l) die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und zur Verhinderung jeder Form von Diskriminierung; dies gilt insbesondere in Bezug auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen;
- m) die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung;
- n) die geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten.

Die umfangreiche Liste an Prüffragen zeigt, dass die Ex-ante-Bewertung für das neue OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen eine anspruchsvolle Aufgabe ist. Die zentrale Stellung der Ex-Ante-Evaluation im Programmierungsprozess wird nicht zuletzt darin sichtbar, dass die Kommission auch für die Förderperiode 2014 bis 2020 einen Leitfaden vorgelegt hat, in dem die Bestandteile und das Verfahren der Ex-ante-Evaluierung erläutert werden<sup>3</sup> Die dort empfohlene Einbeziehung neutralen wissenschaftlichen Sachverständigen in das Programmierungsverfahren soll die Programmqualität verbessern und die Effektivität und Effizienz der Förderung erhöhen. Insbesondere soll die Ex-ante-Evaluierung gewährleisten (S. 4), „dass die operationellen Programme ihre Interventionslogik klar formulieren und aufzeigen können, wie sie zur Strategie Europa 2020 beitragen“. Im Leitfaden wird betont, „dass aus dem Bewertungsprozess zwar nützliche Hinweise und Hilfestellungen für die Verwaltungsbehörden

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission (2013): Programmplanungszeitraum 2014–2020. Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik. EFRE, ESF, Kohäsionsfonds. Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Der Leitfaden führt zum Teil mit erheblichen Änderungen entsprechende Papiere aus den Vorgängerperioden fort.

resultieren sollen, die letztendliche Verantwortung für die Gestaltung eines effizienten operationellen Programms jedoch bei der künftigen Verwaltungsbehörde liegt.

Im Leitfaden werden die Anforderungen der Liste gemäß Art. 55 Abs. 3 A-VO aufgegriffen und in vier Aufgabenbereiche überführt:<sup>4</sup>

- Programmstrategie
- Indikatoren, Monitoring und Evaluierung
- Übereinstimmung der finanziellen Zuweisungen
- Beitrag zur Strategie Europa 2020

Bei der Darstellung des Kontexts und der einzelnen Elemente innerhalb dieser Aufgabenbereiche im Leitfaden wird deutlich, dass die alphabetische Reihenfolge der Bewertungsfragen in der Liste gemäß Art. 55 Abs. 3 A-VO keiner inhaltlichen Sortierung folgt. So ordnet der Leitfaden die Bewertungsfrage gemäß Buchstabe a) dem letzten Aufgabenbereich (Beitrag zur Strategie Europa 2020) zu, während dem ersten Aufgabenbereich (Programmstrategie) die Listenelemente b), d), f) sowie l) und m) zugrunde liegen.

### **Dreistufiger Evaluierungsansatz der Ex-ante-Bewertung**

Allerdings weisen nach unserer Auffassung auch die Struktur und Zuordnung des Leitfadens einige gliederungslogische Schwächen und Inkonsistenzen auf.<sup>5</sup> Aus diesem Grund greifen wir für die Strukturierung der Ex-Ante-Bewertung auf einen Evaluationsansatz zurück, in dem mit der *Strategieanalyse*, *Wirksamkeitsanalyse* sowie *Prozessanalyse* drei sich ergänzende Elemente kombinieren werden (vgl. hierzu Übersicht 1). Dieser Bewertungsansatz wurde von uns bereits erfolgreich bei zahlreichen Evaluationen zur Strukturfondsförderung angewendet. Im Vergleich etwa zu Halbzeit- bzw. Ex-Post-Evaluationen ist jedoch der unterschiedliche Stellenwert der drei Analyseelemente im Kontext einer Ex-ante-Bewertung zu berücksichtigen. Hier steht die Strategieanalyse im Vordergrund der Betrachtung, während der Wirkungs- und Prozessanalyse ein geringeres Gewicht zukommt.

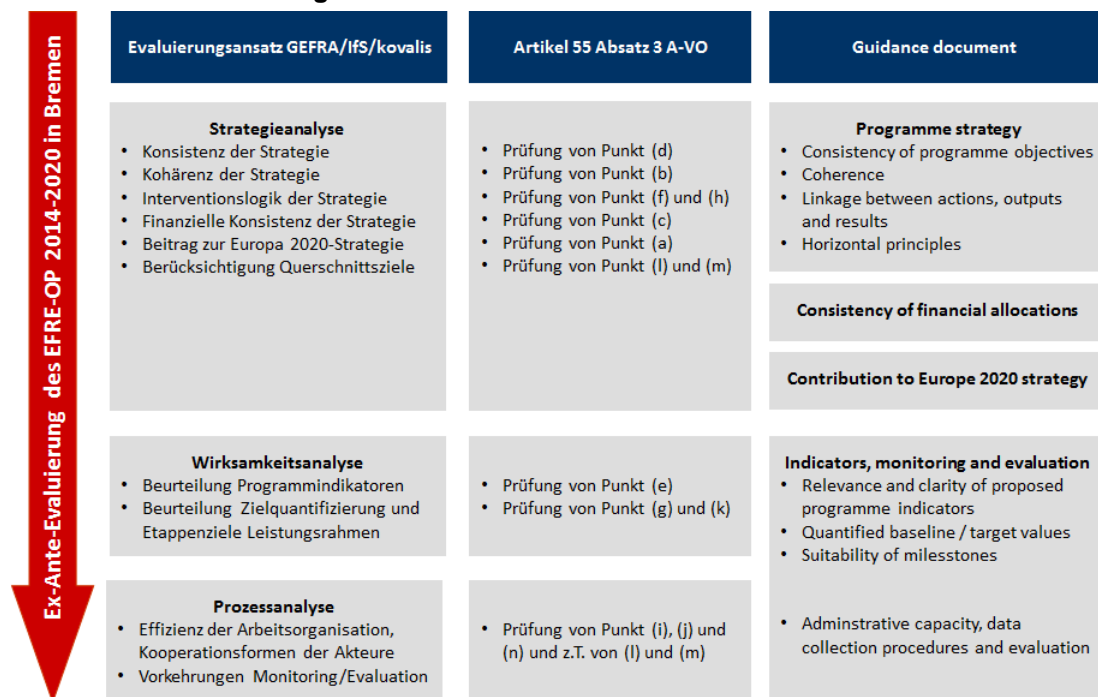
Unabhängig von dem abweichenden Gliederungsschema berücksichtigt die hier vorgelegte Ex-Ante-Bewertung sowohl sämtliche Bewertungskriterien von Art. 55 der A-VO als auch die obigen vier Aufgabenbereiche des Leitfadens. Diese werden wie Übersicht 1 zeigt vollständig in unsere grundsätzliche Systematik von Strategie-, Wirksamkeits- und Prozessanalyse integriert. In den nächsten drei Kapiteln werden wir entlang dieser drei hauptsächlichen Kernelemente der Ex-ante-Evaluierung die Ergebnisse zu den einzelnen Bewertungsschritten vorstellen. Dabei wird jeweils explizit darauf verwiesen, welches Bewertungskriterium

<sup>4</sup> Die strategische Umweltprüfung (SUP), die als fünfter Bereich im Leitfaden erörtert wird, wird hier nicht weiter behandelt. Die SUP war allerdings neben der Durchführung der Ex-ante-Bewertung Gegenstand der Beauftragung. Die SUP wurde federführend vom Konsortialpartner IfS durchgeführt. Ihre Ergebnisse werden im Rahmen einer separaten Berichterstattung dargestellt.

<sup>5</sup> Dies wird allein daran erkennbar, dass die Programmstrategie – insbesondere in Anbetracht der Vorgaben aus den Verordnungstexten – nicht losgelöst von ihrem Beitrag zur Strategie Europa 2020 diskutiert werden kann. Nicht nachvollziehbar ist auch, dass der Punkt i) (Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme) gemäß Leitfaden unter den Aufgabenbereich Indikatoren, Monitoring und Evaluierung subsumiert wird. Ein grundsätzliches Problem ist, dass die Prüffragen zu den Punkten i) und j) kaum von der Ex-ante-Evaluierung beantwortet werden können, da das OP hierzu keinerlei Ausführungen enthält und die Beschreibung der VuK-Systeme erst nach Programmgenehmigung vorgelegt wird. Siehe hierzu auch Kapitel 4.

nach Art. 55 Abs. 3 A-VO untersucht wird und auf welches Kapitel bzw. welchen Abschnitt des OP EFRE mit Bezug auf das Muster nach Art. 96 Abs. 9 A-VO sich die Bewertung maßgeblich bezieht.

Abbildung 1.2.1:  
Evaluierungsansatz und Prüfschritte der Ex-Ante-Evaluation



### Einsatz qualitativer und quantitativer Evaluierungsmethoden

In methodischer Hinsicht haben wir bei der Überprüfung und Bewertung des neuen OP EFRE für das Land Bremen auf einen Mix von qualitativen und quantitativen Evaluierungsansätzen zurückgegriffen. In zentralen Teilen ist dabei die Ex-Ante-Bewertung als theoriebasierte Evaluierung angelegt. Neben den klassischen, theoriegeleiteten Verfahren des Desk Research umfasste unser methodisches Instrumentarium die Auswertung von primär- und sekundärstatistischem Datenmaterial, evidenz-basierte Plausibilitätsüberlegungen, numerische Berechnungen und Szenarioanalysen sowie Fachgespräche und Experteninterviews. Die verschiedenen Untersuchungsmethoden haben jeweils spezifische Beiträge zu den einzelnen Fragestellungen und Anforderungen geleistet.

## 2.1 BEURTEILUNG DER KONSISTENZ DER STRATEGIE

Die Konsistenzprüfung stellt ein Kernelement der Strategieanalyse dar und lässt sich in zwei Schwerpunkte unterscheiden:

- Zum einen wird beurteilt, inwieweit sich die Förderstrategie konsistent in den übergreifenden europäischen und nationalen Strategierahmen (Europa 2020-Strategie, GSR, Nationales Reformprogramm, länderspezifische Empfehlungen, Partnerschaftsvereinbarung und Positionspapier) „einbettet“.
- Zum anderen wird untersucht, ob in Anbetracht der sozio-ökonomischen Ausgangslage und der daraus abgeleiteten SWOT-Analyse eine nachvollziehbare und empirisch begründete Auswahl von thematischen Zielen und Investitionsprioritäten vorgenommen wurde.

Die übergreifenden Strategiedokumente für das EFRE-OP erlauben im Prinzip jeder Region einen spezifischen Policy-Mix, so lange dieser im Einklang mit der EU 2020-Strategie steht und den Vorgaben aus dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und den relevanten Verordnungen folgt. Die EFRE-VO gibt für jedes OP einen Katalog von thematischen Zielen und Investitionsprioritäten vor und determiniert – insbesondere für die stärker entwickelten Regionen – durch die Quotierung („ring-fencing“) bereits eine weitgehende thematische Konzentration (vgl. hierzu Box 1).

*Box 1: Strategische Vorgaben aus den gemeinschaftlichen Verordnungen für den EFRE-Einsatz in Bremen in der Förderperiode 2014-2020*

Mit den Verordnungen für die ESI-Fonds hat die Kommission das für die Programmierung und Umsetzung des künftigen EFRE-OP zentrale „Paket“ an Dokumenten vorgelegt. Im Unterschied zur vergangenen Förderperiode wird mit diesen Dokumenten nicht nur das primäre Ziel des Strukturfondseinsatzes in den geförderten Regionen („intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“) festgelegt, sondern mit den so genannten thematischen Zielen bereits auch eine zweite Ebene an Zielen bestimmt, in die sich die ESI-Fonds einfügen müssen. Damit will die Kommission zu einer besseren Koordinierung der fünf Fonds beitragen und eine effiziente Umsetzung der Europa-2020-Strategie sicherstellen. Die thematischen Ziele werden in Art. 9 der A-VO definiert und lauten wie folgt:

- 1) Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- 2) Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien;
- 3) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF);
- 4) Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;

- 5) Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;
- 6) Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz;
- 7) Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen;
- 8) Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- 9) Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung;
- 10) Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
- 11) Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.

Die EFRE-VO legt zudem den Interventionsbereich des EFRE fest (Art. 3) und definiert für die thematischen Ziele Investitionsprioritäten, mit denen die jeweiligen Ziele umgesetzt werden sollen (Art. 5). Ein neuartiges Element ist hierbei die „thematische Konzentration“ gemäß Art. 4: In Abhängigkeit des geografischen Geltungsbereichs des EFRE-Einsatzes (weniger entwickelte Region, Übergangsregion, stärker entwickelte Region) muss ein bestimmtes Budget der EFRE-Mittel mindestens für die Verfolgung von zwei oder mehr der thematischen Ziele 1) bis 4) eingesetzt werden und hierunter wiederum mindestens ein bestimmter Teil für das thematische Ziel 4. Für den Einsatz des EFRE in Bremen als sogenannte „stärker entwickelte Region“ resultiert hieraus die Vorgabe, dass mindestens 80% der künftigen EFRE-Mittel für die vier thematischen „Vorzugsziele“ ausgegeben werden müssen und hiervon mindestens 20% für das „Klimaschutzziel“. Für die übrigen 20% der EFRE-Mittel können im Prinzip die restlichen sieben thematischen Ziele in unterschiedlichster Gewichtung Verwendung finden. Allerdings kann eine Prioritätsachse grundsätzlich gemäß Art. 96 Abs. 1 A-VO nur zur Verfolgung eines thematischen Ziels dienen und zugleich soll eine „Inflationierung“ von Prioritätsachsen im Sinne der Konzentration vermieden werden. Die Bildung einer Mischachse ist jedoch „unter ordnungsgemäß begründeten Umständen“ nach Art. 96 Abs. 1 lit c) A-VO möglich, um Wirkung und Effektivität durch einen thematisch kohärenten integrierten Ansatz zu erhöhen.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission ein „informelles“ Positionspapier zum Einsatz der ESI-Fonds in Deutschland vorgelegt, in dem sie u.a. bereits sehr konkrete Vorstellungen zu den prinzipiellen Einsatzbereichen des EFRE in den deutschen Bundesländern als Grundlage von Verhandlungen mit den jeweiligen Verwaltungsbehörden formuliert hat. Das Papier greift die grundsätzlichen strategischen Vorgaben der Verordnungen auf und führt sie in qualitativer Hinsicht noch weiter. So wird für die deutschen EFRE-Programme die folgende Erwartung geäußert (S. 22 f.):

*„Die höchste Priorität kommt Interventionen in den thematischen Zielen [zu], die auf Ful, KMU-Unterstützung und Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft ausgerichtet sind. Weitere thematische Ziele zu Klimawandel, Umwelt und sozialer Eingliederung könnten für eine Unterstützung der integrierten städtischen/territorialen Entwicklung in Frage kommen.“*

Die bereits auf Kommissionsebene gesetzten „Leitplanken“ und das Prinzip der thematischen Konzentration finden sich in der Struktur des EFRE-OP in Bremen wieder: Dort sind – korrespondierend zu den thematischen Zielen 1), 3) und 4) und der Anforderung der EFRE-VO zur thematischen Konzentration – 3 Prioritätsachsen verankert, auf die 90% des EFRE-Mittelvolumens entfallen. Darüber hinaus wird das thematische Ziel 9 im Rahmen einer auf die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung gerichteten Prioritätsachse verfolgt.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass inhaltlich mit der Europa 2020-Strategie, dem GSR und den Vorgaben, die aus den Verordnungen resultieren und den Einsatz der ESI-Fonds im Allgemeinen und des EFRE im Speziellen regeln, die Grundzüge für das EFRE-OP in Bremen bereits sehr umfassend vorgezeichnet wurden. Durch das Positionspapier der Europäischen Kommission ist das zumindest rechtlich mögliche Portefeuille an thematischen Zielen und Investitionsprioritäten noch weiter auf die Sichtweise der Europäischen Kommission eingeeengt worden, wie der EFRE-Einsatz in den deutschen Bundesländern am besten zur Europa-2020 Strategie beitragen kann. Aus diesem Grund hat die Konsistenzprüfung hinsichtlich der strategischen Vorgaben mit Bezug auf die europäische und nationale Ebene einen gewissen tautologischen Charakter. Ein Operationelles Programm, welches aus dem Rahmen der Europa 2020-Strategie fällt, ist in Anbetracht der vorab erfolgten, formellen und nichtformellen Setzungen eben dieses Rahmens schlicht nicht denkbar. Wohl denkbar ist dagegen, dass innerhalb dieser Rahmenseetzungen ein Programm aufgelegt wurde, welches den objektiv vorhandenen regionalspezifischen Handlungsbedarfen und Entwicklungsnotwendigkeiten zuwiderläuft. Der Schwerpunkt der folgenden Anmerkungen wird daher darauf gelegt, ob und inwieweit die Programmstrategie und die Auswahl und Gewichtung der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten sich mit den Resultaten der sozioökonomischen Analyse für Bremen „decken“ und eine Fokussierung der EFRE-Mittel auf die regionalen Bedarfe („the needs“) erfolgt.

### **2.1.1 EINBETTUNG IN DEN EUROPÄISCHEN UND NATIONALEN STRATEGIERAHMEN**

In diesem Abschnitt wird überprüft, ob und wie sich die Programmstrategie in den übergeordneten europäischen und nationalen Strategierahmen einpasst und zu diesen Strategien beiträgt. Im Vordergrund stehen dabei die Europa 2020-Strategie sowie ergänzende Konzepte (bspw. die Leitinitiativen der KOM). Im bremischen EFRE-OP wird bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die Europa 2020-Strategie den Rahmen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds absteckt und hierbei auch als „handlungsmaßgebend“ für die Ausrichtung der EFRE-Strategie des Landes begriffen wird. Des Weiteren wird angemerkt, dass die Freie Hansestadt Bremen in für die Landespolitik zentralen Dokumenten wie der Koalitionsvereinbarung und der EU-Strategie explizit die Europa 2020-Strategie auch als Maxime für seine Strukturpolitik gewürdigt hat. Zugleich wird im OP auf die Verknüpfung mit landespolitischen Fachprogrammen und -konzepten aufmerksam gemacht. Insbesondere besteht mit dem „Strukturkonzept Bremen 2020“ ein übergreifender strategischer Rahmen, innerhalb dessen eine Koordination der unterschiedlichen Fachpolitiken und eine Abstimmung mit dem ESF möglich sind. Neben der Dachstrategie werden Bezüge zu zentralen fachpolitischen Strategien wie dem Innovationsprogramm 2020, der Clusterstrategie 2020, dem Klimaschutz und Energieprogramm (KEP) 2020 und dem Leitbild Bremen 2020 benannt.

Im Fortgang der Ausführungen werden die besonderen Problemlagen und Herausforderungen für das bremische EFRE-OP geschildert. Neben dem Leitbild „Überwindung des Strukturwandels durch Stärkung der regionalen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit“ werden zwei zusätzliche Aspekte hervorgehoben: Zum einen die besonders ausgeprägten Konsequenzen des Strukturwandels in Bremen im Hinblick auf die sozialräumliche Entwicklung, zum anderen die noch teils ungenutzten Potenziale des Zwei-Städte-Staats als Region einen großen Beitrag in Richtung auf eine Dekarbonisierung der Wirtschaft zu leisten. Vor diesem Hintergrund ergibt sich als übergeordnete Zielsetzung des EFRE-Programms in Bremen,

- die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation basierenden, ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit existenzsichernden und zukunftsfähigen Arbeitsplätzen für Frauen und Männer zu forcieren,
- regionale Klimaschutzpotenziale stärker zu nutzen sowie
- den sozialen und räumlichen Zusammenhalt in den Städten Bremen und Bremerhaven zu stärken.

Auf der Grundlage der landespolitischen Strategiekonzepte und zur Verfolgung der übergeordneten Zielstellung unterstützt das Operationelle Programm EFRE des Landes Bremen die folgenden vier thematischen Ziele gemäß Art. 9 der A-VO:

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation,
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU,
- Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft und
- Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

Die strategische Ableitung dieser vier Ziele wird bei der Darstellung der bremischen Entwicklungsstrategie in Kapitel 1 des OP entlang der drei Prioritäten

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft,
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft sowie
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt,

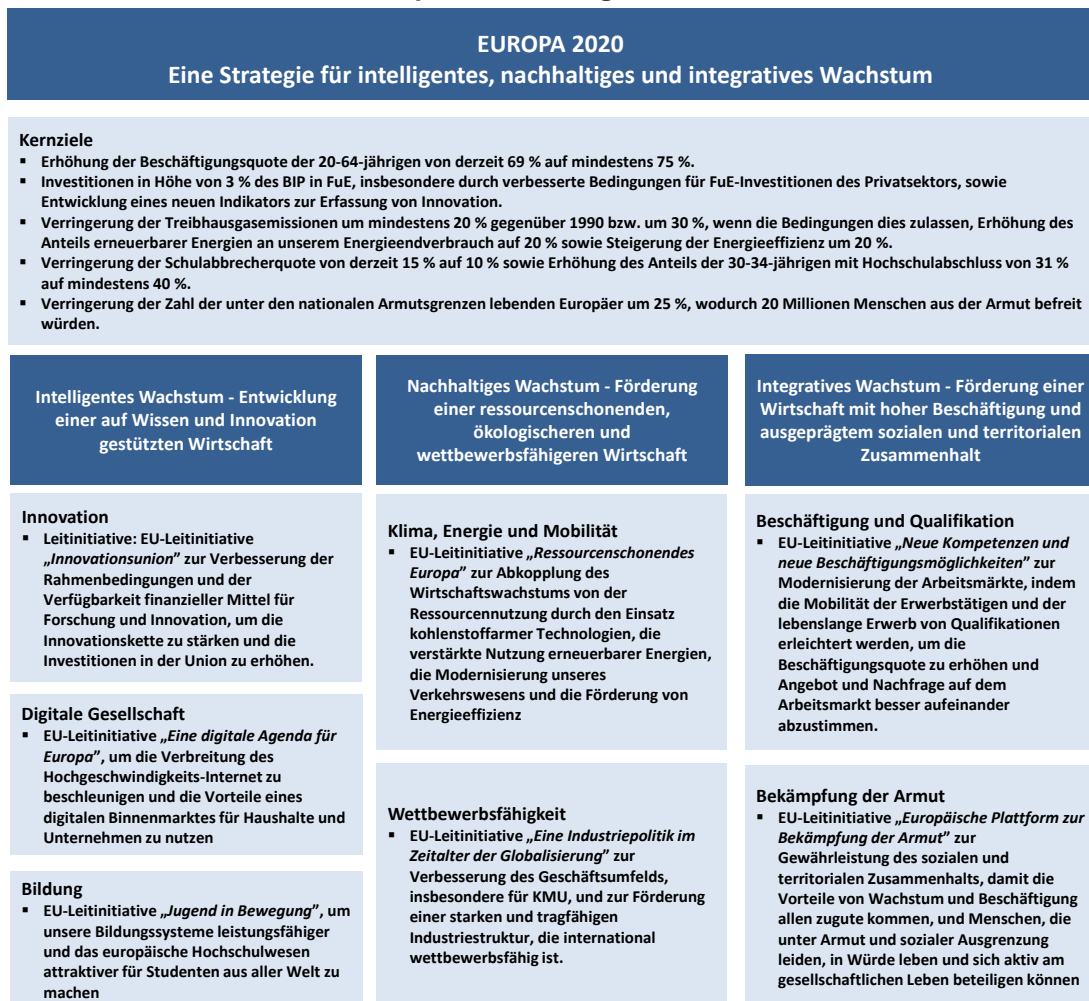
untergliedert und dort im Hinblick auf die sozioökonomische Situation Bremens weiter begründet. Für jede der drei Prioritäten wird anfangs kurz auf die strategische Ausrichtung und die Kernziele und Leitinitiativen der Europa 2020-Strategie sowie landespolitische Strategiekonzepte und Fachprogramme eingegangen. Mit Bezug auf Anhang 1 des originären Strategiedokuments zu Europa 2020 (siehe Abbildung) ist diese Grobgliederung und Zuordnung der thematischen Ziele zu den Prioritäten der Europa 2020-Strategie aus Gutachtersicht stimmig.

Insgesamt kann das Fazit gezogen werden, dass die im OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen dargelegte regionale Entwicklungsstrategie eine hohe strategische Konsistenz mit der Europa 2020-Strategie aufweist und den verordnungsseitigen Anforderungen entspricht. Im Rahmen der Programmplanung wurden die Prioritäten, Leitlinien und Leitinitiativen der Europa 2020-Strategie als grundlegende Eckpunkte in der Analyse der Rahmenbedingungen aufgenommen und im Strategieansatz berücksichtigt. Explizite Bezüge zu den nationalen Strategiedokumenten werden im OP zwar nicht benannt, in Anbetracht der „Schachtellogik“ der nachgeordneten Strategiedokumente zu Europa-2020 auf Ebene der Mitgliedsstaaten fügt sich das OP EFRE aber in den Rahmen ein, der auf der nationalen Ebene resultiert. Insbesondere sind die Ziele des Programms kongruent zu denen des Nationalen Reformprogramms und den länderspezifischen Empfehlungen. Die Auswahl von thematischen Zielen und Investitionsprioritäten stimmt vollständig mit den Festlegungen der Partnerschafts-



vereinbarung überein. Die thematischen Ziele bilden außerdem die Prioritäten ab, denen das Positionspapier der Kommission die höchste Bedeutung für Deutschland zuweist.

Abbildung 2.1.1:  
Die Europa-2020-Strategie im Überblick



Quelle: KOM (2010) 2020 endgültig (S. 37).

## 2.1.2 BEDARFSANALYSE

Einen hohen Stellenwert bei der Konsistenzbewertung hat die Begründung der ausgewählten thematischen Ziele und Investitionsprioritäten im Sinne einer Fokussierung der EFRE-Mittel auf die regionalen Handlungsbedarfe und Entwicklungserfordernisse („the needs“). Folgende Fragestellungen sind zu beantworten:

- Sind die Herausforderungen und Handlungsbedarfe in die Ziele angemessen eingeflossen?
- Ist die Unterstützung konzentriert auf die wesentlichen Herausforderungen?
- Sind wichtige Herausforderungen ggf. nicht adressiert?

Idealerweise sollte sich aus der SÖA und SWOT-Analyse eine stringente Verknüpfung zwischen den regionalspezifischen Entwicklungsengpässen und -chancen auf der einen und der Auswahl und Gewichtung der Ziele und Investitionsprioritäten auf der anderen Seite ergeben. Die detaillierte Bestandsaufnahme und Untersuchung der sozioökonomischen Situation und Entwicklung und die darauf basierende Identifizierung von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) bildet den zentralen Ausgangspunkt für die Strategieentwicklung eines jeden Förderprogramms. Anders als in der Vorgängerperiode, wo gemäß der Verordnung für die Operationellen Programme der Strukturfonds „eine Analyse der Situation der förderfähigen Gebiete oder Sektoren in Bezug auf Stärken und Schwächen sowie die Strategie, mit der hierauf reagiert werden soll“ gefordert war, ist dies nach Art. 96 der A-VO für die Förderperiode 2014-2020 nicht der Fall. Gleichwohl wurden im Zuge der Programmierungsarbeiten in Bremen eine Darstellung der sozioökonomischen Ausgangslage und eine hierauf basierende SWOT-Analyse erstellt.<sup>6</sup>

Für die vorliegende Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangslage und die SWOT-Analyse kann aus Sicht der Ex-ante-Evaluation in den wesentlichen Punkten eine enge Verknüpfung zur Programmstrategie attestiert werden. Beide Darstellungen sind entlang der thematischen Ziele strukturiert, so dass sich die empirischen Befunde für die thematischen Ziele des OP EFRE in der sozioökonomischen Analyse (SÖA) und SWOT-Analyse leicht auffinden lassen. Die Resultate der SÖA und SWOT-Analyse dienen erkennbar als Grundlage für die Strategiediskussion und Zielentwicklung im Rahmen des OP. Die Analyse basiert auf einer breiten sekundärstatistischen Datengrundlage und beschreibt für die zentralen Handlungsfelder des EFRE die Entwicklung und den Zustand in Bremen an Hand einer Vielzahl von gängigen Kontextindikatoren und im Vergleich zu Referenzregionen. Als Vergleichsmaßstab wird zumeist der bundesweite Durchschnitt gewählt; in bestimmten Fällen wird auch der Vergleich zum europäischen Durchschnittswert, zu den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg oder die Gruppe westdeutscher Großstädte gezogen. Die Ergebnisse der Analyse der sozioökonomischen Situation und Entwicklungstrends münden in einer pointierten, nach dem gängigen 4-Felder –Schema tabellarisch aufgebauten SWOT-Analyse.

Auf die Resultate der sozioökonomischen und SWOT-Analyse wird im OP-Text bei der Beschreibung der regionalspezifischen Handlungsnotwendigkeiten an vielen Stellen zurückgegriffen. Allerdings werden im OP auch Argumente vorgebracht werden, die nicht immer in der SÖA und SWOT-Analyse ausreichend verankert sind. Der unmittelbare Bezug der OP-Strategie zu einer Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangslage und SWOT-Analyse

---

<sup>6</sup> In der Einleitung zur SÖA und SWOT-Analyse wird darauf hingewiesen, dass diese den ersten Schritt im Programmierungsprozess bildeten und das Fundament für die Erarbeitung des EFRE OP der Förderperiode 2014-2020 gelegt haben. Durch die Betrachtung des Status Quo und des Entwicklungspfades von Bremen sowie von extern einwirkenden „Megatrends“ sollten die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken aufgezeigt werden, aus denen Handlungs- und nachfolgend Förderbedarfe für das EFRE OP in Bremen abgeleitet wurden. SÖA und SWOT sollten insofern neben den politischen Zielen und Vorgaben auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene sowie den Ergebnissen und Erfahrungen mit der Umsetzung des EFRE in vorangegangenen Förderperioden ein zentraler Baustein für die Ausgestaltung der Programmstrategie dienen.

ist allerdings auch nicht zwingend durch die Verordnungen vorgegeben. In diesen Fällen muss das OP dann „für sich sprechen“. Eine der Aufgaben der folgenden Konsistenzprüfung wird es somit sein, ggf. Stellen zu identifizieren, wo die Argumentation des OP allein oder im Zusammenspiel mit den Resultaten von SÖA und SWOT-Analyse aus Gutachtersicht nicht einsichtig ist. Die Diskussion erfolgt entlang der thematischen Ziele.

Im Operationellen Programm selbst sind die thematischen Ziele, die Investitionsprioritäten und die spezifischen Ziele relativ knapp hergeleitet (Kap. 1.1 des OP). In weiteren Abschnitten (Kap. 1.2, Kap. 2) finden sich einige zusätzliche Begründungen zur Entwicklungsstrategie des Programms. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass das für die Programmstrategie zentrale Kapitel 1 zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, an dem der Entwurf für das OP-Muster noch eine sehr strikte Zeichenbegrenzung (35.000 Zeichen inkl. Leerzeichen) vorsah. Kurz nach der Erstellung der gegenwärtigen OP-Fassung wurde der Platz für die Darstellung der Strategie im OP-Muster verdoppelt [sic!].

### **Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation**

Im Hinblick auf das thematische Ziel Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation wird im OP geltend gemacht, dass angesichts der Befunde aus der sozio-ökonomischen Analyse die Steigerung der FuE-Aktivitäten in den bremischen Unternehmen ein zentrales Programmziel sein muss. Neben der direkten Unterstützung von Unternehmen wird die Förderung öffentlicher und infrastruktureller Forschungs- und Innovationskapazitäten im Zusammenspiel mit verschiedenen Ansätzen des Technologie- und Wissenstransfers letztlich als ein Mittel zum Zweck verstanden, betriebliche Aktivitäten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation zu forcieren.

Die Daten der SÖA zeigen, dass die FuE-Intensität in der bremischen Wirtschaft hinter den bundesweiten Vergleichswerten zurückbleibt – und dies unabhängig vom gewählten Messkonzept FuE-Ausgaben oder FuE-Personal. Die unterdurchschnittliche FuE-Intensität wird zwar erheblich von der Betriebsgrößen- und Branchenstruktur der Wirtschaft Bremens beeinflusst, die nur einen geringen Anteil an großen Industrieunternehmen aus forschungsaffinen Branchen aufweist. Zudem ist Bremen als Stadtstaat stärker von Dienstleistungen geprägt, die keinen Bezug zu FuE aufweisen (Einzelhandel, öffentliche Verwaltung). Aus Gutachtersicht wird aber zu Recht auf die Notwendigkeit einer Erhöhung der FuE-Intensität im Unternehmenssektor als ein zentrales Entwicklungserfordernis hingewiesen, gerade um die notwendigen Strukturveränderungen und das Hineinwachsen in neue Märkte zu unterstützen. Dies gilt insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass in Bremen die FuE-Intensität in der Wirtschaft im längerfristigen Vergleich stagniert (2011: 1,00% versus 1999: 1,06%), während in Deutschland eine Zunahme verzeichnet werden kann (+0,30%-Punkte in diesem Zeitraum).

Unternehmerische FuE-Aktivitäten sind deswegen von so großer Bedeutung, weil sie in vielen Branchen Voraussetzung für erfolgreiche Innovationen und damit einer Verbesserung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind. Die in FuE investierten finanziellen und personellen Ressourcen erfassen die Input- bzw. Entstehungsseite von Innovationen. Allerdings resultieren nicht sämtliche Innovationen aus vorheriger FuE-Tätigkeit. Gerade bei kleineren Industriebetrieben, Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen resultieren Innovationen erst durch den direkten Kontakt mit Kunden und dessen individuelle Anforderungen an passgenaue Produkte, Dienstleistungen und Verfahren. Innovation bedeutet hier oftmals die Weiterentwicklung und Neukombination bekannter Technologien, die

zur Lösung bestimmter Probleme im Zuge ihrer Anwendung beitragen oder aus vorgegebenen Kundenspezifikationen resultieren (vgl. Rammer et al. (2010)). Dieser – für Bremen sicherlich wichtige – Aspekt könnte nach Meinung der Evaluatoren im OP stärker betont werden. Die Begründung für die Wahl der IP 1 b ist stark auf die unternehmerische FuE-Tätigkeit konzentriert, das spezifische Ziel lautet aber: „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“.

In diesem Zusammenhang ist neben der geringen unternehmerischen FuE-Intensität auch auf eine vergleichsweise niedrige Gründungsintensität in den technologie- und wissensintensiven Branchen in Bremen hinzuweisen. Zwar ist Bremen mit Blick auf das allgemeine Gründungsgeschehen im Bundesvergleich im mittleren oder oberen Bereich einzuordnen, allerdings sollte die Gründungsintensität auf Grund von spezifischen Agglomerationsvorteilen eher im Städtevergleich diskutiert werden. Hier zeigt sich, dass die Gründungsrate von jungen innovativen Unternehmen hinter dem Wert von Städten mit vergleichbarer Größe und Bedeutung für das Umland zurückbleibt.<sup>7</sup> Neben der Ausweitung der Forschungs- und Innovationstätigkeit von bestehenden Unternehmen ist die Erhöhung der Zahl von jungen technologie- und wissensintensiven Unternehmen durch erfolgreiche Gründungen ein wichtiger Aspekt für die Zielsetzung einer generellen Steigerung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten in der Privatwirtschaft. Im OP wird nachvollziehbar (allerdings im Zusammenhang mit dem Einsatz von Finanzinstrumenten in der Investitionspriorität 1 b)) argumentiert, dass Finanzierungsschwierigkeiten ein zentrales Hindernis für innovative Unternehmensgründungen und junge technologieorientierte KMU darstellen, weil diese Unternehmen auf Grund spezifischer Merkmale (überdurchschnittliches Ausfallrisiko, hoher Kapitalbedarf, wenig Sicherheiten) nur sehr schwer finanzielle Mittel bei privaten Kapitalanbietern einwerben können.<sup>8</sup>

Der zweite Ansatzpunkt zur Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in Bremen liegt gemäß OP in der Entwicklung wissenschaftlicher Infrastrukturen und anwendungsnahe FuE-Zentren und ihrer verstärkten Kooperationstätigkeit mit den forschungsaffinen Unternehmen vor Ort. Die öffentlichen Forschungskapazitäten bilden dabei in Bremen eine regionale Stärke. Die FuE-Intensität im öffentlichen Sektor (Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) liegt in Bremen im Bundesländervergleich deutlich über dem Durchschnitt (2011: 1,79% versus 0,94% Anteil FuE-Ausgaben am BIP) und hinter Berlin an zweiter Position. Bei einer Bewertung dieser Kennziffer ist zu beachten, dass für Bremen als Stadt und Hochschulstandort der bundesweite Durchschnittswert sicherlich nicht der am besten geeignete Vergleichsmaßstab ist. Aber auch der Regionalvergleich der FuE-

---

<sup>7</sup> In der SÖA wird das Gründungsgeschehen mit Bezug auf die wissensintensiven Industrie- und Dienstleistungsbranchen („High-Tech-Sektor) nur auf Grundlage eines Vergleichs zum Bundesdurchschnitt dargestellt. Der dortige Großstadtvergleich bezieht sich wiederum nur auf Daten zur Gesamtwirtschaft. Eigene Untersuchungen des Ex-ante-Evaluators auf Basis von ZEW-Daten zum regionalen Gründungsgeschehen im Technologiebereich zeigen, dass Bremen im Großstadtvergleich hinter München, Berlin, Köln, Stuttgart, Frankfurt, Dresden oder Düsseldorf liegt.

<sup>8</sup> Zur Messung des Outputs bzw. der Ergebnisse des Innovationsprozesses werden – neben technologieorientierte Unternehmensgründungen – in der empirisch orientierten innovationsökonomischen Literatur auch Kennziffern verwendet, welche direkt die Beteiligung der Unternehmen am Innovationsgeschehen und den betriebswirtschaftlichen Erfolg der Innovationen beschreiben. Hierzu gehören auch Patente. In der SÖA findet sich zur Beschreibung des Innovationsgeschehens neben Daten zur FuE-Tätigkeit noch ein Abschnitt zur Patenttätigkeit. Auf vorliegende Analysen des ZEW zur Innovationsbeteiligung und –erfolgen im Bundesländervergleich wird nicht näher Kombination mit einem bedarfsgerecht zugeschnittenen Förderinstrumentarium zur eingegangen.

Personalintensität in öffentlichen Forschungseinrichtungen zeigt, dass sich Bremen unter den 96 deutschen Raumordnungsregionen in der Spitzengruppe einordnet und hinter Regionen wie Göttingen, Karlsruhe, Dresden, Aachen, München, Bonn, Mannheim und Berlin bereits auf Platz 9 liegt. Insbesondere wegen des Mangels an forschungsstarken Großunternehmen – so wird im OP argumentiert – kommt den wissenschaftlichen Einrichtungen als Kooperationspartner für forschungsaffine KMU im Innovationsprozess eine wichtige Rolle zu. Ihr Ausbau soll dabei vornehmlich in solchen Feldern erfolgen, in denen die regionale Wirtschaftsstruktur besondere Stärken aufweist, also insbesondere in den drei bremischen Clustern Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Maritime Wirtschaft / Logistik.

Über die rein quantitative Betrachtung der öffentlichen Forschungskapazitäten hinaus ist zu beachten, dass die öffentlich getragene Wissenschaft und Forschung in Bremen zwar Spitzenforschung betreibt, in puncto Anwendungsorientierung und Wirtschaftsnähe aber noch Entwicklungspotenziale bestehen. So zeigen Ergebnisse der SÖA, dass Bremen mit seinen Drittmiteinnahmen je Professor/-in zwar auf dem zweiten Rang aller Bundesländer liegt, der Anteil der gewerblichen Wirtschaft an diesen Einnahmen aber leicht unterdurchschnittlich ausfällt. Vor diesem Hintergrund kann die für Bremen als Zielsetzung genannte Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug als plausibel eingestuft werden.

Die Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung der Forschungseinrichtungen ist eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung in Richtung auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Insbesondere KMU finden nur sehr schwer Zugang zu den Ergebnissen von Forschungseinrichtungen. Aus diesem Grund soll durch das bremische OP EFRE die stärkere Verknüpfung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft neben der Verbesserung der „Hardware“ durch die Intensivierung von nichtinvestiven Vernetzungs- und Transferaktivitäten verfolgt werden. Auch diese Bestrebungen sind aus Sicht der Ex-ante-Evaluation für eine Erhöhung des intelligenten Wachstums zielführend.

### **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU**

Die Auswahl des thematischen Ziels „Wettbewerbsfähigkeit“ ergibt sich grundsätzlich aus den Vorgaben der einschlägigen Verordnungen. Mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU kann das Land Bremen direkt ein Beitrag zur Strategie „Europa 2020“ leisten. Die Strategieentwicklung (Kap. 1.1 und 1.2) beschreibt kurz, welche Herausforderungen dabei und welche Ursachen dafür in der konkreten regionalen Situation bestehen: Das Ziel ist insbesondere ausgewählt wurde, um die Beschäftigungssituation im Land zu verbessern.

Das Operationelle Programm und die SWOT-Analyse betonen dabei die Wirtschaftsstruktur des Landes als wesentliche Grundlage für ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungen. Die Wirtschaft und die Gesellschaft des Landes waren lange Zeit geprägt von Sektoren, die zunehmend unter erheblichen internationalen Wettbewerbsdruck geraten sind. Zu nennen sind vor allem der Schiffbau, die Hafenwirtschaft, die Stahlindustrie und das Ernährungsgewerbe. Diese Sektoren haben teils tiefgreifende Strukturbrüche erfahren (Schiffbau, Stahlindustrie), teils standen und stehen sie unter starken Rationalisierungsdruck (Hafenwirtschaft, Ernährungsgewerbe, Stahlindustrie). Insgesamt hat die Industrie noch immer einen hohen Anteil an der regionalen Wertschöpfung, der Übergang zu einer Dienstleistungsökonomie geht nur langsam voran.

Die wirtschaftsstrukturellen Probleme äußern sich auch in einer unterdurchschnittlichen Entwicklung des Kapitalstocks. Die Kapitalintensität (Kapitalstock je Erwerbstätigem) liegt inzwi-

schen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und dem Niveau Hamburgs. Die Zuwächse waren in Bremen durchgängig niedriger als in den Vergleichsregionen.<sup>9</sup> Offensichtlich ist es bisher nicht ausreichend gelungen, die Entwertung gereifter Strukturen durch neue Kapazitäten auszugleichen.

Direkte Folge der altindustriellen Strukturen ist eine hohe Arbeitslosigkeit und die Entwertung der Qualifikationen der Erwerbslosen. Ausdruck findet dies in der hohen Arbeitslosenquote - insbesondere der sehr hohen Quote von Langzeitarbeitslosen - aber auch in einem hohen Anteil atypisch Beschäftigter. Die Arbeitslosenquote liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt, die Erwerbsquote deutlich darunter. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt erheblich über dem Bundesschnitt und hat sich zudem unterdurchschnittlich entwickelt.

Die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft wird in der SWOT-Analyse in wesentlichen Ansätzen, aber hinsichtlich des thematischen und der spezifischen Ziele nicht vollständig analysiert.<sup>10</sup> Das Pro-Kopf-Einkommen als Indikator für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit ist relativ hoch, allerdings durch die spezifische Situation als Stadtstaat nur eingeschränkt aussagekräftig.<sup>11</sup> Angesichts der Begründung des thematischen Ziels wäre vor allem eine genauere Analyse der Wirtschaftsstrukturen (Anteil Industrie, reife Industrien, hochwertige Dienstleistungen, haushaltsnahe und öffentliche Dienstleistungen, wissens- und technologieorientierte Branchen etc.) wünschenswert.<sup>12</sup>

Zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit ist die Produktivität der Unternehmen. Diese liegt leicht über dem Bundesdurchschnitt, ist höher als im Stadtstaat Berlin und deutlich niedriger als im vergleichbaren Stadtstaat Hamburg. Die Produktivität ist in Bremen etwa seit Mitte des letzten Jahrzehnts unterdurchschnittlich gewachsen.

Insgesamt bestehen damit relevante Handlungsbedarfe und Herausforderungen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Zielwahl steht auf dieser Ebene in Übereinstimmung mit der Strategie „Europa 2020“ und den besonderen regionalen Herausforderungen und Entwicklungschancen.

Als spezifische Ziele sind

- die „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ und
- die „Steigerung der Gründungsaktivitäten“

ausgewählt worden. Die spezifischen Ziele sind im Programm und in der SWOT-Analyse hergeleitet und begründet. Als zentrale Ursachen der genannten wirtschaftlichen Probleme wurden eine unzureichende Anpassung an den strukturellen Wandel und eine relativ niedri-

---

<sup>9</sup> Im Jahr 1991 waren die Kapitalintensitäten in Bremen, Hamburg und Deutschland noch auf etwa dem gleichen Niveau. Das Problem verschärft sich, wenn der hohe Anteil der kapitalintensiven Industrie in Bremen und die relativ schwache Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Nenner der Kapitalintensität) berücksichtigt wird.

<sup>10</sup> Die sozio-ökonomische Analyse ist im Verlauf der Programmerstellung überarbeitet und im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit ergänzt worden.

<sup>11</sup> Insgesamt ist der Vergleich mit Flächenländern für einen Stadtstaat problematisch. Großstädte sind durch dichte ökonomische Strukturen geprägt und weisen in aller Regel hohe Einkommen, hohe Produktivitätsniveaus und einen hohen Dienstleistungsanteil, aber auch starke soziale Problemlagen auf. Die folgenden Ausführungen basieren daher auch auf eigenen sekundärstatischen Analysen. Dabei werden vor allem die anderen Stadtstaaten als Vergleich herangezogen.

<sup>12</sup> Des Weiteren erscheint eine Betrachtung der Produktivitätsentwicklung im zeitlichen Verlauf und im Vergleich zu anderen Regionen sinnvoll.

ge Produktivität benannt (s.o.). Die Wahl der spezifischen Ziele ist vor diesem Hintergrund sehr folgerichtig. Neben Innovationen sind betriebliche Investitionen und Gründungen zentrale Hebel für eine strukturelle Modernisierung:

- Über Investitionen werden neue Kapazitäten in Wachstumsfeldern geschaffen und die betriebliche Diversifizierung und Marktanpassung in reifen Branchen umgesetzt. Sie sind außerdem – als Umsetzung der Invention in marktgängige Produkte - die letzte Stufe im Innovationsprozess. Betriebliche Investitionen sind zudem ein wesentlicher Hebel, um die Produktivität der Unternehmen zu erhöhen. Dies geschieht durch betriebliche Innovationen und / oder durch eine höhere betriebliche Effizienz. Diese Zusammenhänge werden in der SWOT-Analyse und im OP gut hergeleitet.

Der Handlungsbedarf bei der Investitionstätigkeit von KMU zeigt sich vor allem in der niedrigen Investitionsquote. Die Investitionsquote (Anteil der Investitionen am BIP) liegt seit dem Jahr 2000 unter dem Niveau des Bundes und Hamburgs, seit 2005 auch unter dem Niveau des Landes Berlin. Die Abstände sind dabei teils erheblich. Seit vielen Jahren werden im Land Bremen relativ wenige Anlageinvestitionen durchgeführt. Damit wird nicht nur eine Angleichung des Kapitalstocks immer schwieriger – auch die Grundlage für zukünftige Beschäftigung und Einkommen wächst in geringerem Ausmaß als in anderen, grundsätzlich konkurrierenden Regionen.

- Gründungen sind ein zweiter Weg einer strukturellen Diversifizierung. Gründungen finden teilweise in noch unbesetzten Marktnischen und Wachstumsbereichen statt. Sie sind außerdem ein Weg, Innovationen umzusetzen. Vor allem aber erhöhen Gründungen die Wettbewerbsintensität in bestehenden Märkten und erhöhen den Druck zu Innovationen bei den bestehenden Unternehmen.

Sowohl Selbständigkeit als auch Gründungsgeschehen sind im Land Bremen vergleichsweise schwach ausgeprägt.<sup>13</sup> Bei Gründungen im Haupterwerb erreicht Bremen etwa zwei Drittel des Durchschnitts von ausgewählten Großstädten und etwa die Hälfte des Niveaus von Berlin (Gründungen je 10.000 Einwohner). Die Selbständigenquote liegt zwar auf Bundesniveau, aber deutlich unter dem Niveau der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Die eher geringe Anzahl von Neugründungen verlangsamt die strukturelle Erneuerung relativ und kann langfristig hemmend auf Wachstum und Beschäftigung wirken.

Vor dem Hintergrund der regionalen Situation ist die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ ein sehr wichtiges Ziel für das Land Bremen; die Wahl des Zieles ist nachvollziehbar. Die Begründung ist in der SWOT-Analyse allerdings nicht voll gelungen. Die Auswahl der spezifischen Ziele ist fundiert und sehr folgerichtig. Die spezifischen Ziele sind im Programm gut begründet und stehen in enger Übereinstimmung mit den regionalen Herausforderungen und der „Europa 2020“-Strategie.

### **Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft**

<sup>13</sup> Selbständigkeit und vor allem das Gründungsgeschehen konzentrieren sich stark auf Städte. Ein Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt ist daher wenig sinnvoll. Die SWOT-Analyse liefert neben einem Bundesvergleich auch einen Vergleich mit ausgewählten Großstädten.

Auch die Wahl des thematischen Ziels „CO<sub>2</sub>-Reduzierung“ ergibt sich direkt aus den Vorgaben der einschlägigen Verordnungen. Die EFRE-VO sieht eine minimale finanzielle Beteiligung des thematischen Zieles von 20% des gesamten OPs vor. Mit dem Ziel wird das Land Bremen direkt ein Beitrag zur Strategie „Europa 2020“ leisten.

Eine vergleichende Bewertung der CO<sub>2</sub>-Situation in Bremen liefern SWOT und OP nicht. Ein einfacher Vergleich der Stadtstaaten zeigt für Bremen im Bereich der Energie- und Klimasituation ein insgesamt eher problematisches Bild, das vor allem durch das Stahlwerk geprägt wird.<sup>14</sup> So liegen die CO<sub>2</sub>-Intensität (CO<sub>2</sub> / BIP) und noch stärker die CO<sub>2</sub>-Emission je Einwohner deutlich über den Vergleichsregionen. Auch Energieintensität (Primärenergieverbrauch / BIP) und Energieverbrauch je Einwohner liegen deutlich über den Vergleichswerten und dem bundesdeutschen Durchschnitt.<sup>15</sup> Die CO<sub>2</sub>-Bilanz des Landes wird dabei durch die Stahlindustrie dominiert. Sie hat ungefähr einen Anteil von 45% an den CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes. Ein großer Teil dieser Unterschiede wird dementsprechend durch die Stahlindustrie erklärt.

Die geplanten Ziele der Bremer Klimapolitik für das Jahr 2020 werden nach dem bisherigen Stand nicht erreicht. Der Handlungsbedarf ergibt sich daher aus den klimapolitischen Herausforderungen und Zielsetzungen sowohl auf der europäischen und nationalen wie auch der landespolitischen Ebene. Gleichzeitig können Energieeffizienz und Klimaschutz auch wirtschaftliche Potenziale eröffnen:

- Frühzeitige Technologie- und Produktentwicklung bieten Wachstumschancen auf internationalen Märkten, wenn dort ebenfalls klimapolitische Regulierungen eingeführt werden.
- Die Verwendung umwelteffizienter Verfahren ist in aller Regel mit betrieblichen Effizienzgewinnen verbunden. Daraus können eine erhöhte Produktivität und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit resultieren.

Das thematische Ziel begründet sich daher grundsätzlich auch durch einen Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung und zu weiteren Zielen der „Europa 2020“-Strategie.

Als spezifische Ziele sind in der Prioritätsachse

- die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“ und
- die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“

ausgewählt worden.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass Investitionsbedarfe zur Senkung des Energieverbrauchs, zur Steigerung der Energieeffizienz und damit zur Reduzierung von klimarelevanten Treibhausgasen in allen Verbrauchssektoren identifiziert werden können. Prinzipiell würde daher eine Reihe von Investitionsprioritäten für das OP in Frage kommen, die sich auf die gewerbliche Wirtschaft, auf öffentliche Infrastrukturen (insbesondere Gebäudeeffizienz) oder den Verkehrsbereich beziehen.

---

<sup>14</sup> Eigene Recherchen. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte ist ein Vergleich von Städten / Stadtstaaten mit Flächenländern wenig aussagekräftig (Verkehr, Wärme, Flächennutzung).

<sup>15</sup> Direkte CO<sub>2</sub>-Emissionen / CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch. Quelle: LAK Energiebilanzen 2013, UGR der Länder 2013.



Die Auswahl der genannten Ziele wird vor allem durch die besondere Potenziale und Zielsynergien bei Energieeffizienzmaßnahmen in der gewerblichen Wirtschaft bzw. die Wirksamkeit von integrierten Ansätzen in verdichteten Teilräumen begründet:

- Das erste spezifische Ziel fokussiert auf die Energieeffizienz im Unternehmensbereich. Dies wird mit erheblichen Potenzialen für eine Erhöhung der Energieeffizienz begründet, die in zahlreichen Unternehmen nicht optimal ausgeschöpft seien. Tatsächlich ist es in der Literatur unstrittig, dass aus einer Reihe von Gründen (u.a. Informationsdefizite, Finanzierungsschwierigkeiten) Unternehmen eigentlich lohnenswerte Energieeffizienzmaßnahmen nur zögerlich umsetzen und hier ungenutzte Potenziale liegen (vgl. Fraunhofer ISI et al. (2012)). Gleichzeitig wird auf einen hohen Handlungsbedarf bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Unternehmenssektor verwiesen. Dieser hat in sektoraler Betrachtung einen hohen Anteil. Zudem sind die Emissionen im Vergleich zu den anderen Sektoren nur in geringem Maße zurückgegangen. Die Begründung für einen besonderen Handlungsbedarf ist auf Basis der gegebenen Datenlage schwierig und in der SWOT-Analyse nicht voll gelungen:

- Die gewerbliche Wirtschaft als Zielgruppe des spezifischen Ziels setzt sich aus dem Sektor „Industrie“<sup>16</sup> und Teilen des Sektors „Haushalte, Handel, Dienstleistungen, übrige Verbraucher“<sup>17</sup> Eine differenzierte Analyse der CO<sub>2</sub>-Emissionen der verschiedenen Sektoren wird nicht vorgenommen.<sup>18</sup>
- Zwischen 1990 und 2010 sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Industrie (ohne Stahl, ohne Abfallverbrennung) um knapp 3% zurückgegangen. Diese Rückgänge sind deutlich niedriger als in den anderen Sektoren.<sup>19</sup> Wegen des Zuordnungsproblems ist die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft insgesamt nicht abzuleiten.

Da für die verschiedenen Sektoren sehr unterschiedliche Voraussetzungen bestehen, würde ein interregionaler Vergleich sicherlich tiefere Erkenntnisse für eine Begründung des spezifischen Ziels erbringen.

Neben einem besonderen klimapolitischen Handlungsbedarf begründet sich das Ziel auch durch einen Beitrag zu den regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen des Programms: Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass betriebliche Maßnahmen, die eine effizientere Energienutzung zur Folge haben, auch positiven Einfluss auf die gesamte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen haben.

- Das zweite spezifische Ziel wählt einen räumlich fokussierten Ansatz. Im Rahmen des Ziels sollen Konzepte für gewerbliche genutzte Gebiete entwickelt und durch investive Projekte umgesetzt werden. Eigentliches Ziel innerhalb der Investitionspriorität ist damit eine überdurchschnittliche Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emission in ausgewählten Teilräumen. Das Ziel wird damit begründet, dass „... ein ganzheitlicher Blick auf

<sup>16</sup> 17% der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes, ohne Stahlindustrie und ohne Abfallverbrennung. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind das Ernährungsgewerbe (44%) und die KfZ-Industrie (26%) sehr relevant.

<sup>17</sup> Insgesamt 51% der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes.

<sup>18</sup> Die Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder erlaubt einen Vergleich der CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Wirtschaftszweigen und Ländern. Eine relativ hohe Bedeutung im Vergleich zur Industrie (ohne Stahlindustrie, Energieversorgung/Abfallverbrennung) hat in Bremen der Dienstleistungssektor.

<sup>19</sup> Verkehr: -10%, Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen: -17%. Vgl. SUBV (2013).

die entsprechenden Gebiete, das gesamte Spektrum der hier angesiedelten Nutzer sowie ihre stadtstrukturellen Verflechtungen notwendig [ist]...“ (OP, 46). Mit der Konzentration auf ausgewählte Flächen und Gebiete soll ein regionaler Mehrwert erzielt werden. Die SWOT-Analyse thematisiert integrierte und räumlich fokussierte Ansätze der Klimapolitik nicht.

Der Mehrwert von koordinierten, mit einer Strategie fundierten Maßnahmen in einem begrenzten Raum kann sich vor allem aus Netzwerkexternalitäten ergeben – etwa der koordinierten und gemeinsamen Nutzung von Verkehrsangeboten oder von einer lokalen Energieversorgung und –verteilung. Zudem kann eine räumliche Fokussierung helfen, Emittenten zu sensibilisieren und Verhaltensänderungen anzuregen.

Die Auswahl des thematischen Ziels ergibt sich zwangsläufig aus den Vorgaben der Europäischen Union. Grundsätzlich bestehen dabei auch spezifische und begründete Handlungsbedarfe im Land. Die Auswahl der spezifischen Ziele steht in Übereinstimmung mit den Zielen der EU 2020-Strategie und grundsätzlich auch in Übereinstimmung mit den regionalen Entwicklungsbedarfen und –chancen. Für die Verbesserung der Energieeffizienz in Unternehmen sind sowohl Potenziale als auch ein gewisser Handlungsbedarf zu konstatieren. Die Entwicklung und Umsetzung von lokalen Strategien ist vor allem als Chance, zusätzliche Reduktionspotenziale zu aktivieren, zu bewerten. Im OP wird darauf hingewiesen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verarbeitenden Gewerbes im Land Bremen bis 2010 weniger stark zurückgegangen sind, als die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Land insgesamt.

Andere wichtige Politikfelder, die im Klimaschutzprogramm des Landes und in der SWOT-Analyse adressiert werden, bleiben im Programm unberücksichtigt. Dazu gehört in erster Linie die Sanierung von (öffentlichen) Gebäuden:

„Ein erheblicher Teil der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird durch die Energieversorgung von Gebäuden verursacht. Der Hauptanteil entfällt hierbei auf die Bereitstellung von Raumwärme, die für mehr als ein Drittel des gesamten Endenergieverbrauchs verantwortlich ist. Die Reduzierung des Raumwärmebedarfs, insbesondere durch die Verbesserung des baulichen Wärmeschutzes im Gebäudebestand, bietet deshalb eines der größten Potenziale zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen.“ (KEP, S. 13)

Bundesweit werden der Gebäudesanierung die mit Abstand höchsten Einsparpotenziale zugeordnet.<sup>20</sup> In Bremen zeigen jüngere Daten bereits erhebliche Fortschritte in diesem Sektor: Im Sektor „Haushalt, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen“ sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus den Energieträgern Öl und Gas zwischen 1990 und 2010 um etwa 36% zurückgegangen. Diese Energieträger dienen im Wesentlichen der Wärmeversorgung von Gebäuden. In anderen Sektoren sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen weniger stark zurückgegangen oder gestiegen (SUBV 2013). Diese Fortschritte werden teilweise auch auf eine erfolgreiche Förderpolitik zurückgeführt. Wie hoch die Einsparpotenziale und Handlungsbedarfe in diesem Sektor noch sind, ist in diesem Rahmen nicht fundiert abzuleiten. Grundsätzlich werden die Potenziale im Bereich der Gebäudesanierung aber sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene als hoch angesehen (SUBV 2013).

Inwieweit die Sanierung öffentlicher Gebäude – auch im Kontext der Möglichkeiten und Restriktionen des EFRE – ein größeres Potenzial für ein EFRE-Programm darstellen könnte, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Die komplizierte Informations- und

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. ausführlich ISI / ECOFYS / Öko-Institut (2012), S. 82ff.

Datenlage<sup>21</sup> würde umfassende Arbeiten einschließlich von Expertengesprächen erfordern. Anzumerken ist, dass das Thema grundsätzlich durch die Unterstützung integrierter, gebietsorientierter Ansätze des Klimaschutzes aufgegriffen werden kann. Allerdings ist die konkrete Ausrichtung dieser Ansätze zum Zeitpunkt der Ex-Ante-Evaluierung nicht bekannt.<sup>22</sup>

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für eine regionsspezifische Gestaltung des thematischen Zieles ist die hohe Bedeutung der bremischen Häfen:

„Gleichwohl tragen die über die Häfen laufenden Verkehrsströme, der Hafenbetrieb und die industriellen Aktivitäten in den Häfen erheblich zu den regionalen Emissionen von Treibhausgasen bei. Häfen haben als Knotenpunkte in globalen Transportketten eine bedeutsame Rolle, die Möglichkeiten bietet, die Nachhaltigkeit derselben zu beeinflussen...“ (KEP, S. 15f.)

In einer Initiative von führenden Hafenstädten und Häfen wurden verschiedene Schritte zum Klimaschutz vereinbart. Dazu gehören

- die Reduktion von Emissionen von Seeschiffen und Umschlagsterminals oder
- ein „Kohlenstoff-Fußabdrucks“ für Hafenaktivitäten.

Ein Ansatzpunkt könnte ein Aktionsprogramm des Hafenressorts sein: „Der Senator für Wirtschaft und Häfen arbeitet federführend daran, diese Initiativen zu konkretisieren, und beabsichtigt, bis zum Sommer 2010 ein Aktionsprogramm zu erstellen, das auch im internationalen Rahmen vorgestellt wird.“ (KEP, S. 17).

### **Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung**

Das thematische Ziel Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung gehört nicht zum Kern der thematischen Ziele, die für den Einsatz des EFRE in stärker entwickelten Regionen durch die Verordnungen vorgegeben werden. Das Ziel wird auch nicht im Positionspapier der KOM als ein prioritäres Handlungsfeld für den EFRE eingestuft, wenn gleich für die dort abgeleitete Förderpriorität „Steigerung des Arbeitsmarktpotenzials, der sozialen Eingliederung und des Bildungsniveaus“ in Deutschland ein erhöhter Anteil an den Investitionen aus den ESI-Fonds gefordert wird. Wie bereits erwähnt kann das thematische Ziel für die Kommission im Zusammenhang mit der Unterstützung der integrierten städtischen Entwicklung jedoch auch für die Programme des EFRE Relevanz besitzen. Im Positionspapier allerdings wird die nachhaltige Stadtentwicklung ausnahmslos nur im Kontext von Umwelt- und Klimaschutz diskutiert, was angesichts der expliziten Würdigung der „wachsenden Problematik von Armut und sozialer Ausgrenzung“ (S. 15) und Artikel 7 der EFRE-VO überrascht.

<sup>21</sup> Die Abgrenzung des Energieverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen öffentlicher Gebäude ist auf Grundlage verfügbarer Daten nicht möglich. Die Vergleichbarkeit von übergeordneten Daten ist durch den sehr hohen Stellenwert der Stahlindustrie stark eingeschränkt.

<sup>22</sup> Nach Auskunft der EFRE-VB ist durch eine interne Abfrage beim SWAH eine Prüfung erfolgt, inwiefern die Gebäudesanierung Bestandteil der Förderung aus dem EFRE-OP sein könne. Mit Blick auf die Anforderungen der KOM in diesem Bereich etwa hinsichtlich der Förderfähigkeit der Ausgaben haben sich demnach – auch unter Berücksichtigung der Budgetrestriktion des EFRE und der alternativen Verwendungsbereiche – keine dringlichen Bedarfe und förderpolitischen Anknüpfungspunkte ergeben.

Im bremischen OP EFRE wird die große Bedeutung der Priorität Integratives Wachstum im Rahmen der Europa 2020-Strategie für den Zwei-Städte-Staat mit dem besonderen sozio-ökonomischen Kontext erklärt. Danach zählen Bremen und Bremerhaven bundesweit zu den Städten, die besonders stark von Armut und sozialer Ungleichheit betroffen sind. In der SÖA finden sich hierzu Verweise auf die Armutsgefährdungsquote und die SGB II-Quote, die im Vergleich der Bundesländer für das Land Bremen am höchsten bzw. zweithöchsten ausfallen. Auch die Arbeitslosenquote und der Anteil von Langzeitarbeitslosen liegen in Bremen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt, die Beschäftigungsquote darunter.

Die Begründung für die Auswahl des thematischen Ziels könnte aus Gutachtersicht noch an Überzeugungskraft gewinnen, wenn die verschiedenen Sozialindikatoren für die beiden Städte Bremen und Bremerhavens in den Kontext der Werte von anderen west- und ostdeutschen Städten gestellt werden. Dass die Stadtstaaten Berlin, Bremen und auch Hamburg höhere Werte bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, SGB II-Quote oder Armutsgefährdungsquote (hier liegt Hamburg allerdings leicht unter dem Bundesdurchschnitt) im Vergleich zu Flächenländern aufweisen, widerspricht nicht unbedingt der Erwartung. Bspw. ist die Armutsgefährdungsquote in Bremen im Vergleich von 15 Großstädten niedriger als in Dortmund, Leipzig, Duisburg und Hannover, aber höher als in den restlichen zehn anderen west- und ostdeutschen Großstädten (Berlin, Köln, Dresden, Essen, Düsseldorf, Nürnberg, Frankfurt am Main, Hamburg, Stuttgart und München). Bremerhaven ist innerhalb Deutschlands die kreisfreie Stadt mit der höchsten Arbeitslosenquote, die Arbeitslosenquote Bremens ist zwar wiederum niedriger als in Berlin, Leipzig, Essen, Dortmund und Duisburg, aber höher als in den anderen Großstädten. In der Summe zeigt sich, dass Bremen neben den großen Städten des Ruhrgebiets und Ostdeutschlands zu den Städten mit den größten „integrativen“ Strukturproblemen in Deutschland zählt. Bremerhaven nimmt hier eine absolute Sonderrolle ein, weil die Stadt bei Indikatoren wie Arbeitslosenquote, SGB II-Quote oder Kinderarmut (leider) auf dem ersten Platz unter allen deutschen (kreisfreien) Städten liegt.

Insgesamt ist es angesichts der sozioökonomischen Ausgangslage verständlich, dass das thematische Ziel Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung für das Land Bremen einen hervorgehobenen Stellenwert hat. Allerdings ist hiermit noch nicht zwingend der Handlungsbedarf für die Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung bzw. die Wahl der Investitionspriorität 9 b begründet. Angesichts der Interdependenzen der Prioritäten und Ziele innerhalb der Europa 2020-Strategie, auf die bereits im originären Strategiedokument hingewiesen wird,<sup>23</sup> wäre es eine denkbare Option für die Programmstrategie des EFRE über eine Erhöhung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums auch einen Beitrag in Richtung auf eine Verminderung von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung zu leisten. Ohne eine nachhaltige Steigerung der Einkommens- und Erwerbsmöglichkeiten, die im Fokus der thematischen Ziele 1 und 3 stehen, kann die Bekämpfung von Armut nur ein Kurieren von Symptomen sein.

Zur Begründung der Investitionspriorität 9 b und dem spezifischen Ziel „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ wird im OP auf den außergewöhnli-

---

<sup>23</sup> KOM(2010) 2020 endgültig (S. 13): „Diese Ziele sind miteinander verknüpft. Ein höheres Bildungsniveau erhöht beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit, und eine erhöhte Beschäftigungsquote hilft, die Armut einzugrenzen. Verbesserte Möglichkeiten für Forschung und Entwicklung sowie Innovation in allen Wirtschaftssektoren in Verbindung mit Ressourceneffizienz steigern die Wettbewerbsfähigkeit und fördern die Schaffung von Arbeitsplätzen. Investitionen in saubere, emissionsarme Technologien helfen unserer Umwelt, dienen der Bekämpfung des Klimawandels und schaffen neue Geschäfts- und Beschäftigungsmöglichkeiten.“

chen Problemdruck bei der Stadtentwicklung in Bremen hingewiesen. Den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Studien zufolge konzentriert sich im Vergleich zu anderen Großstädten die soziale Ungleichheit in Bremen räumlich stärker als in bestimmten Stadtteilen, so dass Bremen eine überdurchschnittliche sozialräumliche Segregation und Polarisierung aufweist. Ergänzend werden in der SÖA eine Reihe von Studienresultaten und Daten angeführt, die für das gesamte Stadtgebiet Polarisierungstendenzen und eine Zunahme der sozialräumlichen Ungleichheit aufzeigen. Bremen und Bremerhaven sind also nicht nur im Städtevergleich überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen, sondern die hiermit verbundenen sozialen Problemlagen sind stadträumlich betrachtet stärker ungleich verteilt als in Vergleichsstädten. Zudem vergrößert sich durch die zunehmende Konzentration von sozialen Problemlagen in bestimmten Stadtquartieren die Gefahr der Abkopplung von der Gesamtentwicklung sowie der sozialen Ausgrenzung und Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsschichten. Die Zielsetzung des OP EFRE durch die Unterstützung benachteiligter Stadtquartiere die spezifischen Potenziale dieser Sozialräume, wie z. B. eine junge und sich dynamisch entwickelnde Bevölkerung sowie Wachstumsimpulse lokaler Ökonomien mit ihren sozialen und arbeitsmarktbezogenen Integrationsfunktionen im Quartier, für die gesamtstädtische Entwicklung zu nutzen, ist aus Sicht der Gutachter einleuchtend und plausibel begründet. Durch die Verfolgung des thematischen Ziels 9 im Rahmen einer eigenständigen Prioritätsachse leistet das bremische EFRE-Programm einen Beitrag zu einem stärker integrativen Wachstum. Dies geschieht im Einklang mit dem landespolitischen „Leitbild der Stadtentwicklung 2020“, nach dem der Abstand zwischen den zehn ärmsten und zehn reichsten Stadtteilen in Bremen verringert werden soll.

### 2.1.3 ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen der Konsistenzbewertung wurde zum einen überprüft, ob und wie sich das OP in den übergeordneten Strategierahmen einordnet. Zum anderen wurde bewertet, in welchem Maße sich die Programmstrategie, d.h. die thematischen Ziele und die spezifischen Ziele, mit der Strategie „Europa 2020“ und der regionalen Ausgangslage, den Handlungsbedarfen und Entwicklungserfordernissen „deckt“ und eine Fokussierung der EFRE-Mittel auf vordringliche regionale Bedarfe („the needs“) erfolgt. Als Ergebnis der Bewertung kann die Feststellung gezogen werden, dass das OP sich grundsätzlich konsistent aus den europäischen Vorgaben und den regionalen Handlungserfordernissen ableitet.

- Die strategische Zielstellung des Programms ist vollkommen konsistent mit der Europa 2020-Strategie. Die thematischen Ziele 1, 3, 4 und 9, die für das Programm ausgewählt wurden, tragen zu den Prioritäten der Europa-2020-Strategie bei und entsprechen den maßgeblichen Förderprioritäten, die von der KOM in ihrem Positionspapier übergreifend für die deutschen Bundesländer entwickelt wurden. Sie zudem stehen im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission für Deutschland, den Zielen des NRP und der Partnerschaftsvereinbarung. Darüber hinaus unterstützt das Programm die zentralen landespolitischen Strategien (Innovationsprogramm 2020, der Clusterstrategie 2020, Masterplan Industrie, dem Klimaschutz und Energieprogramm (KEP) 2020 und dem Leitbild Bremen 2020).
- Das Land Bremen hat die Kernziele der Europa-2020-Strategie sowie die Zielsetzungen des nationalen Reformprogramms mit Bezug auf das thematische Ziel 1 noch nicht erreicht. Im Bundesvergleich fällt die FuE-Intensität im Unternehmens-

sektor hinter den Durchschnitt zurück. Angesichts der vergleichsweise geringen FuE-Aktivitäten der bremischen Wirtschaft kommt der öffentlich finanzierten Forschung des Landes eine größere Rolle als in anderen Regionen zu. Die FuE-Kapazitäten der Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind in Bremen im Regionalvergleich überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Daraus ergibt sich die Zielsetzung, die besondere Stärke des Landes vor allem in jenen Bereichen auszubauen, die einen starken Bezug zu den bremischen Clustern und Kompetenzfeldern aufweisen, und den Wissens- und Technologietransfer gezielt auf die FuE-Aktivitäten der bremischen Unternehmen auszurichten.

- Bremen und Bremerhaven sind zwei Städte, die vom wirtschaftlichen Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten schwer getroffen wurden. Diese Anpassungslasten wirken – trotz großer Erfolge beim Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Strukturen – immer noch nach. Die wirtschaftsstrukturellen Probleme äußern sich in einer unterdurchschnittlichen Entwicklung von wichtigen gesamtwirtschaftlichen Größen wie BIP, Investitionstätigkeit und Kapitalstock. Die Zielsetzungen der Europa 2020-Strategie und des NRP mit Bezug auf die Beschäftigungsquote werden von Bremen verfehlt; die Arbeitslosenquote liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt und vergleichbarer Großstädte in Westdeutschland, entsprechend ist auch der Anteil von Langzeitarbeitslosen hoch. Mit Bezug auf das thematische Ziel 3 und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU bestehen noch große regionale Herausforderungen.
- Die ambitionierten Ziele bei der Reduzierung des Energieverbrauchs und der Steigerung der Energieeffizienz, die in der Europa-2020-Strategie, im NRP und im Klimaprogramm des Landes gesetzt werden, konnten in Bremen bisher nicht erreicht werden. Für das thematische Ziel 4 und die CO<sub>2</sub>-Reduktion besteht ein grundsätzlicher Bedarf. Die spezifischen Ziele sind hier nachvollziehbar und in Übereinstimmung mit den Handlungsbedarfen.
- Die Priorität Integratives Wachstum besitzt für Bremen einen hervorgehobenen Stellenwert. Bremen und Bremerhaven zählen bundesweit zu den Städten, die besonders stark von Armut und sozialer Ungleichheit betroffen sind. Neben den großen Städten des Ruhrgebiets und Ostdeutschlands zählt Bremen zu den Großstädten mit den größten „integrativen“ Strukturproblemen in Deutschland; Bremerhaven weist unter allen deutschen (kreisfreien) Städten die höchste Arbeitslosenquote und Kinderarmut auf. Beide Städte sind aber nicht nur überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen, sondern die hiermit verbundenen sozialen Problemlagen sind stadträumlich betrachtet stärker ungleich verteilt als in Vergleichsstädten. Neben der überdurchschnittlichen sozialräumlichen Segregation und Polarisierung zeigt sich zudem, dass sich die Polarisierungstendenzen verfestigen und die sozialräumliche Ungleichheit zunimmt. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass über die Erhöhung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums, die mit den thematischen Zielen 1, 3 und 4 verfolgt wird, dass OP auch einen direkten Beitrag in Richtung auf die Förderung der sozialen Inklusion und die Bekämpfung von Armut leisten möchte und daher das thematische Ziel 9 ebenfalls durch den EFRE adressiert wird.

Prüfschritt gemäß	Prüfungsgegenstand	Ergebnis	
-------------------	--------------------	----------	--

<b>Art. 48 (3)</b>	<b>des OP EFRE</b>		
Prüfung von Punkt (d)	Kapitel 1 des OP	Konsistenz der Strategie ist gegeben	✓

## 2.2 BEURTEILUNG DER KOHÄRENZ DER STRATEGIE

Die Beurteilung der Kohärenz der Förderstrategie beinhaltet zunächst die Analyse der „Stimmigkeit“ des Zielsystems innerhalb des OPs (interne Kohärenz). Ein Zielsystem („Zielpyramide“) kann als kohärent eingestuft werden, wenn die verschiedenen Ebenen tatsächlich wirkungslogisch „vertikal“ miteinander in Verbindung stehen. Zudem sollten Zielkonflikte möglichst vermieden und Synergien ausgenutzt werden. Für die Beurteilung der internen Kohärenz ist vor allem die Frage zentral, ob die thematischen Ziele in geeigneter Weise mit den spezifischen Zielen des EFRE-OPs umgesetzt werden können, und wie diese wiederum mit den Aktionen korrespondieren. Dieser Aspekt wird noch einmal vertiefend bei der Beurteilung der Interventionslogik aufgegriffen.

Ein zweites Element bildet die Beurteilung der äußeren Kohärenz. Hierunter fallen die Kongruenz der Zielbeziehungen und die Kompatibilität der relativen Gewichte der Ziele zu weiteren strategischen Politikansätzen auf horizontaler Ebene (weitere Landespolitiken/-strategien) und vertikaler Ebene (Politiken auf Bundes- und EU-Ebene). Während es bei der Prüfung der Konsistenz im vorangegangenen Arbeitsschritt darum ging zu beurteilen, ob und inwieweit die Förderstrategie des OP sich schlüssig in die EFRE relevanten übergreifenden Programmdokumente einfügt, ist hier vor allen Dingen zu bewerten, ob und inwieweit Zielbeziehungen mit den weiteren Förderinstrumenten, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt (ESF, ELER, EMFF), sowie mit weiteren Gemeinschaftspolitiken (z.B. Horizon 2020, COSME, makroregionale Strategien) positiv oder negativ betroffen sind.

### 2.2.1 INTERNE KOHÄRENZ

Die Ableitung einer kohärenten Förderstrategie setzt die Klärung der internen Zielbeziehungen voraus (vgl. Box 2). Mit Bezug auf die primäre (Prioritäten der Europa-2020-Strategie) und sekundäre Zielebene (thematische Zielebene) des OP ist diese Fragestellung hinfällig, da die europäischen Strategievorgaben per definitionem eine solche Beziehung postulieren.<sup>24</sup>

#### *Box 2: Kohärenz von Zielsystemen aus wirtschaftstheoretischer Sicht*

Rationale Wirtschaftspolitik, verstanden als die unter den jeweiligen Umständen bestmögliche Verfolgung eines wohlgedachten und ausgewogenen Systems von Zielen, setzt die Klärung der Beziehungen zwischen Zielen und die Festlegung von geeigneten Mitteln (Instrumenten) zur ihrer Erreichung voraus.\*

Vertikale Zielbeziehungen: Eine erste Unterscheidung von Zielbeziehungen betrifft die hierarchische Ordnung von Zielen. Ein Ziel kann als Instrument zur Erreichung eines höherrangigen Zieles

<sup>24</sup> So angebracht eine wissenschaftliche Diskussion der europäischen Strategievorgaben auch erscheinen mag, stellt die hiesige Ex-Ante-Bewertung des OP EFRE für Bremen nicht den richtigen Ort hierfür dar.

dienen. In diesem Fall kann es als Zwischen- oder Unterziel bezeichnet werden. Ein Zielsystem („Zielpyramide“) entsteht dann durch die hierarchische Anordnung verschiedener Einzelziele. Ein Zielsystem kann als kohärent eingestuft werden, wenn die verschiedenen Ebenen tatsächlich derart miteinander in Verbindung stehen, dass jedes Ziel seinerseits als Instrument für ein höherwertiges Ziel oder umgekehrt jedes Instrument von einer untergeordneten Ebene aus als Ziel angesehen werden kann.

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

\* Eine weitere Anforderung besteht in der Operationalisierung des Zielsystems bzw. der Ziele, die wiederum an die Bedingungen der Quantifizierbarkeit und Messbarkeit geknüpft ist.

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

Im bremischen OP wird anknüpfend an die Europa 2020-Strategie ein übergeordnetes Ziel formuliert, in dem der Beitrag, den Bremen für das intelligente, nachhaltige und integrative Wachstum in Europa leisten möchte, entlang der thematischen Ziele des Programms strukturiert wird:

Forcierung der Entwicklung einer auf Wissen und Innovation basierenden, ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit existenzsichernden und zukunftsfähigen Arbeitsplätzen für Frauen und Männer	Thematisches Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ Thematisches Ziel 2 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“
Stärkere Nutzung der regionalen Klimaschutzpotenziale	Thematisches Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“
Stärkung des sozialen und räumlichen Zusammenhalts in den Städten Bremen und Bremerhaven	Thematisches Ziel 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“

### Vertikale Zielbeziehungen



Für die interne Kohärenz des OP EFRE für Bremen ist wesentlich, ob die Verfolgung der spezifischen Ziele des OP jeweils auch Beiträge in Richtung auf die thematischen Ziele leisten („Zweck-Mittel-Relation“).

Für das thematische Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ werden zwei spezifische Ziele definiert:

- Spezifisches Ziel 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug
- Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen

Dem thematischen Ziel 3 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ werden ebenfalls zwei spezifische Ziele zugeordnet:

- Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU
- Spezifisches Ziel 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten

Für das thematische Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ werden folgende spezifische Ziele definiert:

- Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft
- Spezifisches Ziel 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten

Das thematische Ziel 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ wird über ein spezifisches Ziel umgesetzt:

- Spezifisches Ziel 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien

Zweifelsohne wirken die spezifischen Ziele positiv auf die jeweiligen thematischen Ziele. Thematische und spezifische Ziele sind logisch miteinander verknüpft und stehen somit in einer plausiblen Zweck-Mittel-Relation. Die spezifischen Ziele wurden – eingebettet in den Strategierahmen der durch die Investitionsprioritäten der EFRE-VO zur Verfolgung der thematischen Ziele ermöglicht wird – auf Grundlage der regionalen Ausgangslage abgeleitet, wie bei der Konsistenzanalyse herausgearbeitet wurde. Auf den Begründungszusammenhang der spezifischen Ziele wird bei der Darstellung der Interventionslogik noch einmal vertiefend eingegangen.

### **Horizontale Zielbeziehungen**

Im Hinblick auf die Beziehungen auf Ebene der spezifischen Ziele lassen sich keine unmittelbaren oder dauerhafte Zielkonflikte erkennen (vgl. Übersicht 2). Dabei wird eine Einstufung nach komplementären oder konkurrierenden Zielbeziehungen vorgenommen und kurz begründet. Die Einstufung erfolgt ex-ante und bezieht sich auf die wirkungslogische Verknüpfung der Ziele.

In der Regel sind die Ziele komplementär zueinander, oft mit sehr indirekten Zusammenhängen. Relevant für das Programm sind vor allem die synergetischen Beziehungen und die möglichen Zielkonkurrenzen. Diese sind in der Tabelle gekennzeichnet (a – d) und werden im Folgenden kurz diskutiert:

Tabelle 1: Übersicht über die Beziehungen der spezifischen Ziele

Spezifische Ziele	SZ 1 „FuE-Kapazitäten“	SZ 2 „FuE in Unternehmen“	SZ 3 „Investitionstätigkeit von KMU“	SZ 4 „Gründungsaktivitäten“	SZ 5 „CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft“	SZ 6 „integrierte Strategien zur CO <sub>2</sub> -Reduktion“	SZ 7 „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume“
SZ 1 „FuE-Kapazitäten“		Komplementär Schafft infrastrukturelle Grundlage	*	*	-	-	-
SZ 2 „FuE in Unternehmen“	Komplementär Schafft Absorptionskapazitäten		Komplementär Erleichtert Investitionen	*	Komplementär / Synergetisch a)	-	-
SZ 3 „Investitionstätigkeit von KMU“	*	Komplementär / Synergetisch b)		*	Konkurrierend / Komplementär c)	-	komplementär Unterstützend
SZ 4 „Gründungsaktivitäten“	-	Komplementär Kleiner Teil FuE-aktiver Gründungen	Komplementär Wachstumsstarke Gründungen		Konkurrierend / Komplementär d)	-	Komplementär Wichtige Unterstützung für die lokale Entwicklung
SZ 5 „CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft“	-	Komplementär CO <sub>2</sub> -Effizienz erfordert FuE	Komplementär Investitionen werden initiiert	-		Komplementär / Synergetisch	-
SZ 6 „integrierte Strategien zur CO <sub>2</sub> -Reduktion“	-	*	-	-	Komplementär Initialfunktion		-
SZ 7 „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume“	-	-	Komplementär Grundlagen für Investitionen verbessert	Komplementär Unterstützung von Gründungen	-	-	

\* Sehr indirekte Beziehung, grundsätzlich komplementär

- Keine relevanten Zusammenhänge

a)-d) Siehe Text

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### *Synergien:*

- a) Im Innovationsprozess ist die betriebliche FuE und die FuE in Verbundprojekten ein wesentlicher Schritt. Die Innovation an sich – die Umsetzung einer Invention in ein marktgängiges Produkt oder eine neues Verfahren – erfolgt dann im nächsten Schritt und ist in der Regel mit betrieblichen Investitionen verbunden. Eine Ausweitung der betrieblichen Investitionen ist daher oft mit der Einführung oder Diffusion von Neuerungen verbunden. Das Investitionsziel steht damit in einer synergetischen Wechselwirkungen zum FuE-Ziel.
- b) Zentrale Voraussetzung für die CO<sub>2</sub>-Senkung in Unternehmen sind Effizienzsteigerungen. Diese setzen oft Innovationen oder Verbesserungen bei den unternehmerischen Aktivitäten voraus – erfordern und begründen also betriebliche FuE und Verbundforschung. Gleichzeitig hat die FuE Innovationen und / oder Effizienzsteigerungen zum Ziel, die entweder direkt auf Ökoeffizienz (Energie) ausgerichtet sind oder diese als Nebeneffekte haben.

### *Zielkonkurrenzen*

- c) Zusätzliche Investitionen sind durch die Neuanschaffungen und / oder bauliche Tätigkeiten einerseits mit Umweltbelastungen und grundsätzlich auch mit Klimabelastungen verbunden. Gleichzeitig kann eine Ausweitung der Produktion zu Klimabelastungen führen. Andererseits sind betriebliche Investitionen direkt auf eine Effizienzsteigerung ausgerichtet oder verfolgen diese zumindest als Teilziel. Damit wirken sie grundsätzlich auch positiv auf die Öko- bzw. Klimaeffizienz und unterstützen damit das CO<sub>2</sub>-Ziel. Derzeit sind nach Expertenaussage der überwiegende Teil der Investitionen der Bremer Unternehmen auf eine höhere Energieeffizienz ausgerichtet. Sie haben damit eine direkte positive Klimawirkung. Die Zielbeziehungen können hier nicht abschließend bewertet werden.<sup>25</sup>
- d) Grundsätzlich führen Gründungen zu vermehrten unternehmerischen Aktivitäten mit möglichen Klimabelastungen. Die Gründungen sind ganz überwiegend sehr klein und im Dienstleistungssektor angesiedelt. Der negative Klimaeffekt ist damit vermutlich gering. Gleichzeitig erhöhen Gründungen die Wettbewerbsintensität und setzen Innovationen um. Sie führen damit zu Effizienzsteigerungen in der Gesamtwirtschaft und unterstützen so das CO<sub>2</sub>-Ziel. Insgesamt sind die Wechselwirkungen vermutlich schwach ausgeprägt.

Insgesamt ergänzen sich die spezifischen Ziele des Programms oder stehen nicht konfliktuell nebeneinander. In zwei Fällen können Zielkonkurrenzen auftreten. In diesen Fällen bestehen gleichzeitig auch komplementäre Wechselwirkungen. Deutliche Ineffizienzen sind für das Programm nicht zu erwarten.

### **Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die innere Kohärenz des Programms gegeben ist. Die vertikalen Zielbeziehungen stehen in einem wirkungslogischen Zusammenhang. Die

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu die SUP.

horizontalen Zielbeziehungen sind insgesamt widerspruchsfrei und nicht konfligierend. Auf der Ebene der spezifischen Ziele bestehen teilweise wechselseitige Interdependenzen, die Synergieeffekte möglich erscheinen lassen. Die identifizierten Zielkonkurrenzen sind nach derzeitigem Kenntnisstand für das Programm von geringer Relevanz. Spezifische Zieldefinitionen sind hier nicht nötig, die Interdependenzen sollten aber beobachtet und in Evaluationen berücksichtigt werden.

## 2.2.2 EXTERNE KOHÄRENZ

Das relevante Kapitel zur Beurteilung der externen Kohärenz stellt Kapitel 8 des OP („Koordination zwischen den Fonds, dem ELER und dem EMFF sowie anderen nationalen und Unionsfinanzierungsinstrumenten und mit der EIB“) dar. Gemäß dem OP-Muster sollen die Mechanismen der Koordination des EFRE mit dem ESF, dem ELER, dem EMFF, anderen Instrumenten der Europäischen Union, anderen nationalen Instrumenten und mit der EIB beschrieben werden. Bei der Kohärenzanalyse sind sowohl das Zusammenwirken der Programme als auch ihre Abgrenzung und Koordination zu untersuchen. Dabei sollte eine komplementäre strategische Ausrichtung erkennbar sein. Da sich die Politikfelder in der Realität teils überschneiden ist es außerdem notwendig, dass die Programme in fördertechnischer Hinsicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden können und eine Koordination der Förderung vorgenommen wird, um auf der Ebene von konkreten Fördertatbeständen ein ineffizientes Nebeneinander ähnlicher Instrumente möglichst zu vermeiden.

### Kohärenz zu den anderen ESI-Fonds

#### Strukturkonzept 2020 und übergreifende Koordinationsmechanismen

Im OP werden einleitend übergreifende Koordinationsmechanismen angeführt. Ein in strategischer Sicht wichtiges Element ist hierbei, dass das Land Bremen unter der Federführung des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen ein so genanntes Strukturkonzept 2020 entwickelt hat. Das Dokument gewährleistet eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Wirtschafts-, Struktur- und Umweltpolitik des Landes. Als „strategisches Dach“ integriert das Strukturkonzept 2020 explizit auch die vier ESIF-Programme des Landes und stellt eine Gesamtstrategie für die relevanten Politikfelder dar. Die Einsatzbereiche des EFRE, des ESF und anderer Programme sind hier benannt, eine Koordination auf strategischer Ebene ist damit vorgenommen. Auf dieses zentrale Bezugsdokument für die Sicherung der externen Kohärenz wird im OP ausdrücklich verwiesen.

In organisatorischer und prozessualer Sicht wird im OP hervorgehoben, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden bzw. fondsverantwortlichen Stellen für die Umsetzung der vier ESIF-Programme im Land Bremen sämtlich beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen angesiedelt sind. Hiermit würde eine enge Koordinierung und Bündelung aller vier ESIF-Programme unter einer einheitlichen Hausleitung ermöglicht, etwa durch fortlaufende hausinterne Abstimmungen und bedarfsbezogenen Besprechungen der fondsverwaltenden Stellen bzw. Verwaltungsbehörden. Beispielhaft wird auf die Erstellungsphase der ESI-Programme verwiesen, in denen gemeinsame Strategieworkshops stattfanden, um frühzeitig Synergien und Arbeitsteilung zwischen den Fonds zu besprechen. Im Verlaufe der Förderperiode 2014-2020 sind regelmäßige Arbeitstreffen der Verwaltungsbehörden des ESF und des EFRE geplant, in denen auf Arbeitsebene über die Programmdurchführung berichtet

und gemeinsame Ansätze koordiniert werden sollen. Ein weiterer Aspekt ist die gegenseitige Teilnahme der Verwaltungsbehörden an den Begleitausschusssitzungen der jeweils anderen Fonds. Insgesamt ist es nach Einschätzung der Gutachter plausibel, dass durch die gemeinsame strategische Grundlage in Form des Strukturkonzepts 2020 und die benannten übergreifenden Koordinierungsmechanismen die Kohärenz der Programme verbessert wird.

### ESF

Die zentralen Bezugspunkte für die strategische Abstimmung der ESI-Fonds bilden die Europa-2020-Strategie und der GSR. Der ESF legt hierbei sein Augenmerk auf die Unterstützung der drei thematischen Ziele 8, 9 und 10, wobei er im Rahmen seiner unter diese Ziele subsumierten Investitionsprioritäten auch Maßnahmen unterstützt, die wiederum zu den thematischen Zielen 1 bis 7 beitragen können.

Vor diesem Hintergrund werden im bremischen EFRE OP die Querbezüge erläutert, die zu einer Fortsetzung der bewährten und arbeitsteiligen Zusammenarbeit auch beim künftigen Einsatz der beiden Strukturfonds führen sollen. Thematisch ergeben sich diese Anknüpfungspunkte zum einen in den Bereichen Beschäftigung, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Zum anderen ergibt sich ein besonders enges Zusammenwirken der Fonds in der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung. Im Rahmen von integrierten Entwicklungskonzepten (IEK) für die ausgewählten benachteiligten Stadtgebiete ist eine enge Koordination und gezielte Zusammenführung von Maßnahmen aus EFRE und ESF vorgesehen, um die Ressourcen räumlich zu bündeln und Ziele wie die Stärkung von lokaler Ökonomie und die Erhöhung des Bildungsniveaus und der Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner gemeinsam mit den beiden Strukturfonds zu adressieren. Auf Grund der personenbezogenen Ausrichtung des ESF-Programms auf die Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind keine Doppelspurigkeiten in den konkreten Fördermaßnahmen zu erwarten. Die Zielgruppe des ESF sind Einzelpersonen. Das EFRE-Programm ist dagegen auf die direkte Förderung von Unternehmen und die Unterstützung von infrastrukturellen, wirtschaftsbezogenen Vorhaben gerichtet. Aus diesem Grund ergeben sich keine systematischen Überschneidungen. Im Prinzip denkbare Überschneidungen bei der Gründungsförderung ergeben sich nicht, da das ESF-Programm Gründungen nicht mehr unterstützt; die Gründungsförderung wird alleine durch EFRE-Maßnahmen und national finanzierte Programme umgesetzt.

### ELER

Wie bereits in der Vorgängerperiode wird die ELER-Förderung auch in der Förderperiode 2014-2020 im Rahmen eines gemeinsamen Operationellen Programms und über gemeinsame Verwaltungsstrukturen der Länder Niedersachsen und Bremen umgesetzt. Für Bremen als Zwei-Städte-Staat ist der durch den ELER zu unterstützende Förderbedarf vergleichsweise niedrig, was sich in einem geringen Programmvolumen und einer geringen Zahl an Förderfällen niederschlägt. Der Einsatz des ELER betrifft die ländlichen Randgebiete Bremens, während sich die EFRE-Förderung auf die nicht landwirtschaftlich genutzten, gewerblichen und dicht bebauten städtischen Siedlungsgebiete in Bremen und Bremerhaven konzentriert. Durch die unterschiedliche räumliche Ausrichtung wird es nur wenig Berührungspunkte zwischen den beiden Fonds geben. Zudem wird der Koordinierungsbedarf wegen der geringen Zahl an Vorhaben nur gering ausfallen.

## EMFF

Für das Land Bremen spielt der EMFF eine gewichtige Rolle, um den Strukturwandel in Bremerhaven als Standort der fischverarbeitenden Industrie wirtschafts- und strukturpolitisch zu begleiten. Die Förderung aus dem EMFF wird auf den als Fischereiwirtschaftsgebiet benannten Fischereihafen in Bremerhaven konzentriert. Im Rahmen des übergreifenden Ansatzes der Strukturpolitik des Landes wird der EMFF einen branchenspezifischen und lokal fokussierten Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag leisten. Der konzentrierte Förderansatz des EMFF im Fischereihafen wird durch die EFRE-Förderung ergänzt, wenn gleich dort thematisch andere Einsatzfelder (CO<sub>2</sub>-Reduktion, Cluster Windenergie) vorgesehen sind. Dadurch, dass die Fischereiverwaltung und die EFRE-Verwaltungsbehörde beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen angesiedelt sind, können konkrete Fördermaßnahmen von EMFF und EFRE gut aufeinander abgestimmt werden.

## **Kohärenz zu europäischen Förderinstrumenten (Horizon 2020, LIFE, COSME)**

Neben der Ausrichtung der ESI-Fonds auf eine gemeinsame fondsübergreifende Entwicklungsstrategie und ihrem koordinierten Einsatz im Rahmen von Europa-2020 ist für das OP EFRE in Bremen noch die Kohärenz mit weiteren EU-Finanzierungsinstrumenten zu prüfen. Mit Blick auf die Programminhalte des OP sind von den verschiedenen gemeinschaftlichen Instrumenten hier vor allen Dingen Horizon 2020, LIFE und zum Teil COSME relevant.

### Horizon 2020

Als Nachfolger des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms bündelt Horizont 2020 künftig alle forschungs- und innovationsrelevanten Förderprogramme der Europäischen Kommission. Grundsätzlich besteht eine hohe Kongruenz der Ziele von Horizont 2020 und den spezifischen Zielen in der Prioritätsachse 1 „Stärkung eines spezialisierten, unternehmensorientierten Innovationssystems“ des OP EFRE in Bremen. Im Mittelpunkt beider Programme steht jeweils die Erhöhung der Forschungs- und Innovationskraft, um einen Beitrag in Richtung auf eine Erhöhung des intelligenten Wachstums zu leisten. Wie beim EFRE stellen auch für Horizont 2020 Unternehmen sowie forschungsrelevante Institutionen und Einrichtungen die Zielgruppe dar. Allerdings hat Horizont 2020 einen anderen räumlichen Ansatz als der EFRE: Horizont 2020 ist ein länderübergreifendes Programm, bei dem die Schaffung eines europäischen Forschungsraumes im Fokus steht. Im Mittelpunkt des OP EFRE steht dagegen das Land Bremen als Programmgebiet.

Im Prinzip bezieht Horizont 2020 als spezifisches Förderinstrument der EU seine Legitimation daraus, dass seine verschiedenen Förderbereiche bzw. -projekte die Zusammenarbeit mehrerer Forschungs- und Innovationsakteure aus den EU-Mitgliedsländern voraussetzt. Aktivitäten zur transnationalen Vernetzung und Mobilität können im Sinne eines „europäischen Mehrwerts“ besser durch gemeinschaftliches Handeln auf der Ebene der EU angegangen werden. Aus diesem unterschiedlichen Zuschnitt resultiert im Allgemeinen auch eine klare fördertechnische Abgrenzung der Programme.

Strategisch gesehen stellt Horizont 2020 eine wichtige Ergänzung zur regional orientierten Förderung durch das EFRE-OP dar. In vielen Fällen werden KMU (aber auch andere Akteure wie Wissenschaftler an Forschungseinrichtungen) durch nationale Förderinstrumente (neben dem EFRE gibt es ein Vielzahl an nationalen Förderprogrammen, siehe unten) an Forschungs- und Innovationsaktivitäten im Verbund herangeführt. Dadurch sammeln sie Erfah-

rungen und öffnen sich für weitere Projekte mit öffentlicher Förderung. Teils werden sie durch erfolgreich abgeschlossene Vorhaben erst als Partner für größere Forschungsverbünde interessant. Die Schaffung von Vertrauen und die Sicherheit im Umgang mit externen Partnern bspw. aus der Wissenschaft ermöglicht gerade KMU den Kreis möglicher Forschungspartner für Verbundprojekte über die regionale Ebene hinaus zu erweitern. Diese „Anschlusslogik“ im Zusammenspiel zwischen Horizont 2020 und dem EFRE wird auch von der KOM betont:

*„Regionale und nationale Programme für Forschung und Innovation, die häufig von der europäischen Kohäsionspolitik unterstützt werden, spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung von KMU. So sind die Fonds der Kohäsionspolitik von zentraler Bedeutung für den Aufbau von Kapazitäten und dienen als Stufenleiter auf dem Weg zur Exzellenz für KMU, die hervorragende Projekte entwickeln und für diese Fördermittel im Rahmen von „Horizont 2020“ beantragen könnten. Allerdings bieten nur wenige nationale und regionale Programme Fördermittel für transnationale Forschungs- und Innovationstätigkeiten von KMU, die EU-weite Verbreitung und Einführung innovativer Lösungen oder für grenzüberschreitende Dienstleistungen zur Unterstützung von Innovation. Es geht darum, den KMU eine thematisch offene Unterstützung zu bieten, um internationale Projekte im Einklang mit den Innovationsstrategien der Unternehmen zu verwirklichen. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig, um Tätigkeiten auf nationaler oder regionaler Ebene zu ergänzen, deren Auswirkungen zu verstärken und um die Systeme zur Förderung von Forschung und Innovation zu öffnen.“*

Allerdings enthält Horizont 2020 im Gegensatz zu seinen Vorgängern im Schwerpunktbereich „Führende Rolle der Industrie“ nun auch Elemente einer direkten Förderung bzw. Finanzierung von Projekten mit nur einem einzelnen Unternehmen. Dies ist unter dem Aspekt der Subsidiarität und der Vermischung von Zuständigkeiten in der innovationsorientierten Mittelstandspolitik nicht unkritisch. Die Erweiterung von Horizont 2020 um KMU-Finanzierungsinstrumente wurde bspw. von der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme abgelehnt.<sup>26</sup> An dieser Stelle sind auch Überlappungen mit einem Teil der geplanten Förderinstrumenten in der IP 1b) des bremischen OP EFRE denkbar. Hiermit gehen bei der Programmumsetzung erhöhte Anforderungen an eine effektive Koordinierung und integrierte Beratung einher, um in der Praxis eine enge Verzahnung der Fördermöglichkeiten zu erreichen, gleichzeitig aber eine „Kannibalisierung“ der Programme auszuschließen.

In ähnlicher Weise ergeben sich höhere Anforderungen an die Koordinierung und Abstimmung mit Horizon 2020 durch die thematische Verbreiterung des Programms. So wird im OP beispielhaft auf eine direktes synergetisches Zusammenwirken von EFRE und Horizon 2020 durch das derzeit in der Antragsphase befindliche Projekt „Smart-City Überseestadt“ und den im gleichen Gebiet vorgesehenen, konzentrierten Einsatz der EFRE-Mittel im spezifischen Ziel 6 der CO<sub>2</sub>-Achse hingewiesen. Mit der Einbindung der 2012 ins Leben gerufenen Initiative "Intelligente Städte und Kommunen", mit der beispielgebende ‚near zero energy‘-Gebiete entwickelt werden sollen, unter das Dach von Horizon 2020 werden allerdings nicht klassische Vorhaben der europaweiten Verbundforschung von Unternehmen unterstützt,

<sup>26</sup> Bundesregierung (2012) „Horizont 2020“: Motor einer neuen Dynamik in Europa. Kernthesenpapier der Bundesregierung zum Vorschlag der Europäischen Kommission für ein neues europäisches Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (S. 6): „Die vorgeschlagene Förderung von Projekten im KMU-Instrument mit nur einem einzelnen Unternehmen, in der der europäischen Mehrwert nicht erkennbar ist, wird hingegen abgelehnt.“

sondern öffentlich-private Partnerschaften im Rahmen transnationaler kommunaler Zusammenarbeit.

Kritisch anzumerken ist, dass im OP EFRE zwar auf die strategischen Synergiepotenziale der Programme aufmerksam gemacht wird, allerdings kein Hinweis auf die konkreten Koordinierungs- und Abstimmungsmechanismen gegeben wird, etwa regelmäßige Arbeitstreffen der EFRE-Verwaltungsbehörde oder relevanten zwischengeschalteten Stellen (für Innovation zuständiges Fachreferat(e)) mit der für Horizont 2020 verantwortlichen Stelle.

### COSME

Als weiteres europäisches Förderinstrument ist für das EFRE OP das Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) relevant. Im Prinzip sind die Zielstellungen von COSME deckungsgleich mit dem thematischen Ziel 3 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“. Auch bei COSME stehen der leichtere Zugang zu Finanzmitteln, Unterstützung bei der Markterschließung, die Schaffung eines wachstums- und gründerfreundlichen Umfelds sowie die Förderung des Unternehmergeistes im Mittelpunkt. Die Aktivitäten von COSME sind dabei aber vornehmlich auf die europäische und internationale Ebene ausgerichtet. Sie sollen u.a. die europaweite Vernetzung, den Erfahrungsaustausch, Informationsangebote, die Rechtsberatung oder die Überprüfung der Verwaltungspraxis unterstützen.

Im OP wird gegenwärtig zwar auf COSME als ein gemeinschaftliches Programm hingewiesen, zu dem in der Prioritätsachse 2 konkrete Berührungspunkte bestehen. Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, dass das Beratungsnetzwerk „Enterprise Europe Network“ in Bremen über insgesamt drei Kontaktstellen verfügt. Angesichts der Synergiepotenziale auf der strategischen Ebene und der inhaltlichen Überschneidungen zu COSME sollte im EFRE OP kurz dargelegt werden, wie eine Koordination und Vermeidung von Dopplungen bei der konkreten Förderung gewährleistet wird. Dabei ist auch zu beachten, dass die Unterstützung durch COSME für die Unternehmen mit erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden ist. Diese hohen Einstiegshürden wirken gerade für kleinste und kleine Unternehmen quasi-prohibitiv.

### LIFE

Ein gemeinschaftliches Programm, welches bei der Darstellung der Kohärenz zu europäischen Förderinstrumenten durchaus im OP hätte Erwähnung finden können, stellt LIFE dar. LIFE fokussiert sich als europäisches Förderinstrument für Umwelt- und Klimapolitik auf Förderbereiche, die üblicherweise nicht Gegenstand nationaler Programme sind und für die die transnationale Ebene der EU geeignet ist wie z.B. Austausch von Praktiken und Wissen für die Umsetzung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften oder die Verbreitung bewährter Verfahren („best practise“) im Umwelt- und Klimaschutz in der gesamten Europäischen Union.

In Bezug auf die Kohärenz mit regionalen Instrumenten ist LIFE sehr ähnlich wie Horizont 2020 einzuordnen. Grundsätzlich bestehen Synergiepotenziale zwischen LIFE und dem bremischen EFRE OP, die sich durch thematische Anknüpfungspunkte im LIFE-Teilprogramm „Klimapolitik“ und in der Prioritätsachse 3 des EFRE-Programms ergeben. LIFE legt seinen Schwerpunkt dabei auf die Entwicklung politikorientierter und auf den öffentlichen Sektor ausgerichteter Lösungen für Umwelt- und Klimaprobleme sowie auf Lösun-



gen, die über öffentlich-private Partnerschaften umgesetzt werden. Das Programm versteht sich explizit als Ergänzung der klimabezogenen Maßnahmen der ESI-Fonds. Gleichwohl ist es im Einzelfall denkbar, dass Projekte sowohl aus LIFE wie auch dem OP EFRE des Landes gefördert werden können. Gemäß Artikel 8 der Verordnung für das LIFE-Programm müssen beihilferechtlich relevante Projekte von der Kommission genehmigt werden. Die Gewährleistung der Komplementarität der Förderung auf der Aktionsebene von LIFE und OP EFRE wird somit durch die verantwortlichen Fachstellen erfolgen müssen.

### **Kohärenz zu nationalen Förderinstrumenten**

Die Maßnahmen des OP EFRE in Bremen betten sich in eine vielfältig aufgestellte nationale Förderkulisse ein. Zum Teil werden mit dem Programm Förderlücken geschlossen, da auf der landes- und bundespolitischen Ebene anderweitig keine entsprechenden Maßnahmen unterstützt werden, zum Teil werden bestehende nationale Förderinstrumente ergänzt und verstärkt.

Die Tatsache, dass Fördermaßnahmen und -programme teils auf Landes- und Bundesebene im föderalen Staatsgebilde der Bundesrepublik nebeneinanderstehen, ist bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen gewesen. Faktisch ist die deutsche Förderlandschaft Ergebnis von grundgesetzlichen Regelungen, aus denen sowohl die Länder als auch der Bund Aufgaben ableiten können. Eindeutige gesetzliche Regelungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gibt es nicht. Dies trifft sowohl für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wie auch der Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zu.

In diesem Kontext hat sich das bestehende Fördersystem evolutarisch entwickelt, teils auf Grundlage eines vom Gesetzgeber explizit festgelegten Zusammenwirkens von Bund und Ländern.<sup>27</sup> Angesichts des vielfältigen und historisch gewachsenen Fördersystems kommt der faktisch praktizierten Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern große Bedeutung zu. Dort, wo Bund und Länder im Rahmen von rein national und / oder mit gemeinschaftlichen Mitteln finanzierten Programmen gemeinsame Förderanstrengungen unternehmen, erfolgt die Koordinierung der Instrumente im Rahmen von etablierten Förderstrukturen und institutionalisierten Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen (z.B. gemeinsame ministerielle Arbeitskreise der jeweils fachlich zuständigen Ministerien von Bund und Ländern).

Ein zentraler Punkt ist hierbei, dass die Umsetzung der EFRE-Förderung und die Zuständigkeit für thematisch gleichgerichtete nationale Programme zumeist bei den gleichen Fachbehörden bzw. -referaten angesiedelt sind. Zugleich sichern auf der instrumentellen Ebene aufeinander abgestimmte Abwicklungsmodalitäten eine koordinierte Nutzung der Fördermaßnahmen. Zu diesen Vorkehrungen gehört etwa, dass vielfach von den Zuwendungsempfängern bei Antragstellung alle erhaltenen und beantragten öffentlichen Förderungen angezeigt werden müssen und in den Förderrichtlinien Ausschlussklauseln, Gebote einer vorrangigen Nutzung nationaler oder europäischer Mittel oder die Möglichkeit einer Kumulierung

---

<sup>27</sup> Bspw. im Bereich der gemeinsamen institutionellen Forschungsförderung, der Städtebauförderung oder der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die deutsche Wiedervereinigung hat hierbei einen zusätzlichen Impetus zugunsten von Förderprogrammen auf der Bundesebene gegeben, die zunächst mit Bezug auf deren Aufholprozess auf die ostdeutschen Bundesländer beschränkt waren, im Nachgang dann oftmals aber auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet wurden (z.B. das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) oder die beiden städtebaulichen Förderprogramme Stadtumbau Ost und West).

bis zu den beihilferechtlichen Höchstgrenzen formuliert werden. Im bremischen EFRE OP wird explizit auf diese administrativen Vorkehrungen und Bestimmungen hingewiesen.

Zudem wurde das OP EFRE in Bremen prozessbegleitend und in enger Abstimmung mit dem Bund und den anderen deutschen Bundesländern im Kontext der Festlegungen zur Partnerschaftsvereinbarung (PV) erstellt. Die in der PV benannten thematischen Ziele für Deutschland wurden unter Berücksichtigung von strategischen Rahmenseetzungen auf der nationalen und gemeinschaftlichen Ebene – insbesondere im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie, dem Nationalen Reformprogramm und den länderspezifischen Empfehlungen – abgeleitet.

### **Kohärenz zu inter- und makroregionalen Strategien**

Gemäß Art. 70 Abs. 1 der A-VO gilt im Rahmen der Förderung aus den ESI-Fonds der Grundsatz, dass die EU-Mittel im Programmgebiet einzusetzen sind. Gleichwohl ist das OP EFRE im Einklang mit den Regelungen von Art. 70 Absatz 2 und 3 offen für grenzübergreifende, interregionale und transnationale Kooperationen. Nach Art. 96 Absatz 3 (d) der A-VO sind daher Vorkehrungen für interregionale und transnationale Maßnahmen mit Begünstigten aus mindestens einem anderen Mitgliedstaat zu treffen. Denkbar sind in diesem Zusammenhang z.B. gemeinsame Projekte im Rahmen der EU-Ostseestrategie, für die keine eigenen Finanzmittel, sondern eine strategische Konzentration vorhandener Fördermittel vorgesehen ist.

Grundsätzlich ist bei jedem Projekt im Rahmen der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit Art. 65 Abs. 11 der A-VO zu beachten, mit dem eine Doppelförderung von Projektausgaben ausgeschlossen wird. Im bremischen EFRE-OP wird die Förderung interregionaler und Kooperationen keinen eigenen Schwerpunkt bilden, sondern die interregionale und transnationale Zusammenarbeit und entsprechende Kooperationsprojekte innerhalb Europas werden maßgeblich über die Programme im Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (INTERREG) unterstützt werden. Aufgrund seiner geographischen Lage ist Bremen in den transnationalen INTERREG B-Programmräumen Nordsee und Ostsee aktiv. Bereits in der Vorgängerperiode haben sich zahlreiche Akteure in diesen beiden Programmen engagiert. Basierend auf diesen Erfahrungen und durch die Fortführung bewährter Mechanismen soll auch im Zeitraum 2014-2020 eine enge Abstimmung und Koordination der INTERREG-Programme mit dem OP-EFRE gewährleistet werden. Im OP wird als Instrument der regelmäßige Austausch zwischen der für INTERREG zuständigen Stelle beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr und der EFRE-Verwaltungsbehörde genannt. Dabei werden alle im Rahmen der beiden INTERREG-Programme unterstützten Projekte systematisch mit Blick auf mögliche Anknüpfungspunkte zur Förderung im Rahmen des EFRE-Programms ausgewertet.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit zu wechselseitigen Synergieeffekten von EFRE OP und den INTERREG-Programmen, die sich aus der thematischen Kohärenz der Programmlinien (Stärkung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Klimaschutz) ergeben. Dies gilt auch mit Blick auf die EU-Ostseestrategie, zu deren Kooperationsraum in Deutschland Bremen neben Hamburg, Schleswig Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg gehört. Im Prinzip können – darauf macht das OP explizit aufmerksam – Ergebnisse aus der Projektarbeit im Bereich der transnationalen oder makroregionalen Zusammenarbeit mit Bezug auf den notwendigen finanziellen Anteil Bremens durch Investitionen aus dem EFRE OP begleitet, umgesetzt oder weiterentwickelt werden. Voraussetzung

hierfür ist, dass die Vorhaben der inhaltlichen Ausrichtung des EFRE OP entsprechen und die Kriterien zur Auswahl der Projekte erfüllen.

### **Zusammenfassung**

In der Summe lässt sich das Fazit ziehen, dass das OP EFRE die Anforderungen der externen Kohärenz erfüllt. Im Programm werden die strategischen Bezüge und die thematische Abgrenzung des EFRE-OP zu den ESI-Fonds erläutert und plausibel nachgewiesen. Auf die Mechanismen, die die Koordination der ESI-Fonds während der Erarbeitung des Programms und bei seiner anschließenden Umsetzung sicherstellen, wird eingegangen. Hervorzuheben ist, dass in Bremen mit dem Strukturkonzept 2020 ein strategisches Dach für alle Aktivitäten der bremischen Strukturpolitik und damit auch dem Einsatz der ESI-Fonds existiert. Auch die Kohärenz mit weiteren EU-Finanzierungsinstrumenten wie Horizon 2020 und COSME sowie den Programmen der transnationalen und makroregionalen Zusammenarbeit innerhalb Europas (INTERREG, EU-Ostseestrategie) wird im OP aufgegriffen und es wird aufgezeigt, dass die Instrumente komplementär eingesetzt werden. Kritisch anzumerken ist, dass im OP EFRE zwar auf die strategischen Synergiepotenziale der Programme aufmerksam gemacht wird, die Darstellung der konkreten Koordinierungs- und Abstimmungsmechanismen ist allerdings ausbaufähig. Das gemeinschaftliche Programm LIFE sollte erwähnt werden.

Die Darstellung der Kohärenz zu den nationalen Förderinstrumenten fällt im OP-Text vergleichsweise kurz aus. Allerdings würde eine umfassende Würdigung der breiten Förderkulisse in Deutschland den vorgegebenen Rahmen sprengen. Die derzeitige Förderlandschaft in Deutschland ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Entwicklung; sie ist auch gegenwärtig noch starken Veränderungen unterworfen. Allerdings haben sich im Verlaufe der Zeit eine Vielzahl von teils im Rahmen von gesetzlichen Regelungen, teils eher informell institutionalisierten Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen herausgebildet. Die Koordination der Förderung wird durch die fachlich zuständigen Stellen auf Landes- und Bundesebene sichergestellt. Hinzu kommen auf der Ebene der Fördermaßnahmen rechtliche Regelungen, die Doppelförderungen wirksam verhindern und einen komplementären Einsatz der EFRE-Mittel gewährleisten. Im OP wird auf Strukturen und Prozesse hingewiesen, die die Komplementarität und Nutzung von Synergien zwischen den regionalen, nationalen und europäischen Finanzierungsinstrumenten ermöglichen.

### **2.2.3 ZUSAMMENFASSUNG**

Neben der Bewertung der Konsistenz bildete die Beurteilung der Kohärenz einen weiteren zentralen Baustein innerhalb der Strategieanalyse. Hierbei lassen sich mit der internen und externen Kohärenzprüfung zwei Aspekte unterscheiden: Die interne Kohärenz der Förderstrategie ist gegeben, wenn die Programmziele in sich und zueinander stimmig sind. Die externe Kohärenz setzt voraus, dass das Programm im Einklang mit Förderinstrumenten auf der europäischen, nationalen und regionalen Ebene steht. Die Prüfung der Kohärenz zeigte, dass sowohl die interne wie externe Kohärenz des Programms gewährleistet ist:

- Die Struktur des Zielsystems für das bremische OP EFRE ist einfach und klar. Die vertikalen Zielbeziehungen sind logisch derart miteinander verknüpft, dass mit der Erreichung der spezifischen Ziele zugleich auch die thematischen Ziele verfolgt wer-

den. Bei den horizontalen Zielbeziehungen auf der Ebene der spezifischen Ziele können keine wesentlichen Konfliktsituationen identifiziert werden. Teilweise bestehen wechselseitige Interdependenzen, die Synergieeffekte möglich erscheinen lassen. Die identifizierten Zielkonkurrenzen sind nach derzeitigem Kenntnisstand für das Programm von geringer Relevanz, sollten aber beobachtet und in Evaluationen berücksichtigt werden. Die interne Kohärenz des Programms ist gegeben.

- Bei der Beurteilung der externen Kohärenz des OP EFRE für das Land Bremen sind mehrere Ebenen zu beachten. Bereits auf Basis der Europa-2020-Strategie und den Vorgaben der A-VO besteht für die Programme der ESI-Fonds ein gemeinsames System aus Oberziel und thematischen Zielen, so dass eine komplementäre Stoßrichtung der jeweiligen strategischen Ansätze der Fonds gewährleistet wird. Die für die einzelnen Berührungspunkte zwischen EFRE und ESF notwendige Abgrenzung ihrer Förderkataloge wird im OP nachvollziehbar erläutert, zugleich werden die Synergiepotenziale verdeutlicht.
- Die EFRE-Förderung ist – über den Gemeinsamen Strategischen Rahmen hinaus – in einen Kontext aus bestehenden europäischen, nationalen und regionalen Förderansätzen eingebettet. Um die Wirkung des Programms zu optimieren, sollten die geplanten Fördermaßnahmen des EFRE und diese weiteren Ansätze, soweit relevant, kohärent zueinander in ihren Strategien und Zielsetzungen ausgerichtet sein. Auf die Kohärenz mit weiteren EU-Finanzierungsinstrumenten wie Horizon 2020 und COSME sowie der transnationalen und makroregionalen Zusammenarbeit wird im OP nachvollziehbar eingegangen. Kritisch anzumerken ist, dass zwar auf die strategischen Synergiepotenziale der Programme aufmerksam gemacht wird, die Darstellung der konkreten Koordinierungs- und Abstimmungsmechanismen ist allerdings ausbaufähig. Das gemeinschaftliche Programm LIFE sollte erwähnt werden.
- Auch die Einbettung und Kongruenz des OP EFRE im Hinblick auf nationale Förderinstrumente kann aus Gutachtersicht nachvollzogen werden. Es ist nicht erkennbar, dass Ziele und Maßnahmen des OP im Widerspruch zu Zielsetzungen auf der nationalen Ebene stehen. Stattdessen wird eine Reihe von Förderinstrumenten auf Landes- und Bundesebene sinnvoll ergänzt. Die Koordination der Förderung zwischen Bund und Land geschieht auf Grundlage von bewährten Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen sowie Abwicklungsmodalitäten.
- Dem bremischen OP EFRE kann somit ein hohes Maß an externer Kohärenz zu den relevanten vertikalen und horizontalen Politikansätzen und Förderinstrumenten auf EU-, Bundes- und Landesebene bescheinigt werden.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (b)	Kapitel 1 des OP	Kohärenz der Strategie ist gegeben	✓

### 2.3 BEURTEILUNG DER INTERVENTIONSLOGIK DER STRATEGIE

Grundsätzlich soll sich die strategische Bewertung des OPs auf die Ebene der thematischen Ziele und der entsprechenden Investitionsprioritäten fokussieren. Zusätzlich ist durch die Ex-Ante-Evaluation aber auch zu bewerten, wie der erwartete Output von Maßnahmen zu den Ergebnissen beiträgt und wie plausibel die Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart ausfällt. Basis dieser Bewertung bildet das Kapitel 2 des Programms, in dem die konkrete Förderarchitektur der Prioritätsachsen des OP näher beschrieben wird. Dabei sind Informationen zu den auf die jeweiligen spezifischen Ziele gerichteten Maßnahmen gefordert (inklusive einer teils beispielhaften Benennung von Projekten, Zielgruppen, Auswahlkriterien, Nutzung von Finanzinstrumenten).<sup>28</sup>

Zentral für die Prüfung der Interventionslogik ist somit, inwieweit die spezifischen Ziele und die (geplanten) Fördermaßnahmen wirkungslogisch plausibel miteinander verknüpft sind. In Tabelle 2.3.1 werden im Überblick die spezifischen Ziele und Aktionen / Maßnahmen gegenübergestellt:

---

<sup>28</sup> Gemäß dem Leitfaden zu den notwendigen Inhalten eines OP (Fassung vom 21.05.2013, S. 12) soll erläutert werden "how types of actions planned contribute to specific objectives e.g. through targeting of specific target groups or territories, focus on particular themes or issues etc. Therefore this section should provide a clear understanding of how the objectives will be pursued and the results attained in practice, with the types of actions planned."

Tabelle 2.3.1:  
**Überblick über die spezifischen Ziele und Aktionen / Maßnahmen**

Spezifische Ziele	Aktionen / Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 1: „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 1a: Aufbau und Ausbau von anwendungsnahen FuE-Einrichtungen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 2: „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 2a: Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte</li> <li>Aktion 2b: Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 3: „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 3a: Förderung betrieblicher Investitionen</li> <li>Aktion 3b: EFRE-Mikrodarlehen</li> <li>Aktion 3c: Messerförderung für KMU</li> <li>Aktion 3d: Entwicklung gewerblicher Standorte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 4: „Steigerung der Gründungsaktivitäten“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 4a: Beratungs- und Qualifizierungsangebote für Existenzgründungsvorhaben</li> <li>Aktion 4b: Förderung innovativer Gründungen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 5: „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen</li> <li>Aktion 5b: Energieberatung, Information und Zertifizierung für Unternehmen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 6: „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 6a: Erstellung von gebietsbezogenen Analysen, Strategien und Konzepten zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung</li> <li>Aktion 6b: Energieeffizienz in (öffentlichen) Gebäuden</li> <li>Aktion 6c: Energieversorgung, intelligente Verteilersysteme und sonstige technische Infrastrukturen</li> <li>Aktion 6d: Nachhaltiger Verkehr/Mobilität</li> <li>Aktion 6e: Modellprojekte für den Einsatz kohlenstoffarmer Technologien</li> </ul>

Spezifische Ziele	Aktionen / Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spezifisches Ziel 7: „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktion 7a: KMU-Beratung und Stadtteilinitiativen</li> <li>Aktion 7b: Stärkung der Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner</li> <li>Aktion 7c: Maßnahmen der Stadterneuerung zur wirtschaftlichen Wiederbelebung des Quartiers</li> </ul>

### 2.3.1 SPEZIFISCHES ZIEL 1: „STEIGERUNG DER FUE-KAPAZITÄTEN IN ANWENDUNGSNAHEN FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSEINRICHTUNGEN MIT CLUSTERBEZUG“

#### Begründung des spezifischen Ziels 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug

Der Ausgangspunkt des ersten spezifischen Ziels liegt in der Erkenntnis, dass erfolgreiche Innovationen häufig das Ergebnis eines arbeitsteiligen, komplexen Zusammenspiels verschiedener Akteure und Institutionen sind. Auch wenn die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen zuvorderst in den Unternehmen stattfindet und stattfinden muss, spielen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen hier eine zunehmend wichtigere Rolle: einerseits weil Innovationen ohne die Ausbildung von hochqualifizierten Wissenschaftlern und Forscher undenkbar sind, andererseits weil insbesondere kleine und mittlere Unternehmen für ihre Innovationsaktivitäten oftmals auf externes Wissen angewiesen sind, welches ihnen über verschiedene Transferkanäle aus diesen Einrichtungen zufließt. Im OP wird auf die bedeutende Antennen- und Transferfunktion öffentlicher Forschungseinrichtungen für das regionale Innovationssystem in Bremen hingewiesen, insbesondere weil im Land nur wenige forschende Großunternehmen angesiedelt sind, die andernorts als Kristallisationspunkte für Innovationsaktivitäten in ihrem regionalen Umfeld und bei Zulieferern fungieren.

In Bremen sind die FuE-Kapazitäten der Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Regionalvergleich überdurchschnittlich stark ausgeprägt. In Anbetracht der vergleichsweise geringen FuE-Aktivitäten der bremischen Wirtschaft kommt der öffentlich finanzierten Forschung des Landes somit eine größere Rolle als in anderen Regionen zu. Mit dem Ausbau bestehender und dem Aufbau neuer Einrichtungen sollen die anwendungsnahen Forschungs- und Innovationskapazitäten in Bremen weiter verbessert und gezielt darauf ausgerichtet werden, die FuE-Aktivitäten von technologieorientierten KMU zu befördern und die – spärlich vorhandenen forschungsaffinen – Großunternehmen stärker in das regionale Innovationssystem einzubinden. Das spezifische Ziel einer Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug ergibt sich aus Sicht der Ex-ante-Bewertung schlüssig aus der deduktiv abgeleiteten förderlichen Rolle von öffentlichen Forschungseinrichtungen für die Innovationsfähigkeit der bremischen Wirtschaft und der Notwendigkeit die FuE-Aktivitäten im Unternehmenssektor zu erhöhen. Zwar besteht – in quantitativer Hinsicht – kein Defizit in der Ausstattung mit Forschungs- und

Innovationsinfrastrukturen, doch ist das Anliegen die besondere Stärke des Landes vor allem in jenen Bereichen auszubauen, die einen starken Bezug zu den bremischen Clustern und Kompetenzfeldern aufweisen, einleuchtend.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 1 und Aktion 1a: Aufbau und Ausbau von anwendungsnahen FuE-Einrichtungen**

Mit dem Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen gehen Investitionen in die baulichen Anlagen und die technisch-apparative Ausrüstung von im Themenbereich der bremischen Cluster und Kompetenzfelder tätigen öffentlichen Forschungseinrichtungen einher. Darüber hinaus sollen an diesen Einrichtungen auch die personellen FuE-Kapazitäten gefördert werden. Die logische Verbindung zwischen der Maßnahme und dem spezifischen Ziel ist zweifelsohne gegeben. Wenn Investitionen in bauliche Anlagen und Ausrüstungen zugunsten von öffentlichen Forschungseinrichtungen und ihr Personal im Wege einer anteiligen Zuschussfinanzierung gefördert werden, dann geht hiermit – eine sachgerechte und zweckgebundene Verwendung der Fördermittel vorausgesetzt – eine Verbesserung des Sach- und Humankapitals für anwendungsorientierte Forschungs- und Innovationstätigkeiten einher. Die wichtigere Frage ist vielmehr, wie nachhaltig die Fördereffekte sind. Die Zielstellung der Maßnahme ist letztlich, die physisch-technischen wie auch die personellen Möglichkeiten zur Durchführung von anwendungsnahen Forschungsprojekten von öffentlichen Einrichtungen in Eigenregie (Auftragsforschung) oder in Zusammenarbeit mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft (Verbundforschung) zu verbessern. Insoweit setzt die Maßnahme auf einer der Durchführung von konkreten FuE-Projekten vorgelagerten Stufe an und schafft lediglich eine „Hülle“, die es im Nachgang auszufüllen gilt. Dies setzt – über das vergleichsweise geringe Investitionsvolumen des OP EF-RE im Kontext der gesamten öffentlichen FuE-Ausgaben Bremens (rund 0,6% im Jahr) – die nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Forschungseinrichtungen voraus. Notwendige Bedingung sind neben den sachlichen auch ausreichende personelle Kapazitäten für Forschungstätigkeiten an den unterstützten Einrichtungen.

Ob und inwieweit die neugeschaffenen oder erweiterten Potenziale sich schließlich auch in konkreten anwendungsnahen Forschungsprojekten niederschlagen, kann ex ante nur qualitativ abgeschätzt werden. Im OP wird die Erwartung geäußert, dass der Ausbau der anwendungsorientierten Forschungseinrichtungen zusätzliche Anknüpfungspunkte für Unternehmen schafft, in erhöhtem Maße mit der Wissenschaft zu kooperieren und neues technologisches Wissen in marktfähige Produkte und Verfahren zu überführen. Hiermit sollen Fachkräfte an den Standort gebunden und zudem die Ausgründung neuer Unternehmen aus diesen Einrichtungen befördert werden. Mit Blick auf den empirischen Forschungsstand scheinen diese Erwartungen in der Summe sehr plausibel. Es gibt zahlreiche Untersuchungen, die eine positive Rolle von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf Umfang und Erfolg des unternehmerischen Innovationsprozesses belegen (vgl. hierzu Box 3).

Mit der Maßnahme wird an zentralen Innovationshemmnissen aus Sicht von öffentlichen Forschungseinrichtungen angesetzt. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen ihre FuE- und Innovationstätigkeit am stärksten durch einen Mangel an finanziellen Mitteln und einer zu schlechten technischen Ausstattung behindert sehen. Umgekehrt zählen die Ergänzung eigener FuE-Kapazitäten und die Nutzung des Know-How der Forschungspartner zu den wichtigsten Kooperationsmotiven von Unternehmen. Hält man sich vor Augen, dass die Beteiligung an Forschungs-



operationen und die Akquise von Drittmitteln als wichtiges Mittel gesehen wird, um den begrenzten Finanzierungsspielraum dauerhaft zu erweitern, setzt die Förderung genau an den Kernproblemen von Universitäten und außeruniversitären Forschungsinstituten an – insofern die verstärkte Einwerbung von Drittmitteln gegenwärtig daran scheitert, dass die apparativ-technische Ausstattung und die dazu gehörige bauliche Infrastruktur der öffentlichen Forschungsstätten in Bremen nicht den Ansprüchen genügt, die für eine erfolgreiche Drittmittelakquisition erfüllt werden müssen oder erst gar nicht vorhanden sind.

*Box 3: Stand der Forschung zu den Wirkungen öffentlicher Forschungseinrichtungen auf Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen*

Grundsätzlich belegt eine Reihe von Studien die positive Rolle von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf Umfang und Erfolg des unternehmerischen Innovationsprozesses und der regionalen Wirtschaftsentwicklung.<sup>1)</sup>

Besondere Aufmerksamkeit hat dabei das Zusammenspiel von öffentlicher Forschungsinfrastruktur und forschungstreibenden Unternehmen im Rahmen der Literatur zu so genannten regionalen Innovationssystemen und Clustern gefunden.<sup>2)</sup> Auf diesem Forschungsgebiet finden sich zumeist Arbeiten, die qualitative Methoden wie Fallstudien, Experteninterviews oder Befragungen verwenden. Üblicherweise stehen bei diesen Untersuchungen unmittelbare Input- und Outputgrößen für die Transferleistungen im Mittelpunkt, weniger Outcome und Impacts, die entlang der gesamten Wirkungskette am Ende zu verorten sind. Zudem legen die Analysen oftmals ein Schwergewicht auf prozessorientierte Fragestellungen.<sup>3)</sup>

Demgegenüber sind quantitativ orientierte Untersuchungen zu den Wirkungen der Förderung von FuE-Infrastrukturen, wie sie mit dieser Maßnahme erfolgt, weniger häufig anzutreffen.<sup>4)</sup> Eine quantitativ-ökonomische Panelanalyse von Guellec/van Pottelsberge de la Potterie (2001) über einen Querschnitt von 16 OECD-Ländern im Zeitraum 1980-98 zeigt, dass ein 1%-iger Anstieg in den öffentlichen FuE-Ausgaben zu einer Erhöhung des Produktivitätswachstum um 0,13% führt. Dieser Effekt wird aber von der Art der FuE-Ausgaben (zivil versus militärische FuE), dem Anteil der Hochschulen an der staatlichen FuE und der Höhe der FuE-Aufwendungen in der Wirtschaft beeinflusst. Nadiri/Mamuneas (1996) schätzen, dass rund 10 bis 15% des technischen Fortschritts von US-amerikanischen Industriebranchen im Zeitraum 1950-1986 auf öffentliche FuE-Investitionen zurückzuführen sind. Mamatzakis (2009) findet für griechische Industriezweige Werte zwischen 7 bis 9%. Ein weiteres Beispiel stellt die Untersuchung von Handrich et al. (2008) dar. Die Autoren berechnen auf Basis einer produktionstheoretisch fundierten Überschlagskalkulation den Wertschöpfungseffekt der FuE-Ausgaben, der von den gesamten in Berlin-Buch gebündelten Forschungseinrichtungen im Bereich der Gesundheitswirtschaft und Biotechnologie getätigt wird. Danach führen dauerhafte FuE-Ausgaben in die vorhandene Technologieinfrastruktur in Höhe von 100 Mio. € zu zusätzlicher Wertschöpfung von 60 Mio. €.

<sup>1)</sup> Vgl. für einen allgemeine Überblick Roper et al. (2004) sowie Fritsch et al. (2008).

<sup>2)</sup> Vgl. Dreger, Erber (2010). Die Literatur ist jedoch kaum mehr überschaubar und leidet unter einer Proliferation der Begrifflichkeiten.

<sup>3)</sup> Vgl. für einen Überblick Georghiou/Roessner (2000) und Shapira/Kuhlmann (2003). Konkrete qualitativ orientierte Evaluationsstudien sind etwa GIB (2002) oder Franz et al. (2005).

<sup>4)</sup> Zwar gibt es eine breite, quantitativ abgestützte Literatur zu Agglomerationseffekten und der Existenz und räumlichen Reichweite von Wissensspillovern. Der spezifische Nutzen von Investitionen in FuE-Infrastrukturen lässt sich aus den Resultaten dieser Forschungsrichtung jedoch nicht ableiten, vgl. für einen Überblick Audretsch und Feldman (2004).

## Zusammenfassung

Die „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“ ist das erste spezifische Ziel, mit dem das thematische Ziel 1 des Programms unterstützt werden soll. Das spezifische Ziel soll durch die Aktion 1a „Aufbau und Ausbau von anwendungsnahen FuE-Einrichtungen“ umgesetzt werden.

- Insgesamt lässt sich festhalten, dass von einem robusten positiven Zusammenhang zwischen Investitionen in die öffentliche FuE-Infrastruktur und der regionalen Innovationstätigkeit und Wirtschaftsentwicklung ausgegangen werden kann. Auch wenn man sich an dieser Stelle mit Plausibilitätsüberlegungen und empirisch gestützten Abschätzungen zufrieden geben muss, kann der Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen mit dieser Maßnahme sehr positiv beurteilt werden. Es ist offensichtlich, dass die Maßnahme Beiträge zum spezifischen Ziel leistet. Öffentliche Forschungseinrichtungen sind für Unternehmen wichtige Ideenlieferanten und Impulsgeber für die Ausrichtung ihrer Forschung. Ihre wirtschaftsrelevante Grundlagen-, Auftrags- und Verbundforschung reduziert Transaktions- und Suchkosten auf Seiten der Unternehmen im ohnehin kostenintensiven und risikobehafteten Innovationsprozess. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist sicherlich auch, dass die Förderung einen wichtigen komplementären Beitrag für die Schaffung und Sicherstellung von hochwertigen Arbeitsplätzen in der öffentlichen Forschung leisten wird.

### **2.3.2 SPEZIFISCHES ZIEL 2: „STEIGERUNG DER FUE- UND INNOVATIONSLEISTUNGEN IN DEN BREMISCHEN UNTERNEHMEN“**

#### **Begründung des spezifischen Ziels 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen**

Das zweite spezifische Ziel, Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen, setzt an der im Regionalvergleich unterdurchschnittlichen FuE-Tätigkeit des Unternehmenssektors in Bremen und daraus resultierenden Innovationsdefiziten an. Der Anteil der privaten FuE-Ausgaben am Bruttoinlandprodukt beläuft sich in Bremen auf 1,0 Prozent und bleibt damit nicht nur deutlich hinter dem im NRP gesetzten Ziel von 2,0 Prozent sondern auch hinter den Vergleichswerten anderer deutscher Großstädte zurück. Zudem stagniert dieser Wert in den letzten zwei Dekaden. Die Formulierung des spezifischen Ziels ist angesichts dieser Ausgangslage plausibel und nachvollziehbar.

Mit der Förderung betrieblicher Innovations- und Verbundprojekte und der Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung sind zur Umsetzung des spezifischen Ziels zwei Maßnahmen im OP EFRE vorgesehen. Auf Basis der ökonomischen Forschung kann als unbestritten gelten, dass die verstärkte Durchführung von Aktivitäten für Forschung, Entwicklung und Innovation zu einer verbesserten Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen beiträgt: Innovierende Unternehmen haben eine höhere Produktivität, erzielen höhere Renditen, exportieren stärker und wachsen schneller als nicht innovierende Unternehmen. Auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene lässt sich nachweisen, dass Forschung und Innovationen zu einer Steigerung der totalen Faktorproduktivität sowie der Arbeitsproduktivität führen. Innovationen und technischer Fortschritt sind – neben der Akkumulation von Human- und Sachkapital – die zentralen Bestimmungsfaktoren für volkswirtschaftliches Wachstum und somit auch für die Bewältigung des Strukturwandels und der langfristigen Prosperität einer Gesellschaft.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 2 und Aktion 2a: Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte**

Mit der Aktion 2a soll die Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben in Unternehmen gefördert werden, wobei auf in Bremen bewährte Förderansätze zurückgegriffen wird, die über verschiedene Richtlinien zur einzelbetrieblichen bzw. Verbundforschungsförderung (FEI, AUF, PFAU) umgesetzt werden. Mit der FEI-Förderung wird hierbei eine breitenwirksame und grundsätzlich technologieoffene Förderung umgesetzt, die alle forschungsorientierten KMU im Land Bremen adressiert. Angelehnt an die Konzeption der FEI-Förderung wird zudem eine branchenspezifische Fördermaßnahme speziell für das bremische Luft- und Rahmfahrtcluster aufgelegt. Die beiden Förderprogramme PFAU und AUF zielen auf Projekte der angewandten Umwelttechnik und -forschung (Umweltinnovationen) ab. Während durch PFAU in erster Linie Unternehmen als Antragsteller angesprochen werden, unterstützt die AUF-Förderung innovative Verbundprojekte der anwendungsorientierten Umweltforschung, bei denen die Federführung durch wissenschaftliche Einrichtungen im Land Bremen übernommen wird (Anmerkung: Da die AUF-Förderung explizit in diese Aktion und nicht in Aktion 1a aufgenommen wird, wird davon ausgegangen, dass mit dem EFRE nur Verbundprojekte und nicht auch theoretisch denkbare Einzelvorhaben der wissenschaftlichen Einrichtungen gefördert werden.) Insgesamt wird im Rahmen der Aktion ein besonderer Schwerpunkt auf Verbundprojekte zwischen KMU und öffentlichen Forschungseinrichtungen gelegt.

Die Aktion 2a ist aus Gutachtersicht wohlbegründet; wie bereits erwähnt weisen zahlreiche Studien auf mikro- wie makroökonomischer Ebene den positiven Zusammenhang zwischen FuE und Innovation auf der einen Seite und technologischer Leistungsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung auf der anderen nach. In Anbetracht dessen kann die logische Verbindung zwischen dem spezifischen Ziel und der Maßnahme als gegeben betrachtet werden.

Für eine positive Beurteilung des Wirkungskanals zur Verfolgung des spezifischen Ziels reicht der Verweis auf den positiven Zusammenhang zwischen FuE, Innovation und unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit allerdings allein nicht aus. Vielmehr ist die Frage zu beantworten, ob durch die Förderung eine Erhöhung der unternehmerischen FuE-Intensitäten erzielt werden kann. Dies kann vor dem Hintergrund der bestehenden Ergebnisse aus der empirischen Evaluationsforschung grundsätzlich bejaht werden. Mit Bezug auf die einzelbetriebliche Förderung von FuE-Einzel- und Verbundvorhaben zeigen zahlreiche mikroökonomisch orientierte Studien, dass staatliche, nicht-rückzahlbare FuE-Zuschüsse in nennenswertem Umfang private FuE-Aufwendungen auslösen. Mit anderen Worten, die durch die eingesetzten Mittel induzierten Investitionsanreize in FuE überwiegen die Mitnahmeeffekte (vgl. Alecke et al. 2012).

Aufgrund des Mangels an Eigenkapital wird im Allgemeinen das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit FuE-Subventionen gerade für KMU als gering eingeschätzt. Empirische Analysen weisen zudem darauf hin, dass eine Förderung von KMU effektiver ist als die Förderung von Großunternehmen (vgl. Tabelle 2). Dies kann mit der stimulierenden Wirkung eines erfolgreichen Förderantrags für KMU erklärt werden: Eine positive Begutachtung risikoreicher FuE-Vorhaben wird als Bestätigung der Unternehmensstrategie gewertet und ermöglicht in der Folge zusätzliche FuE-Investitionen auch gegen unternehmensinterne und -externe Vorbehalte durchzusetzen.

**Tabelle 2: Leverage-Effekt der FuE-Förderung nach Unternehmensgröße**

Unternehmensgröße	FuE-Intensität der Kontrollgruppe	Outcome-Effekt	Private Kofinanzierung	Leverage-Effekt
Alle Unternehmen	1,73%	3,71%	1,86%	+107,4%
Mittlere Unternehmen (50 < Größe < 250)	2,10%	2,04%	1,02%	+48,5%
Kleine Unternehmen (10 < Größe < 50)	1,77%	3,72%	1,86%	+105,2%
Kleinstunternehmen (1 < Größe < 10)	1,49%	7,41%	3,70%	+248,6%

Quelle: Alecke et al. (2012).

Anmerkung: Spalte 2 gibt die FuE-Intensität der nicht-geförderten Unternehmen und Spalte 3 den geschätzten Politikimpuls (d.h. zusätzliche FuE-Ausgaben) an. Unter der Annahme einer 50%-igen Kofinanzierung (Spalte 4), stellt Spalte 5 die zusätzlichen FuE-Ausgaben als Relation zu den FuE-Ausgaben der nicht-geförderten Unternehmen dar.

Eine besondere Rolle soll im Rahmen der künftigen EFRE-Förderung die Unterstützung von FuE-Vorhaben spielen, die im Verbund zwischen KMU und Forschungseinrichtungen durchgeführt werden. Vom Grundsatz her kann die Förderung der Verbundforschung als „Bindeglied“ zu den infrastrukturellen Fördertatbeständen in der Aktion 1a betrachtet werden. Durch die konkrete Zusammenarbeit von öffentlichen Forschungseinrichtungen mit den Unternehmen in einem gemeinsamen FuE-Projekt soll ein beidseitiger Transfer von Wissen erfolgen, der die Fähigkeit des regionalen Innovationssystems zur Generierung und Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen entscheidend verbessert (siehe hierzu den einleitenden Text im OP zur Aktion 2b).

In der empirischen Evaluationsforschung findet sich eine Vielzahl von Arbeiten, die eine Bestätigung für die strategische Stoßrichtung dieser Aktion liefern, Unternehmen und Forschungseinrichtungen im FuE-Prozess zusammenzubringen, um hiermit den Technologietransfer zu verbessern und die Entstehung, Diffusion und Verwertung von Wissen zu erleichtern. In einer für die FuE-Verbundförderung in Thüringen durchgeführten Evaluation von GEFRA et al. (2004) findet sich ein umfangreicher Literaturüberblick (vgl. auch Aschoff/Schmidt (2006)). Die Studie kommt zu der Schlussfolgerung, dass die wissenschaftliche Literatur im Einklang mit theoretischen Überlegungen eine Fülle von empirischen Belegen bietet (S. 168), „dass Unternehmen, die entweder untereinander und/oder mit Hochschulen, außeruniversitären und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen kooperieren, eine höhere Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Die positiven Einflüsse von FuE-Kooperationen sind indes nicht nur auf ihre Teilnehmer begrenzt und wirken nachhaltig. Forschungsk Kooperationen spielen für die Diffusion und für die Verbesserung der Aufnahmefähigkeit von technischem Wissen in der gesamten Volkswirtschaft eine wichtige Rolle.“ Dieser Befund wird durch mikroökonomische Arbeiten zur Wirksamkeit der staatlichen Förderung von FuE-Kooperationen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft gestützt (vgl. Box 4). Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass von der Förderung von FuE-Verbundprojekten beträchtliche positive Wirkungen auf die teilnehmenden Kooperationspartner und in Richtung auf das spezifische Ziel 2 des bremischen EFRE-OP ausgehen werden.

*Box 4: Mikroökonomische Evaluationsstudien im Bereich der FuE-Verbundförderung*

In der empirischen Evaluationsforschung wird im Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik im Allgemeinen zwischen zwei Wirkungsebenen unterschieden:

- auf der einen Seite werden gemäß dem so genannten „Object-Approach“ Befragungsergebnisse aus Fragen ermittelt, die spezifisch für die geförderten FuE-Projekte gestellt werden,
- auf der anderen Seite wird auf Basis des so genannten „Subject-Approach“ aus dem Vergleich zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen indirekt auf die Wirkung der Förderung geschlossen.

Im Vordergrund der meisten Evaluationsstudien zur Förderung von FuE-Verbundprojekten stehen gemäß dem Object-Approach Befragungen der Verbundpartner, in denen nach dem Erreichungsgrad von technischen, marktfernen als auch kommerziellen, marktnahen Zielen auf Ebene der Verbundvorhaben gefragt wird. Neben diesen eher qualitativ orientierten Evaluationsstudien gibt es auch einige mikroökonomische Arbeiten zur Wirksamkeit der staatlichen Förderung von FuE-Kooperationen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, die auf dem Subject-Approach basieren. Eine erste Untersuchung von Czarnitzki/Fier (2003) zur FuE-Verbund- und Netzwerkförderung des Bundes belegt, dass die Zahl der Patentanmeldungen von Unternehmen in staatlichen geförderten FuE-Kooperationen signifikant höher ist als in nicht-geförderten Kooperationen. In einer weiteren Arbeit zeigen Czarnitzki/Ebersberger/Fier (2004), dass Unternehmen mit öffentlicher geförderten FuE-Kooperationen eine höhere FuE-Intensität (FuE-Aufwendungen in Relation zum Umsatz) aufweisen, als Unternehmen ohne Förderung und Kooperation. Interessanterweise können die Autoren zudem Hinweise dafür gewinnen, dass die Teilnahme an einer geförderten FuE-Kooperation sogar auch zu signifikanten Steigerungen der FuE-Intensität gegenüber Unternehmen a) mit Förderung aber ohne Kooperation sowie b) mit nicht-geförderten Ko-operationen führt. Die Befunde mit Bezug auf die qualitative Patentneigung (Patente ja oder nein) und Patentintensität (Patente pro Beschäftigtem) sind dagegen weniger signifikant.

In der Arbeit von Aschhoff/Fier/Löhlein (2006) stehen die Wirkungen der öffentlichen Förderung auf die Diversität und Stabilität der FuE-Kooperationen im Mittelpunkt („behavioural additionality“). Diese Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass durch die Förderung der Anteil von Partnern aus der Wissenschaft in den Forschungsverbänden signifikant erhöht wird. Allerdings zeigt sich auch, dass mit Beendigung der Förderung die neuen Forschungspartnerschaften im Vergleich zu Verbänden, die schon vor der Förderung bestanden, weniger häufig weitergeführt werden. Dies deutet auf die hohe Bedeutung von Vertrauen und Verlässlichkeit in den Kooperationsbeziehungen hin, die nicht allein durch einmalige finanzielle Zuschüsse kompensiert werden können. Es zeigt sich aber, dass die (absolute) Höhe der Zuschüsse positiv mit der Weiterführung von Kooperationen korreliert. Dies deutet darauf hin, dass komplexe und daher kostspieligere Projekte eine höhere Intensität der Zusammenarbeit erfordern, aus der wiederum verstärkt neue Ideen und Forschungsprojekte hervorgehen.

Autoren	Stichprobe / Datenquelle	Ergebnisvariable	Politikvariable	Kausaler Effekt
Czarnitzki, Fier (2003)	2.473 nicht-kooperierende Unternehmen, 1.564 kooperierenden Unternehmen, davon 356 geförderte Unternehmen / Mannheimer Innovationspanel, drei Befragungswellen 1993, 1997, 2001	Zahl der Patentanmeldungen	FuE-Verbund-, Netzwerkförderung des Bundes	Zahl der Patentanmeldungen signifikant höher von Unternehmen in staatlichen geförderten FuE-Kooperationen
Czarnitzki, Ebersberger, Fier (2004)	548 nicht-kooperierende und nicht-geförderte Unternehmen, 207 kooperierende Unternehmen ohne Förderung, 105 geförderte Unternehmen ohne Kooperation, 145 geförderte Unternehmen mit Kooperation / Mannheimer Innovationspanel, zwei Befragungswellen 1996 und 2000	FuE-Intensität (FuE-Aufwendungen in Relation zum Umsatz), Zahl der Patentanmeldungen	FuE-Verbund-, Netzwerkförderung von Bund, Land und EU	FuE-Intensität um 2,4%-Punkte signifikant höher von Unternehmen in staatlichen geförderten FuE-Kooperationen gegenüber Unternehmen ohne Förderung und Kooperation
Aschhoff, Fier, Löhlein (2007)	659 Unternehmen mit FuE-Kooperationen, davon 399 geförderte Unternehmen / Mannheimer Innovationspanel, Befragungswellen 2000 und 2003	Anteil der FuE-Kooperationen mit Partnern aus der Wissenschaft	Direkte Projektförderung des BMBF	Anteil von Kooperationen mit Partnern nur aus der Wissenschaft um 7%-Punkte, mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft um 16%-Punkte höher

### Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 2 und Aktion 2b: Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung

Gemäß der Beschreibung der Aktion 2b sollen mit ihr verschiedene vorbereitende Maßnahmen der Transferförderung mit einem spezifischen Fokus auf die bremsischen Cluster- und Netzwerkstrukturen unterstützt werden. In einer, offensichtlich nicht abschließend gemeinten, Aufzählung werden Maßnahmen wie Clusterveranstaltungen und -workshops, Innovationswerkstätten, Vernetzung / Anbahnung von Kooperationen, Hilfe bei der Akquisition von überregionalen Fördermitteln (z.B. aus Horizon 2020), Beratung, Coaching und Workshops für KMU zur Identifikation von Innovationspotenzialen, Entwicklung von Technologie-Roadmaps oder Maßnahmen zur überregionalen und internationalen Positionierung des Standortes genannt.

Kritisch anzumerken ist, dass die Beschreibung der Aktion nur wenige konkrete Hinweise über die angestrebte Art und Weise der Förderung gibt. So bleibt unklar, ob mit der Aktion – wie in anderen Ländern üblich – vor allem die personellen und technischen Ressourcen von Einrichtungen des Netzwerk- bzw. Clustermanagements und von Koordinierungsstellen ge-

fördert werden sollen, um die clusterbezogenen und clusterübergreifende Vernetzung von Innovationsakteuren in Bremen weiter auszubauen.<sup>29</sup>

Zur Unterstützung des Wissens- und Technologietransfer hat sich in den letzten Jahrzehnten bundesweit eine vielfältige Landschaft an Intermediären („Transfermittler“) herausgebildet, deren Ziel es ist, Wissenschaftler und Unternehmen zusammenzubringen und Hilfestellungen beim Transfer zu geben. In der Beschreibung der Aktion wird richtigerweise darauf aufmerksam gemacht, dass es verschiedene Wege gibt, die wechselseitigen Transferkanäle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu unterstützen, und dass es sich hier zumeist um Maßnahmen im Vorlauf zu konkreten FuE-Projekten handelt, mit denen förderliche Rahmenbedingungen und Strukturen für den konkreten Transferprozess geschaffen werden. Im Folgenden wird für die Bewertung der Interventionslogik davon ausgegangen, dass mit der Aktion eine Unterstützung von Netzwerken und Clustern mit Technologieorientierung und Innovationsbezug erreicht werden soll. Dabei werden, da es auch in der Literatur keine einheitliche Verwendung bzw. Abgrenzung des Begriffspaares gibt, die Begriffe Cluster und Netzwerke als Synonym verstanden.<sup>30</sup>

Wirkungslogische Grundlage für die Förderung ist die Hypothese, dass ein themenfeldbezogenes und regionales Zusammenführen verschiedener Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft zu einem schnelleren Wissenstransfer in die Wirtschaft und zu einer schnelleren und unmittelbaren Anwendung von Forschungsergebnissen führt. Unzureichende Kooperation führt dagegen zu einem Verlust von Synergieeffekten und wird als Hindernis für Innovationen angesehen (Kauffeld-Monz 2006: 32-43). Förderinstrumente, die an der Schnittstelle zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen ansetzen und darauf abzielen, die Kontakthäufigkeit und Interaktionsdichte zu erhöhen, sind daher grundsätzlich geeignet, die Leistungsfähigkeit des regionalen Innovationssystems zu steigern.

Die Entstehung von Kooperationen und Bildung von Netzwerken zeichnet sich jedoch durch die so genannte „Gefangenendilemma“-Problematik bei der Bereitstellung eines Kollektivguts aus: In der Summe sind für alle Akteure die Vorteile eines Netzwerks größer als die Kosten, die für die Initiierung und Betreuung des Netzwerkes anfallen. Für einen einzelnen Akteur, welcher die Initiative ergreift und die Leitung des Netzwerkes übernimmt, trifft dies im Allgemeinen aber nicht zu. Daher kommen weniger Kooperationen/Netzwerke zwischen Akteuren eines regionalen Innovationssystems zustande, als es aus ökonomischer Sicht eigentlich optimal wäre. Durch die staatliche Förderung wird es möglich, diese Dilemmasituation aufzubrechen und wünschenswerte Kooperationen und Netzwerke zwischen den Unternehmen, Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen als den zentralen Akteuren eines Innovationssystems zu induzieren (vgl. Wipprich (2008)).

Technologieorientierte Cluster- und Netzwerkstrukturen eröffnen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen Chancen und Potenziale: KMU haben in der Regel eine nur verhältnismäßig geringe Marktmacht und aufgrund fehlender Skaleneffekte in verschiedenen Berei-

---

<sup>29</sup> Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Abgrenzung der an die KMU gerichteten Beratungs- und Coaching-Maßnahmen zur Aktion 2a nicht erläutert wird. In der der FEI-Richtlinie werden etwa Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen explizit als Fördergegenstände aufgeführt.

<sup>30</sup> In der mittlerweile kaum noch überschaubaren Literatur findet sich je nach Fachprägung und wissenschaftlicher Disziplin eine Vielzahl von Begriffsabgrenzungen zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen von Clustern und Netzwerken, vgl. hierzu auch Kulicke (2009) und Lerch (2009).

chen des unternehmerischen Alltags auch höhere Informations- und Transaktionskosten. Die Bildung von Netzwerken zwischen KMU und die Integration weiterer Akteure in diese Netzwerke schaffen – zumindest theoretisch – für KMU die Möglichkeit, systematische Nachteile der Kleinheit zu überwinden, Kompetenzen zu verzahnen, Synergien zu gewinnen und wesentliche Kosteneinsparungen zu erzielen.

Inwieweit diese deduktiv abgeleiteten Erwartungen an die Effekte von Cluster und Netzwerken auch empirisch gerechtfertigt sind, ist allgemeingültig nur schwer zu beurteilen und hängt stark vom konkreten Einzelfall ab. Als hinderlich erweist sich vor allem das breite Begriffsverständnis von Clustern und Netzwerken.<sup>31</sup> Zur Unterstützung der Ausbildung von Cluster- und Netzwerkstrukturen dienen in praktisch allen deutschen Bundesländern spezifische Landesprogramme und zusätzlich Bundesprogramme. Jedoch variiert das Verständnis von dem, was ein Cluster oder Netzwerk ist, und entsprechend unterscheiden sich auch die Fördergegenstände, Verwendungszweck und -empfänger zwischen den Programmen erheblich (vgl. hierzu Rothgang und Lageman (2011)).

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen bezüglich der Übertragbarkeit von Resultaten, kann zusammenfassend festgehalten werden, dass eine Reihe von Netzwerkevaluierungen zu einem positiven Ergebnis über die Wirkungen von Netzwerken auf die beteiligten Unternehmen kommt. So betonen Fritsch, Kauffeld-Monz (2010), dass in Netzwerken Vertrauen zwischen den beteiligten Unternehmen entsteht. Unternehmerische Kooperationen, die von gegenseitigem Vertrauen geprägt sind, haben höhere Erfolgsaussichten, u.a. weil in ihnen Transaktionskosten eingespart werden können. Sie sind auch innovativer, da die Bereitschaft Risiken einzugehen steigt. In Evaluierungen der Netzwerkförderung in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen wurde die Förderung zum Aufbau von Netzwerken im Prinzip als effektiv eingestuft. Bspw. bewirkte die Förderung in Brandenburg aus Sicht der dortigen Gutachter, dass die Umsetzung von Innovationen in neue Produkte und Verfahren in den Unternehmen initiiert und beschleunigt und damit eine Verbesserung der Innovationsfähigkeit erreicht werden konnte. Zusammenfassend kann daher eine stringente Verbindung zwischen der Aktion 2b und dem spezifischen Ziel 2 konstatiert werden.

### Zusammenfassung

Für die Verfolgung des spezifischen Ziels 2 „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ sind zwei Aktionen geplant. Die maßnahmenspezifische Prüfung der wirkungslogischen Verbindung zeigte jeweils, dass die Aktionen sehr einsichtig Beiträge zur Erfüllung des spezifischen Ziels leisten:

- Die Aktion 2a „Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte“ ist auf die direkte Förderung von FuE-Vorhaben in den Unternehmen gerichtet, wobei ein Schwerpunkt auf die Durchführung von Kooperationsprojekten mit der Wissenschaft gelegt wird. Die empirische Wirkungsforschung zeigt, dass staatliche Fördermaßnahmen einen positiven Einfluss auf Umfang und Erfolg des unternehmerischen Forschungs- und Innovationsprozesses ausüben. Insbesondere die Intensivierung der Zusammenarbeit von Unternehmen mit Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Rahmen von konkreten gemeinsamen Verbund-

---

<sup>31</sup> Die Beliebigkeit der verschiedenen Definitionen von Netzwerken und Cluster führt letzten Endes dazu, dass die Konzepte sich einer allgemeinen empirischen Überprüfung entziehen bzw. nicht falsifizierbar werden, vgl. hierzu Alecke et al. 2007.



vorhaben impliziert eine stärkere Ausnutzung und Ergänzung der unternehmerischen Potenziale für Forschung, Entwicklung und Innovation.

- Im Rahmen der Aktion 2b „Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung“ soll die Vertiefung bestehender Cluster, ihre Verknüpfung und der Aufbau neuer Cluster oder clusterähnliche Innovationsnetzwerke durch die Vernetzung, Interaktion, Aktivierung und Qualifizierung der verschiedenen Akteure des bremischen Innovationssystems gefördert werden. Der Kontakt zu und die Interaktion mit den verschiedenen Akteuren eines Clusters / Netzwerks spielt generell eine wichtige Rolle für Unternehmen. Die strategische Stoßrichtung der Maßnahme, Informations- und Kommunikationsdefizite abzubauen und Unternehmen mit anderen Innovationsakteuren zusammenzubringen, um hiermit den Transfer und die Diffusion von Wissen zu erleichtern, kann bestätigt werden.

### **2.3.3 SPEZIFISCHES ZIEL 3: „STEIGERUNG DER INVESTITIONSTÄTIGKEIT VON KMU“**

#### **Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU**

Das spezifische Ziel 3 wird im Programm aus

- der hohen strategischen Bedeutung von betrieblichen Investitionen für die Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen
- und der vergleichsweise niedrigen Investitionsquote

begründet (vgl. Kap. 2.1.2). Für die Steigerung der Investitionstätigkeit der Unternehmen ist ein breites Bündel von Aktionen geplant:

- Förderung betrieblicher Investitionen
- EFRE-Mikrodarlehen für KMU und Gründungen
- Messförderung für KMU
- Entwicklung gewerblicher Standorte

Die Interventionslogik dieser Aktionen und ihr Beitrag zu dem spezifischen Ziel werden im Folgenden untersucht.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 3 und Aktion 3a: Förderung betrieblicher Investitionen**

##### *Wirkungslogik*

Die Aktion zielt direkt auf die betriebliche Investitionstätigkeit. Durch Förderdarlehen werden die Kosten der Investitionen für die Unternehmen verbilligt. Damit verschiebt sich die Rentabilitätsschwelle für betriebliche Investitionen; zusätzliche Investitionen werden rentabel und können durchgeführt werden.

Die Investitionen führen zu einer besseren Kapitalausstattung der Unternehmen – durch die Ausweitung von Kapazitäten und / oder die Modernisierung der Anlagen und Ausrüstungen. In der Folge können die Produktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

steigen. Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit kann zu einer Ausweitung und / oder einer höheren Rentabilität der Produktion führen. Damit werden die Möglichkeiten für die Unternehmen verbessert, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.

Die Investitionsförderung wird auf Grundlage des GRW-Koordinierungsrahmens durchgeführt. Sie entspricht damit der bundesweit schon seit langem genutzten Investitionsförderung. Im Unterschied zu den meisten anderen Ländern wird die Investitionsförderung in Bremen anteilig über Darlehen umgesetzt. Im Rahmen des EFRE-OP werden nur Darlehensförderungen bzw. die Darlehensanteile bei einer kombinierten Förderung gewährt. Grundsätzlich verändert sich die Interventionslogik der Förderung nicht. Der oben beschriebene Rentabilitätseffekt wird in der Regel aber eingeschränkt, da der Subventionswert bei Darlehen - in der derzeitigen Gestaltung des Instruments - gegenüber einer reinen Zuschussförderung sinkt. Gleichzeitig können durch die Darlehen aber deutlich höhere Anteile der Gesamtinvestition finanziert werden – die Finanzierung der Investition wird damit einfacher und günstiger (Liquiditätseffekt).

#### *Wirksamkeit*

Die Effektivität der Investitionsförderung ist vielfach untersucht worden. Dabei sind unterschiedliche Methoden – auch kontrafaktische Ansätze – zum Einsatz gekommen (vgl. Box 5). Ganz überwiegend zeigen die Evaluierungen und Studie positive Effekte der Förderung hinsichtlich der Investitionstätigkeit der Unternehmen und hinsichtlich anderer wichtiger wirtschaftlicher Ziele (Produktivität, Beschäftigung).

#### *Box 5: Evaluierung der Förderung betrieblicher Investitionen nach der GRW*

Die betriebliche Investitionsförderung nach der GRW ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten mehrfach und verhältnismäßig umfassend evaluiert worden. Die GRW ist das zentrale Instrument der deutschen Regionalpolitik und ein wesentlicher Teil der EFRE-Programme der Länder. Sie ist daher als Teil von Programmevaluationen und als Einzelprogramm oft untersucht worden.

Die Evaluationsansätze haben sich dabei – insbesondere als Folge verschiedener Impulse der Europäischen Kommission – gerade in den letzten zehn Jahren deutlich weiter entwickelt. In früheren Jahren und im Rahmen umfassender Programmevaluationen stehen die Outputs und Ergebnisse auf Ebene der geförderten Unternehmen oder einfache Erfolgskontrollen im Vordergrund. In den letzten Jahren sind vermehrt Evaluationen durchgeführt worden, die die gesamtwirtschaftliche Wirksamkeit in den Vordergrund gestellt haben. Dabei sind vor allem Kontrollgruppenansätze gewählt worden.

Autoren	Fragestellung / Untersuchungsdesign	Politikvariable	Effekte
Alecke / Blien / Frieg / Otto / Untiedt (2012)	EFRE Ex-Post 2000-2006, Effektivität der Förderung hinsichtlich Investitionen, Erwerbstätigkeit, Wertschöpfung Kontrollgruppenansatz, Matchingansatz mit IAB Betriebsdaten	GRW- /EFRE finanzierte Investitionszuschüsse	Erhöhung der Investitionstätigkeit und der Produktivität, Wirkungen auf Beschäftigung relativ klein Zuschüsse induzieren starke Investitionseffekte. Robuste Ergebnisse bezüglich unterschiedlicher Annahmen und Methoden.
Bade / Alm (2010)	Einfluss auf Beschäftigung, Löhne und	Investitionszuschüsse	Positiver Effekte auf Beschäftigung und Unterneh-

	Wachstum in geförderten Unternehmen Deutschland 1998 – 2008, Matchingansatz		Wachstum
Alecke/Untiedt (2007)	Effektivität hinsichtlich Pro-Kopf Einkommen 225 Arbeitsmarktregionen von 1994-2003 dynamisch-ökonometrisches Panelmodell	Summe der GRW-Investitionszuschüsse je Erwerbsfähigem	Positiver Einfluss auf Investitionen; positiver, signifikanter Effekt auf das Pro-Kopf-Einkommen (0,04%)
Eckey/Kosfeld (2004)	Effektivität hinsichtlich Pro-Kopf Einkommen 180 Arbeitsmarktregionen, 2001 Statisches, räumlich-ökonometrisches Querschnittsmodell	Investitionszulage	Positiver, aber nicht signifikanter Netto- Einkommenseffekt (9,2%)
Schalk/Untiedt (2000)	Wirkungen hinsichtlich Investitionen, Erwerbstätigkeit, Wertschöpfung 327 westdeutsche Kreise, 1978-1989, Verarbeitendes Gewerbe, dynamisches Panelmodell	Kapitalnutzungskosten	Positiver, signifikanter Netto-Effekt auf Investitionen (1,2%) und Beschäftigung (0,16%)

In Bezug auf das spezifische Ziel „Investitionstätigkeit“ kommen die Evaluationen durchgängig zu positiven Ergebnissen. Die Investitionszuschüsse induzieren deutliche Investitionseffekte. Die jüngeren Arbeiten bestätigen diese Ergebnisse auch unter Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten. Auch die kritische Reflektion verschiedener Studien durch Lammers und Niebuhr kommt zu dem Schluss, „dass die Investitionsförderung wohl zu zusätzlichen Investitionen geführt hat und auch – in geringerem Umfang – zu zusätzlichen Arbeitsplätzen.“ (Lammers, Niebuhr 2002).

Die Investitionsförderung mittels Darlehen ist bisher weniger oft untersucht worden. Da die Interventionslogik, die Förderbedingungen (Projektauswahl, Fördergegenstand...) und der Anreizmechanismus gleich bleiben, ist von einer gleichen oder ähnlichen Wirksamkeit auszugehen.

Für die konkrete Förderung in Bremen liegt eine aktuelle Evaluierung vor (Alecke / Meyer 2012). Dabei ist die Förderung durch Darlehen zugrunde gelegt. Die Studie ist explizit als Grundlage für die Programmentwicklung umgesetzt worden. Zentrale Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit der Förderung sind:

- Die Effizienz der Förderung ist gestiegen: Zum einen sind die Subventionswerte (Fördersätze) durch die Darlehensförderung gesunken, zum anderen sind Mitnahmeeffekte zurückgegangen.
- Die Bruttoeffekte der Förderung sind zurückgegangen. Dies war Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise, einer Verschärfung der Förderbedingungen und vermutlich auch der partiellen Umstellung auf die Darlehensförderung.

- Der Rückgang der Fördermittel (Input) ist dabei deutlich höher als der Rückgang bei den Ergebnisindikatoren (Outputs). Die Wirksamkeit bleibt grundsätzlich erhalten, die Effizienz der Förderung steigt durch die partielle Umstellung auf Darlehen.
- Kleine Unternehmen werden nach Umstellung der Förderung deutlich schlechter erreicht. Die Ursachen sind vermutlich die Verschärfung der Förderbedingungen (jenseits der Umstellung auf Darlehen), ihre besonderen Finanzierungsprobleme am Kreditmarkt und der absolute Rückgang der Förderung bei bereits recht kleinen Investitionsvolumen.

Zentrale Empfehlungen sind u.a.

- die Umstellung der Investitionsförderung auf Darlehen zu forcieren und als Regelförderung zu etablieren,
- die Attraktivität / Anreizfunktion der Darlehen zu erhöhen (Zinssatz, Risikoübernahme, Verfahren),
- für ausgewählte Segmente höhere Subventionswerte vorzusehen (Kleine Unternehmen, Ansiedlung, Umwelteffizienz).

Mit der Berücksichtigung der Investitionsförderung über Darlehen im Programm und durch andere Instrumente (Mikrodarlehen, Effizienzdarlehen) wird den Empfehlungen teilweise entsprochen.

Die Aktion wird auch im OP 2007-2013 umgesetzt. Die Zielerreichung hinsichtlich des neuen spezifischen Ziels ist dabei sehr gut.<sup>32</sup>

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausstattung der Investitionsförderung ist der Mittelansatz der Aktion relativ niedrig.<sup>33</sup> Zudem benötigt eine Darlehensförderung im Vergleich zur Zuschussförderung zunächst höhere Mittelansätze. Die rückzahlbaren Darlehen haben deutlich höhere Volumen als die Zuschüsse.<sup>34</sup> Eine höhere Beteiligung des EFRE erscheint sinnvoll, da für die Förderung ein direkter Bezug zum Ziel und hohe Evidenz für Wirksamkeit besteht.

Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Die Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist relativ hoch. Der Bedarf für die Förderung ist gegeben. Es ist ein hoher Zielbeitrag zu erwarten. Gemessen an diesem Zielbeitrag und verglichen mit der bisherigen Förderung erscheint die finanzielle Ausstattung der Aktion eher niedrig.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 3 und Aktion 3b: EFRE-Mikrodarlehen**

---

<sup>32</sup> Der entsprechende Indikator sind die "induzierten privaten Investitionen". Als Zielwert wurde 80 Mio. € bestimmt. Zum Stand 31.12.2012 wurde der Zielwert mit 91,6 Mio. € bereits überschritten.

<sup>33</sup> Der bisheriger Mittelansatz als Zuschussförderung betrug 15 Mio. €, die finanzielle Umsetzung der Förderung ist bisher gut (Jahresbericht 2012).

<sup>34</sup> In den Jahren 2008 bis 2011 wurden für die Investitionsförderung (außerhalb des EFRE) Darlehen im Umfang von gut 103 Mio. € vergeben, per anno also etwa 26 Mio. € (2011: 46 Mio. €). Durch den bisherigen Mittelansatz (6 Mio. € EFRE zzgl. nationale Kofinanzierung im gleichen Rahmen) können in der Programmlaufzeit Darlehen im Umfang von 24 Mio. € ausgereicht werden.

Im Rahmen des Operationellen Programms sollen Kleinunternehmen und Gründungen durch Darlehen unterstützt werden. Die Darlehen dienen der Finanzierung von Unternehmensaktivitäten in der Breite (Investitionen, Betriebsmittel, Projektfinanzierung u.a.) oder der Finanzierung der Gründung. Es werden Kleindarlehen bis 50.000 € zur Verfügung gestellt. Die Aktion soll die Investitionsförderung (Aktion 3a) flankieren, indem sie eine breitere Zielgruppe anspricht und einfache Verfahren einsetzt. Die Förderung wird außerdem mit den besonderen Finanzierungsschwierigkeiten von kleinen Unternehmen und Gründungen bzw. bei kleinen Kreditsummen (Fixkostenproblem) begründet.

#### *Wirkungslogik*

Die Interventionslogik der Aktion ergibt sich vor allem aus der Finanzierungs- bzw. Liquiditätsfunktion der Förderung: Durch die Darlehen können Investitionen und andere betriebliche Aktivitäten finanziert werden, die ohne die Förderung nicht oder nur in geringerem Ausmaß möglich wären.

Die öffentliche Förderung reduziert - bei entsprechender Gestaltung – zudem die Finanzierungskosten für die Kredite und erhöht damit die Rentabilität möglicher unternehmerischer Vorhaben. Dieser Effekt ist aufgrund der insgesamt geringen Bedeutung der Kreditkosten bei kleinen Projekten allerdings eher gering ausgeprägt.

Die Darlehen werden für Gründungen oder unspezifische Aktivitäten bestehender Kleinunternehmen eingesetzt. Da Investitionen ein Teil dieser Aktivitäten darstellen, dienen die Darlehen direkt der Unterstützung betrieblicher Investitionen.

Die Aktion unterstützt weitere Ziele, die je nach Ausgestaltung einen höheren Stellenwert erhalten können. Insbesondere leistet sie einen Beitrag zum Gründungsgeschehen, auch verbunden mit arbeitsmarktpolitischen Effekten. Daraus ergibt sich dann auch eine indirekte Wirkung auf das spezifische Ziel: Gründungen und wachsende Kleinunternehmen werden in mittlerer Frist zumindest teilweise weitere, dann umfassendere Investitionen tätigen.

#### *Wirksamkeit*

Insgesamt kann für die Förderung von gesicherten Wirkungszusammenhängen und Wirkungen ausgegangen werden. Die Kreditaufnahme löst bei den Unternehmen und Gründungen wirtschaftliche Aktivitäten aus, zu denen auch betriebliche Investitionen gehören. Finanzierungsprobleme sind für Gründungen und Kleinunternehmen besonders ausgeprägt. Dies ist zum einen Folge der hohen Unsicherheiten bei neuen Unternehmen: Die Kreditgeber können nur unter großem Aufwand Informationen über die zukünftige Entwicklung und die Kreditdienstfähigkeit der Kreditnehmer ermitteln. Zum anderen sind die Fixkosten bei der Kreditvergabe relativ hoch, so dass für kleine Kreditsummen oft kein privates Kreditangebot entsteht. Es ist daher von einem relativ niedrigen privaten Angebot an Mikrofinanzierungen auszugehen.

Aufgrund der genannten besonderen Finanzierungsschwierigkeiten bei den Zielgruppen werden die Effekte vermutlich deutlich ausgeprägt sein. Die Effekte entstehen in Wachstumsprojekten bei bestehenden Unternehmen und in Neugründungen:

- Die bestehenden Unternehmen finanzieren ihre Aktivitäten und insbesondere größere Wachstumsschritte ganz überwiegend aus Gewinnen und aus Bankdarlehen. Bei restriktiver Darlehensvergabe sind größere Wachstumsschritte, die auch mit betrieblichen Investitionen verbunden sind, daher oft nur schwer möglich. Ein attraktives und einfaches Kreditangebot kann diese Hemmnisse reduzieren und größere Wachstumsprojekte erleichtern. Teilweise ermöglichen die Darlehen das Wachstum

erst, vor allem aber beschleunigen und vergrößern sie Wachstum und Investitionen der Kleinunternehmen.

- Auch bei Gründungen werden die Effekte absehbar vor allem im Umfang der Gründung bestehen. Das Kreditangebot an sich, aber auch günstige Konditionen, ermöglichen eine einfachere und umfassendere Gründung.

Aufgrund der Rückzahlbarkeit und des verhältnismäßig geringen Subventionswertes werden Mitnahmeeffekte vermutlich eher niedrig ausfallen.

*Box 6: Evaluierung der Förderung von Gründungen und Kleinunternehmen mittels Darlehen*

Zur Effektivität der Darlehensvergabe im Bereich von Kleinkrediten / Mikrokrediten liegen nur einige wenige Studien vor, die sich zumeist nur partiell mit diesem Segment beschäftigen. In einer Reihe von Programmevaluationen werden zwar jeweils auch kurz Darlehensinstrumente besprochen, diese sind mit den „EFRE-Mikrodarlehen“ aber nicht vergleichbar.

Als Mikrokredite werden i.d.R. Darlehen bis zu einer Obergrenze von 25.000 € definiert. Diese sind regelmäßig an Gründungen und Kleinunternehmen adressiert, werden aber überwiegend von Gründungen nachgefragt. Damit unterscheiden sich die bisher untersuchten Instrumente leicht von dem im OP skizzierten Angebot: Die Aktion sieht Kleinunternehmen als wesentliche Zielgruppe vor; das Kreditangebot reicht bis 50.000 €. Die Ergebnisse der vorliegenden Studien müssen dementsprechend interpretiert werden, eine Vergleichbarkeit ist aber gegeben.

Autoren	Fragestellung / Untersuchungsdesign	Politikvariable	Effekte
Meyer, St. / Biermann, N. (2010)	Effektivität der Förderung Befragung von Gründungen und „Startercentern“ (Beratung), Interviews, Expertengespräche	Gründungen, Überleben	Geringe Ausfälle (bei kurzer Laufzeit der Darlehen), xxx Gründungen in ausgewählten Kreisen in NRW
Koalis / IFS / MR (2013)	Strategie der Finanzinstrumente, Ergebnisse der Förderung Untersuchung von 5 Fonds mit 7 Instrumenten, darunter Mikrodarlehen Befragung von Gründungen und KMU, Interviews, Expertengespräche	Strategie der Förderung mittels Finanzinstrumenten, Wirtschaftlichkeit der Fonds, Gründungen, Innovationen, Unternehmenswachstum	Mikrodarlehen: Hohe Gründungszahlen, unauffällige Ausfallquote, geringe Mitnahme, wirtschaftsstrukturell eher geringe Effekte

Die Unterstützung durch Mikrodarlehen grundsätzlich positiv bewertet. Die Förderung wird gerade hinsichtlich der unterstützten Gründungen als effektiv dargestellt. Eine gesamtwirtschaftliche Wirkungsmessung wird dabei allerdings nicht vorgenommen.

Die wesentlichen Effekte liegen in der Gründung neuer Unternehmen. Diese erhöhen die Wettbewerbsintensität, setzen in kleineren Umfang Innovationen um und können mittelfristig zusätzliche Beschäftigung schaffen. Es werden durch die Förderung auch betriebliche Investitionen unterstützt. Diese stellen einen kleineren, nicht explizit quantifizierten Anteil der geförderten Aktivitäten dar.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wird die Wirtschaftsstruktur der geförderten Gründungen und Unternehmen thematisiert. Bei einer breiten Unterstützung aller Wirtschaftszweige und Unternehmensaktivitäten wird die gesamte Wirtschaft relativ undifferenziert unterstützt. Die Förderung zielt damit eher in Richtung einer Stärkung des Unternehmensgeistes und allgemeinen Erhöhung von Wettbewerbsintensität und gesamtwirtschaftlicher Effizienz.

Nach derzeitiger Planung ist ein breites Finanzierungsangebot vorgesehen. Es ist zu erwarten, dass sich die regionale Wirtschaftsstruktur und die Struktur der Gründungen in der Förderung abbilden. Dementsprechend wird der Anteil von Wirtschaftsbereichen wie dem Einzelhandel, dem Gastgewerbe oder personennahen Dienstleistungen vergleichsweise hoch sein.

Aus strukturpolitischer Sicht erscheint grundsätzlich eher eine Unterstützung von wissenschafts- und technologieintensiven Branchen sinnvoll. Diese werden durch andere Aktionen – vor allem die betriebliche Investitionsförderung und die gesamte FuE-Förderung – adressiert. Die Aktion hat in diesem Kontext andere, ergänzende Funktionen:

- Die Unterstützung von Gründungen und kleinen Unternehmen durch Mikrokredite ergänzt die genannten Aktionen. Sie deckt dabei auch Defizite der genannten Förderinstrumente ab - insbesondere die Beteiligung von Kleinunternehmen.
- Mit der Aktion werden der Unternehmergeist und eine Kultur der Selbständigkeit gestärkt. Angesichts der geringen Selbständigenquote und dem hohen Anteil von unselbständigen Großbetrieben im Land kann dies ein relevantes strukturpolitisches Ziel sein.
- Die Aktion kann zudem gerade in Stadtgebieten mit besonderen ökonomischen Problemen stabilisierend wirken: Kleine Unternehmen und Gründungen sind gerade in solchen Gebieten wichtige Faktoren einer lokalen Ökonomie.

Die Effektivität der Förderung ist von der Gestaltung des Instruments abhängig – insbesondere von den Darlehenskonditionen (Sicherheiten) und dem Verfahrensaufwand. Eine genauere Untersuchung erfolgt im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente.

Bei der Gründungsförderung über Mikrodarlehen wird in der empirischen Literatur die Kopplung der Förderung an die Beratung der Gründerinnen und Gründer betont. Die Gründungsberatung ist Teil des Operationellen Programms; auf strategischer Ebene ist die Kopplung also gegeben.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 3 und Aktion 3c: Messförderung für KMU**

Über die Aktion „Messförderung“ sollen KMU die Teilnahme an international ausgerichteten Messen im In- und Ausland erleichtert werden. Die Unterstützung erfolgt durch Zuschüsse. Gefördert werden die Einzelteilnahme an Messe und die Teilnahme an Gemeinschaftsständen mit bis zu 10.000 €. Die Zuschüsse sollen den Größennachteil von KMU bei der aufwändigen und risikoreichen Erschließung neuer, internationaler Märkte ausgleichen.

#### *Wirkungslogik*

Der Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel „Investitionstätigkeit“ ist im Programm nicht explizit benannt.

Die Teilnahme an Messen ermöglicht die Darstellung des Leistungsangebots für potenzielle Kunden. Unmittelbares Ziel ist die Informationsvermittlung und die Kontaktaufnahme mit potentiellen Kunden. Die Kontaktaufnahme kann zum einen zu umfassenderen Beziehungen mit Informationsaustausch, Austausch von Wissen und Know-how und Einbindung in Netzwerke führen. Solche kooperativen Beziehungen können sich positiv auf Innovationsfähigkeit und die Produktivität auswirken und so langfristig eine Grundlage von zusätzlichen betrieblichen Investitionen sein.

Zum anderen können die Kontakte zu konkreten Geschäftsanbahnungen und zu Geschäftsbeziehungen führen. Damit können neue Marktfelder und deutliche Umsatzzuwächse verbunden sein, die dann u.a. umfassende Investitionen induzieren.

Die skizzierten Wirkungszusammenhänge sind hinsichtlich des spezifischen Ziels sehr indirekt und voraussetzungsvoll. Es wird aber auch deutlich, dass die Messeförderung neben dem Investitionsziel weitere wichtige Ziele der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich adressiert: Eine erfolgreiche Internationalisierung ermöglicht oft ein starkes Unternehmenswachstum. Außerdem sind internationale Beziehungen wichtig für den Erhalt der Produktivität und für Innovationen.

#### *Wirksamkeit*

Grundsätzlich ist der Aufwand, um internationale Märkte zu erschließen, relativ hoch. Vor dem Hintergrund unsicherer Erfolge ist es für KMU schwierig, die entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten für einzelne Märkte aufzubauen und über längere Frist vorzuhalten. Die Förderung reduziert diesen Aufwand und erleichtert damit grundsätzlich den Marktzugang.

Über die Messeförderung wird vor allem die Kontaktaufnahme erleichtert. Diese ist eines von mehreren Hemmnissen bei Zugang zu neuen Märkten: In einer Befragung von ostdeutschen KMU sehen 36% aller (exportierenden und nicht exportierenden) Unternehmen in „fehlenden Kontakten und verlässlichen Partnern“ ein Hemmnis. In der Reihenfolge der größten Hemmnisse steht dieser Bereich an vierter Position.<sup>35</sup>

Die indirekte Wirkungsweise schränkt allerdings die Wirksamkeit der Förderung tendenziell ein: Eine Vielzahl von Faktoren beeinflussen letztendlich den Erfolg von KMU auf internationalen Märkten und die daraus abgeleitete Investitionstätigkeit. Diese Einflüsse können die Effekte der Messeförderung verstärken, sie aber auch konterkarieren. Zum anderen sind die Effekte der Messeförderung in diesen Zusammenhänge nur noch schwer zu isolieren und zu messen.

#### *Box 7: Evaluierung von Maßnahmen der Markterschließung*

Zur Bewertung der Messeförderung bzw. der breiteren Markterschließung und Außenwirtschaftsförderung liegen nur wenige Studien vor. Diese beziehen sich oft auf umfassendere / übergeordnete Programme oder sind Teil einer Evaluierung eines Gesamtprogramms (i.d.R. OP EFRE).

Die Studien bewegen sich auf Ebene der Förderung – als qualitative Studien oder Befragung der Ge-

---

<sup>35</sup> Die wesentlichen Hemmnisse sind: „Sprache / Kultur / Mentalität“, „Rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen im Ausland“, „Fehlende Kenntnisse über Rechtsrahmen Ausland“. Vgl. Prognos (2009): Chancen und Hindernisse von Auslandsstrategien ostdeutscher Unternehmen.



förderten. Regional- oder gesamtwirtschaftliche Effekte werden daher kaum abgeleitet. Die Evaluierungen sind kaum zu verallgemeinern. Im Folgenden werden daher teils nur einzelne Aussagen abgeleitet. Diese stehen für sich und sind nur bedingt zu übertragen. Im Folgenden werden zwei Studien mit vertieften Methoden und Ergebnissen vorgestellt.

Autoren	Fragestellung / Untersuchungsdesign	Politikvariable	Einzel Aussagen / Effekte
Ernst & Young (2011)	Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ in Berlin. Breite Förderung von Maßnahmen (Strategie, Außenwirtschaftsassistenten etc.) inkl. Messeförderung (Schwerpunkt) Effizienz der Förderung Befragung von Geförderten, Auswertung Monitoring, Expertengespräche	Erfolg der Projekte, Ergebnisse der Projekte (Exporte, Beschäftigung) Förderverfahren	Insgesamt wird das Gesamtprogramm „als funktionierendes und eingeführtes Instrument“ bewertet, „das die Außenwirtschaft des Landes Berlin fördert...“ Antworten zur Frage, ob sich die Exportentwicklung auf die Förderung zurückführen lässt: - 8% bis 15% „in großem Maße“ - 54% bis 70% „in geringem oder mittlerem Maße“ - 15% bis 38% „kein positiver Einfluss“ (Unterscheidung Gemeinschafts-, Einzelförderung)  Verwaltungskosten mind. 39% der Programmkosten
PricewaterhouseCoopers, Infrastruktur & Umwelt Professor Böhm und Partner, Bergische Universität Wuppertal (2010)	Bewertung der „bisherigen Ergebnisse und Wirkungen“ der Maßnahme „Marktzugang von KMU“. Auswertung Monitoring, telefonische Befragung von Geförderten.	Finanzielle Umsetzung, Exportsteigerung (Exportquote, Zahl der Exportierenden)	Die Aktion wird als „wirkungsvoll und entsprechend der Wirkungskette“ bewertet. Die Aktion „ermöglicht Unternehmen ihre Exportquote zu steigern.“ 80 % der befragten Unternehmen konnten grundsätzlich eine Exportsteigerung verzeichnen. Diese wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit (Stufe 6 auf einer Skala von 1 bis 10) auch ohne die Förderung erfolgt wäre. Nur 7% [2 von 30] der befragten Unternehmen gaben an, dass ohne die Fördermöglichkeit eine Messeteilnahme nicht möglich gewesen wäre.“

Die verschiedenen Studien ergeben, dass die Förderungen grundsätzlich positive Wirkungen auf die geförderten KMU haben. Sie zeigen auch, dass die betriebs- und regionalwirtschaftlichen Effekte (Exporte, Umsatz, Beschäftigung) eher moderat ausfallen bzw. nur schwer zu ermitteln sind. Die Wirkungen werden qualitativ abgeschätzt.

- Aus den beiden empirisch fundierten Studien ergeben sich außerdem folgende Einzelergebnisse:
- Ein Großteil der geförderten Unternehmen hat seine Exporte gesteigert. Dies wäre wahr-

scheinlich / teilweise auch ohne die Förderung geschehen.

- Eine Befragung hat hohe Mitnahmeeffekte ergeben: Nur für 7% der befragten Unternehmen wäre eine Messeteilnahme ohne Förderung nicht möglich gewesen.
- Eine Untersuchung zeigt hohe Verwaltungskosten (39% der Programmkosten)

Aus den wenigen Studien zum Bereich Außenwirtschaftsförderung – wovon die Messesförderung ein Segment ist – lassen sich kaum allgemeingültige und belastbare Aussagen zur Effektivität (oder Effizienz) der Förderung ableiten.

#### *Fazit*

Grundsätzlich wird von einem positiven Wirkungszusammenhang ausgegangen: die Förderung stellt eine Unterstützung bei der Markterschließung dar. Sie wird von den geförderten Unternehmen überwiegend positiv bewertet.

Die Wirkungen sind sehr vermittelt, viele externe Einflüsse können die Effekte der Förderung einschränken. Grundsätzlich ist ein Einfluss auf die Exporttätigkeit gegeben, das Ausmaß scheint aber eher gering zu sein. Da auch der Mitteleinsatz eher gering ist, muss dies die Effizienz der Förderung aber nicht zwangsläufig negativ beeinflussen. Mitnahmeeffekte sind zu erwarten, die Höhe ist allerdings nicht fundiert zu quantifizieren.

Die Erschließung neuer Märkte bzw. die Erhöhung der Exportquote führen bei signifikanten Veränderungen zu einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen. Zwischen der Messesförderung und der Steigerung betrieblicher Investitionen besteht damit ein kausaler Zusammenhang, der aber eher formallogischer Natur als ein empirisch bestätigter Zusammenhang ist.

Der Mittelansatz für die Aktion beträgt in der neuen Förderperiode nach derzeitigen Planungen 1,9 Mio. €. In der Förderperiode 2007-2013 betrug der Ansatz nach mehreren Anpassungen etwa 2,1 Mio. €<sup>36</sup> Damit geht der Mittelansatz für die Messesförderung – bei indirekten und unsicheren Zielbeiträgen des Instruments – bei insgesamt rückläufiger Finanzausstattung nur leicht zurück (relativ kommt es zu einem Anstieg).

Der ursprüngliche materielle Zielwert für die Förderung (800 Förderungen im Bereich der Messe- und Außenwirtschaftsförderung) wurde zum Stand 31.12.2012 nicht erreicht (max. 189 Vorhaben inkl. Förderfälle aus anderen Teilmaßnahmen). Als Ursachen werden u.a. die zwischenzeitliche Begrenzung der Zielgruppe (kleine Unternehmen) und die Reduktion der Mittelansätze genannt.<sup>37</sup>

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 3 und Aktion 3d: Entwicklung gewerblicher Standorte**

Im Rahmen der Aktion sollen Standorte für Unternehmen neu entwickelt oder verbessert werden. Die dabei finanzierten Maßnahmen liefern die infrastrukturellen Grundlagen für die Neuansiedlung von Unternehmen im Land, die Verlagerung von Unternehmen und die flä-

---

<sup>36</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage von Datenlieferungen der VB EFRE.

<sup>37</sup> Vgl. EFRE-Jahresbericht 2012, S. 26 und 27.

chenbezogene Erweiterung von Unternehmen. Durch die Aktion sollen die Bedingungen für unternehmerische Aktivitäten – insbesondere betriebliche Investitionen - verbessert werden. Die einzelnen Maßnahmen sollen indirekte infrastrukturelle Maßnahmen, wie die verkehrliche Erschließung der Standorte (Straßen) oder Begleitmaßnahmen (Abwasser, Beseitigung von Altlasten, Begleitgrün) betreffen.

Strategisch baut die Aktion vor allem auf dem Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 für die Stadt Bremen auf. Hier wird vor allem eine Profilierung der Gewerbeflächen auf die Cluster hin angestrebt. Die Förderung im Rahmen des OP soll aber auch weitere Bedarfe an kleineren Gewerbestandorten umfassen. Die Umsetzung orientiert sich an der Infrastrukturförderung der GRW; die Förderung kann aber auch jenseits deren Spektrums erfolgen.

#### *Wirkungslogik und Wirksamkeit*

In breiter Betrachtung stellen öffentliche Infrastrukturen eine Vorleistung für Unternehmen dar. Im Rahmen der unternehmerischen „Produktion“ senken sie die betrieblichen Kosten und / oder steigern die betriebliche Produktivität. In einer regionalökonomischen Perspektive ergänzt der öffentliche Kapitalstock den privaten Kapitalstock der Unternehmen und bestimmt damit die regionale Wirtschaftskraft mit. In empirischen und theoretischen Arbeiten ergibt sich i.d.R. eine positive Wachstumswirkung öffentlicher Infrastrukturen.<sup>38</sup> Für die Größenordnung und die Voraussetzungen der Effekte sind die Ergebnisse allerdings weniger klar. Die Studien beziehen sich insgesamt oft auf Verkehrsinfrastrukturen; insbesondere hier sind die Wirkungen sehr positiv.

#### *Box 8: Wirkungsmessung bei öffentlichen Infrastrukturen*

Zur Bewertung der Wirkungen von Infrastrukturen liegt eine aktuelle Studie aus Sachsen vor (iwh 2012). Untersucht wird die Infrastrukturförderung nach GRW – also eine zumindest ähnliche Förderung, wie in der Aktion „Entwicklung gewerblicher Standorte“.

Neben bekannten Ansätzen (Förderdaten, Auslastung von Standorten) wird auch eine einfache ökonomische Analyse vorgenommen. Grundlage ist eine regionale Produktionsfunktion, in die auch die Infrastrukturförderung bzw. der öffentliche Kapitalstock eingeht. Als „Wirkung“ wird die Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWS) der Kreise des Landes gewählt. Die Entwicklung dieser Größe wird durch den privaten Kapitalstock, die Beschäftigten, die hochqualifizierten Beschäftigten und eben den öffentlichen Kapitalstock erklärt. Letzte Größe wird als Annäherung an die Infrastrukturförderung der GRW genutzt.

Im Ergebnis werden die Veränderungen der BWS im Wesentlichen durch das private Kapital und die Beschäftigung erklärt. Die öffentlichen Investitionen haben in drei von vier Auslegungen des Modells keinen Einfluss auf die BWS. Berücksichtigt man eine Verzögerung bei den öffentlichen Investitionen (t+3), so ergeben sich schwach positive Zusammenhänge mit der BWS. Der Einfluss entspricht dann etwa einem Drittel des Einflusses der privaten Investitionen. Grundsätzlich sollten die öffentlichen Investitionen sofort Kosten senkend für die Unternehmen (und Haushalte) wirken. Im Rahmen des Modells ist dieser Effekt nicht nachzuweisen. Dafür werden verschiedene Erklärungen geliefert, die im Endeffekt eine detailliertere Analyse der geförderten Infrastrukturen und der Ausgangsbedingungen (Ausstattung der Region) nahe legen.

„Insgesamt lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die Förderung kommunaler Investitionen in-

<sup>38</sup> Für einen Überblick: iwh 2012, S. 95ff.

direkt auch zu einer positiven Veränderung der Bruttowertschöpfung in den begünstigten Kreisen führt. Eine genaue Quantifizierung der von der GA Infra ausgehenden Effekte ist ... jedoch nicht möglich. Auch können keine Aussagen über Unterschiede hinsichtlich der Wachstumswirkung zwischen den geförderten Infrastrukturarten getroffen werden.“ (iwh 2012, 103)

Die Studie untersucht auch die Mitnahmeeffekte der Förderung. Die Befragung der Kommunen dazu hat ergeben, dass der größte Teil der Kommunen nach anderen Fördermöglichkeiten gesucht hätte, wenn die Förderung aus der GRW nicht zur Verfügung gestanden hätte. „Nur ein sehr geringer Teil hätte ganz auf das Projekt verzichtet.“ (iwh 2012, 130)

Bauliche Infrastrukturen im Allgemeinen und Gewerbeflächen im Besonderen sind Grundvoraussetzung für unternehmerische Aktivitäten - einschließlich betrieblicher Investitionen. Größere Investitionen sind oft mit einer Erweiterung des Betriebs und ggf. auch der Betriebsfläche verbunden. Neuansiedlungen in der Region sind durchgängig mit solchen Flächenbedarfen und mit Investitionen für die Errichtung des Betriebs verbunden. Allerdings gilt dies nur für einen kleineren Teil der betrieblichen Investitionen: Die Zahl der Neuansiedlungen oder der Erweiterungen mit Verlagerungen ist im Vergleich zu den Bestandsunternehmen gering. Der Großteil der Unternehmen investiert im gegebenen Umfeld, insbesondere Unternehmen im Dienstleistungssektor. Der Beitrag zum spezifischen Ziel besteht daher in der indirekten Unterstützung einer relativ kleinen Gruppe von Unternehmen. Diese werden dann aber relativ umfangreiche Investitionen tätigen. Zudem sind gerade mit Neuansiedlungen weitere positive regionalökonomische Effekte verbunden.

Das Ausmaß der Wirkungen der Infrastrukturförderung – hier der betrieblichen Investitionen - ist stark abhängig vom Bedarf der Unternehmen: Bei Engpässen bei Flächen ist die Förderung wesentlich für die Entwicklung (und die Investitionstätigkeit) der Unternehmen, die neue Flächen benötigen. Bei einem ausreichend gutem Angebot von Flächen ist dieser Standortfaktor von nachrangiger Bedeutung.

Die Bereitstellung von Infrastrukturen wird als öffentliche Aufgabe eingeordnet. Die entsprechende Förderung reagiert daher nicht auf eine autonome Nachfrage von Mittelempfängern, wie z.B. bei der betrieblichen Investitionsförderung. Es fehlt damit an externen Signalen für einen Förderbedarf. Die Förderung wird stattdessen entsprechend mittel- bis langfristiger Planungen durch die öffentliche Hand gesteuert. Dies setzt eine umfassende Analyse des potenziellen Bedarfs voraus.

In der sozio-ökonomischen Analyse und im Programmentwurf sind keine Ausführungen zum Bedarf für die weitere Entwicklung gewerblicher Standorte enthalten. Die Aktion wird – für die Stadt Bremen - grundsätzlich auf Grundlage des Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 (GEP 2020) durchgeführt. Dieses Programm ist im Jahr 2012 mit den relevanten Ressorts, der Senatskanzlei und den Kammern abgestimmt. Es sieht eine Neuausrichtung der Gewerbeflächenpolitik vor, die sich an dem Bedarf der Unternehmen orientiert, der Binnenentwicklung Vorrang einräumt und einzelne spezifische Standorte profilieren will.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen Bremen (2012): Vorlage Nr. 18/052-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 18. Juli 2012, Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020

Das GEP 2020 basiert auf einer Studie, die die Flächenangebote und die Flächenvermarktung rekapituliert und besondere Schwerpunkte (Büroflächen, Logistik) beleuchtet. Zentrale Ergebnisse sind für die Stadt Bremen (Stand Ende 2011)<sup>40</sup>:

- Die vermarktbar erschlossenen Flächen umfassen etwa 156 Hektar (ha).
- Der zukünftige jährliche Bedarf liegt zwischen 25 ha und 32 ha: Zwischen 2002 und 2011 wurden durchschnittlich etwa 27 ha pro Jahr vermarktet, im Jahr 2011 etwa 32 ha.

Nach Angaben des zuständigen Fachreferats sind die vermarktbar Flächen bis Ende 2013 auf gut 117 ha zurückgegangen. Damit sind ab 2014 rechnerisch Flächen für weitere vier bis fünf Jahre vorhanden. Die Senatsvorlage schlussfolgert: „Der vorgelegte Evaluierungsbericht zeigt auf, dass bzgl. der Verfügbarkeit von qualitativ und regional differenzierten Gewerbestandorten Bremen auf eine sehr gute Ausgangsbasis zurückgreifen kann“ (SWAH 2012, 1). Im GEP 2020 steht entsprechend: „In der Gesamtsicht besteht aktuell ein stadtreional ausgewogenes Flächenangebot.“ (SWAH 2012, Anlage GEP 2020, 10)

Im Stadtgebiet Bremerhaven stehen noch etwa 74 ha oder 8% der gesamten Gewerbeflächen zur Verfügung. Diese bestehen zu größeren Teilen aus kleinen Grundstücksgrößen. In den letzten drei Jahren sind hier 17 ha vermarktet worden. Nach Angaben des Fachreferats sind vor allem in den wichtigen Erschließungsgebieten nahezu alle Flächen vermarktet oder optioniert.

Bei der Bewertung des Bedarfs ist die oft mehrjährige Entwicklungsdauer von Standorten zu berücksichtigen. Zudem sind die Anforderungen der Unternehmen an mögliche Ansiedlungs- oder Erweiterungsflächen z.B. hinsichtlich der Lage oder der Größe teils unterschiedlich – der Bedarf wäre daher qualitativ zu differenzieren. Hierzu liegen derzeit keine Informationen vor. Nach derzeitigem Stand ist daher davon auszugehen, dass kurzfristig kein Bedarf für eine umfassende Flächenentwicklung besteht. Mittelfristig kann sich diese Situation aber ändern.

Grundsätzlich ist – vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur – ein Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die konkreten Wirkungen – hier die betrieblichen Investitionen – sind dabei von einem entsprechenden Bedarf abhängig. Dieser ist nach vorliegenden Unterlagen aktuell nur bedingt, möglicherweise aber im späteren Verlauf der Förderperiode gegeben. Wenn ein Bedarf vorliegt, kann die Schaffung zusätzlicher Flächen indirekt zu zusätzlichen betrieblichen Investitionen im Land führen. Theorie und Empirie zeigen auch, dass die direkte Förderung von betrieblichen Investitionen einen deutlich höheren Beitrag zu dem spezifischen Ziel leistet.

Der Ausbau öffentlicher Infrastrukturen ist durch hohe Anfangsinvestitionen (und einer langen Betriebsdauer) geprägt. So betragen die Kosten für die zweite Baustufe des Gewerbeparks „Hansalinie“ nach bisheriger Planung etwa 67,4 Mio. € einschließlich von Begleitkosten. Mit diesen Investitionen werden Flächen im Umfang von 54,1 zur Vermarktung erschlossen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Eine aktuelle und detaillierte Datengrundlage bieten die Flächenbilanzen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, die für die Evaluation leider nicht zur Verfügung stehen.

<sup>41</sup> Vgl. SWAH (2013): Vorlage Nr. 18/461-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss für das Sonstige Sondervermögen Gewerbeflächen am 27. November 2013.

Im Rahmen dieses zentralen Vorhabens des GEP 2020 können mit der geplanten EFRE-Förderung reinrechnerisch 3,2 ha erschlossen werden. Angesichts der bestehenden Reserven stellen diese Flächen einen kaum wahrnehmbaren Beitrag zur Ausstattung der Region mit Gewerbeflächen dar. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage nach der Signifikanz und dem sichtbaren Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel.

### Zusammenfassung

Zur Umsetzung des spezifischen Ziels 3 „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ sind vier Aktionen geplant. Die Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen hat folgende Ergebnisse ergeben:

- Mit der Aktion 3a sollen betriebliche Investitionen unterstützt werden. Die Förderung erfolgt über Darlehen und in Anlehnung an die eingeführte und breit analysierte Investitionsförderung nach der GRW. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Die empirische Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist hoch. Der Bedarf für die Förderung ist gegeben; es ist ein hoher Zielbeitrag zu erwarten. Gemessen an diesem Zielbeitrag und verglichen mit der bisherigen Förderung erscheint die finanzielle Ausstattung der Aktion eher niedrig.
- Im Rahmen der Aktion 3b werden Mikrodarlehen für Gründungen und kleine Unternehmen zur Verfügung gestellt. Die Förderung erfolgt im Rahmen eines Finanzinstruments und wird in einer gesonderten Ex-Ante-Bewertung vertieft untersucht. Insgesamt kann für die Förderung von gesicherten Wirkungszusammenhängen und Wirkungen ausgegangen werden. Die Kreditaufnahme löst bei den Unternehmen und Gründungen wirtschaftliche Aktivitäten aus, zu denen auch betriebliche Investitionen gehören. Damit entsteht ein direkter Beitrag zum spezifischen Ziel. Die Aktion unterstützt weitere Ziele (Gründungen, Innovationen). Die Effektivität der Förderung ist auch von der Gestaltung des Instruments abhängig. Eine genauere Untersuchung erfolgt im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente.
- Im Rahmen der Aktion 3c werden die Messeauftritte von KMU durch Zuschüsse unterstützt. Grundsätzlich besteht ein positiver Wirkungszusammenhang: Die Erschließung neuer Märkte führt bei signifikanten Veränderungen zu einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen. Die Wirkungen sind allerdings sehr vermittelt, viele externe Einflüsse können die Effekte der Förderung einschränken. Zwischen der Messförderung und der Steigerung betrieblicher Investitionen besteht damit ein kausaler Zusammenhang, der aber empirisch kaum bestätigt ist und eher geringere Ausmaße annehmen dürfte. Angesichts der indirekten und unsicheren Zielbeiträge erscheint der relativ höhere Mittelansatz für diese Aktion nicht gerechtfertigt.
- Im Rahmen der Aktion 3d sollen Standorte für Unternehmen neu entwickelt oder verbessert werden. Vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur ist grundsätzlich ein Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die konkreten Wirkungen hinsichtlich der betrieblichen Investitionen sind dabei vor allem von einem Flächenbedarf investierender Unternehmen abhängig. Dieser ist nach vorliegenden Unterlagen aktuell nur bedingt, möglicherweise aber im späteren Verlauf der Förderperiode gegeben. Der Ausbau öffentlicher Infrastrukturen ist durch hohe Anfangsinvestitionen geprägt. Angesichts der bestehenden Reserven und der Mittelausstattung der

Aktion stellt sich die Frage nach der Signifikanz und dem sichtbaren Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel.

### **2.3.4 SPEZIFISCHES ZIEL 4: „STEIGERUNG DER GRÜNDUNGSAKTIVITÄTEN“**

#### **Begründung des spezifischen Ziels 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten**

Das spezifische Ziel 4 wird im Programm aus

- der Bedeutung von Neugründungen für die Anpassung an den Strukturwandel (Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen) und die Wettbewerbsfähigkeit (Erhöhung der Wettbewerbsintensität) einerseits
- und die vergleichsweise niedrige Gründungsintensität und Selbstständigenquote andererseits

begründet (vgl. Kap. 2.1.2). Für die Steigerung der Gründungsaktivitäten sind zwei von Aktionen geplant:

- Beratungs- und Qualifizierungsangebote für Existenzgründungsvorhaben
- Förderung innovativer Gründungen

Die Interventionslogik dieser Aktionen und ihr Beitrag zu dem spezifischen Ziel werden im Folgenden untersucht. Das spezifische Ziel wird darüber hinaus auch durch Aktionen unterstützt, die im Schwerpunkt anderen Zielen zuzuordnen sind. Dazu gehören vor allem die EFRE-Mikrokredite, die auch Gründerinnen und Gründern angeboten werden.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 4 und Aktion 4a: Beratungs- und Qualifizierungsangebote für Existenzgründungsvorhaben**

Durch die Aktion sollen Gründungsinteressierte über spezifische Beratungen und Coachings unterstützt werden. Die Aktion finanziert dazu Teile ein komplexes Netzwerk verschiedener Einrichtungen und Initiativen mit insgesamt 16 Partnern. Über dieses Netzwerk werden Veranstaltungen zu Information und Sensibilisierung sowie Beratungen und Coachings durchgeführt bzw. angeboten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Beratungseinrichtungen „B.E.G.IN-Gründungsleitstelle“, „Frauen in Arbeit und Wirtschaft e.V.“ und das „Arbeitsförderungs-Zentrum im Lande Bremen GmbH“.

Die konkreten Beratungen werden dabei überwiegend von der „B.E.G.IN-Gründungsleitstelle“ (im Folgenden BEGIN) vorgenommen. Diese Leitstelle bildet den Kern des Netzwerks; sie wird organisatorisch bei der RKW Bremen GmbH<sup>42</sup> angesiedelt. BEGIN ist erster Anlaufpunkt für Gründerinnen und Gründer und hat für diese eine Lotsenfunktion im Netzwerk bzw. im Förderangebot des Landes. BEGIN koordiniert zudem Qualifizierungen, betreibt das Marketing für die Gründungsförderung im Land und koordiniert das Netzwerk.

#### *Wirkungslogik*

---

<sup>42</sup> Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft

Gründungsberatungen gibt es in unterschiedlichen Formen und Intensitäten. Sie können zwischen einer einmaligen Erstberatung in der Vorgründungsphase und einem intensiven begleitenden Coaching noch einige Jahre nach Gründungszeitpunkt variieren. Über die Förderung wird ein großer Teil dieses Spektrums abgedeckt. Im Einzelnen erfolgt dies u.a. durch zusätzliche Informationen, die Kontaktvermittlung zu wichtigen Einrichtungen (Finanzamt, Gewerbeanmeldung, Kammern etc.), die Prüfung von Unternehmenskonzepten, die Beratung zur Finanzierung und ggf. Förderung, die betriebswirtschaftliche Qualifizierung, die Vernetzung der Gründerinnen und Gründern oder eine begleitende Beratung im Gründungsprozess.

Eine Gründung stellt für die Gründerperson in aller Regel eine vollständig neue und umfassende Aufgabe mit großen Auswirkungen dar. Eine Gründungsberatung hat daher grundsätzlich hohe subjektive und objektive Bedeutung für die Gründerperson, den Gründungsprozess und den Gründungserfolg. Bei effektiver Beratung erleichtern diese Aktivitäten grundsätzlich die Gründung und erhöhen ihre Überlebenswahrscheinlichkeit.

#### *Wirksamkeit*

Für BEGIN werden regelmäßig ein Monitoring und eine Kundenbefragung durchgeführt (SWAH 2013b). Vergleichende Daten sind dabei nur in Einzelfällen enthalten. Nach vorläufiger Einschätzung ist die Reichweite der Beratungen (Anteil an Gründungen im Land) recht gut einzuordnen. Nach eigener Angabe ist die Ansprache von Frauen und von Menschen mit Migrationshintergrund vergleichsweise gut. Die Kundenzufriedenheit ist entsprechend einer eigenen Umfrage grundsätzlich hoch; die Zufriedenheitswerte liegen etwa auf dem Niveau ähnlicher Befragungen in Nordrhein-Westfalen und Österreich.<sup>43</sup>

Die Bedeutung der Gründungsberatung ist bisher – trotz der vielfältigen Angebote in allen Regionen - wenig untersucht (Fritsch et al. 2012).<sup>44</sup> Verschiedene Studien zeigen eine hohe Bedeutung der Beratung für die Gründerpersonen selbst bzw. in der Wahrnehmung der Personen (z.B. Kösters 2009, Fritsch et al. 2012, Meyer / Biermann 2010), andere betonen die Bedeutung von Beratungen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme oder bei schwierigen Gründungen (IAB et al. 2005).

In den wenigen vergleichenden Studien zur Gründungsberatung werden nur wenige oder keine regionalökonomischen Effekte konstatiert:

- Im Rahmen der Reformen der Hartz-Kommission wurden umfassende und tiefgehende Evaluationen der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen (IAB et al 2005, IAB et al. 2006). Dazu zählte auch die Gründungsberatung. Die Evaluation kommt zu folgender Schlussfolgerung:  
„Sowohl die Gespräche mit Gründern als auch die schriftliche Gründerbefragung lassen nicht erkennen, dass intensive Nutzung von Gründerberatungen aller Art die Erfolgsaussichten einer Gründung messbar steigern und es fällt auf, dass die Abbrecher Gründerberatungen in verschiedenen Formen überdurchschnittlich häufig genutzt haben. Das spricht mit Sicherheit nicht gegen eine „beratene Gründungsvorbereitung“ auch und gerade für Gründer aus Arbeitslosigkeit. Aber man sollte von geförderter Beratung keine große Steigerung der Quoten erfolgreicher Gründer erwarten.“ (IAB et al 2006, XII)

---

<sup>43</sup> Vgl. L&R Sozialforschung 2013, Meyer / Biermann 2010, S. 53ff.

<sup>44</sup> Für einen Überblick der Evaluation von Gründungsförderung mit Schwerpunkt der Beratung vgl. Kösters 2009.

Eine Evaluation des Programms „Gründercoaching Deutschland“ des BMWi wird derzeit durchgeführt, Ergebnisse sind noch nicht veröffentlicht.



- Ein kontrafaktischer Vergleich mit nicht geförderten Gründungen zeigt für Thüringen keine positiven Effekte der verschiedenen Beratungsangebote (Kösters / Obschonka 2011). Dabei wurden sowohl intensive, als auch kurze Beratungen zugrunde gelegt. Selbst Beratungen, die von den Gründern als überdurchschnittlich nützlich bewertet wurden, zeitigen demnach keine positiven Effekte. Die Beratungen werden dabei von den Gründerpersonen selbst als nützlich eingeordnet. Dies gilt vor allem für Gründungen mit größeren Schwierigkeiten („weaker founders“).  
 „We cannot reveal that business advice translates into better start-up performance, but our results indicate that advice may help founders with fewer resources to overcome barriers in the founding process.“ (Kösters / Obschonka 2011, 1)  
 Die Gründungsberatung kann daher nach Meinung der Autoren durchaus als erfolgreich eingeordnet werden, “when publicly financed business is motivated by social policy or labor market policy which aim to help weak founders, e.g. the unemployed, to actually start a venture.” (Kösters / Obschonka 2011, 29).

Die Ergebnisse der vorliegenden Studien zu den Wirkungen der Gründungsberatung stehen unter dem Vorbehalt sehr unterschiedlicher Voraussetzungen hinsichtlich Beratungsart oder Zielgruppen. Zumindest kann derzeit keine empirische Evidenz hinsichtlich eines deutlichen Zielbeitrags abgeleitet werden. Der Zielbeitrag liegt – auch aufgrund der Struktur der beratenen Gründungen – vermutlich eher auf einer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ebene.

#### *Fazit*

Ein gewisser allgemeiner Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel erscheint grundsätzlich gegeben. Dieser entspricht aber nur bedingt der Problemlage und den Entwicklungsbedarfen, die dieses Ziel begründen bzw. zum thematischen Ziel (Strukturelle Modernisierung, Wettbewerbsfähigkeit). Die Wirkungen einer Beratungsförderung sind bisher kaum evaluiert. Die vorliegenden Studien liefern Hinweise auf eher geringe regionalwirtschaftliche Effekte. Die Förderung erscheint eher auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele ausgerichtet – auch mit den bisherigen Schwerpunkten und Ergebnissen der Förderung. Insgesamt erscheint eine Unterstützung der Aktion z.B. aus dem ESF angemessener.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 4 und Aktion 4b: Förderung innovativer Gründungen**

Das Bremer Förderprogramm für Unternehmensgründungen (BRUT) richtet sich vorrangig an Hochschulabsolventinnen und –absolventen und Graduierte, aber auch berufserfahrene Personen aus dem Handwerk. Das Programm unterstützt die Gründerinnen und Gründer in der Vorbereitungsphase ihrer Gründung. Innerhalb einer einjährigen Förderung soll auf Basis einer innovativen Geschäftsidee eine Gründung einschl. der operativen Geschäftsaufnahme realisiert werden. Gegenstand der Förderung ist also die Vorbereitung der Gründung, nicht die Gründung selbst.

Die Unterstützung umfasst ein ca. 200-stündiges Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramms mit betriebswirtschaftlicher Qualifizierung, Akquise- und Vertriebstraining, Gründungscoaching, Kontakt- und Networking-Angeboten, Büroräume und Werkstattplätze sowie einer finanziellen Förderung als Hilfe zum Lebensunterhalt.

#### *Wirkungslogik*

Mit der Förderung wird sowohl eine intensive Betreuung als auch eine materielle und finanzielle Unterstützung angeboten. Mit diesem Angebot können wesentliche Grundlagen für eine erfolgreiche Gründung geschaffen oder verbessert werden. Die Förderung betont betriebswirtschaftliche Grundlagen, die gerade bei technologieintensiven bzw. akademischen Gründungen oft als Entwicklungshemmnis betrachtet wird. Es ist davon auszugehen, dass die Förderung positiv auf die individuelle Gründungsbereitschaft und die Überlebenswahrscheinlichkeit auswirkt.

Technologie- und wissensintensive Gründungen leisten einen wichtigen langfristigen Beitrag zur Innovationstätigkeit und damit zur Strukturmodernisierung und langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Region. Technologie- und wissensintensive Unternehmen sind zudem besonders wachstumsstarke Unternehmen (z.B. Sternberg et al 2010). Die Aktion trägt damit in ihrer Interventionslogik nicht nur zum spezifischen Ziel, sondern auch zu den ersten beiden thematischen Zielen bei.<sup>45</sup>

#### *Wirksamkeit*

Nach eigenem Monitoring wurden zwischen 2001 und Ende 2011 durch BRUT 130 Projekte gefördert. Aus diesen sind bis Ende 2011 102 Gründungen im Bereich der wissens- und technologieintensiven Branchen hervorgegangen. Die Zahl der Bewerbungen ist kontinuierlich auf 46 im Jahr 2013 gestiegen (langjähriger Durchschnitt: 24).

Eine Einordnung dieser Zahlen ist aufgrund der begrenzten Vergleichbarkeit der Förderansätze im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung nicht möglich. Eine ältere Bewertung des Programms (START 2006) kommt für den Zeitraum 1998 bis 2005 zu einer positiven Bewertung des Programms. 80% der Geförderten realisierten demnach eine Gründung.<sup>46</sup> Hinsichtlich der Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung werden die geförderten Unternehmen als erfolgreicher als andere Gründungen eingeschätzt.

#### *Box 9: Evaluierung der Förderung von wissenschaftlichen, wissens- und technologieorientierte Gründungen*

Die Förderung wissens- und technologieorientierter Gründungen ist sowohl auf Bundesebene wie auch auf Landesebene (für eine Überblick: ISG 2008) breit untersucht worden. Die untersuchten Programme unterscheiden sich in einzelne Merkmale, sind aber insgesamt sehr ähnlich. In aller Regel werden intensive Beratungs- und Qualifizierungsangebote mit einer finanziellen Unterstützung kombiniert, teilweise um Sachmittel ergänzt. Die Förderung betrifft überwiegend die Vorgründungsphase und wird in Koordination und Kooperation der Hochschulen umgesetzt. Die untersuchten Programme sind daher weitgehend mit BRUT vergleichbar.

Die Studien bewegen sich überwiegend auf Ebene der Förderung – als qualitative Studien mit Befragung der Geförderten. Die Ergebnisse werden teilweise aus – teils umfassenden - Vergleichen mit anderen Förderprogrammen oder statistischen Daten bewertet. Mitnahmeeffekte werden nicht besprochen. Ein Vergleich mit einer kontrafaktischen Situation erfolgt regelmäßig nicht (Ausnahme: Sternberg et al). Übergreifende Aussagen zur Effizienz und zur gesamtwirtschaftlichen Effektivität sind daher nur bedingt abzuleiten.

---

<sup>45</sup> Die Aktion könnte auch in der ersten Prioritätsachse verankert werden.

<sup>46</sup> Beim Bundesprogramm EXIST: 65%, siehe Box 9, beim Programm FLÜGGE in Bayern 87%.

Autoren	Fragestellung / Untersuchungsdesign	Politikvariable	Einzelaussagen / Effekte
ISI (2013)	<p>Ergebnisse und Wirkungen EXIST-Gründerstipendium</p> <p>Gründungsverhalten, und Überlebensquoten, Entwicklung der Unternehmen (Kenndaten, Umsetzung Businesspläne, Finanzierung); Einfluss der Hochschulen und andere Förderungen; Unternehmensrecherche, Befragung der Geförderten</p> <p>Einfache Vergleiche der Gründungs- und Überlebensquote, keine kontrafaktische Analyse</p>	<p>Realisierung der Gründung Überleben Beschäftigung (Ist und Plan), Umsatz (Ist und Plan), FuE der Unternehmen</p>	<p>Zwischen 2007 und Ende 2012 erfolgten 875 Zusagen für Gründungsvorhaben</p> <p>78% der Gründungsvorhaben führten zu einer Gründung (2007-2011)</p> <p>65% der 2007 bis 2011 geförderten Vorhaben führten zu Gründungen, die 2013 noch bestanden; 84 % der realisierten Gründungen bestanden 2013 noch. „Beide Werte sind sehr positiv einzustufen.“</p> <p>Ältere Vorhaben / (2007/2008) Gründungen haben niedrigere Überlebensquote (72%/77%). Durchschnittlich 6,6 Beschäftigte (nach 2 – 6 Jahren), 9 von 249 Unternehmen haben zwischen 26 und 100 Beschäftigte („Gazellen“).</p> <p>Gut die Hälfte der Befragten weist eine sehr hohe FuE-Intensität (über 20% FuE-Ausgaben) auf, 84 % betreiben regelmäßig FuE.</p>
Sternberg / Stockinger / Hundt (2010)	<p>Begleitforschung Förderprogramm „Junge Innovatoren“ Baden Württemberg</p> <p>Evaluation von Effektivität und Effizienz, mehrere Stufen, Bewertung der Zielerreichung und regionalwirtschaftlicher Effekte ; Analyse der Erfolgsfaktoren für Gründungen, im Programmvergleich</p> <p>Befragung von Geförderten und Kontrollgruppe (Panellerhebung), Förderdaten, Expertengespräche</p>	<p>Wissens- und Technologietransfer, Kapitalstruktur der Unternehmen</p> <p>Beschäftigung, Umsatz, Gewinn</p> <p>Erfolgsfaktoren</p>	<p>Hohe Innovationsfähigkeit (FuE-Ausgaben, Patente) im Vergleich zur Kontrollgruppe</p> <p>Implizite Hinweise auf hohe Überlebenswahrscheinlichkeit; endgültige Überlebensraten stehen noch aus</p> <p>Bessere Entwicklung bei Umsatz und Beschäftigung als Kontrollgruppen, bessere Gewinnentwicklung</p> <p>Programm ist effektiv für regionale Wettbewerbsfähigkeit und strukturellen Wandel</p>
ISG (2008)	<p>Bewertung des Modellprojekts „Innovationen brauchen Mut“</p> <p>Implementationsanalyse, Kontextanalyse, Verfahren als wesentliche Fragestellungen,</p> <p>Vorläufige Bewertung von Gründungsverhalten und ökonomischen Effekte</p> <p>Umfassender Vergleich mit anderen Landesprogrammen</p> <p>Interviews, Befragungen,</p>	<p>Zielgruppenerreichung, Akzeptanz / Qualität von Coaching / Beratung, Prozesse, Gründungen, ökonomische Effekte (Beschäftigung, Umsatz)</p>	<p>Erfolgen und positiven Wirkungen des Modellprojekts:</p> <p>Zwei Drittel der gecoachten Vorhaben sind am Markt aktiv, bei weiteren 29 % steht die Gründung bevor</p> <p>Sehr positive Prognose der Gründer/innen hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung ihres Unternehmens: 93 % erwarten Umsatzsteigerung des Umsatzes, 83 % mehr Mitarbeiter/innen; 77 % prognostizieren einen Anstieg der Ex-</p>

	Vergleichsgruppen		<p>porte          „Auch unter Berücksichtigung weniger optimistischer Einschätzungen seitens der Coaches kann von einer weitgehend positiven wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Gründer/innen ausgegangen werden“</p>
--	-------------------	--	---

Beim sehr umfassend evaluierten, bundesweiten EXIST-Programm ist zu berücksichtigen, dass die Auswahl der Geförderten deutlich restriktiver als bei BRUT ist: die Förderintensität dagegen höher sind. Es erscheint daher als wahrscheinlich, dass auch die positiven Effekte umfassender sind.

Unter den verschiedenen Förderangeboten haben die finanziellen Förderelemente (vor allem Sicherung des persönlichen Lebensunterhalts), das für Sachausgaben, ein Arbeitsplatz und die Infrastruktur den mit Abstand höchsten Nutzen für die Befragten. Qualifizierung, Coaching und Beratung wird insgesamt nur ein geringer Nutzen attestiert. Ähnliche Ergebnisse zeigte die Untersuchung von Sternberg et al.

Insgesamt werden ähnliche Förderansätze wie BRUT durchweg positiv bewertet. In einer umfassenden Evaluierung der verschiedenen EXIST-Förderprogramme, die BRUT sehr ähnlich sind, wird die Wirksamkeit der Förderung bestätigt:

„Die Befunde zum Umfang, in dem die ursprünglichen Geschäftsmodelle und Businesspläne bislang umgesetzt werden konnten, bestärken ebenfalls die Eignung des prinzipiellen Förderansatzes von EXIST-Gründerstipendium: Die Förderung setzt bereits deutlich vor einer formalen Gründung an, damit mit einem begrenzten persönlichen Risiko Gründungsinteressierte ihr Konzept auf Markt- und Umsetzungsfähigkeit überprüfen und wesentliche Umsetzungsschritte gehen können. Nach den Angaben der Befragten führte die geförderte Gründungsvorbereitung in den meisten Fällen zu einem Geschäftsmodell, das als Basis für eine nachhaltige ökonomische Entwicklung dienen kann.“

Auch die methodisch sehr fundierte Studie zum Programm „Junge Innovatoren“ in Baden Württemberg kommt zu sehr positiven Befunden.<sup>47</sup>

Eine ältere Evaluation des Förderprogramms BRUT selbst umfasst auch einen Vergleich mit einer Gruppe nicht geförderter Gründungen. Die Studie kommt zu sehr positiven Ergebnissen, insbesondere hinsichtlich Überlebenswahrscheinlichkeit und Beschäftigungseffekten der Gründungen (START 2006).

Insgesamt ist die Aktion klar abgegrenzt und hat einen direkten Bezug zum spezifischen Ziel, zudem auch zum spezifischen Ziel 2 des Programms. Für die Wirksamkeit besteht empirische Evidenz durch eine ältere Untersuchung des Förderprogramms selbst, aber auch durch weitere Studien im bundesdeutschen Raum oder in anderen Regionen.

## Zusammenfassung

<sup>47</sup> Vgl. Sternberg et al. 2013. Allerdings sind hier noch keine Aussagen zur Überlebenswahrscheinlichkeit abgeleitet.

Das spezifische Ziel 4 „Steigerung der Gründungsaktivitäten“ soll durch zwei Aktionen umgesetzt werden. Folgende Ergebnisse stellten sich im Rahmen der Beurteilung von Interventionslogik und erwarteten Wirkungen ein:

- Mit der Aktion 4a sollen Gründungsinteressierte über spezifische Beratungen und Coachings unterstützt werden. Ein allgemeiner Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel ist grundsätzlich gegeben. Dieser entspricht nur bedingt der Problemlage und den Entwicklungsbedarfen, die dieses Ziel begründen. Vorliegende Studien zu Gründungsberatungen liefern Hinweise auf - eher geringe - regionalwirtschaftliche Effekte. Die Förderung erscheint eher auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele ausgerichtet – auch mit den bisherigen Schwerpunkten und Ergebnissen der Förderung.
- Im Rahmen der Aktion 4b werden vor allem Gründungen aus Hochschulen unterstützt. Die Förderung hat einen direkten Bezug zum spezifischen Ziel, zudem auch zum spezifischen Ziel 2 des Programms. Für die Wirksamkeit besteht empirische Evidenz durch eine ältere Untersuchung des Förderprogramms selbst, aber auch durch weitere Studien im bundesdeutschen Raum oder in anderen Regionen.

### **2.3.5 SPEZIFISCHES ZIEL 5: „SENKUNG DER CO2-EMISSIONEN IN DER WIRTSCHAFT“**

#### **Begründung des spezifischen Ziels 5: Senkung der CO2-Emissionen in der Wirtschaft**

Die Auswahl des thematischen Ziels „CO2-Reduzierung“ ergibt sich zwangsläufig aus den Vorgaben der Europäischen Union. Die Auswahl des spezifischen Ziels steht grundsätzlich auch in Übereinstimmung mit den regionalen Entwicklungsbedarfen und –chancen.

Das spezifische Ziel wird vor allem durch die besondere Potenziale und Zielsynergien bei Energieeffizienzmaßnahmen in der gewerblichen Wirtschaft begründet:

Im Unternehmenssektor bestehen erhebliche Potenziale für eine Erhöhung der Energieeffizienz. Aus einer Reihe von Gründen führen Unternehmen eigentlich lohnenswerte Energieeffizienzmaßnahmen nur zögerlich durch (ISI et al. 2012). Gleichzeitig wird auf einen hohen Handlungsbedarf bei der CO2-Reduktion im Unternehmenssektor verwiesen (hoher Anteil, geringer Rückgang der Emissionen).

Über seine klimapolitische Relevanz hinaus sich das Ziel auch durch einen Beitrag zu den regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen des Programms: Betriebliche Maßnahmen, die eine effizientere Energienutzung zur Folge haben, haben auch positiven Einfluss auf die gesamte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 5 und Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen**

Durch die Aktion sollen Unternehmen bei solchen betrieblichen Investitionen unterstützt werden, durch die Energie effizienter genutzt wird. Die effizientere Energienutzung soll zur Verminderung der CO2-Emissionen führen. Dazu werden hauptsächlich Darlehen und in kleinerem Umfang Zuschüsse vergeben. Die Zuschüsse werden über die REN-Richtlinie vergeben, die Darlehen als Finanzinstrument aus dem EFRE-Fonds.

Die genaue Ausgestaltung der Darlehen wird derzeit erarbeitet. Dazu sind insbesondere die Ergebnisse der Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente des Programms relevant. Nach derzeitiger Planung sind zinsvergünstigte Darlehen mit einer Haftungsfreistellung für die Kredit gebenden Hausbanken vorgesehen.

Die Zuschüsse beschränken sich auf die Mehrkosten eines besonderen Klimaschutzeffekts. Die Effizienzvorteile der Unternehmen gehen mindernd in die Berechnung ein. Die Förderung wird sich daher auf Einzelfälle mit besonders hohen ökologischen Effekten beziehen.

#### *Wirkungslogik*

In privaten Unternehmen werden begrenzte Investitionsmittel vorrangig für Investitionen im Kerngeschäft eingesetzt. Dazu gehört in aller Regel nicht die Verbesserung der Energieeffizienz. Jenseits des Kerngeschäfts stehen Energieeffizienzinvestitionen dann in Konkurrenz zu anderen Investitionsprojekten. Zudem bestehen hinsichtlich der Höhe der zeitlichen Verteilung der Erträge der Investitionen (Effizienzgewinne) oft größere Informationsdefizite und Unsicherheiten, als bei Investitionen zur Kernaktivität / Kernmarkt.

Eine weitere Besonderheit von Energieeffizienzinvestitionen ist ihre Amortisationszeit. Gerade Investitionen mit hohen Klimaschutzeffekten (Gebäude- / Bauhüllensanierung) haben eine relativ lange Amortisationsdauer. In aller Regel präferieren Unternehmen Investitionen mit kurzer Amortisation: Zum einen werden früh hohe Erträge generiert, zum anderen wird die Bindung von Liquidität gering gehalten. Dabei sind wiederum die besonderen Unsicherheiten (Preisentwicklung auf dem Energiemarkt) relevant, die zum einen nicht durch die Kernkompetenzen der Unternehmen aufgefangen werden können und zum anderen bei längeren Amortisationszeiten größer werden. Gerade wenn Investitionsentscheidungen in größeren Unternehmen in innerbetrieblichen Konkurrenzen und nicht am Standort getroffen werden – wie dies in Bremen häufig der Fall ist –, scheitern Effizienzinvestitionen an ihre relativ langen Amortisationsdauer mit der entsprechenden Kapitalbindung.<sup>48</sup>

Durch die Förderung werden zum einen die Kapitalkosten der Investitionen für die Unternehmen verbilligt (Zuschuss, zinsverbilligtes Darlehen). Damit verschieben sich grundsätzlich die Rentabilitätsschwelle und die Amortisationszeit für betriebliche Investitionen; zusätzliche Investitionen werden rentabel und können durchgeführt werden.

Dieser Rentabilitätseffekt ist bei Darlehen zumeist weniger hoch als bei Zuschüssen. Durch die Darlehen können aber deutlich höhere Anteile der Gesamtinvestition finanziert werden – die Finanzierung der Investition wird damit insgesamt einfacher und günstiger (Liquiditätseffekt). Insbesondere wird die Bedeutung der längerfristigen Liquiditätsbindung reduziert.

Die Effizienzdarlehen des Programms werden sich inhaltlich am Energieeffizienzprogramm der KfW orientieren. Dieses ist auf eine breite Vielfalt an Investitionsmaßnahmen ausgerichtet, die wesentliche Energieeinspareffekte in Unternehmen erzielen. Im Jahr 2013 sind aus diesem Programm in Bremen 18 Vorhaben unterstützt worden (KfW Förderreport 2013). Durch die Effizienzdarlehen des EFRE soll eine deutlich größere Nutzergruppe angesprochen werden. Dies soll durch geringe Finanzierungskosten sowie eine leichtere Finanzierung bei fehlenden Sicherheiten erreicht werden. Vorbehaltlich der genaueren Untersuchung durch die Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente kann von einer deutlich größeren Nachfrage und damit deutlich umfassenderen Effizienzinvestitionen ausgegangen werden

---

<sup>48</sup> Fast die Hälfte der Industriebeschäftigten arbeitet in 10 Bremer Betriebsstätten großer Unternehmen, die nicht aus Bremen gesteuert werden. Die maximale Amortisationsdauer für ein Investitionsprojekt in einem dieser Unternehmen liegt bei 3,5 Jahren (2013).

Die in der Folge getätigten Investitionen führen zu einer veränderten – ggf. auch zu einer umfassenderen - Kapitalausstattung der Unternehmen. Durch die Einführung effizientere Verfahren, Anlagen und Ausrüstungen wird die Energieintensität erhöht, bei gleichbleibender Produktion Energie gespart und grundsätzlich die Produktivität erhöht. Die (relativen) Energieeinsparungen führen zu positiven Klimateffekten. Gleichzeitig führen die Kosteneinsparungen und eine verbesserte Produktivität zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit mit den entsprechenden Folgeeffekten.

Der Wirkungszusammenhang von Energieeinsparungen und dem eigentlichen Ziel – den CO<sub>2</sub>-Reduktionen - wird hier als gegeben vorausgesetzt.

#### *Wirkungen*

Neben der Förderung von Gebäudesanierungen und von erneuerbaren Energien hat die direkte Effizienzförderung in Unternehmen bisher einen relativ geringen Anteil. Die empirische Evidenz für die Wirksamkeit dieser Förderung ist noch relativ schwach ausgeprägt (vgl. Box 10). Mehrere Studien (vgl. z.B. Prognos 2010, ISI et al. 2012 oder EFI 2013) argumentieren hierzu auf konzeptioneller und theoretischer Ebene:

- Demnach gibt es grundsätzlich Argumente für ein Marktversagen, welches dazu führt, dass Potenziale der Nutzung erneuerbarer Energien, der Reduzierung des Energieverbrauch und höherer Energieeffizienz in den Unternehmen nicht genutzt werden. Genannt werden Externalitäten, Informationsdefizite oder lange Amortisationsdauern.
- Zudem wird auch empirisch ein erhebliches Potenzial für Effizienzsteigerungen abgeleitet. Die Studien weisen sowohl bei der Methodik als auch bei der Größenordnung der Potenziale erhebliche Unterschiede auf. Verallgemeinerbare quantitative Aussagen sind auf dieser Basis kaum zu treffen. Allerdings kann als gesichert gelten, dass die Potenziale so bedeutsam sind, dass ihre Förderung gerechtfertigt ist.

#### *Box 10: Evaluation der Förderung der Energieeffizienz in Unternehmen*

Zur Bewertung der Effizienzförderung in Unternehmen liegt lediglich eine Studie vor, die sich direkt mit diesem Thema beschäftigt (Ramböll 2011).<sup>49</sup> Weitere Studien im weiteren Umfeld beschäftigen sich vor allem mit der Gebäudesanierung, mit Beratungsangeboten oder bieten konzeptionelle Grundlage für die Förderung von Energieeffizienz bzw. Klimaschutz (ISI / Ecofys / Öko-Institut 2012, ZSW 2013, ISI / Öko-Institut / IREES 2012, Ecofys 2010).

#### *Bewertung des ERP-Umwelt- und Energieeffizienzprogramm*

Im Rahmen der Bewertung der ERP-Programme wurde auch das Teilprogramm „Umwelt- und Energieeffizienz“ untersucht (Ramböll 2011). Ziel des Programms ist die Verbesserung des Umweltschutzes und der betrieblichen Energieeffizienz in KMU. Die Förderung erfolgt durch zinsgünstigen Darlehen; förderfähig sind bis zu 100% der Investitionskosten bis zu einem Volumen von 10 Mio. €.

Untersucht wird der Zeitraum von 2005 bis 2010. Dabei war zunächst noch die Förderung erneuerbarer Energien mit einem hohen Anteile erhalten; von 2009 an wurde dieser Bereich aus dem Pro-

<sup>49</sup> Eine Untersuchung des KfW-Energieeffizienzprogramms für das Jahr 2012 im Auftrag der KfW Bankengruppe wird derzeit erarbeitet.

gramm genommen.

Für die Förderung wird eine hohe Zielerreichung ausgewiesen: 90% der Unternehmen haben nach Eigenangabe ihre Projektziele voll erreicht. Dieser Wert ist im Vergleich zu anderen Programmteilen hoch. Die realisierten Vorhaben umfassten hauptsächlich Ersatz- und Neuinvestitionen im Bereich der Haus- und Energietechnik insbesondere Sanierung von Gebäuden. Die Vorhaben haben sich nach Aussage der Studie positiv auf die Reduzierung der Umweltbelastung durch die geförderten Unternehmen und insbesondere positiv auf die Steigerung der betrieblichen Energieeffizienz ausgewirkt. Diese Effekte werden in der Studie nicht quantifiziert.

Die geförderten Unternehmen schätzen ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie ihre finanzielle Leistungsfähigkeit im Vergleich zu ihren Mitbewerbern überwiegend als gut ein. Die (absolute) Ertragsentwicklung wird als nicht zufriedenstellend bewertet. „Dennoch werden ... die wirtschaftspolitischen Ziele des Programms, wie Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie Aufbau und Sicherung von Arbeitsplätzen, hinreichend erfüllt.“ (Ramböll 2011, 122). Zu berücksichtigen ist, dass die Befragung der Unternehmen während bzw. am Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise durchgeführt wurde.

Die Studie hat auch einen verhältnismäßig hohen Mitnahmeeffekt ergeben – unter den verschiedenen Teilprogrammen war er am höchsten. Nach der Ausgliederung der Förderung von erneuerbaren Energien hat er deutlich abgenommen. Die Studie konstatiert: „Das Ziel des ERP-Umwelt- und Energieeffizienzprogramms ist daher vor allem in ökologischer und zweitrangig auch in ökonomischer Hinsicht erreicht worden.“ (Ramböll 2011, 122).

Zum Förderprogramm REN liegen einzelne Länderstudien vor (zuletzt MR / GEFRA / IfS 2013). Diese konstatieren in aller Regel einen positiven Beitrag der Förderung zur Steigerung der Energieeffizienz bzw. zur Nutzung erneuerbarer Energien. Die Studien basieren auf Auswertung der Förderdaten und qualitative Einschätzung, in einzelnen Fällen auf Befragungen der Geförderten.

Die vorliegenden Studien kommen zu einer positiven Bewertung der Förderung sowohl hinsichtlich der ökologischen als auch hinsichtlich der ökonomischen Effekte. Untersucht wurde einzig die Ebene der Förderung bzw. der geförderten Unternehmen. Untersuchungen von Vergleichsgruppen oder without-Betrachtungen sind nicht vorgenommen worden.

Empirische Evidenz für die Aktion lässt sich ergänzend indirekt abschätzen: Die allgemeine Investitionsförderung wird grundsätzlich als wirksam eingeschätzt (vgl. Abschnitt 2.3.3. und die dort angegebene Literatur). Bei der geplanten Aktion sind wesentliche Parameter

- Fördergegenstand – betriebliche Investitionen,
- Zielgruppe – Unternehmen (KMU) der gewerblichen Wirtschaft mit einem Schwerpunkt beim verarbeitenden Gewerbe,
- Instrument - (überwiegend) Darlehen und
- die Verfahren – Vergabe über die BAB und die Hausbank

sehr ähnlich. Der wesentliche Unterschied besteht bei der vorliegenden Aktion in der Bindung an Umwelt- / Energieeinsparziele. Weitere Abweichungen bestehen darin, dass auch Großunternehmen unterstützt werden können, die Palette von Fördergegenständen etwas breiter ist, die Konditionen tendenziell etwas attraktiver sind und grundsätzlich die Möglich-



keit einer Zuschussförderung besteht.<sup>50</sup> Insgesamt bestehen für die Aktion somit sehr ähnliche Bedingungen, so dass die Ergebnisse und positiven Bewertungen zur Investitionsförderung prinzipiell übertragbar sind.

Die Aktion wird ganz überwiegend durch eine Darlehensförderung umgesetzt. Diese ist grundsätzlich durch relativ geringe Mitnahmeeffekte gekennzeichnet (Alecke / Meyer 2012). Die Verdrängung nicht geförderter Investitionen bzw. Verfahren, Anlagen und Ausrüstungen ist im vorliegenden Fall – anders als bei der allgemeinen Investitionsförderung – eine positive Nebenwirkung: Wenn weniger effiziente Technik durch die effizienteren geförderten Vorhaben verdrängt wird, entsteht grundsätzlich ein zusätzlicher Klimaschutzeffekt.

### *Fazit*

Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Grundsätzlich ist – vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur - ein deutlicher Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist indirekter Natur, kann aber als gegeben vorausgesetzt werden. Eine offene Frage bleibt die Ausgestaltung der Darlehensförderung. Nur wenn das Darlehensangebot auf eine spürbare Nachfrage trifft, werden auch Effizienz- und Klimaschutzeffekte ausgelöst. Dies vorausgesetzt, ist ein hoher Zielbeitrag zu erwarten.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 5 und Aktion 5b: Energieberatung, Information und Zertifizierung für Unternehmen**

Die Aktion 5b fördert Initiativen, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsprogrammen, Vernetzungsaktivitäten und der Vergabe von Auszeichnungen und Zertifikaten gezielt zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den bremischen Unternehmen beitragen sollen. Die Aktion soll über die beiden Teilmaßnahmen

- Umweltpartnerschaft und
- „energiekonsens“ / Bremer Energie Konsens GmbH

umgesetzt werden.

Die „Umweltpartnerschaft“, die auch in anderen Bundesländern eingeführt ist, hat als inhaltliche Schwerpunkte:

- das Netzwerk „Partnerschaft Umwelt Unternehmen“ mit einer Koordinierungsstelle<sup>51</sup>,
- eine Klima- und Umweltberatung durch Mitarbeiter der Koordinierungsstelle und
- die Initiative „Klimaschutzbetrieb CO<sub>2</sub> 20“, eine Auszeichnung für Betriebe mit hohen CO<sub>2</sub>-Reduzierungen

<sup>50</sup> Abgesehen von der Bindung an Umweltziele ist die Förderung der Energieeffizienz damit attraktiver als die allgemeine Investitionsförderung. Dementsprechend sollten auch die Ergebnisse und Wirkungen eher stärker ausfallen.

<sup>51</sup> Die Stelle ist bei der RKW Bremen GmbH eingerichtet und mit zwei Mitarbeitern besetzt. Diese führen auch die Unternehmensberatungen durch.

Daneben gibt es kleinere singuläre Initiativen („Aktion Firmenfahrrad“ u.ä.). Die Maßnahmen richten sich ausschließlich an Unternehmen. Inhaltlich sind sie ganz überwiegend auf Fragen von Energieeffizienz / Energieeinsparung / Klimaschutz ausgerichtet. Für die „Umweltpartnerschaft“ liegt ein Monitoring vor (s.u.).

Die zweite Teilmaßnahme ist die finanzielle Unterstützung der Klimaschutzagentur „energiekonsens“.<sup>52</sup> Die Agentur führt ein breites Spektrum an Aktivitäten zu Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz im Land Bremen und in den Regionen „Elbe-Weser“ und „Weser-Ems“ durch. Dazu gehört die Sensibilisierung und Information, eine Reihe von Kampagnen und Initiativen, die Vernetzung von Akteuren sowie die Beratung und Weiterbildung. Die Maßnahmen richten sich an Kommunen, Unternehmen, Bauschaffende / Fachleute, Institutionen und private Haushalte (Hausbesitzer, Verbraucher). Sie sind grundsätzlich für alle Bürger und Betriebe zugänglich.

Beide Teilmaßnahmen umfassen ein breites Spektrum von Aktivitäten, die sich grob in zwei Stufen teilen lassen:

- Sensibilisierung und Information, um das Thema bekannt(er) zu machen.
- Vertiefte Beratung, um CO<sub>2</sub>-reduzierende Aktivitäten anzustoßen, zu intensivieren und zu beschleunigen

#### *Wirkungslogik*

Die Förderung stellt Beratungen als Dienstleistungen für Unternehmen zur Verfügung. Damit wird ein Angebot geschaffen bzw. gegenüber den privaten Angeboten verbilligt. Auf einer ersten Wirkungsstufe soll das verbesserte Angebot zu einer erhöhten Inanspruchnahme von Beratungen führen. Dieser Effekt wird nicht nur durch ein neues oder günstigeres Angebot angestrebt, sondern soll auch durch eine umfassende Vermarktung dieser Angebote (Sensibilisierung für das Thema, Informationen durch Kampagnen, Initiativen, Öffentlichkeitswirksamkeit) erreicht werden.

Auf einer zweiten Stufe sollen dann die zusätzlichen Informationen und Beratungsinhalte zu einer Änderung im Verhalten der Unternehmen bzw. konkrete Aktionen führen. Gelingt es durch die geförderten Beratungsleistungen tatsächlich, Verhaltensänderungen und konkrete Schritte hin zu einer Senkung des Energieverbrauchs, einer Steigerung der Energieeffizienz oder verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien in den Unternehmen zu induzieren, dann leistet die Maßnahme einen Beitrag in Richtung auf das spezifische Ziel.

Die Förderung mit ihren verschiedenen Ansätzen soll dabei verschiedene Hemmschwellen reduzieren. Zum einen konkurriert das – oft wenig bekannte - Thema mit laufenden betriebswirtschaftlichen Aktivitäten.. Hier können Einzelmaßnahmen der Sensibilisierung und Information die Aufmerksamkeit auf das Thema lenken und bisherige Erfahrungen in anderen Unternehmen vermitteln. In einem zweiten Schritt können dann Beratungen helfen, die technischen, organisatorischen und finanziellen Fragen zu klären. Darüber hinaus können Netzwerke und Kooperationsangebote dazu beitragen, sich mit anderen Betroffenen auszutauschen und zu lernen. Die Beratungen können dabei einerseits eine Ursache für konkrete betriebliche Maßnahmen sein. Sie können aber auch Folge einer unternehmerischen Entscheidung – z.B. für kostenreduzierende Investitionen – sein, die durch Beratungsleistungen unterstützt werden soll. Diese „Henne-Ei“-Problematik erschwert die Wirkungsmessung. Im

---

<sup>52</sup> Bremer Energie-Konsens GmbH. Gesellschafter sind die regionalen Energieversorgungsunternehmen (EWE, SWB) und die Stadt Bremen (10,1%).

ersten Fall haben die Beratungen einen kausalen Effekt auf die Maßnahmen; im zweiten Fall erleichtern sie ggf. die Maßnahmen.

### *Wirkungen*

Für die Teilmaßnahme „Umweltpartnerschaft“ liegt ein Monitoring der bisherigen Aktionen vor. Die zentralen Bereiche sind das Netzwerk „partnerschaft umwelt unternehmen“<sup>53</sup> und die Initiative „Klimaschutzbetrieb CO<sub>2</sub> 20“.<sup>54</sup> Bei der Umweltpartnerschaft ist die Anzahl der Betriebe zwischen 2003 und 2013 von 20 auf 147 gestiegen. Diese Betriebe haben insgesamt etwa 64.000 Beschäftigte. Bis Ende 2013 wurden 36 Auszeichnungen als „Klimaschutzbetrieb“ vergeben. Die Betriebe sparen gegenüber dem jeweiligen Ausgangsjahr insgesamt knapp 16.000 t CO<sub>2</sub> pro Jahr ein.

Eine übergreifende Bewertung der Wirksamkeit von Energieberatungen für Unternehmen ist derzeit schwierig: Trotz eines breiten Förderangebots für Unternehmen von Bund und Ländern gibt es derzeit kaum Evaluationsstudien hierzu. Dies gilt grundsätzlich für die Energieberatung als zweite Stufe der Wirkungszusammenhänge (s.o.); noch deutlicher für die Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen (erste Stufe).

#### *Box 11: Studien zur Energieberatung für Unternehmen*

Die Aktion umfasst grundsätzlich ein breites Maßnahmenspektrum mit verschiedenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit / Sensibilisierung zum einen und der Beratung zum anderen. Die Beratungsleistungen machen dabei den höheren Anteil aus; die vorgeschalteten Kampagnen, Initiativen etc. sind relativ divers. Aus diesen Gründen wird hier vor allem nach empirischer Evidenz für eine Förderung von Beratungsangeboten gesucht.

Auch zur Energie- oder Umweltberatung in Unternehmen sind Studien oder Evaluationen kaum bekannt.<sup>55</sup> Teilweise werden Beratungsangebote in umfassenderen Studien am Rande betrachtet (ISI / Ecofys / Öko-Institut 2012). Eine Reihe von Studien existieren zur Beratung von Haushalte / Gebäudeeigentümern hinsichtlich der Gebäudesanierung (ISOE 2010, tns emnid / ifeu 2008, für Bremen: ISOE 2008). Da sich Zielgruppe und Fördergegenstand deutlich von der Energieberatung in Unternehmen unterscheiden, sind deren Ergebnisse aber kaum übertragbar.

Die Studien bewegen sich auf Ebene der Förderung – als qualitative Studien oder Befragung der Geförderten. Die Evaluierungen sind nur ansatzweise zu verallgemeinern.

#### *Evaluation des Förderprogramms „Energieeffizienzberatung“*

Für das Förderprogramm „Energieeffizienzberatung als eine Komponente des Sonderfonds' Energieeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“ zeichnet eine die Evaluierung grundsätzlich ein positives Bild (IREES / ISI 2010). Die Förderung umfasst eine kurze, stark geförderte Initialberatung und eine umfassendere Detailberatung. Die Studie hat auch eine Kontrollgruppe (abgelehnte Anträge) definiert; deren Befragung hat keine ausreichenden Rückläufe erbracht.

Die Befragung geförderter Unternehmen ergab u.a., dass etwa 9 % der Unternehmen die Beratung auch ohne Förderung durchgeführt hätten. 43 % hätten die Beratung „in geringerem Umfang“ auch

<sup>53</sup> Um Mitglied der „puu“ zu werden müssen verschiedene ökologische Kriterien erfüllt werden.

<sup>54</sup> Die Auszeichnung als „Klimaschutzbetrieb“ kann ein Unternehmen erhalten, wenn es in den fünf Jahren vorher seine CO<sub>2</sub>-Emissionen um mindestens 20% reduziert hat.

<sup>55</sup> Eine Evaluation zum KfW-Programm „Energieberatung Mittelstand“ ist beauftragt und wird derzeit durchgeführt.

ohne Förderung durchgeführt; 48 % hätten die Beratung ohne Förderung „eher nicht“ durchgeführt.

Im Mittel wurden nach den Beratungen 3,3 Effizienzmaßnahmen je Unternehmen ausgeführt. Wie hoch die Zahl der Maßnahmen ist, die auch ohne Beratungen ausgeführt worden wären, ist nicht bekannt. Das Gutachten zieht die Schlussfolgerung, dass aufgrund der geförderten Energieberatungen viele Effizienzmaßnahmen durchgeführt wurden, die ansonsten unterblieben wären. Die Folgeaktivitäten der Energieberatung würden für die teilnehmenden Unternehmen zu Kosteneinsparungen führen und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

#### *Abschlussbericht zur Initiative Gewerbe-Impuls*

Die Initiative „Gewerbe-Impuls“ der Klimaschutzagentur energiekonsens sollte durch die Vermittlung von Energieanalysen für KMU den effizienten Einsatz von Energie verbessern. Die „Implementierung des Energieeffizienz“ war dabei das Hauptziel. Dafür wurden verschiedene Methoden der Öffentlichkeitsarbeit, die Vermittlung von Energieanalysen (Beratung), Qualifikations- und Schulungsleistungen sowie die Qualifizierung und Weiterbildung von Energieberatern eingesetzt. Die Beratungen wurden über das Förderprogramm „Energieeffizienzberatung“ (s.o.) durch die KfW unterstützt. Für die Durchführung der Beratungen hat die Klimaschutzagentur ein Beraternetzwerk gebildet.

Die Ziele der Initiative lagen vor allem in einer Verbesserung der Wahrnehmung und in der Vermittlung von Beratungen (energiekonsens 2011). Im Ergebnis sieht der Abschlussbericht „die Wahrnehmung von energiekonsens als gemeinnützige Klimaschutzagentur, Projektträger, Initiator und Ansprechpartner ... deutlich gesteigert ... (energiekonsens 2011, 84). Einen Förderantrag haben im Kampagnen-Zeitraum 74 Unternehmen gestellt. „Eine begründete Bewertung dieser Gesamtzahl fällt an dieser Stelle [allerdings] schwer, da weite Teile des Kampagnenzeitraums von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt waren“ (energiekonsens 2011, 85)

#### *Beratungen zur Gebäudesanierung*

Die Evaluation der „Vor-Ort-Energieberatung“ - eine vertiefte Individualberatung am Objekt zu Gebäudehülle und -heizung - führte zum Ergebnis, dass ein großer Teil der durchgeführten Maßnahmen erst durch die Vor-Ort-Beratung angestoßen wurde (tns emnid / ifeu 2008). Zudem wurden bei der Hälfte der Beratenen Fehlinvestitionen vermieden. Zum Teil erfolgte eine Investitionslenkung in Richtung qualitativ hochwertigerer Maßnahmen, die langfristig zu einer höheren Energie- und Kosteneinsparung führen. Die Vorzieheffekte liegen im Durchschnitt zwischen zwei und drei Jahren. Etwa ein Fünftel der insgesamt angegebenen Investitionskosten in Energiesparinvestitionen können nach Auffassung der Autoren als tatsächlich durch die Beratung angeregt gelten.

Im Rahmen des Programms „Bremer Gebäudeenergieberatung“ wurden Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer gefördert und später zur Förderung befragt (ISOE 2008). Die Beratung hat Informationen zum energetischen Zustand des Gebäudes, Informationen zu konkreten Modernisierungsmaßnahmen sowie Hinweise zur konkreten Umsetzung und zur Priorisierung von Maßnahmen gegeben. 12% der Befragten gaben an, dass sie keine der Empfehlungen realisieren lassen. 88% der Befragten hat einzelne Empfehlungen bereits umgesetzt oder wollte dies in den beiden Folgejahren vornehmen.

Die vorliegenden Studien bewerten die Initiativen und Beratungsangebote grundsätzlich positiv. Die Angebote werden von den Unternehmen bzw. den Eigentümern angenommen und positiv bewertet. Nach der Beratung werden Maßnahmen umgesetzt, die zu Energieeinsparung und zu verminderten CO<sub>2</sub>-Emissionen führen. Offen ist, wie ausgeprägt die Initialfunktion der Beratungen ist. Sie wirken zumindest auch unterstützend: Effizienzmaßnahmen werden besser fundiert, die Entscheidungsgrundlagen geschaffen, Investitionen werden ggf. vorgezogen, Fehlinvestitionen können vermieden werden.

In den genannten Studien wird die Situation der geförderten Unternehmen und Hausbesitzer bzw. die Initiative selbst untersucht. Ergebnisse werden durch Befragung und Berechnungen (eingesparte Energie, vermiedenes CO<sub>2</sub>) gewonnen. Dabei wird die kontrafaktische Situation (Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von nicht geförderten / nicht beratenden Unternehmen) nicht berücksichtigt. Die Frage, ob durch Beratungen und Initiativen mehr Aktivitäten durchgeführt wurden – und mehr CO<sub>2</sub> eingespart wurde – kann auf dieser Basis nicht beantwortet werden.

Die vorgeschalteten Maßnahmen zur Sensibilisierung und allgemeinen Information sind auf vorliegender empirischer Grundlage kaum zu bewerten. Die Bezüge zum spezifischen Ziele sind sehr indirekt, der Zielbeitrag ist dementsprechend grundsätzlich eher unsicher.

Von einem positiven Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel kann grundsätzlich ausgegangen werden. Die angebotenen Dienstleistungen sind ganz wesentlich auf Energieeffizienz und Klimaschutz ausgerichtet. Die letztendlichen Wirkungen von Energieberatungen für Unternehmen sind bisher allerdings nur in Ansätzen untersucht – die Analysen bewegen sich auf der Ebene der Ergebnisse bei den geförderten Unternehmen.

Grundsätzlich richten sich beide Teilmaßnahmen mit Informations- und Beratungsangeboten (auch) an Unternehmen. Die breite Ausrichtung der Klimaschutzagentur „energiekonsens“ schränkt den Zielbeitrag allerdings ein. Es ist zu prüfen, ob die Effektivität und Effizienz der Aktion durch die Konzentration auf eine Maßnahme, welche direkt zum spezifischen Ziel beiträgt, zu erhöhen sind.

### Zusammenfassung

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels 5 „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“ dienen zwei Aktionen. Die Bewertung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen führte zu folgenden Resultaten:

- Im Rahmen der Aktion 5a sollen Unternehmen durch Darlehen und Zuschüsse bei solchen betrieblichen Investitionen unterstützt werden, durch die Energie effizienter genutzt wird. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Grundsätzlich ist – vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur - ein deutlicher Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist indirekter Natur, kann aber als gegeben vorausgesetzt werden. Die Darlehensförderung wird durch die Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente noch vertieft betrachtet.
- Die Aktion 5b fördert Initiativen, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsprogrammen und Auszeichnungen zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den bremsischen Unternehmen beitragen sollen. Die Aktion wird über zwei Teilmaßnahmen umgesetzt. Von einem positiven Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel kann grundsätzlich ausgegangen werden. Die letztendlichen Wirkungen von Energieberatungen für Unternehmen sind bisher allerdings nur in Ansätzen untersucht. Die vorgeschalteten Maßnahmen zur Sensibilisierung und allgemeinen Information sind auf vorliegender empirischer Grundlage kaum zu bewerten. Die Bezüge zum spezifischen Ziele sind sehr indirekt, der Zielbeitrag ist dementsprechend grundsätzlich eher unsicher. Grundsätzlich richten sich beide Teilmaßnahmen mit Informations- und Beratungsangeboten (auch) an Unternehmen. Die breite Ausrichtung der Klimaschutzagentur „energiekonsens“ schränkt den Zielbeitrag allerdings ein.

### **2.3.6 SPEZIFISCHES ZIEL 6: „SENKUNG DER CO<sub>2</sub>-EMISSIONEN IN BESTIMMTEN STÄDTISCHEN GEBIETEN“**

#### **Begründung des spezifischen Ziels 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten**

Das spezifische Ziel wählt einen räumlich fokussierten Ansatz. Im Rahmen des Ziels sollen Konzepte für überwiegend gewerbliche genutzte Gebiete entwickelt und durch investive Projekte umgesetzt werden. Die Begründung des Ziels und der Förderung ergibt sich grundsätzlich aus dem Mehrwert, der aus einer Konzentration auf ausgewählte Flächen und Gebiete gegenüber der Förderung entlang thematischer Ziele (Verkehr, Gebäudesanierung, Energieerzeugung etc.) entsteht.

Das spezifische Ziel trägt zum einen direkt zum thematischen Ziel (Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft) bei. Zum anderen adressiert es – bei entsprechender Auswahl der Gebiete und Aktionen – auch weitere mögliche Minderungspotenziale, die bei der Diskussion des thematischen Ziels angesprochen wurden (vgl. Abschnitt 2.1.2). Insbesondere die Gebäudesanierung wird durch integrierte Konzepte nach bisherigen Erfahrungen mit hoher Wahrscheinlichkeit adressiert.

Innerhalb der Investitionspriorität ist eine Reihe von thematisch ausgerichteten Aktionen als Platzhalter für mögliche Inhalte der integrierten lokalen Klimaschutzstrategie aufgeführt. Eigentlicher Fördergegenstand ist die Strategie. Über die konkreten Inhalte der Konzepte – die dann entlang bestehender thematischer Förderansätze umgesetzt werden – wird derzeit noch keine Aussage getroffen. Im Folgenden wird daher der Beitrag der Klimaschutzstrategie an sich zur Grundlage genommen.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 6 und Aktion 6a: Erstellung von gebietsbezogenen Analysen, Strategien und Konzepten zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung**

Im Rahmen der Aktion werden räumlich beschränkte Konzepte erarbeitet, die im weiteren Verlauf der Förderung umgesetzt werden. Ziel der Konzepte ist eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Belastungen, die von den betrachteten Gebieten ausgehen.

Die Konzepte beziehen sich nach derzeitigem Verständnis auf räumlich eng beschränkte Gebiete - insbesondere Industrie- und Gewerbegebiete sowie ihr direktes Umfeld. Die Gebietsabgrenzung erfolgt aufgrund funktionaler Kriterien (Verkehrsströme, Energieversorgungsanlagen, Standorte erneuerbarer Energien etc.). Die Konzepte sollen ausgehend von den Akteuren, Einrichtungen und Bauten des Gebiets alle relevanten Politikfelder und Förderansätze für eine CO<sub>2</sub>-Reduktion berücksichtigen. Durch die Konzepte werden die Politikansätze integriert betrachtet und für das ausgewählte Gebiet koordiniert.

#### *Wirkungslogik*

Die Förderung integrierter lokaler Ansätze kann bei erfolgreicher Umsetzung über zwei Wege wirken:

- Die Koordination und Kooperation potenzieller CO<sub>2</sub>-Vermeider in dem Gebiet – insbesondere der Unternehmen, aber auch anderer Ansiedler.<sup>56</sup>
- Die Koordination von politischen, planerischen, organisatorischen und fördernden Aktivitäten, die das Gebiet mit seinen Ansiedlern betreffen.

Ein Zwischenziel der lokalen Klimastrategie ist es, die Unternehmen zu vernetzen und Kooperationen anzuregen. Gegenstand und Ziel der Kooperationen ergeben sich aus dem Schnittfeld von Vermeidungspotenzialen im Gebiet und Eigeninteressen der Unternehmen. Je nach Potenzialen können diese Kooperationen zum Beispiel in folgenden Bereichen entstehen:

- Informations- und Erfahrungsaustausch sowie kollektives Lernen hinsichtlich möglichen Effizienzmaßnahmen
- Gemeinsame Nutzung von erneuerbaren Energien (Windkraft-, Solaranlagen)
- Gebündelte Nachfrage nach Inputfaktoren der betrieblichen Leistungserstellung, die klimaschonend hergestellt sind (Energie, Investitionsgüter, Bürotechnik, Material...)
- Gebündelte Nachfrage nach Verkehrseinrichtungen und -dienstleistungen (Carsharing, Angebote des ÖPNV, verkehrliche Anbindung)
- Koordination und Pooling von Logistik- und Transportbedürfnissen
- Management von Stoffströmen (Nutzung von Abwärme, Einsatz von Koppelprodukten oder Reststoffen)

Durch erfolgreiche Kooperationen in diesen und anderen Bereichen kann der Energieeinsatz reduziert, der Anteil erneuerbarer Energie gesteigert oder Verkehrsbelastungen vermieden werden. Diese führt zu Klimaschutzeffekten, die ohne die Kooperation der Unternehmen vermutlich nicht eintreten würden.

Ein zweites Zwischenziel eines integrierten Ansatzes ist die Koordination von politischen Maßnahmen, Stadt- und Gebietsplanung und Förderung untereinander und mit den Aktivitäten der Unternehmen. Ein koordinierter und auf ein bestimmtes Gebiet konzentrierter Ansatz ermöglicht es

- Vermeidungspotenziale umfassend zu identifizieren und zu kommunizieren,
- potentielle CO<sub>2</sub>-Vermeider gezielter anzusprechen und zu sensibilisieren,
- auf die spezifische Situation der Unternehmen direkter und zielgenauer zu reagieren,
- Einzelmaßnahmen des Klimaschutzes zu koordinieren und damit ggf. effektiver und schneller einzusetzen und
- die Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für den Klimaschutz zu identifizieren und Maßnahmen schneller anzupassen.

Der integrative Politikansatz kann damit vor allem zu einer effektiveren Klimapolitik und Effizienzförderung führen. Insbesondere könnte die Unternehmen zu verschiedenen Vermei-

---

<sup>56</sup> Im Folgenden werden vereinfachend nur die Unternehmen benannt. Je nach Auswahl des Gebiets können aber z.B. auch Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder einzelne öffentliche Einrichtungen dazu gehören.

dungsmaßnahmen (Sanierung Gebäudehüllen, Beleuchtungsenergie) verstärkt informiert und motiviert werden. Indirekt erhöhen sich damit die Effekte hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Vermeidung.

#### *Wirkungen*

Die Wirkungslogik und mögliche Effekte eines integrierten Ansatzes sind oben beschrieben. Erfahrungswerte zu ähnlichen Ansätzen liegen bisher nach Kenntnis der Evaluatoren nicht vor. Zu dem Thema gibt es derzeit einzelnen Ansätze / Projekte in Deutschland und europäischen Nachbarländern (ifeu / prognos 2012) sowie ein Modellprojekt (Wolf 2010), an dem auch Bremen (Technologiepark) teilgenommen hat.

In dem Modellprojekt wird ein mögliches Vorgehen detailliert untersucht und mögliche Maßnahmen abgeleitet. Im Ergebnis „können bereits im ersten Schritt (bis 2013) eine Senkung des Energiebedarfs zwischen 30% und 40 % sowie eine ebensolche CO<sub>2</sub>-Einsparung herbeigeführt werden.“ (Wolf 2010, 648) Angaben zu den tatsächlichen Ergebnissen liegen nicht vor.

#### *Box 12: Modellprojekt „Zero Emission Park“*

Im Verbundprojekt „Zero Emission Park“ wurden Modellprojekte in Bottrop, Bremen und Kaiserslautern zur Entwicklung nachhaltiger Gewerbegebiete durchgeführt (Förderung durch BBSR). Ziel war es, die negativen Effekte des Wirtschaftens im Gebiet so weit wie möglich zu reduzieren. Als zentraler Indikator für die Belastung bzw. die Vermeidungspotenziale wurden die CO<sub>2</sub>-Emissionen gewählt.

Für die Umsetzung solcher Konzepte wurden verschiedene Handlungsfelder identifiziert (Nachhaltigkeitsmanagement, Stoffstrommanagement, Stadt- und Verkehrsplanung, Unternehmensnahe Kinderbetreuung, Datenkommunikation und Netzwerk).

Ein wesentliches Teilziel des Projekts war die Vernetzung der Unternehmen. Durch Kommunikation, vertrauensbildende Maßnahmen und einen - analog zum städtebaulichen Quartiersmanager - Zero-Emission-Berater sollten Synergien zwischen den einzelnen Unternehmen des Gewerbegebiets identifiziert werden. Erster Schritt des Modellprojekts war eine Bestandsaufnahme insbesondere zu den Vermeidungspotenzialen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Unternehmen in der Anfangsphase konkrete Anreize in Form von wirtschaftlich interessanten Maßnahmen brauchen, um ein Kooperationsinteresse zu wecken (ifeu / prognos 2012). Es sollten deshalb zunächst kurzfristig umsetzbare Maßnahmen abgeleitet werden. Für dauerhafte Maßnahmen und Effekte ist nach Ansicht der Projektleitung ein Parkmanagement unabdingbar.

Mittelfristige Ergebnisse der Modellprojekte liegen nicht vor. Schon durch den Dialog hinsichtlich der Einsparpotenziale auf Ebene des gesamten Gewerbeparks sei die Motivation der einzelnen Unternehmen, selber in ihren eigenen Einzelbetrieben Maßnahmen zu initiieren (ifeu / prognos 2012).

Für die Entwicklung anderer städtischer Gebiete – z.B. Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf – sind integrierte Konzepte seit geraumer Zeit ein allgemein anerkanntes Instrument. Die Einbindung der Akteure und ein enger Gebietsbezug sind zentrale Elemente dieser Konzept und für ihre Wirksamkeit von Bedeutung. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, diesen konzeptionellen Ansatz auf den Klimaschutz zu übertragen. Allerdings sind Zielgrup-



pen und Problemlagen deutlich unterschiedlich. Eine abschließende Bewertung muss daher offen bleiben.

Mit der Aktion wird ein neuer Ansatz des städtischen Klimaschutzes geplant. Die Vorteile eines lokal konzentrierten und integrierten Ansatzes liegen

- in der direkten und intensiven Ansprache der Unternehmen sowie
- in der Koordination der klimapolitischen Maßnahmen einschließlich der verschiedenen Förderansätze untereinander und mit anderen Politik- und Förderfeldern.

Die bisherigen Modellprojekte wurden grundsätzlich positiv bewertet. Empirische Evidenz zu den Ergebnissen und Wirkungen insbesondere zu den besonderen, überdurchschnittlichen Reduktionseffekten (spezifisches Ziel) liegt aber nicht vor. Die Vorhaben der Aktion haben Modellcharakter und können als Pilotprojekte wichtige Hinweise zu den Effekten von Klimaschutzmaßnahmen auf Gewerbegebieten einerseits und integrierten lokalen Konzepten andererseits liefern.

### **Zusammenfassung**

Das spezifische Ziel 6 ist auf die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“ gerichtet. Als zentrale Ergebnisse der Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen lässt sich Folgendes festhalten:

- Im Rahmen der Aktion 6a werden Konzepte und Strategien für den gebietsorientierten Klimaschutz gefördert. In der Aktion 6b sind mögliche Einzelmaßnahmen dieser Konzepte beschrieben. Für die Entwicklung von städtischen Gebieten sind integrierte Konzepte seit geraumer Zeit ein allgemein anerkanntes Instrument. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, diesen konzeptionellen Ansatz auf den Klimaschutz zu übertragen. Allerdings sind Zielgruppen und Problemlagen deutlich unterschiedlich. Eine abschließende Bewertung muss daher offen bleiben. Die bisherigen Modellprojekte wurden dabei grundsätzlich positiv bewertet.

### **2.3.7 SPEZIFISCHES ZIEL 7: „STABILISIERUNG BENACHTEILIGTER SOZIALRÄUME UND IHRER LOKALEN ÖKONOMIEN“**

#### **Begründung des spezifischen Ziels 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien**

Ausgehend von den in Kapitel 1 abgeleiteten Handlungsbedarfen und mit Bezug auf das thematische Ziel sind für das Land Bremen Maßnahmen der sozialen Stadtteilentwicklung ein wichtiges kommunal- bzw. regionalpolitisches Instrument, um einen Beitrag in Richtung auf eine Erhöhung des integrativen Wachstums zu leisten. Im Zentrum des spezifischen Ziels stehen die Verbesserung der Bildung- und Arbeitsmarktchancen der Bevölkerung sowie der betrieblichen und infrastrukturellen Entwicklungspotenziale der lokalen Ökonomien als Schlüsselfaktoren für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in benachteiligten Sozialräumen. Dabei ist ein integriertes Maßnahmenpektrum geplant, das sowohl auf die Verbesserung des lokalen Bildungsniveaus und der Beschäftigungsfähigkeit der Quartiersbevölkerung, als auch die Stärkung der in diesen Sozialräumen verankerten lokalen Ökonomie abzielt. Um eine hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung zu gewährleisten, erfolgt

neben der thematischen auch eine räumliche Konzentration: Der Einsatz des EFRE wird auf zwei benachteiligte Stadtgebiete beschränkt.

Die Konzentration der EFRE-Mittel auf das Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ als zentraler Teilbereich der sozialen Stadtteilentwicklung ist schlüssig. Im Leitfaden der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ der Ministerkonferenz der ARGEBAU ist das Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ fest verankert und eines unter mehreren, insgesamt sechs Handlungsfeldern.<sup>57</sup> Um sozialräumlichen Segregations- und Polarisierungsprozessen entgegenwirken zu können, wird im Leitfaden wie allgemein von der sozialen Stadtforschung die Notwendigkeit betont, für benachteiligte Stadtgebiete integrierte Handlungskonzepte zu entwickeln. Im OP wird zu Recht darauf verwiesen, dass neben der direkten Unterstützung von betriebsimmanenten Potenzialen und Defiziten auch die sozialraum- und quartiersbedingten Entwicklungshemmnisse der Betriebe zu beseitigen und ihre Standortbedingungen zu verbessern sind. Für die EFRE-Förderung sind daher infrastrukturelle Maßnahmen im Bereich der integrierten Arbeitsmarktförderung und der informellen Bildungspolitik als Elemente neuartiger, sozialraumbezogener Ansätze zentrale Anknüpfungspunkte, um bessere Übergänge zu Beschäftigungs- und Bildungsangeboten zu schaffen und die Teilhabechancen der Bevölkerung in benachteiligten Stadtgebiete zu verbessern.

Im Einklang mit den Erkenntnissen, die aus der Begleitforschung zur sozialen Stadt(teil)entwicklung hervorgehen, werden die Maßnahmen des EFRE nur dann erfolgreich sein, wenn sie in einen Kranz von weiteren Maßnahmen eingebunden werden, die über andere Wirkungskanäle den besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklungsbedarfen Rechnung tragen. Je nach spezifischen Problemlagen der Quartiere, die in ihren integrierten Handlungskonzepten dargelegt werden, erfordert dies einen ex-ante zunächst einmal unbestimmten „Policy-Mix“. Ein Teil dieser Maßnahmen wird dabei aus EFRE-Mitteln finanziert, ein Teil stammt aus Mitteln von stadtentwicklungspolitisch relevanten Landes- und Bundesprogrammen oder Fachressorts. Diese Zusammenhänge werden unter der Überschrift „Zielgebiete der Maßnahmen“ im OP zutreffend dargestellt. Aufgrund der angestrebten Fokussierung des EFRE auf die Stärkung der lokalen Ökonomie und die verbesserte Integration in das Bildungs- und Beschäftigungssystem wird für die Auswahl der Stadtgebiete neben der Ausprägung ihrer sozialen Problemlagen ein besonderes Augenmerk auf das Vorhandensein von Anknüpfungspunkten für die Förderung der lokalen Ökonomie im Quartier geachtet werden. Dies ist ein wichtiger Punkt für die Beurteilung der Effektivität der Fördermaßnahmen im Bereich Stärkung der lokalen Ökonomie.

Die Begründung dafür, den Entwicklungsbedarf von besonders benachteiligten Stadtgebieten mit einem räumlich fokussierten integrierten Handlungsansatz zu stabilisieren, ist mit

---

<sup>57</sup> Im Gefolge der Gemeinschaftsinitiative wurde das gleichnamige städtebauliche Bund-Länder-Förderprogramm beschlossen, um eine nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen sicherzustellen und der sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten. Die weiteren Handlungsfelder des Leitfadens sind

- Bürgermitwirkung, Stadtteileben, soziale Integration
- Quartierszentren, Stadtteilbüros
- Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur, Schule im Stadtteil, Gesundheit
- Wohnen
- Öffentlicher Raum, Wohnumfeld und Ökologie.

Blick auf die von der Stadtforschung herausgearbeiteten „Milieueffekte“ und die ausgeprägten Segregations- und Polarisierungstendenzen in Bremen begreiflich (vgl. hierzu ausführlich IfS 2004). Die besondere Verschränkung von sozialen und ökonomischen Problemlagen sowie städtebaulichen Missständen führen dazu, dass sowohl eine Veränderung der sozialen Situation als auch des baulich-physischen Erscheinungsbildes eines Quartiers notwendig sind, um eine Abkopplung und Abwärtsspirale in diesen Quartieren zu vermeiden. Der theoretische Hintergrund für den spezifischen Gebietsansatz der sozialen Stadtentwicklungspolitik ist die Grundannahme, dass die Summe der Probleme in einem Stadtquartier mehr ist als die Addition der sozialen individuellen Problemlagen („Kontext-Theorie“). Zwar können Arbeitslosigkeit und Armut nicht allein durch spezifische gebietsbezogene Maßnahmen in gesamtstädtisch signifikantem Ausmaß verändert werden, allerdings besteht sehr wohl die Chance die zusätzliche Betroffenheit und Beeinträchtigung von Lebenschancen, die mit dem Wohnen in einem benachteiligten Quartier verbunden sind, zu bekämpfen.

#### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 7 und Aktion 7a: KMU-Beratung und Stadtteilinitiativen**

Mit der Aktion sollen – in Ergänzung zur Förderung von Mikrodarlehen, die im Rahmen der Prioritätsachse 2 für das gesamte Stadtgebiet ausgelegt ist – orts- und zielgruppenspezifische Beratungsstrukturen unterstützt werden, um die Zugangsprobleme von Kleinst- und Kleinbetrieben der lokalen Ökonomie in benachteiligten Stadtgebieten zu diesen Finanzierungsangeboten zu beheben. Die Förderung beinhaltet die organisatorische Anbindung der bestehenden Beratungsstrukturen der Bremer Aufbau-Bank (BAB) an die jeweiligen Stadtteilinitiativen vor Ort („aufsuchende Beratung“).

Zusätzlich sollen mit der Förderung Stadtteilinitiativen unterstützt werden, um die gebietsinterne Vernetzung und Kooperation von Betrieben und Gewerbetreibenden zu koordinieren und zu intensivieren, auch mit Blick auf eine Erhöhung der Standortbindung der Betriebe durch z.B. ihre Vernetzung mit anderen wichtigen Akteuren und Projekten im Quartier. Denkbar sind in diesem Zusammenhang auch Kooperationen mit Schulen oder sozialen Werkstätten. Weitere wichtige Aufgaben der Stadtteilinitiativen liegen darüber hinaus im Standortmarketing oder Leerstandsmanagement.

Mit dem angedachten Maßnahmenportfolio deckt die Aktion die für das Handlungsfeld Stärkung der lokalen Ökonomie typischen Maßnahmen der Förderung der sozialen Stadtentwicklung ab – allerdings werden zu diesem Handlungsfeld in der Literatur auch investive städtebauliche Maßnahmen gerechnet, soweit sie direkt die infrastrukturelle wirtschaftsnahe Ausstattung betreffen (z.B. Gewerbehöfe und -flächen). Im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ sind die Maßnahmen dieses Handlungsfelds Gegenstand einer Reihe von Evaluierungsstudien gewesen. In der länderübergreifenden Zwischenbewertung des IfS (IfS 2004) ist das Fazit allerdings hinsichtlich der Größenordnung der Effekte sehr verhalten. Dort ist die Rede davon, dass eine realistischere Betrachtungsweise angezeigt wäre und die anfänglichen sehr hohen Erwartungen an das Handlungsfeld nicht erfüllt werden konnten. In der Praxis ergaben sich in der Mehrzahl der untersuchten Fälle in Folge von bereits weitgehend ausgedünnten lokalen ökonomischen Strukturen zumeist nur wenige Anknüpfungspunkte für die Förderung. Zudem würden gebietsexterne Entwicklungen derart stark auf den lokalen Arbeitsmarkt bzw. die lokal ansässigen Unternehmen einwirken, dass ihnen allein mit Mitteln der auf Quartiersebene angesiedelten Maßnahmen kaum wirkungsvoll begegnet werden kann. Auch weitere Untersuchungen, teils spezifische Länderevaluierung, teils bundesweit angelegte Studien, haben in der Folge hervorgehoben, dass die

Reichweite der Maßnahmen mit Bezug auf die spür- und messbare Verbesserung der ökonomischen Situation in den benachteiligten Stadtquartieren als nur begrenzt eingestuft werden können.<sup>58</sup>

Die Tatsache, dass von den Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Ökonomie nur begrenzte Wirkungen auf die wirtschaftliche Gesamtsituation in den Quartieren zu erwarten sind, bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass auf die Aktivierung von bestehenden Entwicklungspotenzialen der lokalen Ökonomie mit Blick auf die soziale Stabilisierung von benachteiligten Stadtgebieten verzichtet werden sollte. Die Erwartungshaltung, dass lokal bezogene Stadtteilansätze einen Ausgleich für den massenhaften Verlust von Arbeitsplätzen in einer vom Strukturwandel schwer getroffenen Region leisten und innerstädtische Disparitäten in Einkommen und Beschäftigung in größerem Ausmaß abbauen können, ist von vorneherein verfehlt. Die vorliegenden Evaluierungen betonen, dass es bei entsprechenden Voraussetzungen durchaus eine Reihe von Möglichkeiten gibt, die lokale Ökonomie zu befördern. So werden u.a. Maßnahmen, die der Vernetzung bereits vorhandener Instrumente zur KMU und Gründungsförderung im benachteiligten Stadtgebiet und die Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden Beratungs- und Finanzierungsangeboten aufzuzeigen, ebenso empfohlen wie das Schließen von Lücken im lokal orientierten Beratungsangebot. Allerdings betonen sämtliche Evaluierungen auch, dass die teils erzielten Erfolge stark von den lokalspezifischen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen abhängen und somit die Übertragbarkeit von Bewertungsergebnissen ausgewählter Förderkonzepte und -maßnahmen auf andere Quartiere nur sehr eingeschränkt möglich ist (vgl. RWI (2007), Weck (2012)). Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Maßnahmen des Handlungsfelds Stärkung der lokalen Ökonomie überhaupt „greifen“ können ist natürlich eine Nutzungsmischung innerhalb des benachteiligten Stadtgebiets. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass in Wohngebieten die Potenziale der lokalen Ökonomie nahezu unbedeutend sind bzw. sich auf die Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung der Wohnbevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen beschränken.

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine Ex-ante-Bewertung der Wirkungen der Aktion nicht einfach ist. Grundsätzlich decken sich jedoch die Inhalte der geplanten Maßnahmen mit den in diversen Evaluierungsstudien empfohlenen Instrumenten für das Handlungsfeld Stärkung der lokalen Ökonomie. Es kann erwartet werden, dass von den geförderten Projekten positive Effekte auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung ausgehen, allerdings sollte von einer überzogenen Erwartungshaltung in Bezug auf die Größenordnung der erzielbaren Einkommens- und Beschäftigungseffekte Abstand genommen werden. Bei der Auswahl der Stadtgebiete, die gefördert werden sollen, wird gemäß OP explizit berücksichtigt, dass ausreichend Anknüpfungspunkte für die Förderung der lokalen Ökonomie im Quartier vorhanden

---

<sup>58</sup> Für eine Zusammenfassung von Länderevaluierungen siehe RWI (2007, S. 42 ff). Das Difu (2008, S. 66) fasst wie folgt zusammen: „Bei aller Betonung des Lokalen sollten die räumlich weiter gefassten Kontexte von Gesamtstadt und Region nicht aus dem Blick verloren werden, da sich die Wirkungszusammenhänge ökonomischer Prozesse nicht kleinräumig begrenzen lassen.“ Ähnlich das RWI (2010, S. 12): „Auf starke Arbeitsmarkteffekte ist angesichts der geringen Zahl der verwirklichten Gründungen und Neuansiedlungen und der begrenzten Wachstumsperspektiven von Kleinbetrieben aus Einzelhandel, Gastronomie und haushaltsorientierten Dienstleistungen, die an den beispielhaft ausgewählten Standorten vorherrschen, nicht zu hoffen. Die Entwicklung der lokal orientierten Kleinbetriebe ist aufs engste mit der der Region und der Gesamtwirtschaft verknüpft.“ Da von den durchgeführten Maßnahmen kein Effekt zu erwarten ist, der anhand verfügbarer statistischer Eckwerte der Fördergebiete messbar wäre, wird im Rahmen der Studie auch auf eine quantitativ gestützte Wirkungsanalyse in Form eines Kontrollgruppenansatzes (Vergleich geförderter Quartiere mit nicht geförderten „Zwillings“-Quartieren) verzichtet.

sein werden. Durch den Fokus auf gewachsene, funktionsgemischte Gemeinde- und Quartierslagen mit einer ausreichend großen zentralörtlichen Bedeutung sowie einer kritischen Masse an kleingewerblichen Betriebsstrukturen in den ausgewählten Stadtgebieten wird eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen und Projekte erfüllt.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 7 und Aktion 7b: Stärkung der lokalen Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner**

Mit der Aktion wird ein Fokus auf die Stärkung des Humankapitals und beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den benachteiligten Stadtgebieten als einem weiteren Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklungspolitik gelegt. Unter Einbindung von arbeitsmarktpolitischen Mitteln des Landes, des SGBII und des ESF sollen Modellprojekte („lokale Förderzentren“) entwickelt und unterstützt werden, die in den benachteiligten Quartieren Maßnahmen der integrierten Arbeitsmarktförderung umsetzen und dabei insbesondere das Management der Übergänge zwischen den verschiedenen Maßnahmen verbessern.

Ein zweiter Schwerpunkt bildet die Verbesserung der oftmals mangelhaften Bildungs- und Ausbildungsfähigkeit vieler Jugendlicher in benachteiligten Stadtteilen. In Ergänzung zu formalen Bildungseinrichtungen wie Schulen und KITAs sollen Konzepte non-formalen Lernens in sogenannten lokalen Bildungslandschaften als Strategie gegen Ausgrenzung und Stigmatisierung in den benachteiligten Stadtteilen unterstützt werden. Modellhaft soll das Konzept einer Campusschule (als Weiterentwicklung der in der Förderperiode 2007-2013 eingerichteten Quartiersbildungszentren) entwickelt und umgesetzt werden, um den Übergang von SchülerInnen und SchulabgängerInnen in die berufliche Bildung zu verbessern. In diesem Zusammenhang soll die Zusammenarbeit von Schulen, Jugend- und Stadtteileinrichtungen sowie lokalen KMU-Initiativen und überregional tätigen Betrieben verstärkt und die gemeinsame Strategieentwicklung ermöglicht werden.

Für die Bewertung dieser Aktion kann weitgehend auf die vorherigen Ausführungen zu den Maßnahmen im Bereich Stärkung der lokalen Ökonomie zurückgegriffen werden. In der Literatur werden Maßnahmen, die auf die Bildung, Qualifizierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Einwohnern in benachteiligten Stadtquartieren zielen, als wichtiges Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklung gewürdigt. Es finden sich – in Abhängigkeit der lokalspezifischen Bedingungen und unterschiedlichen Ausgangslagen – viele Belege für erfolgreich umgesetzte Projekte. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass es ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen der Individualorientierung allgemeiner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gibt, die sich an den Problemen und Chancen des Einzelnen im Hinblick auf Ausbildung und Beschäftigung ausrichtet, und der Gebietsorientierung der sozialen Stadtentwicklungspolitik. Ein weiteres Spannungsverhältnis resultiert aus der Tatsache, dass Wohn- und Arbeitsort in aller Regel nicht zusammenfallen, und daher die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Quartiersbewohnern im Erfolgsfall vielfach eine Beschäftigung außerhalb des Gebiets nach sich zieht. Zugleich wird wiederum auf die Diskrepanz zwischen Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsmöglichkeiten in Anbetracht der sehr hohen Arbeitslosigkeit in den Quartieren hingewiesen.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Das IfS (2004, S. 196) weist in diesem Zusammenhang gar auf eine „Instrumentenfalle“ für die Stadtteilmanager hin, wenn diese die Senkung der Arbeitslosigkeit als zentrales Ziel der Maßnahmen im Handlungsfeld Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung formulieren. Wird dieses Ziel

Vor diesem Hintergrund sollten aus Sicht der Ex-ante-Bewertung Formulierungen im OP überdacht werden, die zu unrealistischen Erwartungen an die Effekte der Aktion führen, wie etwa jener, dass durch die Erhöhung der Beschäftigungsquote im Stadtteil in Folge der Maßnahmen mittelbar die lokale Kaufkraft im Quartier steigen wird oder die modellhaften Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Bildungslandschaft in nennenswertem Umfang bildungsorientierte Gruppen in den Stadtteil bringen und zu einer Steigerung der Erwerbsfähigkeit im Quartier führen. Es wäre schon ein Erfolg, wenn die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit für die Zielgruppen bzw. Teilnehmer der Maßnahmen später in ein tatsächliches Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt mündet, welches in der Regel einen Arbeitsplatz außerhalb des Gebiets bedeutet.

### **Wirkungslogik zwischen spezifischem Ziel 7 und Aktion 7c: Maßnahmen der Stadterneuerung zur wirtschaftlichen Wiederbelebung des Quartiers**

Als dritte Aktion zur Unterstützung des spezifischen Ziels sollen bauliche und stadtgestalterische Maßnahmen der Stadterneuerung an solchen Stellen im öffentlichen Raum gefördert werden, die als weiche Standortfaktoren eine Schlüsselfunktion für die lokale Wirtschaftsentwicklung innehaben. Gemäß OP können dies z.B. sein:

- Städtebauliche Situationen an verkehrsreichen Hauptstraßen mit Geschäftslagen.
- Fehlende oder funktional verbesserungswürdige Wegeverbindungen zwischen den Zentren / Standorten der lokalen Ökonomie im Ortsteil und städtebaulich bedeutsamen Wasserlagen.
- Die Reaktivierung brachgefallener Flächen mit Impulswirkung für das Quartier und die lokale Ökonomie.

Für die Begründung dieser Maßnahmen wird geltend gemacht, dass städtebauliche Mängel und funktionale Defizite im öffentlichen Raum auch eine wesentliche Hemmschwelle für betriebliche Investitionen in den Stadtteil darstellen und insofern durch die öffentlichen Investitionen im Zuge der Stadterneuerung sich selbst verstärkenden Trading-Down-Prozess begegnet werden kann. Diese Argumentationslinie entspricht jener die generell für städtebauliche Maßnahmen angeführt wird, aber sich typischerweise auf die unterlassenen Investitionen von privaten Wohneigentümern bezieht. Vom Grundsatz her ist es aber aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung nachvollziehbar, dass im Quartier bereits ansässige, nicht-standortgebundene Betriebe bei offensichtlichen Verfallserscheinungen sich nach alternativen Standorten umsehen bzw. umgekehrt auswärtige Betriebe keine Investitionen in benachteiligten Quartieren vornehmen. In Anbetracht der verschränkten sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemlagen in den benachteiligten Quartieren sind die begleitende Aufwertung des öffentlichen Raums, die Beseitigung städtebaulicher Missstände und die Erneuerung der Bausubstanz oftmals unumgänglich, um das negative „Image“ eines Quartiers zu beseitigen und die damit verbundene Stigmatisierung seiner Bewohner abzubauen.

Im Hinblick auf die Bewertung der Effekte der rein städtebaulichen Maßnahmen in Aktion 7c ist hervorzuheben, dass im OP explizit als Leitsatz für die Auswahl der Projekte zum einen

---

nicht explizit formuliert, setzten sich die Verantwortlichen dem Vorwurf aus, sich nicht eines der wichtigsten Probleme im Fördergebiet anzunehmen. Wenn sie hingegen dieses Ziel formulieren, wecken sie überzogene Erwartungen.

ihr funktionaler Bezug zu den Standorten der lokalen Ökonomie im Stadtteil festgelegt wird. Zum anderen müssen die Projekte aus dem vorliegenden integrierten Entwicklungskonzept herzuleiten sein. Wenn im Rahmen integrierter Handlungskonzepte projektkonkrete Zusammenhänge abgeleitet werden wie etwa die Sanierung von Industriebrachen und ihre Nutzung als Kreativquartiere oder die Umwidmung leerstehender Gebäude in Gewerbehöfe oder Gründerzentren dann ist der Beitrag der städtebaulichen Maßnahmen für die Stärkung der lokalen Wirtschaft evident. Auch hier liefern Evaluationsstudien verschiedene Beispiele für erfolgreiche Projekte.

### Zusammenfassung

Um einen Beitrag zum thematischen Ziel 9 und damit zum integrativen Wachstum zu leisten, wird als siebtes spezifisches Ziel des Programms die „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ formuliert. Zur Umsetzung sollen drei Aktionen dienen. Die Beurteilung der Wirkungslogik dieser drei Aktionen führte zu dem Ergebnis, dass es eine schlüssige Verknüpfung der Maßnahmen zum spezifischen Ziel gibt:

- Die Förderung der lokalen Ökonomie in der Aktion 7a umfasst für dieses Handlungsfeld der sozialen Stadtteilentwicklung typische Maßnahmen und Projekte wie aufsuchende Beratung für ansässige Betriebe, Unterstützung von Existenzgründern oder den Aufbau von Kooperationen und Netzwerken. Ein besonderer Schwerpunkt wird in der zielgruppenspezifischen Ausrichtung von Beratungsstrukturen gelegt, um das in der Prioritätsachse 2 geplante Instrument der Mikrokredite verstärkt in die integrierte Stadtentwicklungspolitik vor Ort einzubinden. Die geplanten Maßnahmen decken sich mit empfohlenen Instrumenten der sozialen Stadtforschung für die Stärkung der lokalen Ökonomie. Grundsätzlich werden von den geförderten Projekten positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung ausgehen, wenn gleich die erzielbaren Effekte im gesamt- und regionalwirtschaftlichen Kontext zu betrachten sind. Durch den Fokus auf funktionsgemischte Gemenge- und Quartierslagen mit einer kritischen Masse an kleingewerblichen Betrieben wird eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Aktion erfüllt.
- Die Aktion 7b, Stärkung der lokalen Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner, ergänzt sehr kohärent die Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Ökonomie, in dem das Humankapital in den benachteiligten Stadtteilen durch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden soll. In der Literatur werden Maßnahmen, die auf die Bildung, Qualifizierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Einwohnern in benachteiligten Stadtquartieren zielen, als wichtiges Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklung gewürdigt. In Abhängigkeit der lokalspezifischen Bedingungen und unterschiedlichen Ausgangslagen von Stadtteilen finden sich viele Belege für erfolgreich umgesetzte Projekte, die zu einer Abschwächung bzw. Umkehr von negativen „Quartierseffekten“ führen.
- Mit den in Aktion 7c geförderten Projekten werden „klassische“ städtebauliche und stadtgestalterische Maßnahmen unterstützt, die – gemäß den Leitsätzen für die Auswahl der Projekte – enge Bezüge zur lokalen Ökonomie aufweisen müssen. Die Argumentationslinie, dass städtebauliche Mängel und funktionale Defizite im öffentlichen Raum eine wesentliche Hemmschwelle für betriebliche Investitionen in den Stadtteil darstellen und insofern im Zuge der Stadterneuerung sich selbst verstär-

kenden Trading-Down-Prozess begegnet werden muss, ist begreiflich. Aufgrund der verschränkten sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemlagen in den benachteiligten Quartieren sind die begleitende Aufwertung des öffentlichen Raums, die Beseitigung städtebaulicher Missstände und die Erneuerung der Bausubstanz eine wichtige Ergänzung zu den beiden vorgenannten Aktionen, um das negative „Image“ eines Quartiers zu beseitigen und die damit verbundene Stigmatisierung seiner Bewohner abzubauen. Auch hier liefern Evaluationsstudien verschiedene Beispiele für erfolgreiche integrierte Projekte im Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ der sozialen Stadtteilentwicklung.

### **2.3.8 ZUSAMMENFASSUNG**

Ein zentraler Baustein der Ex-Ante-Evaluation ist es zu bewerten, wie die Aktionen mit ihren Outputs zu dem jeweiligen spezifischen und thematischen Ziel beitragen. Im Programm ist darzustellen „how types of actions planned contribute to specific objectives...“ Zentral für die Prüfung der Interventionslogik ist, inwieweit die spezifischen Ziele und die (geplanten) Fördermaßnahmen wirkungslogisch plausibel miteinander verknüpft sind. Auf dieser Basis und auf Grundlage umfassender eigener Recherchen wurde eine Bewertung der Interventionslogik vorgenommen. Die aktionsspezifische Prüfung der wirkungslogischen Verbindung zeigte jeweils, dass in der Summe gesehen die Aktionen sehr einsichtig Beiträge zur Erfüllung des spezifischen Ziels leisten. Gleichwohl gibt es einzelne Programminhalte, bei denen die Evaluatoren Anpassungsbedarf sehen. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst, die ausführlichen Begründungen hierzu finden sich in den vorherigen entsprechenden Abschnitten. Die konzentrierte Darstellung erfolgt entlang der spezifischen Ziele:

#### **Spezifisches Ziel 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug**

Die „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“ ist das erste spezifische Ziel, mit dem das thematische Ziel 1 des Programms unterstützt werden soll. Das spezifische Ziel soll durch die Aktion 1a „Aufbau und Ausbau von anwendungsnahen FuE-Einrichtungen“ umgesetzt werden.

- Insgesamt lässt sich festhalten, dass von einem robusten positiven Zusammenhang zwischen Investitionen in die öffentliche FuE-Infrastruktur und der regionalen Innovationstätigkeit und Wirtschaftsentwicklung ausgegangen werden kann. Auch wenn man sich an dieser Stelle mit Plausibilitätsüberlegungen und empirisch gestützten Abschätzungen zufrieden geben muss, kann der Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen mit dieser Maßnahme sehr positiv beurteilt werden. Es ist offensichtlich, dass die Maßnahme Beiträge zum spezifischen Ziel leistet. Öffentliche Forschungseinrichtungen sind für Unternehmen wichtige Ideenlieferanten und Impulsgeber für die Ausrichtung ihrer Forschung. Ihre wirtschaftsrelevante Grundlagen-, Auftrags- und Verbundforschung reduziert Transaktions- und Suchkosten auf Seiten der Unternehmen im ohnehin kostenintensiven und risikobehafteten Innovationsprozess. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist sicherlich auch, dass die Förderung einen wichtigen komplementären Beitrag für die



---

Schaffung und Sicherstellung von hochwertigen Arbeitsplätzen in der öffentlichen Forschung leisten wird.

### **Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen**

Für die Verfolgung des spezifischen Ziels 2 „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ sind zwei Aktionen geplant. Die maßnahmenspezifische Prüfung der wirkungslogischen Verbindung zeigte jeweils, dass die Aktionen sehr einsichtig Beiträge zur Erfüllung des spezifischen Ziels leisten:

- Die Aktion 2a „Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte“ ist auf die direkte Förderung von FuE-Vorhaben in den Unternehmen gerichtet, wobei ein Schwerpunkt auf die Durchführung von Kooperationsprojekten mit der Wissenschaft gelegt wird. Die empirische Wirkungsforschung zeigt, dass staatliche Fördermaßnahmen einen positiven Einfluss auf Umfang und Erfolg des unternehmerischen Forschungs- und Innovationsprozesses ausüben. Insbesondere die Intensivierung der Zusammenarbeit von Unternehmen mit Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Rahmen von konkreten gemeinsamen Verbundvorhaben impliziert eine stärkere Ausnutzung und Ergänzung der unternehmerischen Potenziale für Forschung, Entwicklung und Innovation.
- Im Rahmen der Aktion 2b „Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung“ soll die Vertiefung bestehender Cluster, ihre Verknüpfung und der Aufbau neuer Cluster oder clusterähnliche Innovationsnetzwerke durch die Vernetzung, Interaktion, Aktivierung und Qualifizierung der verschiedenen Akteure des bremischen Innovationssystems gefördert werden. Der Kontakt zu und die Interaktion mit den verschiedenen Akteuren eines Clusters / Netzwerks spielt generell eine wichtige Rolle für Unternehmen. Die strategische Stoßrichtung der Maßnahme, Informations- und Kommunikationsdefizite abzubauen und Unternehmen mit anderen Innovationsakteuren zusammenzubringen, um hiermit den Transfer und die Diffusion von Wissen zu erleichtern, kann bestätigt werden.

### **Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU**

Zur Umsetzung des spezifischen Ziels 3 „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ sind vier Aktionen geplant. Die Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen hat folgende Ergebnisse ergeben:

- Mit der Aktion 3a sollen betriebliche Investitionen unterstützt werden. Die Förderung erfolgt über Darlehen und in Anlehnung an die eingeführte und breit analysierte Investitionsförderung nach der GRW. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Die empirische Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist hoch. Der Bedarf für die Förderung ist gegeben; es ist ein hoher Zielbeitrag zu erwarten. Gemessen an diesem Zielbeitrag und verglichen mit der bisherigen Förderung erscheint die finanzielle Ausstattung der Aktion eher niedrig.
- Im Rahmen der Aktion 3b werden Mikrodarlehen für Gründungen und kleine Unternehmen zur Verfügung gestellt. Die Förderung erfolgt im Rahmen eines Finanzinstruments und wird in einer gesonderten Ex-Ante-Bewertung vertieft untersucht.

Insgesamt kann für die Förderung von gesicherten Wirkungszusammenhängen und Wirkungen ausgegangen werden. Die Kreditaufnahme löst bei den Unternehmen und Gründungen wirtschaftliche Aktivitäten aus, zu denen auch betriebliche Investitionen gehören. Damit entsteht ein direkter Beitrag zum spezifischen Ziel. Die Aktion unterstützt weitere Ziele (Gründungen, Innovationen).

Die Effektivität der Förderung ist auch von der Gestaltung des Instruments abhängig. Eine genauere Untersuchung erfolgt im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente.

- Im Rahmen der Aktion 3c werden die Messeauftritte von KMU durch Zuschüsse unterstützt. Grundsätzlich besteht ein positiver Wirkungszusammenhang: Die Erschließung neuer Märkte führt bei signifikanten Veränderungen zu einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen. Die Wirkungen sind allerdings sehr vermittelt, viele externe Einflüsse können die Effekte der Förderung einschränken. Zwischen der Messförderung und der Steigerung betrieblicher Investitionen besteht damit ein kausaler Zusammenhang, der aber empirisch kaum bestätigt ist und eher geringere Ausmaße annehmen dürfte. Angesichts der indirekten und unsicheren Zielbeiträge erscheint der relativ höhere Mittelansatz für diese Aktion nicht gerechtfertigt.
- Im Rahmen der Aktion 3d sollen Standorte für Unternehmen neu entwickelt oder verbessert werden. Vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur ist grundsätzlich ein Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die konkreten Wirkungen hinsichtlich der betrieblichen Investitionen sind dabei vor allem von einem Flächenbedarf investierender Unternehmen abhängig. Dieser ist nach vorliegenden Unterlagen aktuell nur bedingt, möglicherweise aber im späteren Verlauf der Förderperiode gegeben. Der Ausbau öffentlicher Infrastrukturen ist durch hohe Anfangsinvestitionen geprägt. Angesichts der bestehenden Reserven und der Mittelausstattung der Aktion stellt sich die Frage nach der Signifikanz und dem sichtbaren Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel.

#### **Spezifisches Ziel 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten**

Das spezifische Ziel 4 „Steigerung der Gründungsaktivitäten“ soll durch zwei Aktionen umgesetzt werden. Folgende Ergebnisse stellten sich im Rahmen der Beurteilung von Interventionslogik und erwarteten Wirkungen ein:

- Mit der Aktion 4a sollen Gründungsinteressierte über spezifische Beratungen und Coachings unterstützt werden. Ein allgemeiner Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel ist grundsätzlich gegeben. Dieser entspricht nur bedingt der Problemlage und den Entwicklungsbedarfen, die dieses Ziel begründen. Vorliegende Studien zu Gründungsberatungen liefern Hinweise auf - eher geringe - regionalwirtschaftliche Effekte. Die Förderung erscheint eher auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele ausgerichtet – auch mit den bisherigen Schwerpunkten und Ergebnissen der Förderung.
- Im Rahmen der Aktion 4b werden vor allem Gründungen aus Hochschulen unterstützt. Die Förderung hat einen direkten Bezug zum spezifischen Ziel, zudem auch zum spezifischen Ziel 2 des Programms. Für die Wirksamkeit besteht empirische Evidenz durch eine ältere Untersuchung des Förderprogramms selbst, aber auch durch weitere Studien im bundesdeutschen Raum oder in anderen Regionen.

---

### **Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft**

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels 5 „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“ dienen zwei Aktionen. Die Bewertung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen führte zu folgenden Resultaten:

- Im Rahmen der Aktion 5a sollen Unternehmen durch Darlehen und Zuschüsse bei solchen betrieblichen Investitionen unterstützt werden, durch die Energie effizienter genutzt wird. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Grundsätzlich ist – vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur - ein deutlicher Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist indirekter Natur, kann aber als gegeben vorausgesetzt werden. Die Darlehensförderung wird durch die Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente noch vertieft betrachtet.
- Die Aktion 5b fördert Initiativen, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsprogrammen und Auszeichnungen zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den bremischen Unternehmen beitragen sollen. Die Aktion wird über zwei Teilmaßnahmen umgesetzt. Von einem positiven Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel kann grundsätzlich ausgegangen werden. Die letztendlichen Wirkungen von Energieberatungen für Unternehmen sind bisher allerdings nur in Ansätzen untersucht. Die vorgeschalteten Maßnahmen zur Sensibilisierung und allgemeinen Information sind auf vorliegender empirischer Grundlage kaum zu bewerten. Die Bezüge zum spezifischen Ziele sind sehr indirekt, der Zielbeitrag ist dementsprechend grundsätzlich eher unsicher. Grundsätzlich richten sich beide Teilmaßnahmen mit Informations- und Beratungsangeboten (auch) an Unternehmen. Die breite Ausrichtung der Klimaschutzagentur „energiekonsens“ schränkt den Zielbeitrag allerdings ein.

### **Spezifisches Ziel 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten**

Das spezifische Ziel 6 ist auf die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“ gerichtet. Als zentrale Ergebnisse der Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen lässt sich Folgendes festhalten:

- Im Rahmen der Aktion 6a werden die Konzepte und Strategien für den gebietsorientierten Klimaschutz sind. In Aktion 6b sind mögliche Einzelmaßnahmen dieser Konzepte beschrieben. Für die Entwicklung von städtischen Gebieten sind integrierte Konzepte seit geraumer Zeit ein allgemein anerkanntes Instrument. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, diesen konzeptionellen Ansatz auf den Klimaschutz zu übertragen. Allerdings sind Zielgruppen und Problemlagen deutlich unterschiedlich. Eine abschließende Bewertung muss daher offen bleiben. Die bisherigen Modellprojekte wurden dabei grundsätzlich positiv bewertet.

### **Spezifisches Ziel 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien**

Um einen Beitrag zum thematischen Ziel 9 und damit zum integrativen Wachstum zu leisten, wird als siebtes spezifisches Ziel des Programms die „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ formuliert. Zur Umsetzung sollen drei Aktionen dienen.

Die Beurteilung der Wirkungslogik dieser drei Aktionen führte zu dem Ergebnis, dass es eine schlüssige Verknüpfung der Maßnahmen zum spezifischen Ziel gibt:

- Die Förderung der lokalen Ökonomie in der Aktion 7a umfasst für dieses Handlungsfeld der sozialen Stadtteilentwicklung typische Maßnahmen und Projekte wie aufsuchende Beratung für ansässige Betriebe, Unterstützung von Existenzgründern oder den Aufbau von Kooperationen und Netzwerken. Ein besonderer Schwerpunkt wird in der zielgruppenspezifischen Ausrichtung von Beratungsstrukturen gelegt, um das in der Prioritätsachse 2 geplante Instrument der Mikrokredite verstärkt in die integrierte Stadtentwicklungspolitik vor Ort einzubinden. Die geplanten Maßnahmen decken sich mit empfohlenen Instrumenten der sozialen Stadtforschung für die Stärkung der lokalen Ökonomie. Grundsätzlich werden von den geförderten Projekten positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung ausgehen, wenn gleich die erzielbaren Effekte im gesamt- und regionalwirtschaftlichen Kontext zu betrachten sind. Durch den Fokus auf funktionsgemischte Gemenge- und Quartierslagen mit einer kritischen Masse an kleingewerblichen Betrieben wird eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Aktion erfüllt.
- Die Aktion 7b, Stärkung der lokalen Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner, ergänzt sehr kohärent die Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Ökonomie, in dem das Humankapital in den benachteiligten Stadtteilen durch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden soll. In der Literatur werden Maßnahmen, die auf die Bildung, Qualifizierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Einwohnern in benachteiligten Stadtquartieren zielen, als wichtiges Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklung gewürdigt. In Abhängigkeit der lokalspezifischen Bedingungen und unterschiedlichen Ausgangslagen von Stadtteilen finden sich viele Belege für erfolgreich umgesetzte Projekte, die zu einer Abschwächung bzw. Umkehr von negativen „Quartierseffekten“ führen.
- Mit den in Aktion 7c geförderten Projekten werden „klassische“ städtebauliche und stadtgestalterische Maßnahmen unterstützt, die – gemäß den Leitsätzen für die Auswahl der Projekte – enge Bezüge zur lokalen Ökonomie aufweisen müssen. Die Argumentationslinie, dass städtebauliche Mängel und funktionale Defizite im öffentlichen Raum eine wesentliche Hemmschwelle für betriebliche Investitionen in den Stadtteil darstellen und insofern im Zuge der Stadterneuerung sich selbst verstärkenden Trading-Down-Prozess begegnet werden muss, ist begreiflich. Aufgrund der verschränkten sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemlagen in den benachteiligten Quartieren sind die begleitende Aufwertung des öffentlichen Raums, die Beseitigung städtebaulicher Missstände und die Erneuerung der Bausubstanz eine wichtige Ergänzung zu den beiden vorgenannten Aktionen, um das negative „Image“ eines Quartiers zu beseitigen und die damit verbundene Stigmatisierung seiner Bewohner abzubauen. Auch hier liefern Evaluationsstudien verschiedene Beispiele für erfolgreiche integrierte Projekte im Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ der sozialen Stadtteilentwicklung.

Ganz überwiegend sind die Aktionen logisch auf die spezifischen Ziele ausgerichtet. Ausgehend von empirischen und theoretischen Erkenntnissen sind in der Summe positive Zielbeiträge zu erwarten. Die Wirkungszusammenhänge sind dabei teils direkt – die Aktion trägt dann mit ihrem Output direkt zu den angestrebten Ergebnissen bei. Teilweise sind die Zu-

sammenhänge weniger direkt – die Aktion wirkt entlang einer Wirkungskette über (mehrere) Zwischenziele. Dies schränkt die Wirksamkeit nicht per se ein, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit von anderen externen Einflüssen und von abgeschwächten Wirkungsimpulsen.

Für die zentralen Aktionen des Programms ist von einer deutlichen bis hohen empirischen Evidenz hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auszugehen. Für einige kleinere, oft indirekt wirkende Aktionen ist diese Evidenz nur bedingt gegeben.<sup>60</sup>

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (f) und (h)	Kapitel 2 des OP	Interventionslogik der Strategie ist plausibel und nachvollziehbar	✓

## 2.4 BEURTEILUNG DER FINANZIELLEN KONSISTENZ DER STRATEGIE

Während die Untersuchung der Kohärenz und Interventionslogik sich auf die qualitativen Aspekte eines Zielsystems konzentriert und nach der logischen Verknüpfung der Ziele und Instrumente innerhalb eines Programms fragt, stehen bei der Bewertung der finanziellen Konsistenz der quantitative Stellenwert der Ziele untereinander bzw. finanzielle Gesichtspunkte im Mittelpunkt der Betrachtung. Da von unterschiedlichen Beiträgen der Fördermaßnahmen zur Erreichung der jeweiligen spezifischen Ziele auszugehen ist, kommt der konkreten Ausgestaltung der Förderstrategie in Form des finanziellen Umfangs des Programms wie auch seiner Mittelaufteilung auf die Prioritätsachsen, Investitionsprioritäten und Aktionen entsprechend große Bedeutung zu. Das EFRE-OP kann dann als konsistent in finanzieller Hinsicht eingestuft werden, wenn sowohl die Prioritätsachsen für die Erreichung der thematischen Ziele als auch – eine Ebene tiefer innerhalb der Prioritätsachsen – die Aktionen zur Erreichung der spezifischen Ziele angemessen mit finanziellen Mitteln ausgestattet wurden.

### Rahmenbedingungen: Vorgaben der EFRE-VO und relativ geringes EFRE-Budget

Ein wichtiger Aspekt für die Beurteilung sind naturgemäß die Vorgaben der EFRE-VO mit Bezug auf die thematische Konzentration, einerseits müssen 80% der EFRE-Mittel für mindestens zwei der thematischen Ziele 1,2,3 und 4 aufgewendet werden, andererseits 20% der Mittel nur für das thematische Ziel 4. Mit dieser Regelung werden die Freiheitsgrade für eine ausschließlich an den regionalen Bedarfen ausgerichtete Mittelverteilung erheblich eingeschränkt.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Fehlende Evidenz ist nicht gleichzusetzen mit fehlender Wirksamkeit. Gerade bei den kleineren Aktionen gehen Studien und Evaluationen aus Kostengründen in der Regel nicht in die Tiefe.

<sup>61</sup> In Anbetracht der gesetzlichen Bestimmungen in Deutschland im Bereich Energie- und Klimapolitik ist die Notwendigkeit, 20% der EFRE-Mittel für das thematische Ziel 4 auszugeben, für die deutschen Bundesländer sicherlich nicht sinnvoll mit Bezug auf ihre empirische Ausgangslage zu bestimmen. Die Tatsache, dass von Seiten der KOM erstmals Quoten und Pflichtziele für die Ver- ausgabung der EFRE-Mittel auf der regionalen Ebene eingeführt wurden, steht im Prinzip im Widerspruch zu der Maxime einer an der regionalen Bedarfssituation orientierten Förderstrategie. Ei-

Bei der Beurteilung der finanziellen Konsistenz ist zudem das im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Programmvolumen des EFRE in Bremen zu beachten: Mit einem Budget von 103,0 Mio. € an EFRE-Mitteln ist das OP EFRE in Bremen nach dem Hamburger OP das kleinste Programm innerhalb Deutschlands (das größte EFRE-Budget weist Sachsen mit 2.089,0 Mio. € auf). Setzt man das verfügbare Mittelvolumen des EFRE für den Zeitraum 2014-2020, welches pro Jahr rund 14,7 Mio. € beträgt, in Relation bspw. zu den gesamten FuE-Ausgaben in Bremen von 751 Mio. € im Jahr 2011, dann beläuft sich der jährliche Anteil des EFRE auf rd. 2%. Selbst die vollständige Verwendung der EFRE-Mittel für das thematische Ziel 1 würde höchstwahrscheinlich nicht ausreichen, sämtliche bestehende Handlungsbedarfe im Bereich Forschung und Innovation zu decken, wäre aber eine besonders konzentrierte Programmstrategie. Eine solche Aufteilung würde jedoch nicht nur im Konflikt mit den oben genannten Vorgaben der EFRE-Verordnung stehen, das OP EFRE würde hiermit auch dem Anspruch nicht gerecht, dass die Strukturfonds dem kohäsionspolitischen Gedanken verpflichtet sind und die EFRE-Mittel im Rahmen von integrierten, übergreifendes Entwicklungsstrategien eingesetzt werden sollen, um den mehrdimensionalen Herausforderungen bei der Festigung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ("der Kohäsion") in der Union zu begegnen und einen europäischen Mehrwert zu erbringen.

#### **„Richtige“ Allokation der Mittel ist ein politischer Trade-off**

Für die Verteilung der EFRE-Mittel resultiert aus den Forderungen nach Konzentration einerseits und nach sichtbaren Beiträgen zu Kohäsion und europäischen Mehrwert andererseits somit ein „Optimierungsproblem“, für das je nach Gewichtung der beiden Zielstellungen unterschiedliche Lösungen gefunden werden können. Die Frage nach den „richtigen“ Gewichten kann aber nicht auf Grundlage von wissenschaftlichen, objektiven Maßstäben beantwortet werden, sondern ist vornehmlich politischer Natur.

In Anbetracht der Größenordnung und des beschriebenen Spannungsbogens erscheinen die gemäß dem methodischen Leitfaden im Rahmen der Bewertung der finanziellen Konsistenz zu diskutierenden Fragen, ob die Finanzmittel „im Einklang mit den ermittelten Herausforderungen bzw. Bedürfnissen ... auf die bedeutendsten Ziele konzentriert werden“ und ob nicht ein anderer als der gewählte fiskalische „Policy-Mix“ noch besser zur Erreichung der Programmziele beitragen würde, doch sehr „artifiziel“. Diese Fragestellungen machen für EFRE-Programme in den weniger entwickelten Regionen oder Übergangsregionen Europas Sinn, nicht aber für eine entwickelte Region wie Bremen.

#### **Überwindung des Strukturwandels als schlüssiges Leitmotiv**

Schaut man auf die sozioökonomische Ausgangslage des Zwei-Städte-Staates Bremens so wird im OP nach Meinung der Gutachter sehr einsichtig die Überwindung des Strukturwandels als die zentrale und bedeutendste Herausforderung genannt. Vergleicht man Bremen und Bremerhaven mit anderen (west-)deutschen Städten so ist das problematische Erbe, welches die ehemals starke Stellung der Hafenwirtschaft und der maritimen Industrie in beiden Städten hinterlassen hat, noch immer offensichtlich. Bremen weist neben den großen Städten des Ruhrgebiets und in Ostdeutschland eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf, die Beschäftigungsquote liegt unterhalb der europäischen und nationalen Ziele und

---

ne überzeugende Begründung dafür, warum Deutschland mehr als die geforderten 20% für das thematische Ziel 4 aufwenden sollte, findet sich im Positionspapier nicht.

die Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bleibt im langfristigen Kontext hinter jener in anderen Agglomerationsräumen zurück. Vor diesem Hintergrund ist es sehr plausibel, dass das Land die – außerhalb des thematischen Ziels 4 zur Verfügung stehenden – Mittel (80%) vollständig für die thematische Ziele 1,3 und 9 verwendet, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem strukturellen Wandel stehen. Dabei ist das Bemühen erkennbar, den EFRE im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes der Europa 2020-Strategie nicht nur für die Steigerung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums einzusetzen, sondern zugleich auch die Priorität des integrativen Wachstums zu adressieren. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass keine Notwendigkeit besteht, alle drei Prioritäten der Strategie mit dem EFRE zu bedienen, und dass die zusätzliche Aufnahme des thematischen Ziels 9 in das Programm zu Lasten der anderen Ziele geht.

Nachvollziehbar ist auch, dass 50% der EFRE-Mittel auf das thematische Ziel 1 konzentriert werden. Wissen und Innovation sind die Schlüsselfaktoren für langfristiges Wachstum und Beschäftigung. Im Sinne einer proaktiven, innovationsorientierten Struktur- und Regionalpolitik kann Bremen den Verlust von Einkommen und Arbeitsplätzen, der durch die Globalisierung und den technologischen Wandel unvermeidbar ist, nur kompensieren, wenn in der bremischen Wirtschaft an anderer Stelle neue Potenziale und Entwicklungschancen genutzt werden können. Hier weist Bremen aber einen sehr deutlichen Abstand zu anderen Großstadregionen auf, gemessen an der Zahl der FuE-Beschäftigten in der Wirtschaft an den Gesamtbeschäftigten erreicht Bremen nicht einmal die Hälfte des Durchschnittswertes für andere städtische Raumordnungsregionen.

Als zweiter Schwerpunkt wird im bremischen EFRE OP das thematische Ziel 3 mit einem Einsatz von 20% des Mittelvolumens bedient. Hiermit wird zum einen der zentralen Rolle von Investitionen, sei es durch bestehende KMU, sei es durch Neugründungen, Rechnung getragen, wenn es darum geht Innovationen, nachdem sie die Markt- bzw. Anwendungsreife erreicht haben, in die betriebliche Praxis zu integrieren. Zum anderen ist der Anteil von technologieorientierten Betrieben als primäre Zielgruppe der Aktionen in der Prioritätsachse 1 in Bremen relativ klein. Die breite Unterstützung von Investitionen - die dem Aufbau und der Modernisierung von Produktionsstrukturen dienen - und von Gründungen - die u.a. zur Entwicklung neuer Branchen beitragen – ist daher gerade in Bremen von großer Bedeutung. Der Mittelansatz erscheint daher mindestens gerechtfertigt, grundsätzlich wäre auch eine höhere Mittelausstattung möglich. Vor diesem Hintergrund ist ein möglichst effektiver Mitteleinsatz innerhalb der Prioritätsachse sehr wichtig. Die Strategiebewertung hat dazu auf Ebene der Aktionen mehrere Empfehlungen entwickelt, auf die weiter unten eingegangen wird.

Zusätzlich zu den 70% der EFRE-Mittel für die thematischen Ziele 1 und 3, mit denen die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Bremen und damit das intelligente und nachhaltige Wachstum gefördert werden soll, fließen weitere 10% in die Verfolgung des thematischen Ziels 9. Mit diesen EFRE-Mitteln sollen die Folgen von Arbeitslosigkeit und Armut, die sich in stadträumlicher Sicht durch Polarisierungs- und Segregationsprozesse zeigen, bekämpft und ein sichtbarer Beitrag auch in Richtung auf das integrative Wachstum erreicht werden. Die Förderung in diesem Ziel ist eng mit dem thematischen Ziel 3 verknüpft, im Vordergrund stehen die Stärkung der lokalen Ökonomie und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner von benachteiligten Stadtgebieten.

### **Aufteilung der EFRE-Mittel auf die thematischen Ziele ist nachvollziehbar und wohlbegründet**

Die Abwägungsentscheidung zugunsten der Aufnahme des thematischen Ziels 9 in das Programm ist aus Gutachtersicht sicherlich diskutabel und stellt eine „offene Flanke“ in der Gesamtstrategie des Programms dar. Dabei, um diesen Punkt klarzustellen, geht es nicht um die Frage, ob genereller Handlungsbedarf in der sozialen Stadtentwicklung besteht. Dieser Punkt dürfte unstrittig sein. Es geht vielmehr um die Frage, ob dieser Handlungsbedarf angesichts begrenzter finanzieller EFRE-Mittel auch einen Förderbedarf für den EFRE nach sich ziehen sollte. Der Einsatz von 10 Mio. € über sieben Jahre, also rund 1,3 Mio. € pro Jahr, um zwei benachteiligte Stadtgebiete innerhalb Bremens wirksam zu stabilisieren, lässt sich mit der Vorbildfunktion und dem beispielgebenden Charakter der Förderung durch den EFRE begründen. Die aus dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“ zuletzt zur Verfügung stehenden Bundeshilfen (2013: 375 Mio. €) werden durch den EFRE signifikant erweitert. Gleichwohl „fehlen“ diese Mittel für die Förderansätze der thematischen Ziele 1 und 3, mit denen an den Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung auf gesamtstädtischer Ebene angesetzt wird. Denkbar wäre auch ein größerer Impuls in Richtung auf die klima- und energiepolitischen Ziele des Landes. Unter der Annahme, dass die Aufstockung der Mittel für die anderen thematischen Ziele weitgehend innerhalb der bereits gegebenen Förderstrukturen erfolgen könnte, bedeutet die zusätzliche Aufnahme des thematischen Ziels 9 natürlich auch eine Erhöhung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands. Insgesamt gibt es aber eine Reihe von guten Gründen mit dem bremischen EFRE OP auch das thematische Ziel 9 zu bedienen. Die Abwägung von Vor- und Nachteilen und die Entscheidung sind letztlich auf politischer Ebene zu treffen. Aufgabe der Ex-ante-Evaluation ist die Pro- und Contra-Argumente transparent zu machen und ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplante Aufteilung der EFRE-Mittel auf die thematischen Ziele aus Gutachtersicht eine nachvollziehbare und wohlbegründete Lösung ist, um erstens die Vorgaben der EFRE-Verordnung zu erfüllen, um zweitens dem europäischen Mehrwert und Kohäsionsgedanken der Strukturfonds Rechnung zu tragen und drittens durch eine Fokussierung auf die thematischen Kernziele der EFRE-VO auch eine hohe Sichtbarkeit und Wirksamkeit der Förderung zu gewährleisten.

### **Künftiges EFRE-OP kompakter als Vorgängerprogramm**

Auch unterhalb der Ebene der thematischen Ziele kann das OP für sich in Anspruch nehmen im Vergleich zu seinem Vorgängerprogramm „kompakter“ geworden zu sein. Das Programm besteht aus sieben spezifischen Zielen und Investitionsprioritäten sowie 15 Aktionen. In der Förderperiode 2007 bis 2014 sind insgesamt 41 Maßnahmen unterstützt worden. Hier sind einige kleinere Maßnahmen enthalten, die inzwischen teilweise zu Aktionen zusammengefasst sind. Ein Teil dieser Maßnahmen – insbesondere in der Infrastrukturförderung in Potenzialgebieten, bei der Tourismus- und Veranstaltungsförderung oder im Bereich des „Landschafts-, Umwelt- und Naturschutz“ - sind weggefallen, einige andere dazu gekommen. Insgesamt weist das künftige OP eine schlankere Programmstruktur als in der Förderperiode 2007-2013 auf. Dabei bewältigt das Programm angesichts des insgesamt geringen Volumens auch innerhalb der Prioritätsachsen einen schwierigen Spagat:

- Auf der einen Seite ist das OP kein eindimensionales Fachprogramm, sondern es werden innerhalb der thematischen Ziele wie auch übergreifend verschiedene Aktionen in sinnvoller Art und Weise kombiniert. So wird etwa die Förderung von unter-



nehmerischen Innovationsaktivitäten durch Investitionen in die anwendungsnahe Forschungsinfrastruktur flankiert. Am Ende eines erfolgreichen Innovationsprozesse können Unternehmen bspw. die für die Produktion und Serienreife notwendigen Investitionen durch Förderdarlehen finanzieren. In diesem Sinne lassen sich – zumindest ex-ante – viele synergetisch verbundene Aktionen denken.

- Auf der anderen Seite „verliert“ sich das Programm nicht in zu vielen Aktionen und vermeidet eine zu breite Streuung der Mittel innerhalb der thematischen Ziele. Durch die klare Fokussierung auf die Beseitigung weniger aber zentraler Engpässe wie den unzureichenden Forschungs- und Innovationsaktivitäten, Lücken im Technologietransfer, Finanzierungshemmnissen in Unternehmen und die Integration modellhafter „Leuchtturmprojekte“ wie der Förderung von energetischen Verbundprojekten und Stärkung der lokalen Ökonomie in benachteiligten Stadtgebieten wird der „europäische Mehrwert“ des EFRE sichtbar gemacht.

#### **Optimierungspotenziale bei Mittelallokation innerhalb der Prioritätsachsen**

Gleichwohl ist aus Sicht der Ex-ante-Evaluatoren zu konstatieren, dass es beim Zuschnitt der Prioritätsachsen und dem finanziellen Umfang der Aktionen Optimierungspotenziale bestehen. Bei einem Mittelansatz von 103 Mio. € sind die Aktionen durchschnittlich mit knapp 7 Mio. € ausgestattet. Mehr als die Hälfte der Aktionen haben nur einen Umfang von 4 Mio. € oder weniger. Die Aktionen sind damit im Vergleich zu anderen Operationellen Programmen relativ klein – auch wenn man die geringe Einwohnerzahl Bremens berücksichtigt. Zudem geht der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für einzelne Aktionen mit Fixkosten einher, die unabhängig davon zu sehen sind, dass Bremen das kleinste deutsche Bundesland ist. Vor diesem Hintergrund wurden bei der Beurteilung der Interventionslogik Empfehlungen zu einzelnen Aktionen abgeleitet, die auch finanzielle Implikationen haben:

- Die Mittelausstattung der direkten Investitionsförderung mittels Darlehen (Aktion 3a) ist im Vergleich zur Vorperiode und zur strategischen Relevanz eher gering. Hier bietet sich eine Erhöhung zu Lasten der Aktion 3d an (s.u.).
- Der Mittelansatz der Messförderung (Aktion 3c) ist nach vorliegenden Daten gegenüber der Vorperiode gewachsen; der Bezug zum spezifischen Ziel eher indirekt. Eine Mittelsteigerung erscheint hier nicht gerechtfertigt.
- Die Errichtung von Infrastrukturen hat langfristige Effekte für eine regionale Wirtschaft, erfordert aber sehr hohe Anfangsinvestitionen. Die Aktion zur Förderung von Gewerbestandorten (3d) ist vergleichsweise gering mit Mitteln ausgestattet, die Infrastrukturen werden vor allem außerhalb des OP mit GRW-Mitteln ausgebaut. Angesichts der geringen Signifikanz der Förderung sollte eine zusätzliche Förderung durch den EFRE geprüft werden. Die Mittel können zur Aufwertung der Investitionsförderung (nach der GRW) eingesetzt werden. Eine Kompensation für die Infrastrukturförderung könnte auf Ebene des Landes erfolgen.

#### **Zusammenfassung**

In der Gesamtbetrachtung kann somit attestiert werden, dass das Programm

- eine in finanzieller Hinsicht konsistente Strategie besitzt,

- die Vorgaben der EFRE-Verordnung erfüllt, nach der zwei der vier thematischen Ziele 1 bis 4 zu belegen sind und hierbei mindestens 20% der EFRE-Mittel dem thematischen Ziel 4 zugewiesen werden müssen,
- über die Vorgaben der EFRE-Verordnung hinaus, die Anforderungen an die thematische Konzentration erfüllt,
- eine nachvollziehbare und wohlbegründete Aufteilung der EFRE-Mittel auf die thematischen Ziele enthält,
- im Vergleich zu seinem Vorgängerprogramm „kompakter“ geworden ist,
- allerdings auf Ebene der Aktionen durchaus noch Optimierungspotenziale aufweist.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (c)	Kapitel 1 und 2 des OP	Die finanzielle Konsistenz der Strategie ist gegeben	✓

## 2.5 BEURTEILUNG DES BEITRAGS ZUR EUROPA 2020-STRATEGIE

Ergänzend zur strategischen Konsistenzprüfung wird in diesem Prüfschritt der spezifische Beitrag des bremischen EFRE OP zur Europa 2020-Strategie bewertet. Wie bereits im methodischen Arbeitspapier erläutert, kann es an dieser Stelle in Anbetracht der finanziellen Größenordnung des EFRE-Einsatzes in Bremen nicht darum gehen, den Beitrag in einem absoluten Sinne zu diskutieren.<sup>62</sup> Stattdessen erfolgt die Abschätzung auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen und qualitativ-argumentativ. Hierbei wird auf die vorherigen Arbeitsschritte aufgebaut. Einen wichtigen Ausgangspunkt bildet Anhang 1 des originären Strategiedokuments zu Europa 2020 (siehe Abbildung 2.1.1), der eine Zuordnung der thematischen Ziele zu den Prioritäten der Europa 2020-Strategie ermöglicht.

### Intelligentes Wachstum

Mit der Priorität „Intelligentes Wachstum“ strebt die Europa 2020-Strategie eine auf Wissen und Innovation gestützte Wirtschaftsentwicklung an. Die zentrale Leitlinie für diese Priorität ist die Leitlinie 4 „Optimierung der FuE- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft“; im Rahmen der Leitinitiative „Innovationsunion“ wird eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Verfügbarkeit finanzieller Mittel für Forschung und Innovation angestrebt, um die Innovationskette („von der Grundlagenforschung bis zur Vermarktung“) zu stärken und die Investitionen für FuE in der Union zu erhöhen. Als zentrale Herausforderungen für Forschung und Entwicklung werden Aspekte wie Klimawandel, Energie- und Ressourceneffizienz, Gesund-

<sup>62</sup> Für den Fall des Landes Bremen wird dort zutreffend ausgeführt (S. 17): “it may be difficult to capture this contribution due to the tiny share of CSF programmes as compared to the overall national effort (for example in the case of innovation support in a competitive region)...”

heit und demographischer Wandel benannt. Von den nationalen und regionalen Akteuren wird von Seiten der Europäischen Kommission erwartet, dass sie ihr jeweiliges Innovationsystem im Sinne der Förderung von Exzellenz und intelligenter Spezialisierung reformieren, die Zusammenarbeit in Hochschulen, Forschung und Unternehmen stärken sowie höhere private FuE-Investitionen fördern.

In der A-VO wird als Ex-ante-Konditionalität für das thematische Ziel „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ die Existenz einer regionalen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung eingefordert. Im bremischen OP EFRE werden mit dem Innovationsprogramm 2020 und der Clusterstrategie 2020 die beiden Kernmodule der regionalen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung benannt, die zur Unterstützung der Priorität „intelligenten Wachstums“ beitragen. Gemäß dem OP ist vorgesehen, unter dem thematischen Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ und den beiden zugehörigen Investitionsprioritäten 1 (a) und 1 (b) der EFRE-VO den Ausbau der anwendungsnahen Forschungs- und Innovationsinfrastruktur, die Förderung von FuE-Investitionen in den Unternehmen sowie den Wissens- und Technologietransfer zu unterstützen. Insofern bettet sich die Programmstrategie für den EFRE-Einsatz in Bremen nicht nur sehr gut in die Europa 2020-Strategie, sondern auch in die Innovationspolitik des Landes und die beiden regionalen Strategiekonzepte Innovationsprogramm 2020 und Clusterstrategie 2020 ein, die zusammengenommen die regionale „Smart-Specialisation-Strategy“ des Landes Bremen bilden.

### **Nachhaltiges Wachstum**

Durch die Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ verfolgt die Europa 2020-Strategie das Ziel einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft. Der Priorität lassen sich insbesondere die beiden Leitlinien 5: „Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen“ und 6: „Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis“ zuordnen. Mit der Leitinitiative „Eine Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ werden Ansätze zur Verbesserung des Geschäftsumfelds, insbesondere für KMU, und zur Förderung einer starken und tragfähigen Industriestruktur, die international wettbewerbsfähig ist, verfolgt. Im Mittelpunkt der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ steht die Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung durch den Einsatz kohlenstoffarmer Technologien, die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien, die Modernisierung des Verkehrswesens und die Förderung von Energieeffizienz.

Mit Bezug auf den Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Nachhaltigen Wachstums wird gemäß den integrierten Leitlinien zu Europa 2020 mit der Leitlinie 6 u.a. die weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen anvisiert, wobei im Einklang mit der „Initiative für kleinere und mittlere Unternehmen in Europa“ die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen im Mittelpunkt der Bemühungen steht. Ein Kernziel für die Leitlinie 6 wird auf europäischer Ebene aber nicht festgelegt. Als qualitativ formulierte Zielstellungen werden die Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln sowie die Unterstützung der Internationalisierung des Mittelstands und die Förderung des Unternehmertums genannt. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, eine moderne, diversifizierte, wettbewerbsfähige sowie ressourcen- und energieeffiziente industrielle Basis zu unterstützen, indem sie u.a. etwaige erforderliche Umstrukturierungen in voller Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln der EU und sonstigen einschlägigen Vorschriften erleichtern. Hierzu sollten sie die verfügbaren EU-Mittel voll ausschöpfen.

Im OP wird das thematische Ziel 3 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ zu Recht als ein zentrales Modul der Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ verortet. Durch die Aufnahme dieses Ziels und der zwei zugeordneten Investitionsprioritäten 3 (a) und 3 (d) sollen Ansätze und Prozesse gefördert werden, die zu einer Steigerung der Investitions- und Gründungstätigkeit und in Summe zu einer Stärkung der Produktivität von KMU, Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur und damit Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte Bremen und Bremerhaven führen.

Als Kernziele für die Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ fungieren die europäischen Klimaschutz- und Energieziele.<sup>63</sup> Im OP wird dieser Bezug ebenso wie der Bezug zu den breimischen Zielen im Bereich der Klima- und Energiepolitik betont. Im thematischen Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ verfolgt das OP durch die Auswahl der beiden Investitionsprioritäten 4 b und 4 e einen dualen Ansatz, um Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und zum Einsatz erneuerbarer Energien einerseits in Unternehmen und andererseits integriert in spezifischen Stadtgebieten zu unterstützen. Das EFRE-OP verstärkt und flankiert somit die im Rahmen des Klimaschutz und Energieprogramms (KEP) 2020 verankerte breimische CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategie, zusammen leisten beide Instrumente einen Beitrag zur Priorität „Nachhaltiges Wachstum“.

### **Integratives Wachstum**

Mit der Priorität „Integratives Wachstum“ und den beschäftigungspolitischen Leitlinien betont die Europa 2020-Strategie die Handlungsbereiche Bildung und Qualifikation als Voraussetzung für die Erhöhung der Beschäftigung und Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Zugleich betont sie die Notwendigkeit, Menschen mit fehlender bzw. geringer Ausbildung die Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen, sie vor gesellschaftlicher Ausgrenzung zu bewahren und Armut zu bekämpfen. Im Rahmen der Leitinitiative „Neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ wird zum einen eine Modernisierung der Arbeitsmärkte und eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage angestrebt, etwa durch die Erleichterung der Mobilität der Erwerbstätigen und des lebenslangen Erwerbs von Qualifikationen. Zum anderen soll mit der Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“ der soziale und territoriale Zusammenhalt gewährleistet werden, damit die Vorteile von Wachstum und Beschäftigung allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen, und Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.

Mit dem EFRE-OP will das Land Bremen über das thematische Ziel 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ und die Investitionspriorität 9 (b) die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung fördern. Mit der Stabilisierung von benachteiligten Stadtteilen soll einer ausgeprägten und in den letzten Jahren fortgeschrittenen sozialen Segregation als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels in Bremen begegnet werden. Mit dem teilräumlichen Ansatz der Konzentration der Aktivitäten auf einige we-

---

<sup>63</sup> Im originären Strategiedokument zu Europa 2020 wird darauf hingewiesen, dass die Liste der fünf Kernziele nicht als erschöpfend begriffen werden dürfe, sondern nur repräsentative Beispiele enthalten würde, vgl. KOM (2010) 2020 endgültig (S. 14). Aus Gutachtersicht ist gleichwohl nicht nachvollziehbar, warum der überragende Aspekt der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften in der Europa 2020-Strategie nicht mit einem eigenständigen Kernziel belegt wurde.

nige strukturell besonders benachteiligte Stadtteile kommt ein wichtiges Instrument der sozialen Stadtentwicklung zur Bekämpfung von Armut zum Einsatz und wird ein Beitrag zur Europa 2020-Strategie geleistet: Es soll verhindert werden, dass einzelne Stadtquartiere langfristig von der Gesamtentwicklung abgekoppelt werden und bestimmte, bildungsferne Bevölkerungsgruppen nur noch geringe Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt haben. Hiermit fügt sich das OP in das landespolitische „Leitbild der Stadtentwicklung 2020“ ein, nach dem angesichts der sozialräumlichen Dimension des Problems von Armut und sozialer Ausgrenzung in den beiden Städten Bremen und Bremerhaven der Abstand zwischen den zehn ärmsten und zehn reichsten Stadtteilen verringert werden soll.

### Zusammenfassung

Das OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen ist eng in die Europa-2020-Strategie eingebettet. In Anbetracht der Notwendigkeit zu einer thematischen Konzentration liegt der Schwerpunkt des Programms auf einem Beitrag zu einer Erhöhung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums in Bremen. Durch die Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung wird allerdings auch dem integrativen Wachstum Rechnung getragen. Die thematischen Ziele des OP EFRE in Bremen reflektieren die Kernziele der „Strategie Europa 2020“ (primär: Investitionsziel von 3% des BIP im FuE-Bereich; Verringerung der Treibhausgasemissionen, ausgehend vom Niveau des Jahres 1990, um mindestens 20%). Es ist somit zu erwarten, dass durch das Programm ein deutlicher Beitrag zur Europa 2020-Strategie geleistet wird.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (a)	Kapitel 1 und 2 des OP	Deutlicher Beitrag des Programms zur Europa-2020-Strategie	✓

## 2.6 BEURTEILUNG DER BERÜCKSICHTIGUNG DER QUERSCHNITTSZIELE IN DER STRATEGIE

Die Strategieanalyse umfasst auch die Untersuchung, ob das Programm den Querschnittszielen angemessen Rechnung trägt. Im Rahmen der Strukturfonds hat sich mit Bezug auf die Querschnittsziele eine Art „Doppelstrategie“ bewährt, bei der zum einen im Sinne des „Mainstreaming“-Ansatzes in allen Phasen der Programmentwicklung und -umsetzung und in allen Förderbereichen eine konsequente Berücksichtigung der Querschnittsziele stattfindet, und zum anderen spezifische Förderansätze zu ihrer direkten Unterstützung entwickelt und umgesetzt werden. Die Ex-Ante-Bewertung überprüft somit, ob die Querschnittsziele generell in der Strategie und den Förderinstrumente ausreichend verankert sind und ob ggf. geeignete Maßnahmen zu ihrer aktiven Beförderung vorgesehen und adäquat mit finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Darauf aufbauend können dann ggf. Indikatoren und Zielquantifizierungen zur Umsetzung des Querschnittsziels bewertet werden (siehe auch das folgende Kapitel 3 Wirksamkeitsanalyse). Ebenfalls sollte im Kontext der Querschnittsziele geprüft werden, inwieweit bereits bei der Erstellung und auch der späteren Durchführung des Programms geeignete Vorkehrungen getroffen wurden. Prüffragen sind etwa inwieweit die

Querschnittsziele bei der sozioökonomischen Analyse berücksichtigt wurden, ob und wie relevante Sozial- und Umweltpartner im OP-Erstellungsprozess eingebunden wurden und welchen konkreten Einfluss die Partner auf die Strategieformulierung und das Instrumentendesign nehmen konnten. Der letzte Punkt gehört gliederungstechnisch aber zur Prozessanalyse und wird dort aufgegriffen. Die hier vorgenommene Trennung von Strategie- und Prozessanalyse reflektiert die Struktur von Kapitel 11 des OP-Textes, wo für jedes Querschnittsziel jeweils unter eigenständigen Zwischenüberschriften zum einen direkte Beiträge zur Förderung der Querschnittsziele und zum anderen die Umsetzung der Förderung als Beitrag zu den Querschnittszielen dargestellt werden.

### **Gleichstellung von Männern und Frauen**

Gemäß Artikel 3 der EFRE-Verordnung umfassen die Interventionsbereiche des EFRE die Förderung von produktiven Investitionen von KMU, die Unterstützung von öffentlichen Gütern und Infrastrukturen sowie die Erschließung des endogenen Potenzials durch Dienstleistungen für Unternehmen und die Vernetzung von regionalen Akteuren. In thematischer Sicht ist das EFRE OP in Bremen auf die Förderung von Forschung und Innovation, von Wettbewerbsfähigkeit von KMU, von Energieeffizienz und Klimaschutz sowie der sozialen Stadtteilentwicklung ausgerichtet. Entsprechend zeigt eine Prüfung der inhaltlichen Bezüge des Querschnittsziels zu den konkreten Fördermaßnahmen des Programms, dass vom Grundsatz her überwiegend von einer neutralen Wirkung auf das Querschnittsziel ausgegangen werden kann. Die Berücksichtigung des Querschnittsziels bedeutet in der Förderpraxis im Wesentlichen die Prüfung, dass sämtliche EFRE-geförderten Vorhaben dem Grundsatz der Gleichstellung von Männern und Frauen nicht zuwiderlaufen und ein gleichberechtigter Zugang über alle Maßnahmen hinweg sichergestellt ist.

Darüber hinaus werden im OP verschiedene Maßnahmen und Ansätze benannt, die direkte Beiträge zur Förderung der Gleichstellung leisten bzw. gezielt genderrelevante Aspekte adressieren. In der Prioritätsachse 1 sind bspw. die Zuwendungsempfänger angehalten, bei gleicher Eignung Frauen bevorzugt einzustellen, um den unterdurchschnittlichen Anteil von Frauen in Wissenschaft und Forschung zu erhöhen. Im Rahmen der Clusterförderung ist vorgesehen, „Werkzeugkoffer“ zu erarbeiten, die mittels einer gezielten Ansprache und Bindung von Frauen den Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Ebenfalls in dieser Achse sollen in spezifischen Fördermaßnahmen genderspezifische Beratungsformate angeboten und „Gender-Teilprojekt“ ermöglicht werden, bei denen Projektnehmer durch eine unabhängige Stelle begleitet und zusätzliche Mittel zur Umsetzung von Gender-Aktivitäten bereitgestellt werden. Bei der Förderung der anwendungsnahen Ful-Einrichtungen stehen den Zuwendungsempfängern ausgearbeitete Genderstrategien zur Verfügung. In der Prioritätsachse 2 können Betriebe für die Schaffung von neuen Dauerarbeitsplätzen für Frauen bessere Förderkonditionen bei der Investitionsförderung erhalten.

### **Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung**

Im Hinblick auf die konkreten Auswirkungen des Programms auf das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ lassen sich die obigen Aussagen zum Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen im Kern wiederholen. Konkrete Bezüge auf Projektebene dürften in der Förderpraxis angesichts der inhaltlichen und thematischen Ausrichtung des Programms nur selten auftauchen. Als denkbare direkte Anknüpfungspunk-

te werden im OP infrastrukturelle Vorhaben genannt, bei denen durch eine barrierefreie Ausgestaltung der Zugang für Menschen mit Behinderung erleichtert werden kann. Auch bei den Projekten der sozialen Stadtteilentwicklung könnten sich etwa in Form von geförderten Begegnungsstätten für Menschen unterschiedlicher Altersgruppen, Religion oder ethnischer Herkunft Bezüge zum Querschnittsziel ergeben. Ohne Kenntnis der genauen Förderinhalte und -gegenstände ist es jedoch ex-ante schwierig einzuschätzen, inwieweit sich die genannten Zusammenhänge bei der künftigen Programmumsetzung tatsächlich einstellen werden.

### **Nachhaltige Entwicklung**

Für die Diskussion, ob und inwieweit sich das Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung in den operativen Zielstellungen der Fördermaßnahmen wiederfindet und welche konkreten Auswirkungen das Programm auf die nachhaltige Entwicklung nehmen wird, kann auf die Resultate der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zurückgegriffen werden, die im Zuge der Programmvorbereitungen durch die Ex-ante-Gutachter durchgeführt wurde. Mit der Durchführung der SUP sollten bereits frühzeitig potenziell negative Umweltauswirkungen identifiziert und ggf. Ansätze zu deren Minimierung entwickelt werden.

Im Rahmen der SUP wurde eine qualitative Einschätzung der Fördermaßnahmen des OP EFRE hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt vorgenommen. Im Ergebnis wurde konstatiert, dass die Umweltauswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die in der SUP betrachteten Schutzgüter in der Mehrzahl als nicht erheblich oder positiv eingeschätzt werden können. Insbesondere für die Maßnahmen unter dem thematischen Ziel 4 („Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“) wurde mit Bezug auf die Schutzgüter Luft und Klima, Wasser, Biodiversität und Menschliche Gesundheit eine positive Wirkung attestiert. Diese Einschätzungen der SUP bestätigen die angestrebten spezifischen Ziele und Förderwirkungen, von denen im Rahmen der Programmierung ausgegangen wurde. Die Prioritätsachse 3, auf die 20% der EFRE-Mittel entfallen, trägt über das thematische Ziel 4 und die Investitionsprioritäten 4b und 4e direkt zur Erreichung des Querschnittsziels „Nachhaltige Entwicklung“ bei. Darüber hinaus wird im OP die Einschätzung getroffen, dass mit den spezifischen Förderprogrammen „Angewandte Umweltforschung“ (AUF) und „Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken“ (PFAU), die zur Verfolgung des thematischen Ziels 1 („Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“) eingesetzt werden, positive Umweltwirkungen einhergehen.

Zielkonflikte, die aus negativen Einflüssen auf die Umwelt aber positiven Effekten auf die spezifischen Ziele des EFRE resultieren, wurden im Rahmen der SUP im Wesentlichen bei den mit baulichen Investitionen verbundenen Fördermaßnahmen in den Investitionsprioritäten 1a und 3d gesehen, die sich vor allem negativ auf das Schutzgut Boden und zumindest teilweise auch das Schutzgut Luft und Klima auswirken dürften.

In der SUP wird darauf hingewiesen, dass auf den nachfolgenden Planungsebenen im Sinne der Absichtung etwaige Prüfverfahren berücksichtigt werden (z. B. Bauleitplanung, Bau- und Betriebsgenehmigungen), mit denen sich erhebliche Umweltwirkungen auf Projektebene vermeiden lassen. Für die vorgesehene Förderung von Forschungseinrichtungen und gewerblichen Standorten wird bspw. empfohlen, zur Vermeidung/Verminderung der weiteren Bodenversiegelung Priorität auf die Nutzung von Brachflächen sowie eine flächensparende Bauweise zu legen. Diese Aspekte können jedoch erst bei Beginn der fachlichen Planungen für die konkreten Projekte vertieft betrachtet werden.

### Zusammenfassung

In diesem Arbeitsschritt der Strategieanalyse ging es um die Untersuchung, ob und in welchem Ausmaß die Querschnittsziele in der strategischen und inhaltlichen Ausgestaltung des EFRE OP Berücksichtigung finden. Für die beiden Querschnittsziele Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Gleichstellung von Männern und Frauen lassen sich jedoch kaum systematische und relevante Wirkungsbezüge ableiten. Angesichts der inhaltlichen und thematischen Ausrichtung des Programms wird die Förderung bis auf wenige Ausnahmen nur mit neutralen Effekten auf die horizontalen Prinzipien Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Gleichstellung von Männern und Frauen einhergehen.

Für die Diskussion, inwieweit sich das Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung in den operativen Zielstellungen der Fördermaßnahmen wiederfindet und welche konkreten Auswirkungen das Programm auf die nachhaltige Entwicklung nehmen wird, kann auf die Resultate der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zurückgegriffen werden. Danach kann insgesamt für den Einfluss des EFRE-OP auf das Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung ein positives Fazit gezogen werden. Durch die EFRE-Förderung werden in der Prioritätsachse 3 signifikante Beiträge in Richtung auf eine CO<sub>2</sub>-Reduktion und den Klimaschutz geleistet, zugleich erhöht die intendierte Steigerung der Energieeffizienz durch Kosteneinsparungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Verfolgung der spezifischen Ziele in den übrigen Prioritätsachsen dürfte überwiegend zu keinen erheblichen negativen Umweltwirkungen führen. Zielkonflikte sind dagegen in den mit baulichen Investitionen verbundenen Fördermaßnahmen zu erwarten, da es hier zu Beeinträchtigungen vornehmlich des Schutzgutes Boden kommen dürfte.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
(Teil-)Prüfung von Punkt (l) und (m)	Kapitel 11 des OP	Querschnittsziele sind - soweit plausibel möglich – in der Strategie verankert	✓



### **3.1 BEURTEILUNG DER PROGRAMMINDIKATOREN**

Die Kommission strebt in der nächsten Förderperiode für die Programme der Strukturfonds eine verstärkte Ergebnisorientierung an. Die relevanten Verordnungstexte enthalten diesbezüglich eine Reihe von Neuerungen bzw. die Rückkehr zu Verfahren, die in früheren Förderperioden angewendet wurden. In der Summe wurde die Erfolgsmessung an Hand von Programmindikatoren im Vergleich zu den Vorgängerprogrammen erheblich überarbeitet und konkretisiert, zugleich wurde die Möglichkeit einer Sanktionierung von Programmen (wieder)eingeführt („leistungsgebundene Reserve“), bei denen für Programmindikatoren festgelegte Etappenziele verfehlt werden.

In den OPs ist zunächst einmal für jede Investitionspriorität ein fixiertes Set von Outputindikatoren zu definieren, um den Fortschritt des Programms messen zu können. Für diese Indikatoren sind quantifizierte Zielwerte für das 2023 festzulegen. Daneben sollen für jedes spezifische Ziel aussagekräftige Ergebnisindikatoren festgelegt werden.<sup>64</sup> Soll und Ist-Werte für die Outputindikatoren und gegebenenfalls Änderungen bei den Werten der Ergebnisindikatoren sind in den Jahresberichten fortlaufend zu übermitteln. Ausgewählte Outputindikatoren bilden außerdem die Grundlage für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve.

Vor dem Hintergrund der erhöhten Anforderungen an die Ergebnisorientierung des EFRE-Einsatzes gewinnt eine adäquate Indikatorenauswahl erheblich an Bedeutung. Im OP sind Indikatoren zu definieren, die sowohl die Ansprüche der Kommission bzw. bestimmte Gütekriterien erfüllen, gleichzeitig aber auch mit begrenztem Aufwand zu erheben sind. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien werden die Indikatoren im Folgenden grundsätzlich dahingehend überprüft, inwiefern sie für die Begleitung, Steuerung und Erfolgsbewertung des Programms grundsätzlich geeignet sind. Dabei wird zwischen den Ergebnisindikatoren und den Outputindikatoren differenziert.

---

<sup>64</sup> In ihrem Leitfaden zu Monitoring und Evaluierung hat die Kommission mit Bezug auf den Begriff Ergebnisindikator („Results Indicators“) auf eine wichtige Änderung im Vergleich zum vorherigen Sprachgebrauch hingewiesen. Unter einem Ergebnisindikator versteht die Kommission nunmehr Ausprägungen von Variablen, die unmittelbar zur Messung von Zuständen und Fortschritten der Ziele herangezogen werden können, die mit den Investitionsprioritäten korrespondieren. Faktisch meint die Kommission somit Kontextindikatoren der sozioökonomischen Analyse. Für diese Ergebnisindikatoren wird die Ableitung von quantifizierten oder qualitativen Zielen gefordert, um über die „abstrakten“ Mittelzuweisungen hinaus Auskunft über die eigentlichen politischen Zielstellungen des Programms zu erlangen.

### 3.1.1 BEURTEILUNG DER ERGEBNISINDIKATOREN

#### „Relevanz“ und „Klarheit“ der Indikatoren

In Artikel 55 Absatz 3 Buchstabe e der A-VO wird für die Ex-Ante-Bewertung gefordert, dass sie „die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren“ beurteilt. Im Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung werden diese beiden Kriterien wie folgt umschrieben:

- Relevanz (S. 12): „Die Indikatoren sind relevant, sofern sie die Vorhaben und Ziele der Prioritätsachsen widerspiegeln.“
- Klarheit (S. 14): Die Evaluierer sollten beurteilen, ob programmspezifische Indikatoren klar benannt und eindeutig und klar verständlich definiert sind.

Die weiteren Ausführungen im Leitfaden umschreiben, teils implizit, eine Reihe von weiteren Kriterien, die unter diesen Begriffen subsumiert werden. So ist etwa auch davon die Rede, dass die Indikatoren eine hohe Stabilität aufweisen und öffentlich zugänglich sein sollten, zudem sollte die Ex-ante-Evaluierung auch ihre statistische Validierung bewerten. Im Anhang XI der A-VO, in dem für die Allgemeine Ex-Ante-Konditionalität Nr. 7 („Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren“) Anforderungen an die Erfassung und ein effizientes System der Ergebnisindikatoren festgelegt werden, werden Kriterien genannt, die mit Relevanz, Validität, Sensitivität, Verfügbarkeit der Daten und Kosten ihrer Erfassung umschrieben werden können.

#### Wissenschaftliche Kriterien: Validität, Reliabilität und Objektivität

In der wissenschaftlichen Literatur zur empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung tauchen die Begriffe Relevanz und Klarheit als Gütekriterien für Indikatoren dagegen nicht auf. Hier werden stattdessen Gütekriterien wie Validität, Reliabilität und Objektivität sowie jeweils dazugehörige Unterkriterien (z.B. Inhaltsvalidität, Stabilität, Interpretationsobjektivität) diskutiert (vgl. Häder 2010):

- Validität: Die Validität gibt die prinzipielle Eignung bzw. Gültigkeit eines Indikators für die zu untersuchende Fragestellung an. Der Indikator steht empirisch für das theoretische Konstrukt. Es wird das gemessen, was gemessen werden soll.
- Reliabilität: Die Reliabilität ist die Zuverlässigkeit eines Indikators, d. h. der Indikator liefert bei wiederholten Messungen unter gleichen Umständen die gleichen Ergebnisse.
- Objektivität: Objektivität bezeichnet die intersubjektive Nachprüfbarkeit. Die Objektivität eines Indikators ist gegeben, wenn die Messwerte unabhängig von der Person sind, die die Messung durchführt.

#### Praxisbezogene Kriteriensets: SMART und CREAM

In eher praxisbezogenen Evaluationsstudien finden sich dagegen Kriteriensets, die mit plakativen Abkürzungen wie SMART oder CREAM umschrieben werden. So hat die UN als Anspruch formuliert, dass ein guter Indikator „SMART“ (S=Specific, M=Measurable, A=Attainable, R=Relevant, T=Trackable) sein sollte, das heißt, er trifft eindeutig den angestrebten theoretischen Sachverhalt, ist messbar und für den gewünschten Arbeitskontext anwendbar, zur Lösung der anstehenden Probleme relevant und für die Beteiligten nachvoll-

ziehbar (vgl. Meyer 2004). Mit dem Kürzel CREAM werden die folgenden Anforderungen an Indikatoren benannt (vgl. Kusek, Rist (2004)):

- Clear (precise and unambiguous)
- Relevant (appropriate to the subject at hand)
- Economic (available at reasonable cost)
- Adequate (able to provide sufficient basis to assess performance)
- Monitorable (amenable to independent validation).

Grundsätzlich lassen sich in weiteren Studien noch zahlreiche andere Attribute finden (z.B. Attributable, Comparable, Verifiable, Well-Defined), die als Gütekriterien an Indikatoren gestellt werden. Zum Teil unterscheiden sich diese Kriterien aber nicht inhaltlich, sondern nur sprachlich von den schon genannten Anforderungen.

### **Kriterien und Prüffragen der Ex-ante-Bewertung**

Angesichts der aufgezeigten Vielzahl von möglichen Kriterien, anhand derer die Güte von Indikatoren beurteilt werden kann, lässt sich festhalten, dass Indikatoren a) theoretischen, b) methodischen, c) praktischen und d) politischen Anforderungen an ihre Qualität genügen müssen. Es gibt keine allgemein gültige Überprüfungsmethode oder kein vorab festgelegtes Kriterienraster für die Beurteilung von Indikatoren, welches pauschal und in jedem Fall zur Anwendung kommen muss. Stattdessen ist der Kontext zu berücksichtigen, in dem der Indikator entwickelt wurde und beurteilt werden soll. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein pragmatischer Weg gewählt, der die Kriterien Relevanz und Klarheit als Ausgangspunkt für die Bewertung nimmt, aber zugleich diese beiden Kriterien um das Kriterium Praktikabilität/Verhältnismäßigkeit ergänzt. Unter Relevanz und Klarheit werden zudem theoretische und methodische Kriterien subsumiert, die aus der wissenschaftlichen Diskussion stammen und mit den Begriffen der Validität, Reliabilität und Objektivität verbunden sind.

Den Bewertungskriterien werden daher die folgenden Fragen zugeordnet:

#### Relevanz/Validität:

- Besteht ausreichende Evidenz und ein fachlicher Konsens dahingehend, dass es zwischen dem spezifischen Ziel und dem Indikator einen engen Zusammenhang gibt („Konstruktvalidität“)?
- Ist der Indikator valide in dem Sinne, dass das Ziel möglichst vollständig abgedeckt wird („Kontentvalidität“)?
- Können Veränderungen des Indikators plausibel auch auf die Wirkungen des Einsatzes von politischen Instrumenten im Verantwortungsbereich der Bremer Landesregierung zurückgeführt werden („interne Validität“)?
- Ist mit Blick auf die gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren eine Kohärenz der Indikatoren festzustellen?

Klarheit/Verständlichkeit:

- Besitzt der Indikator eine eindeutige Bezeichnung und leicht verständliche Definition? Kann von einem einheitlichen Verständnis und einer einheitlichen Interpretation des Indikators ausgegangen werden?
- Ist der Indikator vergleichbar, d.h. können Niveau und Veränderung des Indikators in einen regionalen oder zeitlichen Kontext gestellt werden?
- Ist der Indikator objektiv, d.h. die Datenerhebung durch verschiedene Personen hat keinen Einfluss auf die Werte und Entwicklung des Indikators?
- Ist der Indikator zuverlässig, d.h. wird er nicht durch Messfehler oder andere zufällige Effekte beeinflusst? Führt unter sonst gleichen Bedingungen das Messverfahren (am gleichen Objekt) zu identischen Ergebnissen?

Praktikabilität/Verhältnismäßigkeit:

- Sind die erforderlichen Daten für den Indikator leicht zugänglich?
- Ist der Zeitaufwand für die Erhebung der geforderten Daten angemessen?
- Sind die erforderlichen Daten für den Indikator zeitnah verfügbar? Beruhen die Daten auf regelmäßigen und periodischen Erhebungen?
- Kann ausgeschlossen werden, dass es einen Indikator gibt, der mit geringerem Aufwand mindestens gleichwertige Ergebnisse liefert?

Nachdem die an die Indikatoren zu stellenden Anforderungen und Prüffragen festgelegt wurden, erfolgt die Einstufung der Indikatoren. Diese basiert auf einer 5-stufigen Likert-Skala:

- ++ → Indikator erfüllt das Kriterium vollumfänglich
- + → Indikator erfüllt das Kriterium im Wesentlichen
- o → Indikator erfüllt das Kriterium nur mit Abstrichen
- → Indikator erfüllt das Kriterium im Wesentlichen nicht
- → Indikator erfüllt das Kriterium in keinerlei Hinsicht

**Bewertung der Ergebnisindikatoren**

Für die sieben spezifischen Ziele wurde jeweils ein Ergebnisindikator ausgewählt:

- EI 1 FuE-Beschäftigte im Staatssektor
- EI 2 Anteil der FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors am BIP
- EI 3 Anteil der investierenden KMU an allen KMU
- EI 4 Gründungsintensität im Vierjahresdurchschnitt

- EI 5 CO<sub>2</sub>-Emissionen der Bereiche Verarbeitendes Gewerbe (ohne Stahlindustrie) sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und übrige Verbraucher (ohne Haushalte)
- EI 6 Anzahl der Gebiete, die integrierte Strategien zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung umsetzen
- EI 7 SGB-II-Quote (Anteil der Empfänger von Grundsicherung (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren). Anmerkung: Die Ausprägungen des Ergebnisindikators EI7 (SGB-II-Quote) werden räumlich differenziert in den beiden Stadtteilen Gröpelingen (EI 7a) und Bremerhaven-Lehe (EI 7b) erfasst, die im Rahmen der Prioritätsachse 4 gefördert werden.

Die für das OP gewählten Ergebnisindikatoren können grundsätzlich als relevant, klar und praktikabel eingeschätzt werden. Sie können überwiegend der amtlichen Statistik oder regelmäßigen Erhebungen durch anerkannte öffentliche Wirtschaftsforschungsinstitute entnommen werden. Eine Ausnahme bildet der Ergebnisindikator EI 6, der durch einfache Zählung der EFRE-Verwaltungsbehörde ermittelt wird und eher als Outputindikator eingestuft werden muss (siehe hierzu weiter unten).

Die Ergebnisindikatoren werden jährlich (mit Ausnahme des privaten FuE-Anteils, der nur alle zwei Jahre ermittelt wird) und nach bundesweit abgestimmten und bewährten Verfahren erhoben, so dass sie als sehr praktikabel eingestuft werden können. Für die Indikatoren liegen die Werte zumeist zwar nicht zeitaktuell, sondern mit einer Zeitverzögerung vor, die im Fall der CO<sub>2</sub>-Daten bis zu drei Jahre betragen kann. Allerdings gibt es nach dem Kenntnisstand der Verfasser keine vergleichbar guten sekundärstatistischen Indikatoren, die aktuellere Werte liefern. Eigene primärstatistische Erhebungen – selbst wenn diese zuverlässige Werte liefern würden – sind angesichts der Größenordnung des bremischen EFRE OP nicht als verhältnismäßig einzustufen.

Da die Daten aus der (halb-)amtlichen Sekundärstatistik entnommen werden, können die Ergebnisindikatoren als klar und leicht verständlich beurteilt werden. Die Indikatoren sind bei den erhebenden Stellen (Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Bremen, IAB, ZEW) gut dokumentiert. Die Datenquellen sind dabei öffentlich zugänglich bzw. durch Sonderauswertungen leicht verfügbar. Die Ergebnisindikatoren werden in der politischen Diskussion verwendet und sind insbesondere überregional vergleichbar.

Die gewählten Ergebnisindikatoren können auch als relevant und valide eingestuft werden. Grundsätzlich ist bei allen Indikatoren natürlich das Problem einer eingeschränkten inhaltlichen Validität gegeben, wenn man sich auf die Möglichkeiten einer Beeinflussung dieser Zielgrößen allein durch den EFRE beschränkt. Die Ergebnisindikatoren beschreiben Ziele, die zwar für das EFRE OP als „spezifisch“ einzustufen sind, gleichwohl handelt es sich auch um übergeordnete Zielsetzungen der Bremer Landespolitik. Der Beitrag des EFRE-Programms zur Entwicklung dieser politischen Ziele ist Gegenstand der Programmevaluations.<sup>65</sup> Für die Einschätzung zur Relevanz/Validität der Indikatoren wurde hier als Maßstab

---

<sup>65</sup> Das Problem einer eingeschränkten Beeinflussbarkeit der Ergebnisindikatoren durch die EFRE-Förderung ist allgemeiner Natur und letztlich nicht durch die Wahl eines Ergebnisindikators zu lösen. Bremen als „stärker entwickelte Region“ bekommt ein relativ geringes EFRE-Budget, wenn man es ins Verhältnis zu aggregierten Kontextindikatoren für verschiedene Interventionsbereiche setzt. Da allerdings das EFRE OP innerhalb der jeweiligen Investitionsprioritäten ein ex-ante themenoffenes Förderprogramm ist, würde ein Ausweis von stärker differenzierten Ergebnisindikato-

ein idealtypischer Indikator zu Grunde gelegt. Daher erhalten die Indikatoren nicht die bestmögliche Bewertung, was aber nicht ihre grundsätzliche Relevanz und Eignung in Frage stellt.

Im Einzelnen lassen sich zu den Ergebnisindikatoren die folgenden Anmerkungen treffen:

#### Ergebnisindikator EI 1: FuE-Beschäftigte im Staatssektor

- **Relevanz:** Das spezifische Ziel ist auf die Förderung der anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (außerhalb der Hochschulen) gerichtet. Der Ergebnisindikator umfasst jedoch das gesamte FuE-Personal in außeruniversitären Forschungseinrichtungen, also auch solches Personal, welches mit Grundlagenforschung befasst ist. Der Indikator ist demnach inhaltlich weiter gefasst als das spezifische Ziel. Allerdings gibt es keinen alternativen Indikator, da in der FuE-Statistik zum öffentlichen Sektor (leider) ein getrennter Ausweis der Grundlagen- und der anwendungsorientierten Forschung nicht vorgenommen wird.
- **Klarheit:** Der Indikator wird durch das Statistische Bundesamt originär zur Verfügung gestellt und ist klar und verständlich definiert. Allerdings sollte der Indikator normiert werden (etwa auf die Zahl der Erwerbsfähigen), um konjunkturelle oder demographische Einflüsse auszuschalten.
- **Verhältnismäßigkeit:** Der Indikator kann jährlich aus einer kostenlosen Fachveröffentlichung des Statistischen Bundesamts entnommen werden und steht zudem im Internet zur Verfügung.

#### Ergebnisindikator EI 2: Anteil der FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors am BIP.

- **Relevanz:** Das spezifische Ziel ist auf die Förderung von Innovationen gerichtet. Der Ergebnisindikator bezieht aber nur FuE-Ausgaben in die Betrachtung mit ein. Der Indikator ist also inhaltlich enger gefasst als das spezifische Ziel. Allerdings werden die gesamten Innovationsausgaben von den FuE-Ausgaben als Teilgröße dominiert. Zudem gibt es auf der regionalen Ebene keinen alternativen Indikator; die als deutscher Beitrag zum Community Innovation Survey der Europäischen Kommission durchgeführte Innovationserhebung, in der Innovationsausgaben erhoben werden, wird nicht nach Bundesländern differenziert ausgewiesen.
- **Klarheit:** Der Stifterverband der deutschen Wissenschaft erhebt den Indikator im Rahmen einer bundesweiten Umfrage. Der Indikator ist in der politischen Diskussion gebräuchlich und klar definiert. Durch die Normierung auf das BIP werden konjunkturelle Einflüsse und Inflationseffekte weitgehend neutralisiert.
- **Verhältnismäßigkeit:** Der Indikator kann den frei zugänglichen Veröffentlichungen des Stifterverbands der deutschen Wissenschaft leicht entnommen werden.

#### Ergebnisindikator EI 3: Anteil der investierenden KMU an allen KMU

ren (bspw. in sektoraler Hinsicht differenziert: FuE-Ausgaben der Luftfahrtindustrie oder CO<sub>2</sub>-Emissionen im Schiffbau) der Intention des EFRE zuwiderlaufen, ein mehrdimensionales, bedarfsorientiertes Förderprogramm und keine bloßes Fachprogramm zu sein. Hier sei auch auf die Diskussion in der Strategieanalyse verwiesen. Die Feststellung der „Sichtbarkeit“ der Förderung durch die Bezugnahme der Förderergebnisse zu differenzierten Kontextindikatoren wird eine Aufgabe der Evaluierung sein. Abgesehen davon, stellt sich für eine bspw. sektorale Differenzierung von Ergebnisindikatoren vielfach das Problem der Datenverfügbarkeit.

- **Relevanz:** Der Indikator bezieht sich direkt auf das spezifische Ziel (Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU), der Zusammenhang von Ziel und Indikator ist eindeutig gegeben. Vor dem Hintergrund der konkreten Zieldefinition bildet der Indikator das Ziel auch vollständig ab.<sup>66</sup> Der zeitliche Verlauf des Anteils der investierenden KMU an allen KMU ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, etwa der Konjunktur oder Veränderungen im Steuerrecht. Da der Indikator eine strukturelle Veränderung beschreibt (Anteilswert), ist er gegenüber konjunkturellen Entwicklungen tendenziell weniger anfällig.  
Der Indikator könnte stärker auf die Zielgruppe der Förderung beschränkt werden (z.B. Verarbeitendes Gewerbe und spezifische Dienstleistungsbereiche, keine Betriebe aus dem primären Sektor, Organisationen ohne Erwerbscharakter).
- **Klarheit:** Der Indikator ist klar und verständlich definiert, er hat eine eindeutige Datenquelle. Durch die standardisierte Befragungsform und -technik im IAB-Betriebspanel ist er interpersonell vergleichbar (objektiv). Das IAB-Betriebspanel ist eine deutschlandweite, repräsentative Arbeitgeberbefragung zu betrieblichen Bestimmungsgrößen der Beschäftigung (vgl. Bellmann (2014); Ellguth et al. (2014)). Durch Aufstockungstichproben sind auch regionale Auswertungen auf Ebene einzelner Bundesländer möglich. Die Daten werden jährlich jeweils für das Vorjahr erhoben und ermöglichen zeitaktuelle intertemporale Vergleiche und Vergleiche mit ausgewählten westdeutschen Großstädten. Letzteres ist Grundvoraussetzung für die Beurteilung der Zielerreichung (Niveau der westdeutschen Großstädte erreichen).
- **Verhältnismäßigkeit:** Der Indikator kann durch eine einfache Auswertung der vorliegenden Angaben aus dem IAB-Betriebspanel zusätzlich zum gegenwärtigen Veröffentlichungsprogramm gewonnen werden. Zwar können die Investitionsdaten der amtlichen Statistik (VGR der Länder) grundsätzlich auch regional differenziert ausgewertet werden, sie liegen jedoch nicht in der notwendigen Differenzierung für KMU als Zielgruppe der Förderung vor. Zudem sind sie nur mit deutlich größerer zeitlicher Verzögerung (bis zu drei Jahre) verfügbar.

#### Ergebnisindikator EI 4: Gründungsintensität im Vierjahresdurchschnitt

- **Relevanz:** Der Indikator „Gründungsintensität“ ist definiert als die Zahl der Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige. Für das Programm wurde der Vierjahresdurchschnitt der Daten gewählt. Der Indikator bezieht sich direkt auf das spezifische Ziel (Steigerung der Gründungsaktivitäten), der Zusammenhang von Ziel und Indikator ist eindeutig gegeben. Vor dem Hintergrund der konkreten Zieldefinition bildet der Indikator das Ziel auch vollständig ab.
- **Klarheit:** Der Indikator ist klar und verständlich definiert, er hat mit dem Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) des ZEW eine leicht zugängliche Datenquelle. Der Gründungsbegriff wird bei der Erhebung eindeutig definiert, es gibt eine Reihe von Publikationen zur Erläuterung der ZEW-Daten und zum Vergleich verschiedener Gründungsstatistiken (vgl. Müller et al. 2013).

<sup>66</sup> Eine allgemeine Steigerung der Investitionen könnte auch ohne einen höheren Anteil investierender KMU (ggf. sogar mit sinkendem Anteil) erfolgen, wenn die ohnehin investierenden Unternehmen ihrer Investitionen steigern.

Die Entwicklung der Gründungszahl ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, etwa der Branchenstruktur, der Konjunktur oder demografischen Entwicklung. Durch die Normierung auf die Zahl der Erwerbsfähigen werden demografische Faktoren neutralisiert und die überregionale Vergleichbarkeit hergestellt. Durch die Bildung eines gleitenden 4-Jahres-Durchschnitts wird die hohe Konjunkturreaktivität des Indikators berücksichtigt. Die Daten ermöglichen Vergleiche mit anderen Regionen grundsätzlich bis auf Kreisebene (z.B. westdeutsche Großstädte).

- **Verhältnismäßigkeit:** Der Indikator wird als Standardauswertung des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) gewonnen. Dem Panel liegt eine Kooperation mit Creditreform, der größten deutschen Kreditauskunftei, zugrunde. Das MUP ist eine wesentliche Quelle für die Gründungsstatistik in Deutschland und eine in der empirischen Gründungsforschung bewährte und breit angewendete Datengrundlage. Repräsentative Auswertungen des Gründungsgeschehens erfolgen auf verschiedenen regionalen Aggregationsebenen. Die Daten werden jährlich jeweils für das Vorjahr erhoben, auf regionaler Ebene aber nur in Vierjahresdurchschnitten ausgewiesen, um zufällige und konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Die Daten können durch das Land Bremen für einen relativ geringen Kostenbeitrag erworben werden.

Ergebnisindikator EI 5: CO<sub>2</sub>-Emissionen der Bereiche Verarbeitendes Gewerbe (ohne Stahlindustrie) sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und übrige Verbraucher (ohne Haushalte)

- **Relevanz:** Der Indikator soll die CO<sub>2</sub>-Emissionen der gewerblichen Wirtschaft beschreiben. Dazu wird eine gesonderte Berechnung auf Basis amtlicher Daten zu CO<sub>2</sub>-Emissionen vorgenommen (Ausschluss der Stahlwerke, der Abfallverbrennung und der privaten Haushalte). Nach vorliegenden Unterlagen werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Endenergieverbrauch zugrunde gelegt. Der Indikator bezieht sich direkt auf das spezifische Ziel (Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft), der Zusammenhang von Ziel und Indikator ist im Prinzip eindeutig und vollständig gegeben. Anzumerken ist jedoch, dass im Fokus der Investitionspriorität 4b bzw. des spezifischen Ziels die Förderung von gewerblichen Unternehmen steht. Der Ergebnisindikator bezieht aber sämtliche Wirtschaftszweige mit ein, also auch Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Der Indikator ist somit inhaltlich weiter gefasst als das spezifische Ziel. Zwar ist es möglich die CO<sub>2</sub>-Emissionen noch stärker nach Wirtschaftszweigen zu differenzieren, diese Daten liegen aber nur mit einer erheblichen Zeitverzögerung und nur für den Primärenergieverbrauch vor.<sup>67</sup> Positiv hervorzuheben ist, dass der Verbrauchssektor Haushalte in Bremen aus den CO<sub>2</sub>-Emissionen herausgerechnet wird.
- **Klarheit:** Der Indikator ist klar und verständlich definiert. Die Datenquelle ist – vor eigenen Berechnungsschritten – das Statistische Landesamt, die Grunddaten entstammen der amtlichen Statistik. Die Daten zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Bundesländern finden in der politischen Diskussion zunehmend Verwendung.
- **Verhältnismäßigkeit:** Die Daten werden vom Statistischen Landesamt des Landes Bremen gewonnen. Der Indikator wird nach einfachen Umrechnungen bestimmt. Die

<sup>67</sup> Die in Anbetracht der Investitionsprioritäten 4b und 4c wünschenswerte Differenzierung von Daten zu Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen nach den Sektoren „Unternehmen“ und „öffentliche Infrastruktur“ ist in der Praxis nur näherungsweise zu bewerkstelligen.



originären Erhebungsverfahren sind bewährt und fundiert, der Erhebungsaufwand ist insgesamt gering.

Ergebnisindikator EI 6: Anzahl der Gebiete, die integrierte Strategien zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung umsetzen

- Relevanz: Der Indikator gibt die Zahl der Gebiete wieder, für die integrierte Konzepte zum Klimaschutz entwickelt und umgesetzt werden sollen. Dies werden dem OP-Entwurf zufolge zwei Gebiete sein. Der Indikator ist daher eher als Outputindikator einzuordnen. Das spezifische Ziel in dieser Prioritätsachse ist die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“.<sup>68</sup> Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass

- o integrierte, auf einzelne Gebiete konzentrierte Konzepte erarbeitet werden und
- o die in diesen Konzepten entwickelten Einzelmaßnahmen finanziert werden.

Ergebnisse innerhalb dieser Prozesse sind z.B.,

- o die Beteiligung der lokalen Akteure – insbesondere der ansässigen Unternehmen – im Rahmen des integrierten Ansatzes
- o einzelne Projekte, die ohne das Gebietskonzept nicht angestoßen und umgesetzt worden wären,
- o die vollständige Umsetzung eines Konzepts einschl. aller angestrebten Maßnahmen und
- o die überdurchschnittliche Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Vergleich zum Status Quo

Aus diesen und weiteren Ergebnissen lassen sich Ergebnisindikatoren ableiten, z.B.

- o der Anteil der ansässigen Unternehmen, die sich am Klimaschutzkonzept beteiligen,
- o der Anteil der Bevölkerung, die in Gebieten mit Klimaschutzkonzepten leben,
- o der Umsetzungsgrad des Konzepts und vor allem
- o die CO<sub>2</sub>-Emissionen – etwa im Vergleich zu den durchschnittlichen Emissionen im Land oder in vergleichbaren Gebieten.

Die Erhebung von Daten und Informationen zu diesen denkbaren Indikatoren kann auf unterschiedlichen Methoden beruhen:

- o Bestimmung der Unternehmen am Standort aus dem Unternehmensregister, Zählung der Beteiligung,

---

<sup>68</sup> Das spezifische Ziel ist gegenüber dem Entwurf, der der Ex-Ante-Evaluation zunächst zugrunde lag, geändert worden. Hier wird die geänderte Fassung gemäß OP-Entwurf vom 11.4.2014 wiedergegeben.

- Definition von Meilensteinen / Umsetzungsschritten in den Konzepten und Vergleich der Umsetzung damit,
- Definition des Ausgangsniveaus auf Basis amtlicher Daten und Stichproben während / nach der Umsetzung bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>69</sup>

Die Ergebnisse sind auch in diesen Fällen von einer Reihe anderer Faktoren abhängig. Der Indikator würde aber in höherem Maße das politische Ziel der Förderung und ihre Ergebnisse widerspiegeln. In der jetzigen Form ist der Indikator nur begrenzt relevant.

- Klarheit und Verhältnismäßigkeit: Der Indikator ist in seiner derzeitigen Form klar und verständlich definiert. Die Datenquelle – eine eigene Zählung – ist verlässlich, der Erhebungsaufwand natürlich außerordentlich gering. Bei der Auswahl alternativer Ergebnisindikatoren ist die Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung zu berücksichtigen – etwa bei der Messung von gebietsbezogenen CO<sub>2</sub>-Minderungen.

#### Ergebnisindikator EI 7: SGB-II-Quote in den Stadtteilen Gröpelingen (EI 7a) und Bremerhaven-Lehe (EI 7b)

- Relevanz: Die SGB-II-Quote gibt den Anteil der Empfänger von Grundsicherung (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren wieder. Die Leistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende setzt sich zusammen aus dem Arbeitslosengeld II (ALG II) und dem Sozialgeld. ALG II erhalten erwerbsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Die im Haushalt der ALG II-Empfänger/-innen lebenden nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen (vor allem Kinder) erhalten Sozialgeld. Die Quote kann damit als ein umfassendes Maß zur Erfassung von Armut und sozialer Ausgrenzung angesehen werden. Räumlich bezogen auf die beiden benachteiligten Stadtteile ist die SGB-II-Quote somit ein valider Indikator, wenn man das wenig operational formulierte spezifische Ziel („Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“) in direktem Zusammenhang mit dem thematischen Ziel („Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“) betrachtet.
- Klarheit: Der Indikator wird durch das Statistische Landesamt Bremen auf kleinräumiger Ebene originär ermittelt. Die SGB-II-Quote wird in der allgemeinen politischen Diskussion oft verwendet und ist klar und eindeutig definiert.
- Verhältnismäßigkeit: Die Daten entstammen der amtlichen Sekundärstatistik und können daher ohne weiteren Aufwand für den EFRE verwendet werden. Das Statistische Landesamt stellt die Daten für Gröpelingen im Internet bereit, die Zugänglichkeit der Stadtteildaten für Bremerhaven-Lehe kann nicht beurteilt werden.

#### **Fazit**

Die Ergebnisindikatoren für das OP EFRE erfüllen überwiegend die Anforderungen mit Bezug auf ihre Relevanz, Klarheit und Praktikabilität. Insbesondere stellen die Ergebnisindika-

<sup>69</sup> Bei den bisherigen Modellprojekten zu gebietsorientierten integrierten Klimaschutzkonzepten wird ein umfassendes Monitoring sowohl der Ausgangssituation als auch der Effekte der Maßnahmen umgesetzt oder vorgeschlagen. Zumindest die Akteure, die direkt an den Reduktionsmaßnahmen beteiligt sind, könnten als Erhebungseinheiten herangezogen werden.

toren valide Indikatoren für die spezifischen Ziele des Programms dar. Eine Ausnahme ist der Ergebnisindikator EI 6, der in seiner jetzigen Definition nur als begrenzt relevant für das entsprechende spezifische Ziel eingestuft und eher als Outputindikator eingeordnet werden kann. Alternative Indikatoren sind im Text skizziert. Die Ergebnisindikatoren werden (mit Ausnahme von EI 6) der (halb-)amtlichen Statistik entnommen und nach fundierten und bewährten Verfahren erhoben. Sie sind somit leicht zugänglich und können als klar und leicht verständlich beurteilt werden. Die Ergebnisindikatoren sind in der allgemeinen politischen Diskussion gebräuchlich und können intertemporal und überregional verglichen werden.

Tabelle 3.1.1:  
Überblick über die Bewertung der Ergebnisindikatoren

Indikator	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
<u>Spezifisches Ziel 1:</u> „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“ <u>Ergebnisindikator EI 1:</u> FuE-Beschäftigte im Staatssektor	+	++	++
<u>Spezifisches Ziel 2:</u> „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ <u>Ergebnisindikator EI 2:</u> Anteil der FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors am BIP	+	++	++
<u>Spezifisches Ziel 3:</u> „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ <u>Ergebnisindikator EI 3:</u> Anteil der investierenden KMU an allen KMU	++	++	+
<u>Spezifisches Ziel 4:</u> „Steigerung der Gründungsaktivitäten“ <u>Ergebnisindikator EI 4:</u> Gründungsintensität (Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige)	++	++	+

Indikator	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
<u>Spezifisches Ziel 5:</u> „Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft“ <u>Ergebnisindikator EI 5:</u> CO <sub>2</sub> -Emissionen des Verarbeitenden Gewerbes (ohne Stahlindustrie und sonst. Wirtschaftszweige/ Abfallverbrennung) sowie der Verbrauchergruppe Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (ohne Haushalte)	+	++	++
<u>Spezifisches Ziel 6:</u> „Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“ <u>Ergebnisindikator EI 6:</u> Anzahl der Gebiete, die integrierte Strategien zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung umsetzen	o / -	++	++
<u>Spezifisches Ziel 7:</u> „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ <u>Ergebnisindikator EI 7:</u> SGB-II-Quote in den Stadtteilen Gröpelingen und Bremerhaven-Lehe	++	++	++

### 3.1.2 BEURTEILUNG DER OUTPUTINDIKATOREN

#### Methodische Vorbemerkungen

Im Hinblick auf die Beurteilung der Outputindikatoren müssen einige Vorbemerkungen zum Kriterienset gemacht werden. Zunächst einmal kann sich das Kriterium der Relevanz/Validität nicht mehr auf ein explizit formuliertes spezifisches Ziel beziehen, dessen Erreichungsgrad durch den Indikator gemessen werden soll. Stattdessen sind den Outputindikatoren Maßnahmen oder Einzelprojekte zugeordnet, mit denen zunächst operative Ziele verfolgt werden. Diese operativen Ziele werden jedoch im EFRE OP nicht explizit formuliert. Da mehrere Maßnahmen auf das spezifische Ziel einwirken bzw. mehrere operative Ziele dem spezifischen Ziel untergeordnet sind, ist das Kriterium der Kontentvalidität bezogen auf das spezifische Ziel für die Beurteilung der Outputindikatoren nicht angemessen. Stattdessen geht es in einem ersten Schritt darum, dass die Outputindikatoren möglichst vollständig die nicht explizit benannten operativen Ziele der Maßnahmen erfassen. In einem zweiten Schritt ist dann zu überprüfen, ob die operativen Ziele und Outputindikatoren der Maßnahmen einen engen inhaltlichen Bezug zum spezifischen Ziel und dem zugehörigen Ergebnisindikator aufweisen.<sup>70</sup>

Ein weiterer Punkt vorweg: Im Leitfaden der KOM wird argumentiert, dass der Indikator „Zahl der Projekte“ keinen Output misst, der zu Ergebnissen führen könnte, und die Ex-ante-Bewertung daher überprüfen sollte, dass diese Art von Indikator nicht für die EFRE-Programme gewählt wird. Dieser Ansicht muss aus Sicht des Ex-ante-Evaluators entschieden widersprochen werden. Tatsächlich ist die Zahl der Projekte, die mit einem bestimmten finanziellen Input gefördert werden können, der erste und wichtigste Indikator für den physischen, nicht-monetären Output einer Maßnahme.<sup>71</sup> Falls für ein Projekt noch weitere physische Merkmale – neben seiner bloßen Existenz – ableitbar sind und diese in griffige, standardisierbare und damit addierbare Einheiten ausgedrückt werden können (wie z.B. qm Fläche eines geförderten Gebäudes, Zahl der Arbeitsplätze eines Investitionsprojektes, Zahl der teilnehmenden Einrichtungen in einem Netzwerk) so ist es natürlich ratsam, diese Outputindikatoren im Monitoring ebenfalls zu erfassen. Allerdings sind diese Indikatoren ohne die Kenntnis der Zahl der geförderten Projekte oftmals nur begrenzt aussagekräftig: Es macht bspw. einen Unterschied, ob sich hinter einer bestimmten Zahl an neu geschaffener Fläche für Forschungszwecke die Förderung vieler kleiner Forschungseinrichtungen oder nur eine einzige große Forschungseinrichtung verbirgt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen die Projekte einer Maßnahme so heterogen sind, dass eine weitergehende Beschreibung durch physische Kennziffern, d.h. durch allein rein quantitative Informationen, nicht sinnvoll bzw. praktikabel ist. An dieser Stelle sollten die Grenzen des Monitorings erkannt werden.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Die Anforderung des Leitfadens der Kommission an die Ex-ante-Evaluierung ist hier zu bewerten, „ob die Outputindikatoren für die zu unterstützenden Maßnahmen relevant sind und ob der angestrebte Output zum Wandel in den Ergebnisindikatoren beitragen dürfte.“ Dies ist eine verkürzte Darstellung der Validität, die letztlich dem Umstand geschuldet ist, dass der Leitfaden nicht klar zwischen Zielen und Instrumenten unterscheidet. Indikatoren beziehen sich auf Ziele.

<sup>71</sup> Die Liste der gemeinsamen Programmindikatoren der EFRE-VO läuft in einigen Fällen genau auf diesen Indikator hinausläuft (z.B. Zahl der geförderten Zahl der Unternehmen, wenn man von dem Fall einer Mehrfachförderung von Unternehmen abstrahiert).

<sup>72</sup> Durch die öffentliche Unterstützung – vornehmlich im Bereich der Unternehmensförderung – entstehen Mitnahmeeffekte, d.h. Projekte wären auch ohne Förderung (ggf. in vermindertem Umfang, technisch weniger anspruchsvoll etc.) realisiert worden. Diese Mitnahmeeffekte variieren je nach

Weniger eine inhaltlich-materielle sondern eher administrativ-technische Anforderung an das Indikatorensystem ergibt sich aus den Bestrebungen der Europäischen Kommission, in der neuen Förderperiode die Transparenz und das Berichtswesen für die Strukturfonds zu verbessern. Dies setzt eine bessere Vergleichbarkeit und Aggregierbarkeit der Einzelprogramme voraus. Hierzu dient der in der EFRE-Verordnung festgelegte Satz an gemeinsamen Indikatoren (vgl. Artikel 6 und Anhang 1 der EFRE-VO). In diesem Arbeitsschritt wird daher auch geprüft, ob passend und möglichst vollständig gemeinsame Indikatoren als Teilmenge der Programmindikatoren ausgewählt wurden.

---

Förderinstrument und konkreter Ausgestaltung. Mitnahmeeffekte sind empirisch nur sehr schwer zu bestimmen, da sie den Vergleich der tatsächlichen Situation mit Förderung mit der hypothetischen Situation ohne Förderung erfordern. Diese so genannte kontrafaktische Analyse steht im Rahmen von Evaluierungen im Vordergrund. Die Outputindikatoren des Monitoring erfassen jeweils nur die tatsächliche Situation mit Förderung, nicht die hypothetische Situation ohne Förderung. Die Zahl der insgesamt geförderten Projekte ist somit nicht mit der Wirkung der Maßnahme gleichzusetzen.

Tabelle 3.1.2:  
Übersicht Outputindikatoren im Operationellen Programms

Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindikators						Bewertung des Outputindikators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
<b><u>SZ 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen</u></b>									
Ol.1-0a	Zahl der geförderten Projekte (PS)	1	1a		x		++	++	++
Ol.1-0b	Zahl der geförderten Projekte, davon Bau-/Infrastrukturvorhaben (PS)	1	1a		x		++	++	++
Ol.1-1	Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen (GI)	1	1a	x			+	o	o
Ol.1-2	Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten (GI) (LR)	1	1a	x		x	++	++	++
KS.1-2	Key Implementation Step: Zahl der Infrastrukturprojekte, in denen Aufträge für Planungs-, Bau- oder Gestaltungsleistungen vergeben wurden (LR)	1	1a			x	++	++	++
Ol.1-3	Zahl der Unternehmen, die mit unterstützten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (PS)	1	1a		x		++	+	+

Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindikators						Bewertung des Outputindikators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
<b>SZ 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen</b>									
Ol.1-4	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder FuE-Projekte ergänzen (GI)	1	2a	x		x	++	++	++
Ol.1-5	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI)	1	2a	x			+	o	+
Ol.1-6	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI) (LR)	1	2a	x		x	+	+	+
Ol.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	1	2a	x			++	++	++
Ol.1-7	Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (GI)	1	2a	x			++	+	+
Ol.1-8	Zahl der Akteure in den unterstützten Clusternetzwerken (PS)	1	2b				++	+	+
Ol.1-9	Zahl der unterstützten Akteure bei Wissens- und Technologietransferprojekten (PS)	1	2b				++	+	+



Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindicators						Bewertung des Outputindicators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
Ol.1-10	Zahl der durchgeführten Innovationsberatungen für Clusterakteure durch die Clustermanagements (PS)	1	2b				++	++	++
Ol.1-11	Zahl der geförderten Cluster und Netzwerke (PS)	1	2b		x		++	++	++
<b>SZ 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU</b>									
Ol.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI) (LR)	2	3a, 3b, 3c	x		X	++	++	+
Ol.Ü-4	Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten (GI)	2	3c	x			++	+	+
Ol.Ü-2	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten (GI)	2	3a, 3b	x			++	++	+
Ol.2-3	Zahl der geförderten neuen Unternehmen (GI)	2	3b	x			++	+	+
Ol.Ü-5	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse) (GI)	2	3c	x			++	++	+

Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindikators						Bewertung des Outputindikators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
Ol.Ü-3	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse) (GI)	2	3a, 3b	x			+	++	+
Ol.2-1	Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen (GI)	2	3a, 3b	x			+	++	++
Ol.2-4	Für die Ansiedlung von Unternehmen neu erschlossene und aufbereitete Fläche (netto) (PS)	2	3d		x		+	+	++
Ol.2-1-1	Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze in geförderten Unternehmen (PS)	2	3a		x		0	+	++
<b><u>SZ 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten</u></b>									
Ol.2-5	Zahl der unterstützten Neugründungen (PS)	2	4b		x		++	++	++
Ol.2-6	Zahl der unterstützten wissens- und technologieorientierten Neugründungen (PS) (LR)	2	4b		x	x	++	++	++
Ol.2-7	Zahl der beratenen Gründungsprojekte (PS)	2	4a		x		++	o	+
Ol.2-8	Zahl der durchgeführten Qualifizierungs- und Coachingveranstaltungen (PS)	2	4a, 4b		x		++	+	++

Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindicators						Bewertung des Outputindicators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
OI.2-9	Zahl der als "positiv/tragfähig" geprüften Gründungsvorhaben (PS)	2	4a		x		+	o	+
<b><u>SZ 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft</u></b>									
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	3	5a	x			++	++	+
OI.Ü-4	Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten (GI)	3	5a	x			++	+	+
OI.Ü-2	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüsse finanzielle Unterstützung erhalten (GI)	3	5a	x			++	++	+
OI.3-1	Zahl der zur betrieblichen CO <sub>2</sub> -Minderung beratenen Unternehmen (PS) (LR)	3	5a, 5b			x	+	++	+
OI.Ü-5	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse) (GI)	3	5a	x			++	++	+
OI.Ü-3	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse) (GI)	3	5a	x			+	++	+
OI.3-2	Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen (GI)	3	5a	X			++	++	+
OI.3-3	Zahl der Auszeichnungen zum Klimaschutzbetrieb	3	5b		x		++	++	++

Nr. lt. OP	Beschreibung / Merkmale des Outputindicators						Bewertung des Outputindicators		
	Outputindikator	PA	Aktion	„common indicator“	Weiterer Indikator des Programms	Indikator des Leistungsrahmen	Relevanz / Validität	Klarheit / Verständlichkeit	Praktikabilität / Verhältnismäßigkeit
Ol.3-4	Aufgedeckte CO <sub>2</sub> -Minderungspotenziale	3	5b		x		++	+	+
<b><u>SZ6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten</u></b>									
Ol.3-5	Zahl der Gebiete, für die gebietsbezogene Strategien zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung erstellt wurden (PS)	3	6a		x		++	++	++
Ol.3-6	Zahl der Projekte zur gebietsbezogenen CO <sub>2</sub> -Reduktion (PS)	3	6b		x		++	++	++
<b><u>SZ 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien</u></b>									
Ol.4-1	Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben (GI)	4	7a, 7b, 7c	x			+	+	++
Ol.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	4	7a	x			++	++	++
Ol.4-2	Zahl der durchgeführten KMU-Beratungen in benachteiligten Quartieren (PS)	4	7a		x		++	++	++



### Bewertung der Outputindikatoren

In zusammenfassender Betrachtung kann festgestellt werden, dass die für das OP gewählten Outputindikatoren als relevant, klar und praktikabel eingestuft werden können.<sup>73</sup> Diese Einschätzung gründet auf folgenden Argumenten:

- Die verwendeten Indikatoren stehen in unmittelbarem Bezug zu den Maßnahmen des Programms, sie spiegeln in physischer Sicht den Einsatz der finanziellen Mittel des Gesamtprogramms wieder. Für die Aktionen ist im Rahmen der Strategieanalyse ein wirkungslogischer Zusammenhang zum spezifischen Ziel konstatiert worden. Die Indikatoren sind daher auch relevant und valide für das jeweilige spezifische Ziel.
- Die Outputindikatoren decken die Maßnahmen vollständig ab. Alle Aktionen finden sich im Indikatorenset wieder und sind grundsätzlich durch Indikatoren abgebildet. Es kommen Indikatoren zum Einsatz, die sich auf sämtliche oder die große Mehrzahl der Projekte beziehen bzw. bei denen durch Summen- und Differenzbildung der gesamte Output und Teilbereiche der Aktionen bestimmt werden können (z.B. Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten, Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten, Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten).
- Die gemeinsamen Indikatoren des Leitfadens für Monitoring und Evaluation werden, soweit zutreffend, durch das Indikatorenset des OPs erfasst. Für die Indikatoren sind jeweils Zielwerte (2023) benannt.
- Das aufgeführte Set an Indikatoren stützt sich weitgehend auf die Zahl der jeweils unterstützten Vorhaben. Diese Größe bildet den unmittelbaren physischen Output der Förderinstrumente ab. Je nach Maßnahme werden die Vorhaben dann durch weitere Indikatoren charakterisiert (z.B. Zahl der unterstützten Akteure bei Wissens- und Technologietransferprojekten, Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze in geförderten Unternehmen, aufgedeckte CO<sub>2</sub>-Minderungspotenziale). Hierbei beschränkt sich das Indikatorenset des OP im Sinne der Klarheit und Praktikabilität auf einige wenige Indikatoren. Das Monitoring des Programms geht über die im OP aufgeführten Indikatoren hinaus und umfasst eine Reihe weiterer Indikatoren zur Abbildung der materiellen Outputs und Ergebnisse.<sup>74</sup>
- Einige, prinzipiell denkbare gemeinsame Programmindikatoren aus der Liste der EFRE-VO sollten ggf. ergänzt werden. Je nach Gestaltung der gebietsbezogenen CO<sub>2</sub>-Strategien (SZ 6) und der Ausgestaltung der Förderung von Energieberatungen (Aktion 5b bzw. SZ 6) können weitere gemeinsame Indikatoren für das Programm relevant werden (Nr. 30 bis 33). Diese könnten im Laufe der Umsetzung zusätzlich berichtet werden.

---

<sup>73</sup> Einzelne Verbesserungsvorschläge finden sich in den Empfehlungen im Abschnitt 3.2.2.

<sup>74</sup> Im Zuge der physischen Verwirklichung der geförderten Projekte treten dann weitere Effekte ein, die mit monetären oder materiellen Indikatoren beschrieben werden können. Im Rahmen der Innovationsförderung sind dies etwa bei den FuE-Projekten die Zahl der mit Produktinnovationen realisierten Umsätze und Patentanmeldungen oder bei den Beteiligungen aus dem Innovationsfonds die Überlebensdauer der Gründungen. Diese Kennziffern sind im Rahmen eines begleitenden Monitorings für die geförderten Projekte jedoch nur mit einem hohen Aufwand zu ermitteln.

## **Fazit**

Das Set an gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren ist vor allen Dingen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gut gewählt. Die Outputindikatoren decken grundsätzlich die Inhalte der Fördermaßnahmen vollständig ab und korrespondieren mit den spezifischen Zielen. Sie sind „charakteristisch“ für die Maßnahmen und ermöglichen eine erste Messung des materiellen Programmfortschritts. Die relevanten Indikatoren (common indicator) der EFRE-VO werden nahezu vollständig abgedeckt. Einzelne Vorschläge zu Verbesserungen finden sich im nachfolgenden Abschnitt 3.2.2.

### **3.1.3 ZUSAMMENFASSUNG**

In Anbetracht der Bestrebungen um eine verstärkte Ergebnisorientierung des EFRE-Einsatzes gewinnt eine adäquate Auswahl an Indikatoren für das laufende Monitoring erheblich an Bedeutung für die künftige Steuerung des Programms. Im OP sind Indikatoren zu definieren, die die Gütekriterien Relevanz und Klarheit erfüllen, wobei von der Ex-ante-Bewertung unter Relevanz und Klarheit weitere theoretische und methodische Kriterien subsumiert wurden, die aus der wissenschaftlichen Diskussion stammen und mit den Begriffen der Validität, Reliabilität und Objektivität verbunden sind. Im Sinne eines pragmatischen Ansatzes wurden die Kriterien Relevanz und Klarheit um das Kriterium Praktikabilität/Verhältnismäßigkeit ergänzt. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wurden die Indikatoren dahingehend überprüft, inwiefern sie für die Begleitung, Steuerung und Erfolgsbewertung des Programms grundsätzlich geeignet sind. Dabei wurde zwischen den Ergebnisindikatoren und den Outputindikatoren differenziert.

#### **Beurteilung der Ergebnisindikatoren**

Die Ergebnisindikatoren für das OP EFRE erfüllen überwiegend die Anforderungen mit Bezug auf ihre Relevanz, Klarheit und Praktikabilität. Insbesondere stellen die Ergebnisindikatoren valide Indikatoren für die spezifischen Ziele des Programms dar. Eine Ausnahme ist der Ergebnisindikator EI 6, der in seiner jetzigen Definition nur als begrenzt relevant für das entsprechende spezifische Ziel eingestuft und eher als Outputindikator eingeordnet werden kann. Alternative Indikatoren sind im Text skizziert. Die Ergebnisindikatoren werden (mit Ausnahme von EI 6) der (halb-)amtlichen Statistik entnommen und nach fundierten und bewährten Verfahren erhoben. Sie sind somit leicht zugänglich und können als klar und leicht verständlich beurteilt werden. Die Ergebnisindikatoren sind in der allgemeinen politischen Diskussion gebräuchlich und können intertemporal und überregional verglichen werden.

#### **Beurteilung der Outputindikatoren**

Das Set an gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren ist vor allen Dingen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gut gewählt. Die Outputindikatoren decken grundsätzlich die Inhalte der Fördermaßnahmen vollständig ab und korrespondieren mit den spezifischen Zielen. Sie sind „charakteristisch“ für die Maßnahmen und ermöglichen eine erste Messung des materiellen Programmfortschritts. Die relevanten Indikatoren (common indicator) der EFRE-VO werden nahezu vollständig abgedeckt. Einzelne Vorschläge zu Verbesserungen finden sich im nachfolgenden Abschnitt 3.2.2.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (e)	Kapitel 2 des OP	Ergebnis- und Programmindikatoren sind relevant und klar	✓

### 3.2 BEURTEILUNG DER ZIELQUANTIFIZIERUNG UND ETAPPENZIELE DES LEISTUNGSRAHMENS

In diesem Prüfschritt gilt es zu bewerten, inwieweit eine realistische Quantifizierung der Ziele sowohl für die Ergebnis- als auch die Outputindikatoren im OP erfolgt. Gemäß Artikel 6 der EFRE-VO sind für die Ergebnisindikatoren die Ausgangswerte aufgrund der neuesten verfügbaren Daten und die Ziele für das Jahr 2023 festzulegen. Diese Zielvorgaben können quantitativ oder qualitativ formuliert sein. Für gemeinsame und programmspezifische Outputindikatoren sollen für das Jahr 2023 kumulative quantifizierte Zielwerte für diese Indikatoren bestimmt werden, wobei deren Ausgangswerte anfänglich „auf Null“ gesetzt werden.

Ein im Vergleich zur Vorperiode 2007-2013 neuartiges Verfahrenselement der A-VO ist die Überführung der Zielquantifizierungen für die Outputindikatoren in einen Leistungsrahmen. Dieser sieht neben den Zielquantifizierungen für das Jahr 2023 auch die Festlegung von Etappenzielen für das Jahr 2018 vor. Für die Ex-Ante-Bewertung bedeutet dies, dass neben der Quantifizierung der kumulativen Ziele zum Ende der Strukturfondsperiode auch die Plausibilität der Zwischenziele während der Programmumsetzung zu überprüfen ist. Der folgende Abschnitt untergliedert sich wie folgt: Zunächst wird eine Beurteilung der Zielwerte für die Ergebnisindikatoren vorgenommen, anschließend werden dann die Zielwerte für die Outputindikatoren überprüft. Abschließend wird die Plausibilität des Leistungsrahmens bewertet. Grundlage für die Beurteilung der Zielquantifizierungen für die Outputindikatoren und den Leistungsrahmen ist ein in Form einer Excel-Datei geführtes „Hintergrundpapier“, welches mit Blick auf die Anforderungen zur Festlegung des Leistungsrahmens gemäß Artikel 4 der DU-VO 215/2014 unter Federführung der EFRE-VB erstellt wurde.

#### 3.2.1 BEURTEILUNG DER QUANTIFIZIERUNG FÜR DIE ERGEBNISINDIKATOREN

Für die Quantifizierung der Ergebnisindikatoren ist neben einer Wirkungsabschätzung der EFRE-Förderung selbst eine Reihe von Annahmen über die künftige Entwicklung in den nicht-geförderten Bereichen notwendig. In Bremen als eine der „stärker entwickelte Regionen“ der EFRE-Verordnung wird angesichts des verfügbaren EFRE-Mittelvolumens der Verlauf der Ergebnisindikatoren zum ganz überwiegenden Teil durch programmexogene Faktoren bestimmt. Die Festlegung von Zielwerten für die Ergebnisindikatoren ist daher weniger als konkrete Prognose für eine regionalwirtschaftliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Förderwirkungen zu verstehen. Vielmehr beschreiben und quantifizieren die Werte für die Ergebnisindikatoren übergeordnete politische Zielsetzungen. Zugleich liefern die Zielwer-



te in diesem Kontext eine Referenz für die Überprüfung der Investitionsprioritäten und Aktionen des EFRE hinsichtlich ihres Beitrags zum spezifischen Ziel.

Auch wenn sich in den Werten für die spezifische Ziele in erster Linie politische Präferenzen ausdrücken, sollten diese Werte nicht losgelöst von der tatsächlichen Entwicklung festgelegt werden und realistisch sein. Gemäß dem Leitfaden soll im Rahmen der Ex-ante-Bewertung beurteilt werden, „ob diese Ziele die erwarteten Auswirkungen der Maßnahmen sowie andere externe Entwicklungen, die sie möglicherweise beeinflussen, widerspiegeln. Die Evaluation sollte „die Plausibilität im Hinblick auf die entsprechenden Basiswerte, Erfahrungswerte aus der Vergangenheit und relevante Wirtschaftstrends beurteilen“.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des über 10-jährigen Prognosezeitraums wird die Plausibilität bzw. Realitätsnähe der Zielwerte in einem ersten Schritt durch die grafische Inspektion ihrer Verlaufswerte in den letzten Jahren und teils durch den Vergleich mit anderen Regionen vorgenommen. Soweit möglich und sinnvoll wird dann durch einfache Trendschätzungen, bei denen auf Basis der vergangenen Entwicklung die Daten mit statistischen Verfahren fortgeschrieben werden, ihre Plausibilität überprüft.

Im Folgenden werden die Ergebnisindikatoren und ihre Zielwerte tabellarisch kurz aufgeführt und dann im Einzelnen besprochen.

Tabelle 3.2.1:  
Ergebnisindikatoren mit Zielsetzungen

Nr.	Indikator	Maßeinheit	Basiswert	Zielwert	Zielformulierungen
E11	FuE-Beschäftigte im Staatssektor	VZÄ	1.950	2.200-2.400	
E12	Anteil der FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors am BIP	Prozent	0,99	1-1,3	
E13	Anteil der investierenden KMU an allen KMU	Prozent	50	50-55	"Stabilisieren" - "auf das Niveau Westdeutscher Großstädte angleichen".
E14	Gründungsintensität im Vierjahresdurchschnitt	Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige	42,69	43-47	"Stabilisieren" - "Niveau 2001-2004 wieder erreichen"
E15	CO <sub>2</sub> -Emissionen der Bereiche Verarbeitendes Gewerbe (ohne Stahlindustrie) sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und übrige Verbraucher (ohne Haushalte)	1.000 t CO <sub>2</sub>	3.081	1.900 - 2.500	"CO <sub>2</sub> -Emission ... um 20 bis 40% im Vergleich zu 1990 reduzieren"; „KEP-Ziel - 40%“-„EU2020-Ziel - 20%"
E16	Anzahl der Gebiete, die integrierte Strategien zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung umsetzen	Gebiete	1	3	„zwei weitere Gebiete“
E17a	SGB-II-Quote Stadtteil Gröpelingen (Anteil der Empfänger von Grundsicherung (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren)	Prozent	32,1	dauerhaft unter 30% halten	

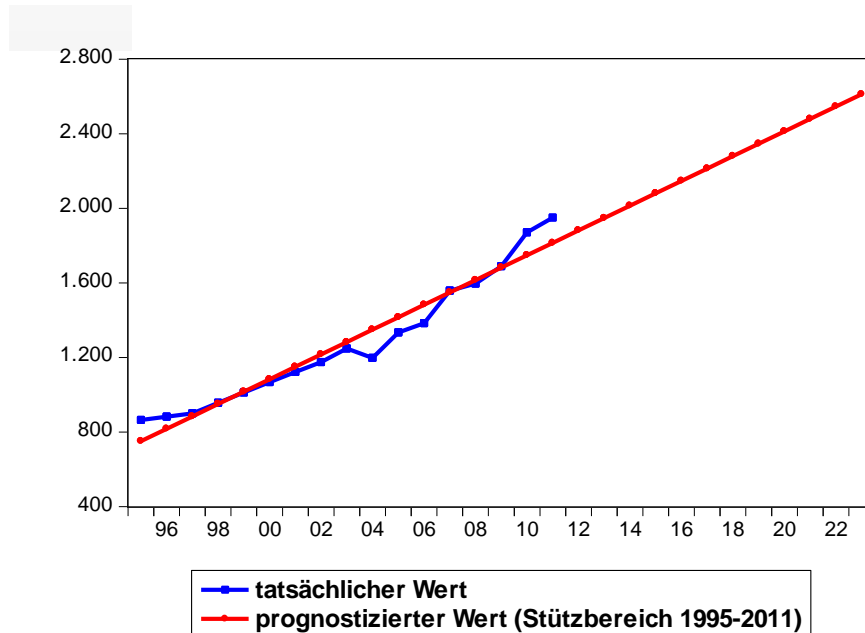
E17b	SGB-II-Quote Stadtteil Bremerhaven-Lehe (Anteil der Empfänger von Grundsicherung (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren)	Prozent	32,2	dauerhaft unter 30% halten	
------	---	---------	------	----------------------------	--

Quelle: SWAH, Berechnungen der GEFRA.

### Spezifisches Ziel 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug

Abbildung 3.2.1 zeigt die Entwicklung des Ergebnisindikators EI1, FuE-Beschäftigte im Staatssektor, für den Zeitraum 1995-2011 (der Staatssektor umfasst hier öffentliche und öffentlich geförderte Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Technik außerhalb der Hochschulen, private Organisationen ohne Erwerbszweck sind eingeschlossen). Ersichtlich ist, dass das FuE-Personal in öffentlichen außeruniversitären Forschungseinrichtungen einem aufwärts gerichteten Trend folgt. Im EFRE OP wird für den Ergebnisindikator als Zielstellung angegeben, dass dieser ausgehend von einem Wert von 1.950 VZÄ (2011) auf einen Wert im Jahr 2023 von 2.200-2.400 steigen soll. Das Ziel des Landes ist es somit den positiven Trend der letzten Jahre zu verstetigen.

Abbildung 3.2.1:  
Prognose des FuE-Personals im Staatssektor in Bremen für 2023 mit Stützbereich 1995-2011, in VZÄ



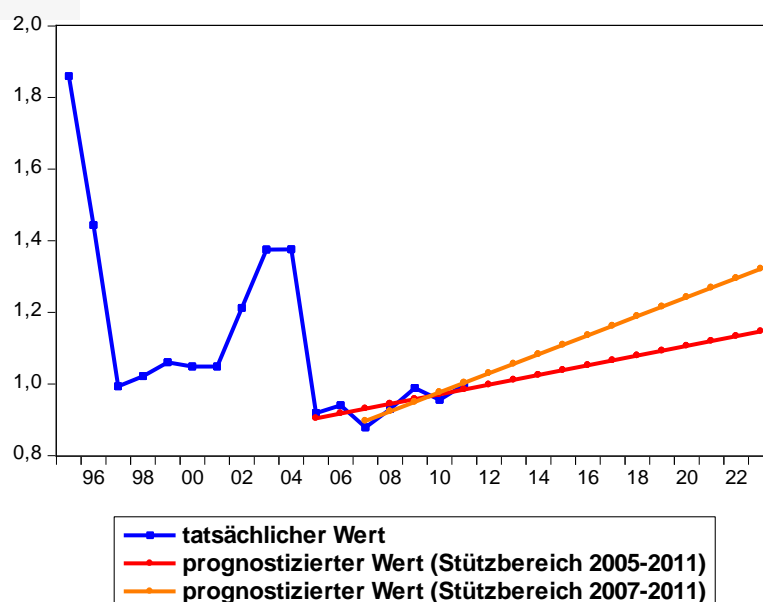
Ob der angegebene Zielkorridor hierbei realistisch ist, wurde mit Hilfe einer einfachen Trendexploration ermittelt. Hierzu wurde eine Regressionsgerade mit dem Stützbereich 1995 bis

2011 geschätzt. Anschließend wurde mit der so ermittelten durchschnittlichen jährlichen Zunahme der Prognosewert für das Jahr 2023 ermittelt. Es ergibt sich ein Wert von 2.612. Unter der Annahme, dass die Zunahme des FuE-Personals in den öffentlichen außeruniversitären Forschungseinrichtungen auch in den nächsten Jahren sowohl durch den Einsatz des EFRE als auch ergänzender landes- und bundespolitischer Instrumente weiter unterstützt werden wird, kann das Intervall für den politisch gewünschten Zielwert von 2.200-2.400 im Jahr 2023 als realistisch eingestuft werden. Angesichts von „Sättigungseffekten“ und der bereits gegenwärtig im überregionalen Vergleich guten Ausstattung mit FuE-Personal ist der unter der Trendprognose liegende Zielwert plausibel.

### Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen

In Abbildung 3.2.2 wird der Ergebnisindikator EI 2, Anteil der privaten FuE-Ausgaben am BIP, dargestellt. Für diesen Ergebnisindikator wird im EFRE OP ein quantifizierter Zielwert im Jahr 2023 im Bereich von 1,0 bis 1,3% festgelegt. Der Ausgangswert liegt im Jahr 2011 bei 0,99%. Der Verlauf des Ergebnisindikators ist stark schwankend. Im längerfristigen Vergleich zeigt sich ein Rückgang der (relativen) FuE-Ausgaben der Unternehmen in Bremen. Zu Anfang des Jahrtausends gibt es einen Anstieg, auf den jedoch ein plötzlicher Einbruch folgt. Ab dem Jahr 2005 (0,92%) kann wieder eine leichte Zunahme des Anteilswertes beobachtet werden.

Abbildung 3.2.2:  
Prognose der FuE-Ausgaben in der Wirtschaft in % des BIP  
in Bremen für 2023 mit Stützbereichen 2005-2011 bzw. 2007-2011, in %



Für die Beurteilung, ob im Jahr 2023 das Intervall von 1,0 bis 1,3% als realistisch eingestuft werden kann, wurde die trendhafte Entwicklung in zwei verschiedenen Stützzeiträumen der jüngeren Vergangenheit fortgeschrieben:

- Zum ersten wurde für den Stützzeitraum 2005 bis 2011 der Trend ermittelt und fortgeschrieben. Im Ergebnis würde sich im Jahr 2023 ein Zielwert von 1,15% einstellen.
- Zum zweiten wurde der für Bremen etwas günstigere Verlauf seit 2007 für die Trendregression zugrunde gelegt. Mit der geschätzten durchschnittlichen jährlichen Zunahme führen die Berechnungen zu einem Zielwert von 1,32%.

Insgesamt erscheinen somit die Zielwerte für den Ergebnisindikator Anteil der privaten FuE-Ausgaben am BIP zumindest mit Blick auf die erfreuliche Entwicklung in den letzten Jahren nicht als zu ambitioniert. Allerdings haben sowohl der Bund als auch das Land Bremen durch diverse Förderprogramme schon große Förderanstrengungen zur Steigerung der unternehmerischen FuE-Tätigkeit und zur Hebung von unerschlossenen Potenzialen unternommen. Diese Förderanstrengungen – auch außerhalb des EFRE – dürften die positive Entwicklung mitbeeinflusst haben.

### **Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU**

Als Ergebnisindikator für das spezifische Ziel dient der Anteil der investierenden KMU an allen KMU. Der Basiswert beträgt 50% für das Jahr 2011, d.h. jedes zweite KMU hat im Jahr 2011 betriebliche Investitionen getätigt.

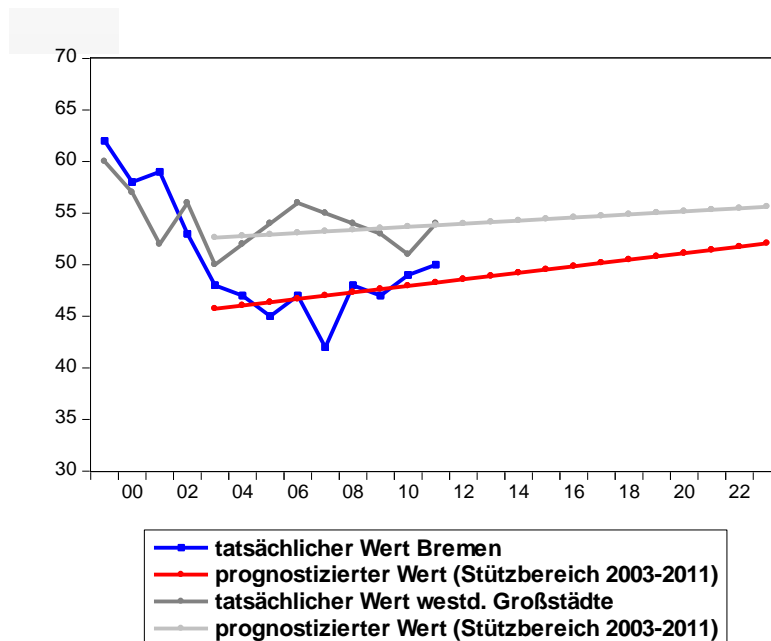
Der Durchschnitt dieses Anteils für die westdeutschen Großstädte betrug in diesem Jahr 54%, war also 4 Prozentpunkte oder 8% höher. Auch in den Vorjahren war der Anteil investierender KMU in Bremen durchweg niedriger als in den Vergleichsstädten (im Durchschnitt etwa 6 Prozentpunkte). Es besteht demnach eine langfristige Lücke in der Investitionstätigkeit von KMU in Bremen. Als zentrale Ursache für die ökonomischen Probleme des Landes wurden wirtschaftsstrukturelle Defizite identifiziert. Um diese Defizite auszugleichen, ist ein Investitionsniveau nötig, das mindestens den Vergleichsregionen entspricht. Das verbal formulierte Ziel, den „Anteil der investierenden KMU an allen KMU im Land Bremen auf das durchschnittliche Niveau der westdeutschen Großstädte“ (OP, 41) zu steigern, erscheint daher sehr plausibel.

Dieses Ziel wird im OP-Entwurf noch weiter numerisch quantifiziert. Als Zielwert wird ein Anteil investierender KMU von 50% bis 55% benannt. Dies entspricht der Spanne, innerhalb der der durchschnittliche Anteil investierender KMU in westdeutschen Großstädten in den zehn Jahren gelegen hat. Diese Quantifizierung setzt die verbale Zielsetzung um und erscheint vom Grundsatz her schlüssig.

Im langfristigen Trend ist der Anteil der investierenden KMU auch in den Vergleichsregionen leicht rückläufig. Seit dem Jahr 2003 ist jedoch in Bremen wie im Städtedurchschnitt eine Trendumkehr erkennbar. Geht man von einer Fortschreibung der Entwicklung seit diesem Jahr aus, so würden die Anteile im Jahr 2023 bei 52% (Bremen) bzw. 56% (westdeutsche Großstädte) liegen. Das quantifizierte Ziel erscheint damit durchaus als realistisch. Allerdings ist die hohe Konjunkturreaktivität des Indikators zu berücksichtigen. Zudem entstammt der Indikator aus einer Befragung und unterliegt einem Stichprobenfehler. Dies sollte bei der

Interpretation der künftigen Entwicklung unbedingt berücksichtigt werden. Eine Alternative wäre, die eigentliche Zielsetzung („Angleichung an das Niveau der westdeutschen Städte“) direkt als Zielwert aufzunehmen und dann jeweils einen Vergleich mit dem aktuellen Wert vorzunehmen.

Abbildung 3.2.3:  
**Prognose des Anteils investierender KMU  
 in Bremen für 2023 mit Stützbereichen 2003-2011, in %**



#### Spezifisches Ziel 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten

Für das spezifische Ziel wurde die Gründungsintensität im Vierjahresdurchschnitt als Ergebnisindikator ausgewählt. Der Basiswert beträgt 42,7 Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige für den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012. In den anderen Stadtstaaten betrug der entsprechende Wert 55,3 (Hamburg) und 50,2 (Berlin) – liegt also deutlich über dem Niveau von Bremen.<sup>75</sup> In Hamburg werden jedes Jahr 13 Unternehmen je 10.000 erwerbsfähige Einwohner mehr gegründet als in Bremen, in Berlin 8 Unternehmen je 10.000 Erwerbsfähige. Damit verstärkt sich kontinuierlich ein langfristiges Defizit bei jungen, tendenziell innovativen und wachstumsstarken Unternehmen.

<sup>75</sup> In Deutschland insgesamt wurden in dem genannten Zeitraum 36,6 Gründungen pro 10.000 Erwerbsfähige vorgenommen. Da Gründungen deutlich überdurchschnittlich in großen Städten vorgenommen werden, ist der Vergleich mit der gesamten Bundesrepublik wenig aussagefähig. Sinnvoll wäre auch für diesen Indikator ein Vergleich mit westdeutschen Großstädten.

Vor diesem Hintergrund wird als Zielsetzung die „Steigerung der Gründungsaktivitäten und die Stabilisierung auf dem Niveau des Vierjahresdurchschnitt 2001 bis 2004“ formuliert. In den genannten Jahren sind durchschnittlich 47,1 Unternehmen je 10.000 Erwerbsfähige gegründet worden. Die Gründungszahlen lagen damit um 10% höher als am aktuellen Rand.<sup>76</sup>

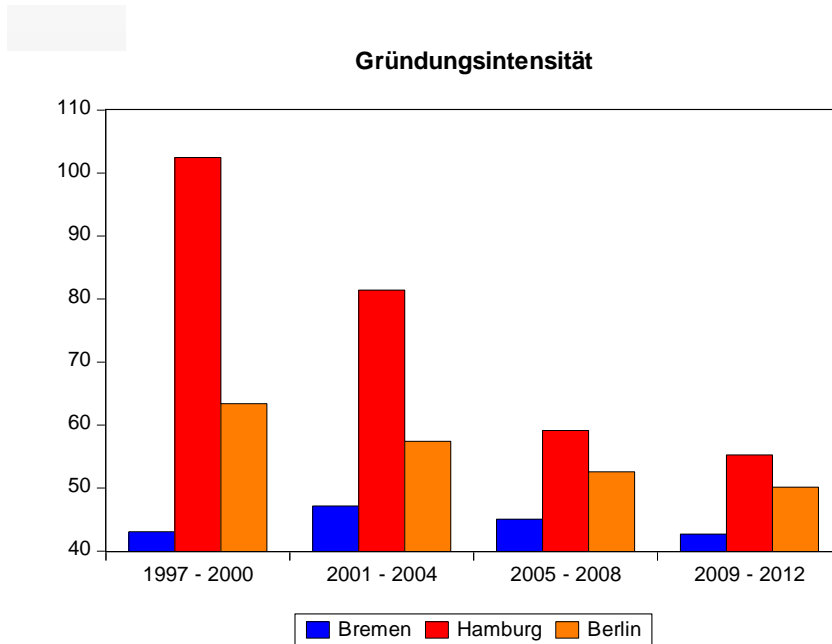
Der Zielwert ist numerisch mit einer Spanne von 43 bis 47 Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige quantifiziert. Diese Spanne liegt mit ihrem oberen Wert auf dem Niveau der Jahre 2001 bis 2004. Der Zielwert ist gleichbedeutend mit einem Wachstum der Gründungszahlen von 1% bis 10% gegenüber dem Status Quo.

Bezogen auf den Planungszeitraum bis 2023 ist dies ein relativ geringes angestrebtes Wachstum der Gründungen. Allerdings ist das Gründungsgeschehen in Deutschland und in den meisten Vergleichsregionen schon seit langem durch rückläufige Tendenzen geprägt. Wenn dieser strukturell bedingte Trend anhält, kann durch eine Stabilisierung des Niveaus oder durch ein leichtes Wachstum die Lücke bei Unternehmensneugründungen deutlich reduziert werden. Die Quantifizierung erscheint daher als politisches Ziel nachvollziehbar und hinreichend herausfordernd. Eine Alternative zu der Quantifizierung wäre die direkte Orientierung an Vergleichsregionen (möglichst westdeutsche Großstädte). Dabei wäre eine Reduktion der Lücke anzustreben und ein Reduktionsziel zu formulieren.

---

<sup>76</sup> Auch in den Vergleichsregionen lagen in diesen Jahren die Vergleichszahlen deutlich höher: Hamburg: 81,4 (+47% gegenüber 2009-2012), Berlin: 57,4 (+14%). Die genannten Jahre waren durch eine umfassende Förderung von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit geprägt. Diese wurde in den Jahren ab 2005 deutlich reduziert.

Abbildung 3.2.4:  
**Gründungsintensität in Bremen, Hamburg und Berlin  
 in Vierjahreszeiträumen 1997-2011**



### Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft

Für das spezifische Ziel kommt der Ergebnisindikator CO<sub>2</sub>-Emissionen der Bereiche Verarbeitendes Gewerbe (ohne Stahlindustrie) sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und übrige Verbraucher (ohne Haushalte) zum Einsatz. Als quantifizierte Zielsetzung werden hier die Zielwerte der entsprechenden politischen Ziele auf regionaler und europäischer Ebene übernommen. Sowohl die europäischen Strukturfonds als auch die regionale Politik sind diesen Zielen grundsätzlich verpflichtet. Es ist daher folgerichtig, die Zielsetzungen – bezogen auf die spezifische Zielgruppe – auch für das spezifische Ziel anzuwenden. Die Europa 2020-Strategie strebt eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20% bis 2020 an, das Klima- und Energieprogramm 2020 (KEP 2020) des Landes Bremens eine Reduktion um 40% – jeweils gegenüber dem Jahr 1990.

Grundsätzlich beziehen sich die politischen Zielsetzungen auf die gesamte Gesellschaft bzw. auf alle CO<sub>2</sub>-Verbrauchsgruppen zusammen. Die allgemeinen Ziele können also auch erreicht werden, wenn einzelne Sektoren oder Verbrauchsgruppen höhere, andere niedrigere Minderungen erreichen. Die Ziele sind aber nicht entsprechend differenziert worden, sie gelten daher für alle Bereiche in gleicher Form.

Zielgruppe der Investitionspriorität ist die gewerbliche Wirtschaft. Entsprechend wird der Basiswert für das Verarbeitende Gewerbe (ohne Stahlindustrie und Abfallverbrennung) und den Sektor „Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, übrige Verbraucher“, der um die Haushalte korrigiert wurde, bestimmt. Die Ausschlüsse entsprechen der Abgrenzung der

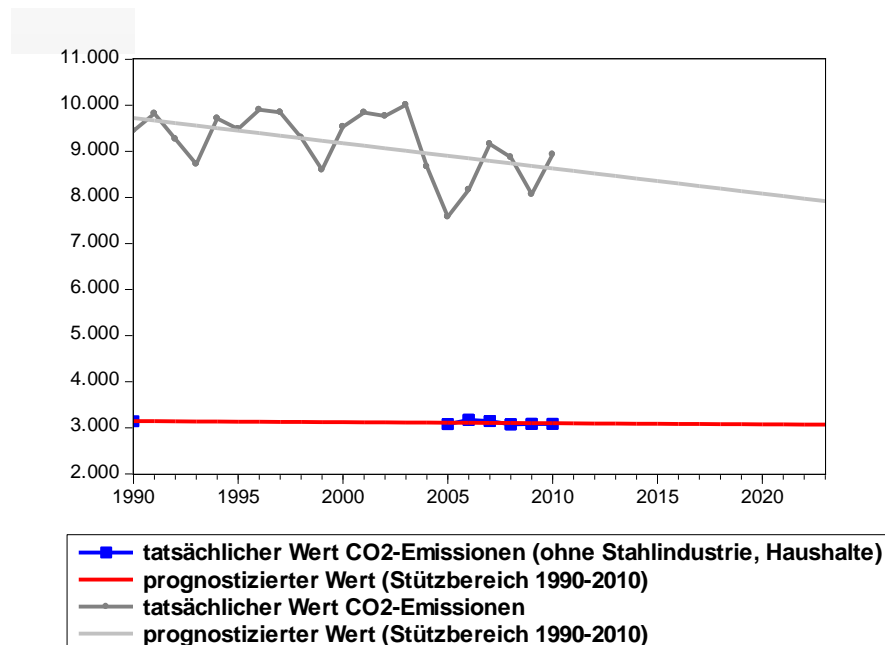
Zielgruppe (Haushalte) oder entsprechen dem Vorgehen des KEP 2020 (Stahlwerke, Abfallverbrennung). Der Basiswert ist daher mit 3,081 Mio. t pro Jahr problemadäquat definiert.

Der Korridor für den Zielwert ergibt sich aus den Reduktionszielen von 20% (gut 2,5 Mio t) bzw. 40% (knapp 1,9 Mio. t) gegenüber dem Ausgangswert für 1990 (etwas über 3,1 Mio. t) In den letzten Jahren (zwischen 2005 und 2010) lagen die CO<sub>2</sub>-Emissionen leicht schwankend bei etwa 3,1 Mio. t pro Jahr. Ein deutlicher Minderungstrend ist dabei nicht abzuleiten.

Bei Fortschreibung des schwach ausgeprägten Trends würden sich – je nach Stützzeitraum – Prognosewerte um die 3,0 Mio. t pro Jahr ergeben. Geht man von zusätzlichen erfolgreichen klimapolitischen Interventionen in den nächsten Jahren aus, so erscheint ein Zielwert von 2,7 Mio. t pro Jahr bis 2,9 Mio. t pro Jahr nicht unrealistisch. Zu beachten ist dabei die hohe konjunkturelle Abhängigkeit der Emissionen.

Eine vollständige Zielerreichung bis 2020 erscheint vor diesem Hintergrund aber sehr schwierig. Dies wird durch die Abbildung 3.2.5 bestätigt in der die trendhafte Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen seit 1990 abgebildet ist.

Abbildung 3.2.5:  
**Prognose der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Bremen  
für 2023 mit Stützbereich 1990-2010**



### Spezifisches Ziel 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten



Als Ergebnisindikator für das spezifische Ziel wird die Anzahl der Gebiete, die integrierte Strategien zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung umsetzen, herangezogen.<sup>77</sup> Die Eignung des Indikators wurde in Abschnitt 3.1.1 thematisiert.

Derzeit wird bereits in einem Stadtgebiet ein integriertes Konzept zum Klimaschutz umgesetzt. Quantifiziertes Ziel des Operationellen Programmes ist es, zwei weitere Konzepte zu erstellen und umzusetzen. Die entsprechenden Gebiete sind im Programm bereits benannt. Der Zielwert (3 Konzepte) ergibt sich direkt aus dieser Zielsetzung.

Es bestehen derzeit noch keine ausreichenden Erfahrungen, um diese Zielwerte – etwa hinsichtlich der notwendigen Zeiträume oder finanziellen Ausstattung – zu prüfen. Im Vergleich etwa mit Modellprojekten im Bereich integrierter lokaler Ansätze für Gewerbegebiete oder mit integrierten Ansätzen im Bereich der Stadtentwicklung erscheint die Quantifizierung plausibel.

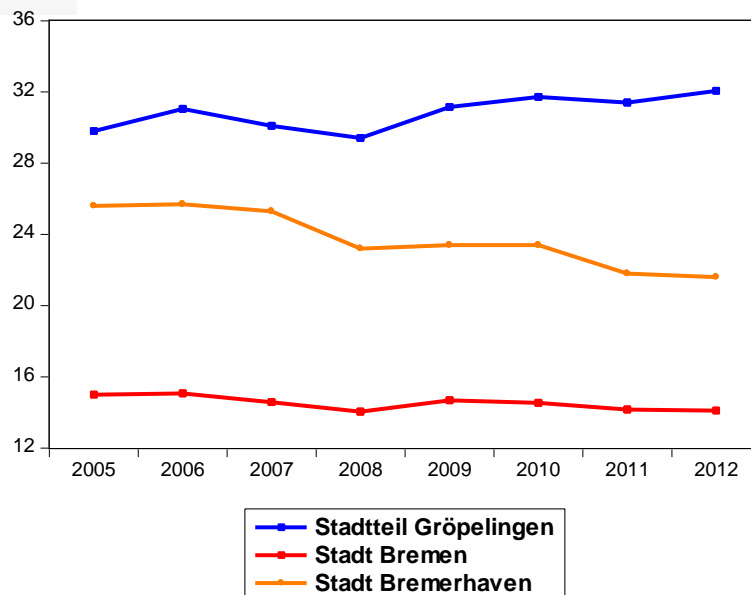
#### **Spezifisches Ziel 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien**

Der Ergebnisindikator für das spezifische Ziel ist die SGB-II-Quote in den beiden ausgewählten benachteiligten Stadtteilen. Als Zielwert für Gröpelingen und Bremerhaven-Lehe wird jeweils ein Wert von unter 30% angestrebt. Gegenwärtig liegt die SGB-II-Quote in den beiden Stadtteilen bei 32,1% bzw. 32,2% und damit deutlich über dem Landesdurchschnitt. In Abbildung 3.2.6 wird der Ergebnisindikator EI 7 im Zeitraum 2005 bis 2012 für Gröpelingen, Bremen und Bremerhaven dargestellt (für Bremerhaven-Lehe ist leider keine Zeitreihe verfügbar). Die Abbildung veranschaulicht, dass in Gröpelingen tendenziell die SGB-II-Quote in den letzten Jahren angestiegen ist (um 2,3 Prozentpunkte), während sie in Bremen leicht (um 0,9 Prozentpunkte) und in Bremerhaven (um 4,0 Prozentpunkte) etwas stärker abgenommen hat. Die Zielsetzung einer rückläufigen SGB-II-Quote in den benachteiligten Stadtteilen erfordert somit eine Trendumkehr und ist als durchaus ambitioniert einzustufen. Gleichwohl sind die Zielwerte und die angestrebte Reduktion um gut 2 Prozentpunkte mit Blick auf die gesamtstädtische Entwicklung in Bremen und Bremerhaven und das bereits erreichte hohe Niveau (fast ein Drittel der Bevölkerung unter 65 Jahren) nicht unrealistisch.

---

<sup>77</sup> Das spezifische Ziel ist gegenüber dem Entwurf, der der Ex-Ante-Evaluation zunächst zugrunde lag, geändert worden. Hier wird die geänderte Fassung gemäß OP-Entwurf vom 11.4.2014 wiedergegeben.

Abbildung 3.2.6:  
**SGB II-Quoten in Gröpelingen, Bremen und Bremerhaven 2005-2012**



### Fazit

In den Werten für die spezifischen Ziele drücken sich in erster Linie politische Präferenzen aus. Trotzdem sollten diese Werte nicht losgelöst von der tatsächlichen Entwicklung festgelegt werden und es sollte prinzipiell möglich sein, dass die indikativen Zielwerte im Jahr 2023 erreicht werden. Die Plausibilität bzw. Realitätsnähe der Zielwerte für die Ergebnisindikatoren wurde durch die grafische Visualisierung (z.B. Zeitreihenplots) der Daten und teils durch den Vergleich mit anderen Regionen überprüft. Soweit möglich und sinnvoll wurden einfache Trendschätzungen vorgenommen, bei denen auf Basis der vergangenen Entwicklung die Daten mit statistischen Verfahren fortgeschrieben werden. Die Zielwerte bzw. Intervallbereiche für die Zielwerte der Ergebnisindikatoren erscheinen insgesamt plausibel. Allerdings lässt die trendhafte Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, d.h. der Verlauf des Ergebnisindikators EI5, die Erreichung der klimapolitischen Ziele der Bremer Landespolitik wenig wahrscheinlich erscheinen. Wenn die übergeordneten landespolitischen Ziele als ambitionierte Zielsetzung auch für das EFRE-Programm erhalten bleiben soll, könnte ein entsprechender Hinweis – etwa mit Bezug auf die Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluation – in das OP aufgenommen werden. Der Entwicklungsverlauf des Indikators in der letzten Dekade lässt die Erreichung der landespolitischen Minderungsziele jedenfalls nicht realistisch erscheinen.

### 3.2.2 BEURTEILUNG DER QUANTIFIZIERUNG FÜR DIE OUTPUTINDIKATOREN

Im Allgemeinen erfolgt die Festlegung von Zielwerten für Outputindikatoren durch die einfache Division des zur Verfügung stehenden Mittelvolumens mit Effizienzindikatoren, die auf Basis von Erfahrungswerten (z.B. aus früheren Förderperioden, anderen Förderprogrammen) berechnet werden. Als Input für die Beurteilung der Zielquantifizierung für die Outputindikatoren ist daher die Kenntnis sowohl der finanziellen Gewichtung der Maßnahmen als auch der zugehörigen Effizienzindikatoren notwendig. Für diesen Arbeitsschritt (und auch der darauf aufbauenden Prüfung des Leistungsrahmens) wurde den Gutachtern von Seiten der Verwaltungsbehörde ein „Hintergrundpapier“ in Form einer Excel-Datei zur Verfügung gestellt, von welchen Annahmen bei der OP-Erstellung für die maßnahmenspezifischen Zielquantifizierungen ausgegangen wurde. Diese Datei, die mehrere Tabellen mit Indikatoren, Zielwerten und Herleitungen umfasst, bildet die Grundlage für die weiteren Ausführungen (sie wird im Folgenden als „Hintergrundpapier“ bezeichnet).

Die Quantifizierungen der Zielwerte beruhen in aller Regel auf Durchschnittswerten (durchschnittliche Projektvolumen) aus der vergangenen Förderperiode oder auf Annahmen zu solchen Durchschnittsvolumina (Methode der Einheitskosten). Die Durchschnittswerte sind durch die zuständigen Fachreferate gebildet worden. Sie sind in den vorliegenden Unterlagen im Allgemeinen nicht explizit hergeleitet. Im Rahmen der Ex-Ante-Evaluation können diese Durchschnittswerte (Einheitskosten, durchschnittliche Projektvolumina, etc.) nicht weiter überprüft werden.

Für die Finanzinstrumente ist ein gesondertes, relativ umfangreiches Monitoring vorgesehen. Die Aktionen, die über Finanzinstrumente umgesetzt werden, werden daher über weitere, hier nicht aufgeführte Indikatoren beobachtet.

#### **Spezifisches Ziel 1: Steigerung der Ful-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug**

Das spezifische Ziel 1 wird durch die Aktion 1a unterstützt. Das geplante Investitionsvolumen der Aktion beläuft sich (bei einem unterstellten EFRE-Fördersatz von 50%) auf 40 Mio. €

##### Outputindikatoren für die Aktion 1a

Für die Aktion 1a kommen fünf Outputindikatoren zum Einsatz. Mit der Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen sowie der Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten, kommen die für die Aktion relevanten gemeinsamen Outputindikatoren der EFRE-VO zum Einsatz.

Die Zahl der Unternehmen, die mit unterstützten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten, wird trotz der begrifflichen Nähe zu einem gemeinsamen Outputindikator der EFRE-VO (dort: Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten) explizit als programmspezifischer Indikator geführt. Hierfür wird geltend gemacht, dass der gemeinsame Outputindikator sich auf die Zahl von Unternehmen in geförderten Kooperationsprojekten bezieht. In Abgrenzung hierzu geht es bei dem programmspezifischen Indikator um die Zahl der Unternehmen, die generell – durch konkrete Forschungsaufträge unterlegt – mit den geförderten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten, auch unabhängig vom EFRE-

Kontext. Dabei wird noch nach dem Standort der Unternehmen (Unternehmensstandort in Bremen und außerhalb Bremens) differenziert.

Als weitere programmspezifische Outputindikatoren kommen die Zahl der geförderten Projekte und die Zahl der geförderten Projekte, davon Bau-/Infrastrukturvorhaben zum Einsatz. Die Zielwerte für diese beiden Indikatoren, 7 Projekte insgesamt, davon 4 Bauprojekte, wurden aus einem Investitionsplan für das geplante EFRE-Mittelvolumen abgeleitet, der in Abstimmung der zuständigen Fachressorts entwickelt wurde und in dem die Projekte und Einrichtungen bereits konkret festgelegt wurden. Mit Bezug auf die anderen drei Indikatoren wurden für die in dem Investitionsplan vorgesehenen 7 Einzelprojekte die entsprechenden Zielwerte in jenen Einrichtungen direkt abgefragt, die mit den EFRE-Mitteln unterstützt werden sollen. Diese Institute werden in dem Hintergrunddokument namentlich aufgeführt. Für jede Einrichtung werden die Zielwerte, die diese auf Basis ihrer Erfahrungswerte gemeldet haben, einzeln aufgeführt und anschließend summiert. Die Herleitung der Zielwerte ist transparent und nachvollziehbar, allerdings ist der Investitionsplan selbst dem Gutachter nicht bekannt.

Die Bestimmung der Beschäftigungszunahme, d.h. der neuen Wissenschaftler, basiert auf Einzelmeldungen der unterstützten Einrichtungen. Die Zahl der Wissenschaftler, die künftig in den verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten, ergibt sich aus der Anzahl der bisher schon in den Einrichtungen tätigen Wissenschaftler plus der neuen Wissenschaftler. Dies impliziert, dass ansonsten keine neuen Wissenschaftler außerhalb des EFRE-Zusammenhangs in den Einrichtungen arbeiten werden. Insgesamt wird sich danach die Zahl der Wissenschaftler (Vollzeitäquivalente) von dem Ausgangswert 247 um 163 auf 410 Wissenschaftler erhöhen, was einem Wachstum von 67% entspricht. Für die 7 Einzelprojekte ergeben sich Spannbreiten der Beschäftigungszunahmen von 40 bis 200%.

Auch die Zahl der Unternehmen, deren Zusammenarbeit mit den unterstützten Forschungseinrichtungen in Form von Forschungsaufträgen erfolgt, beruht auf Erfahrungswerten der Vergangenheit. Die Einrichtungen melden als Ausgangswert insgesamt 251 Unternehmen. Dieser Wert wird sich um 128 (plus 51%) auf 379 Unternehmen steigern.

Im Hintergrundpapier wird ausgeführt, dass die gemeldeten Erfahrungswerte der Forschungsinstitutionen vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse eines externen Gutachtens beurteilt wurden.<sup>78</sup> Als Voraussetzung für das Erreichen der Zielwerte wird die Fortschreibung des Niveaus der Finanzierung von Forschungsprogrammen bzw. der Förderung erneuerbarer Energien (Bereiche Windenergie, Weltraumforschung) genannt. Eine weitere Voraussetzung wird in der Verfügbarkeit von Fachkräften für die unterstützten Einrichtungen gesehen.

Die Plausibilität der Zielwerte kann durch die Ex-ante-Evaluation wegen fehlender Informationen zu den Einzelprojekten, dem Investitionsplan und zur genauen methodischen Vorgehensweise (Rechenweg, Inputgrößen, Annahmen) zur Generierung der Einzelmeldungen nicht näher beurteilt werden.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Prognos (2009), Effekte aus Kooperationen bremischer FuE-Einrichtungen. Instituts- und Unternehmensbefragung, Bremen.

<sup>79</sup> So ist bspw. unklar, ob sich die Angaben allgemein auf den Beschäftigungszuwachs in den unterstützten Einrichtungen beziehen oder ob hiermit die durch spezifische Forschungsaufträge von Unternehmen erzielten Zuwächse gemeint sind.

Anzumerken ist, dass durch die Förderung infrastruktureller Vorhaben, d.h. Baumaßnahmen, Ausstattung von Laboren und die Anschaffung von Geräten, nur die Voraussetzungen für die Durchführung von Forschungsprojekten geschaffen werden. Aus der erfolgreichen Akquise von Drittmittelprojekten können dann auch – über die öffentliche Grundfinanzierung hinaus – neue Arbeitsplätze für Wissenschaftler geschaffen werden. Die Erläuterung zum gemeinsamen Indikator (Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen) der EFRE-VO legt nahe, dass dieser Sachverhalt eigentlich erfasst werden soll.<sup>80</sup> Angesichts der Zuwächse bei Beschäftigung und Drittmiteleinahmen, die in der erwähnten Studie berichtet werden, wären die obigen Zielwerte als sehr optimistisch einzustufen.<sup>81</sup>

Nach mündlicher Rücksprache mit der KOM kann der Indikator im Kontext der Förderung von Forschungsinfrastrukturen aber auch dazu dienen, um die infrastrukturellen Kapazitäten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Wissenschaftler widerzuspiegeln. In diesem Sinne ist er als ein alternativer Outputindikator zu etwa der geschaffenen oder verbesserten Nutzfläche der Einrichtungen zu sehen, deren physische Einheiten die Größe einer Einrichtung nicht besonders anschaulich abbilden. Der Indikator gibt dann das Potenzial für die Schaffung neuer Arbeitsplätze wieder, falls durch zusätzliche Forschungsaufträge eine erfolgreiche (Voll-)Auslastung der zur Verfügung stehenden infrastrukturellen Kapazitäten erreicht werden kann.

Unabhängig von dieser Auslegung der gemeinsamen Outputindikatoren bleibt zu konstatieren, dass für die Ex-ante-Evaluation der Rechengang zur Bestimmung der Zielwerte auf Ebene der einzelnen Projekte bzw. Institute mit den vorliegenden Informationen nicht weiter nachvollzogen werden kann. Die der Berechnung zugrunde liegenden Kennziffern und Erfahrungswerte werden im Hintergrundpapier für die einzelnen Forschungseinrichtungen zwar klar benannt, aber nicht näher erläutert.

Tabelle 3.2.2:  
**Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 1a**

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
Ol.1-0a	Zahl der geförderten Projekte	7	k.A.	Abgestimmter Investitionsplan für die EFRE-Mittel, konkrete Benennung der Einzelprojekte und Forschungseinrichtungen	Investitionsplan liegt der Ex-ante-Bewertung nicht vor
Ol.1-0b	Zahl der geförderten Projekte, davon Bau-/Infrastrukturvorhaben (PS)	4	k.A.	Abgestimmter Investitionsplan für die EFRE-Mittel, konkrete Benennung der Einzelprojekte und Forschungseinrichtungen	Investitionsplan liegt der Ex-ante-Bewertung nicht vor

<sup>80</sup> Im Leitfaden zu Monitoring und Evaluation heißt es (S. 25): „The post must be a consequence of project implementation or completion, be filled (vacant posts are not counted) and increase the total number of research jobs in the organisation“.

<sup>81</sup> Konzentriert man sich nur auf die Rahmen des Investitionssonderprogramms geförderten Einrichtungen, dann ist dort von 2004 bis 2007 die Beschäftigung um 11,4% (1997-2007: 7,8%) gestiegen, die Drittmiteleinahmen 2004 bis 2007 um 21,1% (1997-2007: 27,0%).

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
Ol.1-1	Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen (GI)	163	k.A. (vermutlich durchschnittliches jährliche Beschäftigungszunahme)	Analyse des Ist-Zustandes ausgewählter Institute, Trendfortschreibung	Keine explizite Herleitung, qualitative Nennung der berücksichtigten Institute, Niveau der Finanzierung von Forschungsprogrammen wird beibehalten
Ol.1-2	Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (GI) (LR)	410	Ausgangswert (243 VZÄ) plus obige Zunahme (163 VZÄ)	Analyse des Ist-Zustandes ausgewählter Institute, Ausgangswert 243	Keine explizite Herleitung, qualitative Nennung der berücksichtigten Institute, Niveau der Finanzierung von Forschungsprogrammen wird beibehalten
Ol.1-3a	Zahl der Unternehmen, die mit unterstützten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (PS) - Unternehmen insgesamt	379	k.A. (vermutlich Zählung von Unternehmen in bestehenden Kooperationen)	Analyse des Ist-Zustandes ausgewählter Institute, Trendfortschreibung auf Basis von Erfahrungswerten	Keine explizite Herleitung, qualitative Nennung der berücksichtigten Institute, Niveau der Finanzierung von Forschungsprogrammen wird beibehalten
Ol.1-3b	Zahl der Unternehmen, die mit unterstützten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (PS) - Unternehmen am Standort Bremen	69	k.A. (vermutlich Zählung von Unternehmen in bestehenden Kooperationen).	Analyse des Ist-Zustandes ausgewählter Institute, Trendfortschreibung auf Basis von Erfahrungswerten	Keine explizite Herleitung, qualitative Nennung der berücksichtigten Institute, Niveau der Finanzierung von Forschungsprogrammen wird beibehalten

## Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen

Für das spezifische Ziel werden insgesamt 10 Outputindikatoren mit quantifizierten Zielwerten belegt. Dabei korrespondieren die Indikatoren jeweils mit einer der beiden Aktionen, die zur Verfolgung des spezifischen Ziels geplant sind.

### Outputindikatoren für die Aktion 2a

Für die Aktion 2a, mit der schwerpunktmäßig Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben, die im Verbund zwischen KMU und öffentlichen Forschungseinrichtungen durchgeführt werden, gefördert werden sollen, sind 6 Outputindikatoren mit konkreten numerischen Zielwerten belegt. Im Rahmen der Aktion sollen vier Förderrichtlinien umgesetzt werden, die Zielwerte für die Aktion sind richtigerweise die Summe dieser vier Richtlinien.

Auf Basis des vorgesehenen Mittelvolumens sowie von Annahmen für die durchschnittliche Projektgröße und die anteiligen privaten Mittel zur Kofinanzierung werden die Zahl der geförderten Unternehmen (bzw. Vorhaben, da von Mehrfachförderungen eines Unternehmens abgesehen wird) (OI 1.5), die Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen kooperieren (OI 1.4) sowie das private Investitionsvolumen, das die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder FuE-Vorhaben ergänzt (OI 1.3), abgeleitet. Grundlage für diese Ablei-

tung sind gemäß dem Hintergrundpapier Erfahrungen aus der bisherigen Projektförderung, die zumeist aus der EFRE-Förderperiode 2007-2013 resultieren.

Die grundsätzliche Vorgehensweise zur Quantifizierung ist aus Gutachtersicht nachvollziehbar und schlüssig. Zwar sind die konkret angenommen Größen nicht näher zu überprüfen, da den Gutachtern nicht durchgängig für die einzelnen Förderrichtlinien Angaben über die Zahl und Art der Projekte sowie die Fördersummen vorliegen. Insgesamt liegen die Werte aber in einem als plausibel einzustufenden Bereich.

Folgende Anmerkungen sind mit Blick auf das Indikatorentableau zu treffen:

- Beim Indikator OI.1-6 fließen die in der Richtlinie für die Luft- und Raumfahrtforschung geförderten 15 Unternehmen nicht in den gesamten Indikator für alle 4 Richtlinien ein, wohl aber bei den Indikatoren OI.1-5, OI.1-7 und OI.Ü-1. Dieses wird damit begründet, dass „die 50% Deckung mit zwei LR-Indikatoren auch so erreicht [wird]“. Warum die integrierte Betrachtung der Aktion an dieser Stelle durchbrochen wird, ist aus Gutachtersicht erläuterungsbedürftig. Die 50%-Vorgabe ist nur ein Mindestziel. Zudem würde eine „breite“ Aufstellung des Indikators innerhalb der Aktion 2a seine Robustheit erhöhen.
- Beim Indikator OI.1-6 würde man im Prinzip eine Deckungsgleichheit mit dem Indikator OI.Ü-1 erwarten. Die geförderten Unternehmen der Luft- und Raumfahrtforschung gehen aus oben benannten Gründen nicht in den Indikator OI.1-6 ein. Bei der AUF-Richtlinie werden die geförderten Unternehmen nicht in den Indikator OI.1-6 eingerechnet, weil die Projekte noch zu marktfern sind, um für die beteiligten Unternehmenspartner einen konkreten Innovationstyp benennen zu können. Aus Gutachtersicht steht dies im Widerspruch zur Beschreibung der Aktion 2a (und auch der AUF-Förderrichtlinie), nach der die Förderung auf die Steigerung der FuE-Aktivitäten in den Unternehmen mit dem Ziel ausgerichtet ist, „die Projektergebnisse in neue und verbesserte Produkte, Verfahren und Dienstleistungen umzusetzen und so die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachhaltig zu stärken“. Eine Förderung von FuE-Projekten, bei denen nicht die Innovationsfähigkeit der Unternehmen verbessert wird, wäre mit dem spezifischen Ziel nicht vereinbar. Es ist für den Indikator OI.1-6 nicht notwendig, dass konkrete Innovationstypen benannt werden. Es geht lediglich um das Mindestziel der Förderung in dieser Aktion, dass die Innovationsfähigkeit der Unternehmen verbessert wird. Daher sollten – in der Annahme, dass die AUF-Förderung diesem Mindestziel gerecht wird – die geförderten Unternehmen dieser Richtlinie in den Indikator einbezogen werden.
- Und schließlich wird für die FEI-Richtlinie die Annahme getroffen, 2 der insgesamt 53 geplanten FuE-Projekte würden zwar eine Neuheit für den Markt, nicht aber für das Unternehmen darstellen. Diese Annahme wird mit Verweis auf die Erläuterung im methodischen Leitfaden begründet („...it is possible that the product is new to the market but not new to the firm, e.g. adapting an existing product to a new market without changing functionality.“) Aus Gutachtersicht ist diese Fallunterscheidung nicht realistisch, sie steht zudem im Widerspruch zu den Definitionen des Oslo-Manuals, nach der eine Innovation zwingend immer eine Neuheit für das Unternehmen darstellen muss („...the minimum entry level for an innovation is that it must be

new to the firm“). Der hier anscheinend intendierte Fall, dass global agierende Unternehmen regionale Produktdifferenzierung betreiben, ist keine Innovation.<sup>82</sup>

- Es wäre stringenter und auch einfacher, dass die unter dem Indikator OI.1-5 subsu-  
mierten Projekte eine Teilmenge des Indikators OI.1-6 sind. Diese Projekte zeichnen  
sich durch einen höheren Innovationsgrad aus. Eine solche hierarchische Anord-  
nung der beiden Innovationstypen ist durch das Oslo-Manual gedeckt. Eine plausib-  
le Begründung für die Annahme, rund 4% der Projekte seien Markt- aber keine Un-  
ternehmensneuheiten, findet sich ohnehin nicht im Hintergrundpapier.

Tabelle 3.2.3:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 2a

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	102	Durchschnittsvolumen je Projekt, dividiert durch Gesamtmittel, differenziert nach Förderrichtlinie, Summe der geplanten vier Förderrichtlinien	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	Erfahrungen aus der bisherigen Förderung, je Projekt ein Unternehmen
OI.1-1	Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen (GI)	108	Basierend auf OI.Ü-1 und Durchschnittswert für FuE-Personal (VZÄ) pro Projekt	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	Erfahrungen aus der bisherigen Förderung, je Projekt ein Unternehmen
OI.1-4	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder F&E-Projekte ergänzen (GI)	10,95 Mio. €	Basierend auf OI.Ü-1 und Eigenanteilen pro Projekt bzw. Eigenanteilen an den förderfähigen Ausgaben	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	Erfahrungen aus der bisherigen Förderung
OI.1-5	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI)	41	Teilmenge von OI.1-6, Anteil wird auf Basis von Erfahrungen mit den bisher durchgeführten Förderungen bestimmt	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	Erfahrungen aus der bisherigen Förderung
OI.1-6	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI) (LR)	65	Entspricht Zahl der Unternehmen für zwei Förderrichtlinien, siehe Anmerkungen	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	alle geförderten Unternehmen führen eine Produktneuheit ein

<sup>82</sup> Nur dann, wenn Handelsunternehmen bereits existierende Produkte in ihr Portfolio neu aufnehmen, kann man von einer Dienstleistungsinnovation sprechen, siehe OECD (2005), Oslo Manual, GUIDELINES FOR COLLECTING AND INTERPRETING INNOVATION DATA, Third edition, S. 57.



Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.1-7	Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten (GI)	74	Annahme zur Aufteilung von Verbund- und Einzelprojekten differenziert nach Förderrichtlinie, Summe der geplanten vier Förderrichtlinien	Auswertung des laufenden Monitorings für die vier Förderrichtlinien die fortgeführt werden sollen	Erfahrungen aus der bisherigen Förderung, je Kooperationsprojekt ein Unternehmen

### Outputindikatoren für die Aktion 2b

Mit der Aktion 2b werden vorbereitende Maßnahmen der Transferförderung mit einem spezifischen Fokus auf die bremischen Cluster- und Netzwerkstrukturen gefördert. Es werden mit der Zahl der geförderten Cluster und Netzwerke, der Zahl der Akteure in den unterstützten Clusternetzwerken, der Zahl der unterstützten Akteure bei Wissens- und Technologietransferprojekten und der Zahl der durchgeführten Innovationsberatungen für Clusterakteure durch die Clustermanagements vier programmspezifische Outputindikatoren im OP herangezogen.

Die Herleitung der Zielwerte wird im Hintergrundpapier knapp beschrieben und mit plausiblen Annahmen unterlegt. Ausgangspunkt ist die Begründung für die Zahl der geförderten Cluster und Netzwerke. Diese ergibt sich schlüssig aus der Anzahl der in Bremen und Bremerhaven vorhandenen Cluster/Netzwerke. Dabei wird der Aspekt der mehrfachen Förderung berücksichtigt, d.h. über die Programmlaufzeit wird jedes Cluster/Netzwerk nur einmal gezählt. Für die Bestimmung der Zahl der Akteure in den unterstützten Clusternetzwerken wird von einem plausibel erscheinenden Durchschnittswert von ca. 40 Mitgliedern pro Netzwerk ausgegangen, wenn gleich die Herleitung dieses Wertes nicht näher begründet wird.

Mit Bezug auf die Zahl der unterstützten Akteure bei Wissens- und Technologietransferprojekten wird auf Erfahrungswerte verwiesen, die bei bereits durchgeführten Wissens- und Technologietransferprojekten gemacht wurden. Diese Projekte werden beispielhaft benannt. Die konkrete Vorgehensweise und Informationsquelle zur Bestimmung der Zahlen kann jedoch nicht nachvollzogen werden.

Der Zielwert für den Indikator Zahl der durchgeführten Innovationsberatungen für Clusterakteure wurde gemäß Hintergrundpapier auf Grundlage von Zahlen in den Controllingberichten der Wirtschaftsförderungsgesellschaften an den SWAH ermittelt, wobei Korrekturen vorgenommen wurden, um zu berücksichtigen, dass von der Wirtschaftsförderung nicht nur Clusterakteure beraten werden, und die entsprechenden Kosten für die Durchführung von Innovationsberatungen (u.a. Personalkosten) nicht nur aus EFRE Mitteln dargestellt werden. Nähere Angaben hierzu liegen nicht vor.

In Anbetracht der in der Förderpraxis sehr heterogenen Ausgestaltung von Netzwerk- und Clusterprogrammen kann eine Beurteilung der Plausibilität der Zielwerte für die beiden letztgenannten Indikatoren ohne weitere Informationen nicht vorgenommen werden. In Deutschland gibt es mittlerweile mehr als 300 Cluster- und Netzwerkinitiativen, die sich auf sehr unterschiedliche Art und Weise der Vernetzung von Akteuren aus Unternehmen, Hochschulen, außerhochschulischen Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie Politik und Verwaltung

widmen. Es empfiehlt sich die angeführten Erfahrungswerte aus der Förderung vergleichbarer Projekte im Hintergrundpapier stärker zu exemplifizieren.

Tabelle 3.2.4:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 2b

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
Ol.1-8	Zahl der Akteure in den unterstützten Cluster-Netzwerken (PS)	500	Aufsummierung der Mitglieder (Unternehmen, Institutionen) der potenziell zu fördernden Netzwerke, Ausschluss von Mehrfachförderungen	k.A.; Auswertung des laufenden Monitorings der bremischen Cluster?	Neben Förderung von Clustermanagementstrukturen werden auch Einzelaktivitäten (Veranstaltungen, Studien etc.) berücksichtigt
Ol.1-9	Zahl der unterstützten Akteure bei Wissens- und Technologietransferprojekten (PS)	800	Schätzung der Personen / Unternehmen / Institutionen, die direkt vom Projekt profitieren (z.B. Coachees, Stipendiaten, Teilnehmer)	k.A.; Auswertung des laufenden Monitorings der bremischen Cluster, Vergleichsprojekte?	Heterogene Maßnahmenstruktur, unterschiedliche Gruppen von Akteuren werden summiert
Ol.1-10	Zahl der durchgeführten Innovationsberatungen für Clusterakteure durch die Clustermanagements (PS)	600	Korrektur, da Wirtschaftsförderung nicht nur Clusterakteure berät, Kosten für Innovationsberatungen umfassen nicht nur EFRE-Mittel	Auswertung von Controllingberichten der Wirtschaftsförderung	Beratungen durch das Clustermanagement von WFB und BIS, beratene Clusterakteure umfassen Unternehmen und Institutionen
Ol.1-11	Zahl der geförderten Cluster und Netzwerke (PS)	12	Über die Programmlaufzeit wird jedes Cluster/Netzwerk nur einmal gezählt	Beispielhafte Benennung von 7 vorhandenen Clustern	Neben Förderung von Clustermanagementstrukturen werden auch Einzelaktivitäten (Veranstaltungen, Studien etc.) berücksichtigt

### Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU

Das spezifische Ziel wird über vier Aktionen verfolgt. Diesen Aktionen sind insgesamt zehn Indikatoren zugeordnet, die alle quantifiziert sind. Indikatoren und Zielwerte finden sich in Tabelle 3.1.2.

Im Wesentlichen sind die gemeinsamen Indikatoren der EFRE-VO ausgewählt. Diese erfassen die Unternehmen, die Investitionen und die neuen Arbeitsplätze. Die Indikatoren gelten überwiegend für mehrere der Aktionen. Wenn einzelne Indikatoren übergreifend aggregiert werden (Gemeinsame Indikatoren, Leistungsrahmen) erfolgte die Quantifizierung für die einzelnen Aktionen getrennt, der Zielwert insgesamt ergibt sich als Summe der Einzelwerte.

### Outputindikatoren für die Aktion 3a

Im Rahmen der Aktion 3a werden betriebliche Investitionen von KMU durch Darlehen unterstützt. Für das Indikatorenset des OP wurden die Gemeinsamen Indikatoren 1, 3, 7 und 8

ausgewählt. Mit den Indikatoren „unterstützte KMU“ und den getätigten „privaten Investitionen“ wird die Aktion gut abgebildet.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Basis von Erfahrungswerten abgeleitet (Einheitskosten, siehe Tabelle). Die Herleitung der Förderfälle und Darlehensvolumen erscheint plausibel. Der Abschlag auf die Vergangenheitswerte durch die veränderte Zielgruppe erscheint eher konservativ, der Zielwert damit eher optimistisch (betrifft auch den Leistungsrahmen).

Die zusätzlichen privaten Investitionen sind als Gesamtkosten geschätzt, wie es der Leitfa-den vorsieht. Der Zielwert erscheint ebenso wie der Zielwert für die neuen Arbeitsplätze angesichts der Veränderungen in der Zielgruppe eher optimistisch.

Anmerkung:

- Für den common indicator „total value of private contribution...“ werden die Gesamtausgaben der Privaten einschließlich der Fördermittel herangezogen. Dies ist aus Sicht der Evaluation korrekt, sollte aber bei den späteren Interpretationen der Werte berücksichtigt werden.

Tabelle 3.2.5:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 3a

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)		Indikator des Leistungsrahmens, s.u.		
OI.Ü-2	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüsse finanzielle Unterstützung erhalten	30	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	Vergangenheitswerte; durchschnittliches öffentliches Darlehensvolumen: 450.000 €, Mittelansatz 12 Mio. €	Herleitung aus Erfahrungswerten (2008-2013: 450T€), Anpassung auf Zielgruppe
OI.Ü-3	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse) (GI)	30 Mio. €	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	Vergangenheitswerte; durchschnittliches öffentliches Darlehensvolumen, durchschnittliche Förderquote	Herleitung aus der bisherigen Förderquote (Anteil des Darlehens am Gesamtinvest), Anpassung an veränderte Zielgruppe
OI.2-1	Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	100	Einheitskosten, Erfahrungswerte	265.000 € ff. Investitionen je neuem Arbeitsplatz, Ff. Investitionen etwa 30 Mio. €	Herleitung aus bisheriger Förderung (Darlehensmittel je neuem AP), geringe Korrektur aufgrund veränderter Zielgruppe.
OI.2-1-1	Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze in geförderten Unternehmen (PS)	450	Einheitskosten, Erfahrungswerte	46.000 € ff. Investitionen je neuem Arbeitsplatz, Ff. Investitionen etwa 30 Mio. €	Herleitung aus bisheriger Förderung (Darlehensmittel je gesichertem AP), Korrektur aufgrund veränderter Zielgruppe.

Outputindikatoren für die Aktion 3b

---

Im Rahmen der Aktion 3b werden Gründungen und kleine Unternehmen durch Mikrodarlehen unterstützt. Gefördert werden dabei Investitionen und andere betriebliche Ausgaben. Für das Indikatorenset des OP wurden die Gemeinsamen Indikatoren 1, 3, 5, 7 und 8 ausgewählt. Mit den Indikatoren „unterstützte KMU“, „Gründungen“ und den getätigten „privaten Investitionen“ wird die Aktion gut abgebildet.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Basis von Erfahrungswerten abgeleitet (Einheitskosten, s. Tabelle).

Die geförderten Gründungen sind indirekt Teilmenge der „Unternehmen, die Unterstützung erhalten (OI.Ü-1, common indicator Nr. 1). Die Gründungen werden als Untergruppe der „Unternehmen, die abgesehen von Zuschüsse finanzielle Unterstützung erhalten“ (OI.Ü-2, common indicator Nr. 2) mitgezählt. Sie werden zudem als „Zahl der geförderten neuen Unternehmen“ (OI.2-3, common indicator Nr. 5) aufgeführt.<sup>83</sup> Unter den „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)“ werden alle privaten Ausgaben bei den Gründungsvorhaben subsummiert.<sup>84</sup>

Anmerkung:

- Für den common indicator „total value of private contribution...“ werden die Gesamtausgaben der Privaten einschließlich der Fördermittel herangezogen. Dies ist aus Sicht der Evaluation korrekt, sollte aber bei den späteren Interpretationen der Werte berücksichtigt werden.

---

<sup>83</sup> Der Leitfaden zu Monitoring und Evaluation ist hier nicht ganz eindeutig. Nach Ansicht der Gutachter sollten die Gründungen als direkte Untergruppe („subset“) aller geförderten Unternehmen geführt werden. Beim derzeitigen Vorgehen würde eine Summenbildung über alle Untergruppen (common indicators Nr. 2, 3, 4, 5) zur Doppelzählung der Gründungen führen.

<sup>84</sup> Neben den eigentlichen Investitionen also auch weitere betriebliche Ausgaben. Diese Interpretation des common indicators Nr. 7 („...private contribution...“) ist nachvollziehbar.

Tabelle 3.2.6:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 3b

Nr. It. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
Ol.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)		Indikator des Leistungsrahmens, s.u.		
Ol.Ü-2	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüsse finanzielle Unterstützung erhalten	95	Einheitskosten / Erfahrungswerte	Durchschnittliches öffentliches Darlehensvolumen: 20.000 € (EF-RE), Mittelansatz 1,9 Mio. €	Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten
Ol.2-3	Zahl der geförderten neuen Unternehmen (GI)	63	Anteilswerte, Erfahrungswerte	Zwei Drittel der Antragsteller waren Gründungen	Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten
Ol.Ü-3	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse) (GI)	1,9 Mio. €	Anteilswert, Erfahrungswerte	Durch die Darlehen werden (vor allem) Investitionen finanziert, Weitere (Gründungs-)Kosten werden durch Eigenmittel der Antragsteller getragen	Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten
Ol.2-1	Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	190	Einheitskosten / Durchschnittswerte	2 neue Arbeitsplätze je Darlehen / Gründung	Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten

#### Outputindikatoren für die Aktion 3c

Im Rahmen der Aktion 3c wird die Teilnahme an Messen unterstützt. Für das Indikatorenset des OP wurden ansonsten die Gemeinsamen Indikatoren 1, 2 und 6 ausgewählt.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Basis von Erfahrungswerten abgeleitet (Einheitskosten, s. Tabelle). Die Herleitung der Quantifizierung für die Zahl der geförderten Unternehmen ist nachvollziehbar und plausibel.

Unter den „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)“ werden alle privaten Ausgaben der Messeauftritte subsummiert.<sup>85</sup>

Anmerkungen:

Der Leitfaden sieht vor, dass Doppelzählungen bei den Gemeinsamen Indikatoren Nr. 1 bis 5 common indicators eliminiert werden sollen. Die Schätzung der Zielwerte in dieser Aktion setzt voraus, dass jedes Unternehmen nur einmal eine Messförderung erhält.

<sup>85</sup> Neben den eigentlichen Investitionen also auch weitere betriebliche Ausgaben. Diese Interpretation des common indicators Nr. 7 („...private contribution...“) ist nachvollziehbar.

Tabelle 3.2.7:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 3c

Nr. It. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)		Indikator des Leistungsrahmens, s.u.		
OI.Ü-4	Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten (GI)	315	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	Durchschnittliches Fördervolumen 6.000 €, Mittelansatz EFRE: 1,9 Mio. €	Erfahrungen aus Förderperiode 2007-13
OI.Ü-	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)	4,2 Mio. €	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	Private Ausgaben im Durchschnitt 13.000 €	Erfahrungen aus Förderperiode 2007-13

#### Outputindikatoren für die Aktion 3d

Im Rahmen der Aktion 3d werden Standorte für Unternehmen infrastrukturell entwickelt oder aufgewertet. Ziel ist die Entwicklung von Flächenangeboten für Unternehmen einschließlich der verschiedenen infrastrukturellen Elemente (Aufbereitung der Fläche, Sanierung, ggf. Herrichtung des Untergrunds, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, andere Versorgungseinrichtungen (Strom, Telekommunikation), Straßenanbindung). Als Outputindikator wurde die „für die Ansiedlung von Unternehmen neu erschlossene und aufbereitete Fläche (netto)“ ausgewählt und quantifiziert.

Die Quantifizierung des Zielwerts für die neuen Flächen erfolgt durch Annahmen zum Bau der Straßen, die die Flächen an das allgemeine Verkehrsnetz anzubinden. Mit den Mitteln der Aktion – 4 Mio. € - können Straßen von einer Länge von 500 Metern errichtet werden. Die an diesen Straßen liegenden Flächen haben – bei durchschnittlichen Annahmen zur Grundstückstiefe – eine Fläche von 10 Hektar.

Die weiteren, überwiegenden Kosten der Flächenerschließung bleiben bei dieser Quantifizierung unberücksichtigt. Der Zielwert überschätzt daher den Output der Förderung erheblich.

Die Quantifizierung des Indikators sollte neu definiert werden. Falls die Aufbereitung von Flächen der Output der Aktion ist, ist eine andere Quantifizierung zu wählen – z.B. auf Grundlage der durchschnittlichen gesamten Erschließungskosten. Eine weitere Möglichkeit ist, den Anteil der Kosten des Straßenbaus an den Gesamtkosten aus Erfahrungswerten abzuleiten und bei der Quantifizierung anzuwenden.<sup>86</sup> Falls der Bau von Straßen der Output der Aktion ist, sollte der Indikator entsprechend benannt werden.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Basis von Erfahrungswerten abgeleitet (Einheitskosten, s. Tabelle). Die Herleitung der Quantifizierung an sich ist als plausibel zu bewerten.

<sup>86</sup> Wenn die Straßenanbindung bisher z.B. im Durchschnitt 10% ausgemacht hat, dann würde der Zielwert ein Hektar sein.

Tabelle 3.2.8:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 3d

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.2-4	Für die Ansiedlung von Unternehmen neu erschlossene und aufbereitete Fläche (netto), in Hektar	10	Abgeleitet aus Durchschnittskosten und –größen für Straße und Fläche	Mittelansatz 4 Mio. €, Finanzierung von 500 m Straße	Herleitung über Grundstückstiefen und Länge der Erschließungsstraße

#### Spezifisches Ziel 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten

Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen verfolgt. Diesen Aktionen sind insgesamt sechs Indikatoren zugeordnet, die alle quantifiziert sind. Indikatoren und Zielwerte finden sich in Tabelle 3.1.2.

Für die Aktionen sind überwiegend allgemeine Outputindikatoren zur Programmbeobachtung ausgewählt. Die Indikatoren erfassen die Gründungsberatung und die Gründungen. Die Indikatoren gelten teilweise für mehrere Aktionen.

Wenn einzelne Indikatoren übergreifend aggregiert werden erfolgt die Quantifizierung für die einzelnen Aktionen getrennt, der Zielwert insgesamt ergibt sich als Summe der Einzelwerte.

#### Outputindikatoren für die Aktion 4a

Im Rahmen der Aktion 4a werden Einrichtungen und Netzwerke unterstützt, die Gründerinnen und Gründer informieren, beraten und „coachen“. Für das Indikatorenset des OP wurden mehrere spezifische Outputindikatoren ausgewählt.

Mit den Indikatoren zu den Beratungen, Coachings und Veranstaltungen wird die Aktion gut abgebildet. Die Indikatoren OI.2-7 und OI.2-8 erfassen sehr ähnliche Sachverhalte (s. Tabelle). Ggf. scheint hier ein einzelner, aussagekräftiger Indikator ausreichend.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Basis von bisherigen Beratungen, Coachings und Veranstaltungen sowie auf Basis von Planungen quantifiziert. Dabei werden auch Annahmen über das zukünftige Gründungsgeschehen getroffen. Die Schätzungen werden für die verschiedenen Fördertatbestände differenziert. Die Zielwerte sind für den Zeitraum von 2016 bis 2021 geschätzt.

Die Quantifizierungen der geförderten Unternehmen sind auf Grundlage der vorliegenden Daten grundsätzlich als plausibel und realistisch zu bewerten.

Tabelle 3.2.9:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 4a

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.2-7	Zahl der beratenen Gründungsprojekte	7.805	Vergangenheitswerte, Erfahrungswerte, Planungen	Durchschnitt der beratenen Gründerinnen und Gründer in den letzten drei Jahren (1.655)	Herleitung aus Erfahrungswerten, hoher Abschlag aufgrund erwarteter stark rückläufiger Gründungsdynamik, weiterer jährlicher Rückgang (3%-4%) berücksichtigt.
OI.2-8	Zahl der durchgeführten Qualifizierungs- und Coachingveranstaltungen	120	Planungen	20 Veranstaltungen pro Jahr geplant, 2016 bis 2021	Planung auf Basis des Mittelansatzes, Fortführung bestehender Veranstaltungsreihen
OI.2-8	Zahl der „positiv/tragfähig“ geprüften Gründungen	7.250	Vergangenheitswerte, Erfahrungswerte, Planungen	s. OI.2-7, „Abberatungen“ aus Erfahrungswerten	Entspricht OI.2-7 abzüglich der geschätzten „Abberatungen“.

#### Outputindikatoren für die Aktion 4b

Im Rahmen der Aktion 4b werden Gründungen durch Hochschulabsolventen durch verschiedene Maßnahmen (Information, Beratung und Finanzierung) unterstützt. Die Gründungen erfolgen ausschließlich in wissens- und technologieintensiven Branchen. Für das Indikatorenset wurden drei programmspezifische Outputindikatoren ausgewählt. Mit den Indikatoren „Neugründungen“ und „Coachings“ wird die Aktion gut abgebildet.

Die Zielwerte werden aus Erfahrungen der letzten Förderperiode abgeleitet. Weitere Angaben werden nicht gemacht. Die Quantifizierungen sind nachvollziehbar und erscheinen plausibel.

Anmerkungen:

- Die Indikatoren OI.2-5 und OI.2-6 sind bei Gegenstand und in der Herleitung der Zielwerte identisch. Ggf. könnte auf einen Indikator (den weniger spezifischen) verzichtet werden.

Tabelle 3.2.10:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 4b

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.2-5	Zahl der unterstützten Neugründungen	79	Einheitskosten, Erfahrungswerte	Bisherige Förderung, Förderkosten je Neugründung (rechnerisch ca. 60 T€ p.a.)	Förderung von etwa sechs Jahrgängen 2015-2020, Abschlag wegen Verzögerungen zu Beginn



Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
Ol.2-6	Zahl der unterstützten wissens- und technologieorientierten Neugründungen (ggf. zum Leistungsrahmen)	79	wie Ol.2-5	wie Ol.2-5	Alle Neugründungen sind als Förderbedingung wissens- und technologieorientiert
Ol.2-8	Zahl der durchgeführten Qualifizierungs- und Coachingveranstaltungen	368	Einheitskosten, Erfahrungswerte	Bisherige Förderung, Förderkosten je Veranstaltung (rechnerisch ca. 12 T€ p.a.)	Förderung zwischen 2015 und 2020. Mittelvolumen insgesamt 5 Mio. €

### Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft

Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen verfolgt. Diesen Aktionen werden - soweit nachvollziehbar – über zehn Indikatoren beobachtet, die alle quantifiziert sind. Indikatoren und Zielwerte finden sich in Tabelle 3.1.2.

Für die Aktionen sind sowohl Gemeinsame Indikatoren als auch allgemeine Outputindikatoren zur Programmbeobachtung ausgewählt. Die Indikatoren erfassen die unterstützten Unternehmen, die Energieberatungen die CO<sub>2</sub>-Minderungen und die besonderen Gebiete. Die Indikatoren gelten teilweise für mehrere Aktionen.

Wenn einzelne Indikatoren übergreifend aggregiert werden (Gemeinsame Indikatoren, Leistungsrahmen) erfolgte die Quantifizierung für die einzelnen Aktionen getrennt, der Zielwert insgesamt ergibt sich als Summe der Einzelwerte.

Wenn die Gemeinsamen Indikatoren bedient werden, sind grundsätzlich die Doppelförderungen zu korrigieren.

#### Outputindikatoren für die Aktion 5a

Im Rahmen der Aktion 5a werden betriebliche Maßnahmen, die zu Energieeinsparungen führen, durch Darlehen und Zuschüsse unterstützt. Mit den Finanzierungen sind jeweils auch Beratungen verbunden.

Für das Indikatorenset des OP wurden die Gemeinsamen Indikatoren 1, 2, 3, 6, 7 und 34 (CO<sub>2</sub>-Reduktion) ausgewählt. Zudem werden die begleitenden Beratungen gezählt. Diese Indikatoren bilden die Aktion gut ab.

Die Zielwerte werden teils aus Annahmen / Setzungen zu den durchschnittlichen Fördermitteln pro Vorhaben, teils aus empirischen Erfahrungen und Kennziffern aus anderen Programmen bestimmt. Die Herleitung erscheint grundsätzlich plausibel, die Zielwert realistisch.

Anmerkungen:

- Für den common indicator „total value of private contribution...“ werden bei Ol.Ü-5 die Gesamtausgaben der Privaten **ohne** die Fördermittel herangezogen. Dieses Vorgehen entspricht nicht der Methode, die z.B. im Rahmen der Aktion 3b für diesen Indikator gewählt wurde.

- Die durchschnittlichen Projektvolumen erscheinen bei der Darlehensförderung mit einer Mio. € (0,5 Mio. € öffentliches Darlehen, max. 50% Förderung) relativ groß.

Tabelle 3.2.11:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 5a

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)		Berechneter Indikator, abgeleitet aus OI.Ü-4 und OI.Ü-2		
OI.Ü-4	Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten (GI)	16	Durchschnittsprojekt, Annahmen	Durchschnittliches Fördervolumen 31.250 €, Mittelansatz EFRE: 0,5 Mio. €	Durchschnittsförderung je Vorhaben gesetzt auf Basis von Erfahrungen. (Vermutlich EFRE-Anteil)
OI.Ü-2	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten	30	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	Durchschnittliches Darlehensvolumen: 0,5 Mio. €, Mittelansatz öffentlich: 15 Mio. €	Umfassende Herleitung auf Basis von Durchschnittszahlen aus anderen Förderprogrammen (460 T€), Aufschlag wg. anderer Programmgestaltung
OI.Ü-5	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)	2 Mio. €	Berechnet aus Förderquote	Förderquote 20% , 0,5 Mio. € Fördermittel (EFRE)	Förderquote gesetzt / angenommen, nicht begründet. Berechnung der zusätzlichen privaten Ausgaben, nicht der Gesamtkosten
OI.Ü-3	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse) (GI)	15 Mio. €	Berechnet aus Förderquote	Förderquote 50% angenommen; 15 Mio. € Fördermittel (öffentlich)	Annahme: Der Anteil der Förderdarlehen an dem Gesamtdarlehen für das Unternehmensprojekt beträgt 50%. Die Gesamtdarlehen betragen damit durchschnittlich eine Mio. €.
OI.3-2	Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen (GI)	6.100 t	Einheitskosten / Schätzung auf Basis von Kennziffern	25 € Fördermittel je Tonne CO2-Reduktion, Projektdauer 13 Jahre, „Subventionswert“ Darlehen 20%	Einzelne Annahmen zu Parametern vermutlich aus bisherigen Erfahrungen abgeleitet.
OI.3-1	Zahl der zur betrieblichen CO2-Minderung beratenden Unternehmen (PS) (LR)		Indikator des Leistungsrahmens, s.u.		

#### Outputindikatoren für die Aktion 5b

Im Rahmen der Aktion 5b werden über verschiedene Teilaktionen Energieberatungen für Unternehmen (ggf. auch für andere Zielgruppen, s. Kap. 2) unterstützt. Die Aktion wird über drei Indikatoren beobachtet, die alle quantifiziert sind.

Für das Indikatorenset des OP sind für die Aktion allgemeine Outputindikatoren zur Programmbeobachtung ausgewählt. Die Indikatoren erfassen Beratungen, Auszeichnungen und Minderungspotenziale. Diese Indikatoren bilden die Aktion gut ab.

Die Zielwerte werden überwiegend auf Annahmen zu den Beratungen und Auszeichnungen und aus bisher erreichten Durchschnittswerten je Beratung / Auszeichnung. Die Quantifizierungen sind grundsätzlich als plausibel und realistisch zu bewerten.

Anmerkungen:

- Für den Indikator „Minderungspotenziale“ werden für die Teilaktion „initiative umwelt unternehmen“ nicht die Minderungspotenziale, sondern die tatsächlich erzielten Minderungen für die Quantifizierung zugrunde gelegt. Eine getrennte Erfassung von Minderungspotenzialen und tatsächlichen Minderungen erscheint sinnvoll. Ggf. sollte auch für die Teilaktion „energiekonsens“ tatsächliche Minderungen ermittelt werden.

Tabelle 3.2.12:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 5b

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.3-3	Zahl der Auszeichnungen zum Klimaschutzbetrieb	24	Durchschnittswert	4 Auszeichnungen pro Jahr zwischen 2015 und 2020	
OI.3-4	Aufgedeckte CO <sub>2</sub> -Minderungspotenziale	26.400 t	Einheitskosten / Durchschnittsprojekt	80 t/a je Beratung bei energiekonsens, 24 Beratungen pro Jahr 500 t/a pro Klimaschutzbetrieb bei „initiative umwelt unternehmen“ (iuu)	Durchschnitt bisherige Förderung, iuu: Hinweis auf hohe Varianz, Großbetriebe, Effekte mit Nachweis = realisierte Minderung
OI.3-1	Zahl der zur betrieblichen CO <sub>2</sub> -Minderung beratenen Unternehmen (LR)		Indikator des Leistungsrahmens, s.u.		

### Spezifisches Ziel 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten

Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen verfolgt. Die beiden Aktionen werden über zwei quantifizierte Indikatoren abgebildet. Indikatoren und Zielwerte finden sich in Tabelle 3.1.2.

Für die Aktionen sind allgemeine Outputindikatoren zur Programmbeobachtung ausgewählt. Die Indikatoren erfassen die Gebiete und die dort durchgeführten Projekte. Die gemeinsamen Indikatoren werden für die Aktionen des spezifischen Ziels 6 nicht genutzt.

### Outputindikatoren für die Aktionen 6a und 6b

Im Rahmen der Aktionen 6a und 6b werden Konzepte für einen integrierten gebietsbezogenen Klimaschutz entwickelt (6a) und umgesetzt (6b). Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs werden die Indikatoren der beiden Aktionen hier gemeinsam bewertet.

Als Outputindikator werden die Zahl der ausgewählten Gebiete und die Zahl der konkreten Projekte ausgewählt. Im vorliegenden Entwurf des OP werden als Planungen zwei Gebietskonzepte genannt. Die Zielwerte werden gesetzt oder aus Durchschnittswerten abgeleitet. Die Quantifizierungen sind insgesamt plausibel und realistisch.

Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit integrierten Konzepten in Bremen und in anderen Regionen hinsichtlich Mittelvolumen und Umsetzungszeiträumen erscheint die Planung grundsätzlich plausibel. Gebietsorientierte Ansätze des Klimaschutzes stellen neue Förderansätze und neue Verfahren dar. Absehbar sind hier deutliche zeitliche Vorläufe vor ersten Ergebnissen zu erwarten. Die beiden Gebietskonzepte werden vermutlich parallel zu entwickeln und umzusetzen sein. Die Zielsetzung erscheint daher relativ ambitioniert.

Als Outputindikator ist auch der Indikator OI.3-2 (Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen) aufgenommen worden. Die Quantifizierung eines Zielwerts ist nach OP erst bei genauerer Kenntnis der Konzepte und der konkreten Vorhaben möglich. Dies ist nachvollziehbar, zumal es noch keine Vergleichsdaten zu den konkreten CO<sub>2</sub>-Effekten gibt. Im Kontext der Förderung integrierter Konzept stellen die CO<sub>2</sub>-Minderungen einzelner Akteure in den Gebieten methodisch eher Ergebnisse bzw. Wirkungen als Outputs dar. Da zudem eine Quantifizierung kaum möglich ist, wird empfohlen, auf diesen Indikatoren im OP zu verzichten. Allerdings sollte die Datenerhebung zu dem Indikator in das weitere Monitoring des Programms integriert werden.

#### Anmerkungen:

- Der Mittelansatz für die beiden Aktionen beträgt nach neuem OP-Stand 7,8 Mio. € (EFRE). Es wird davon ausgegangen, dass 0,3 Mio. € EFRE-Mittel für die Konzeptentwicklung eingesetzt werden. Damit verbleiben 7,5 Mio. € EFRE-Mittel für 10 Projekte in Aktion 6b. Diese Verteilung sollte ergänzt werden.

Tabelle 3.2.13:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktion 5a

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.3-2	Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen (GI)	---	Quantifizierung des Ziels erfolgt auf Grundlage der noch zu erstellenden Konzepte	Neuer Ansatz, empirische Basis nicht bekannt	Eine Herleitung ist ohne die Kenntnisse der Gebiete, Konzepte und zentralen Projekte derzeit nicht möglich

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.3-5	Zahl der Gebiete, für die gebietsbezogene Strategien zur CO <sub>2</sub> -Vermeidung erstellt wurden (PS)	2	Planungswert	Nicht vorhanden	Planungen auf Grundlage von Erfahrungen mit integrierten Konzepten
OI.3-6	Zahl der Projekte zur gebietsbezogenen CO <sub>2</sub> -Reduktion (PS)	10	Durchschnittlicher Mitteleinsatz		0,75 Mio. € EFRE-Mittel je Projekt

### Spezifisches Ziel 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien

Dem spezifischen Ziel sind 4 Outputindikatoren zugeordnet, für die quantifizierte Zielwerte bestimmt wurden. Davon beziehen sich zwei Outputindikatoren spezifisch auf die Aktion 7a, wobei einer der Indikatoren ein gemeinsamer Indikator ist und die beiden Indikatoren zusammenfallen. Ein weiterer Outputindikator erfasst den geplanten Zielwert für die Aktionen 7b und 7c. Aktionsübergreifend gibt ein Outputindikator die Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben, an. Hierbei handelt es sich um einen gemeinsamen Indikator.

#### Outputindikatoren für die Aktionen 7a, 7b und 7c

Der gemeinsame Outputindikator OI.4-1 bezieht sich auf die gegenwärtige Bevölkerungszahl in den beiden benachteiligten Stadtteilen (Gröpelingen und Bremerhaven-Lehe), die mit dem OP gefördert werden sollen. Auf eine Projektion unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung wird verzichtet. Die Herleitung aus der Sekundärstatistik ist plausibel.

Die Zahl der durchgeführten KMU-Beratungen in den benachteiligten Quartieren wird auf Basis von jährlichen Angaben zum gesamtstädtischen Beratungsangebot gewonnen. Die Bestimmung der Gesamtzahl für die Förderperiode erfolgt als Summe von teils nach Jahren und Stadtteil differenzierten Beratungszahlen. Die Herleitung ist transparent und nachvollziehbar. Der Umrechnungsfaktor von der Gesamtstadt auf die Stadtteile wird nicht näher begründet (z.B. mit Bevölkerungsanteil).

Die Zahl der unterstützten investiven Projekte wird für einen Stadtteil auf Basis einer Zählung von bereits geplanten Projekten bestimmt, für den zweiten Stadtteil gesetzt. Eine nähere Begründung liegt nicht vor.

Tabelle 3.2.14:  
Übersicht Zielwerte für die Outputindikatoren der Aktionen 7a, 7b und 7c

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
------------	-----------------	----------	-----------------------	------------------	----------------------

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert	Methode / Anmerkungen	Empirische Basis	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	250	Berechneter Indikator, abgeleitet aus OI.4-2		
OI.4-1	Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben (GI)	54.957	Summe der Bevölkerung in beiden Stadtteilen	Sekundärstatistik, StaLa Bremen	
OI.4-2	Zahl der durchgeführten KMU-Beratungen in benachteiligten Quartieren (PS)	250	Schätzung der Zahl der Beratungen pro Jahr und Stadtteil, dann Summierung	Vergleichsdaten auf Ebene der Gesamtstadt	
OI.4-3	Zahl der unterstützten investiven Projekte im Rahmen der Integrierten Entwicklungskonzepte (PS) (LR)	6	Zählung der geplanten Projekte	k.A.	k.A.

### Fazit

In der Zusammenschau der quantifizierten Zielwerte für die Outputindikatoren kann das Fazit gezogen werden, dass die Herleitung der Zielwerte vom Grundsatz her nachvollziehbar und schlüssig ist. Für die Zielquantifizierung liegt ein eigenständiges „Hintergrundpapier“ in Form einer Excel-Datei vor, in dem nach Prioritätsachsen untergliedert, die Herleitung der Zielwerte für einzelne Aktionen, zentrale Annahmen und Ausgangswerte für die Berechnung transparent dargestellt werden. Die Bestimmung der Zielwerte erfolgt in der Regel

- durch Division der zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit maßnahmenspezifischen Kennzahlen zum durchschnittlichen finanziellen Projektvolumen oder
- durch erfahrungsgelentete Einzelannahmen.

Die Kennzahlen werden aus Erfahrungswerten, die sich aus den Ergebnissen der bisherigen Projektförderung ergeben, und / oder aus Einschätzungen der Fachreferate abgeleitet. Durch die Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Informationen kann der Prozess der Zielquantifizierung insgesamt als fundiert eingeschätzt werden. Eine tiefergehende Plausibilitätsprüfung der einzelnen Zielquantifizierungen kann durch die Ex-ante-Evaluierung jedoch nicht durchgängig vorgenommen werden, auch wenn einsichtig auf Erfahrungswerte rekurriert wird und diese oftmals als quantitative Größen explizit genannt werden. Hierzu bedürfte es im Hintergrundpapier sehr umfangreicher und detaillierter Erläuterungen zu den Informationsquellen bzw. internen Förderstatistiken, den getroffenen Annahmen und verwendeten Rechenschritten.

Die Prüfung der Outputindikatoren ist entlang der Aktionen untergliedert. Für jede Aktion finden sich jeweils im Einzelnen Anmerkungen zu Unklarheiten und ggf. Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Übergreifend wird noch darauf aufmerksam gemacht, dass die „gemeinsamen Indikatoren“ Nr. 1 bis Nr. 4 der EFRE-VO laut Leitfaden um Doppelzählungen zu korrigieren sind. Soweit ersichtlich, wird bisher die Anzahl der Förderfälle beschrieben und quantifiziert. Es sollte geprüft werden, inwieweit eine entsprechende Korrektur von Mehrfachförderungen,

etwa auf Basis von Auswertungen der bisherigen Förderergebnisse, vorgenommen werden kann.

Einzelne Empfehlungen zu den Outputindikatoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- OI.1-5 „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI)“ und OI.1-6, „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen (GI)“ Aktion 2a:
  - o Die unter dem Indikator OI.1-5 subsumierten Projekte sollten eine Teilmenge des Indikators OI.1-6 derart sein, dass diese Projekte sich durch einen höheren Innovationsgrad auszeichnen. Eine solche hierarchische Anordnung der beiden Innovationstypen ist durch das Oslo-Manual gedeckt.
  - o In den Indikator OI.1-6 sollten sämtliche Einzelwerte der in der Aktion 2a geplanten 4 Richtlinien eingehen. Im Prinzip würde damit auch die Konsistenz zum Indikator OI.Ü-1 hergestellt werden.
- OI.2-4 „Für die Ansiedlung von Unternehmen neu erschlossene und aufbereitete Fläche (netto), in Hektar“, Aktion 3d:
  - o Die Quantifizierung des Indikators sollte neu definiert werden. Falls die Aufbereitung von Flächen der Output der Aktion ist, ist eine andere Quantifizierung zu wählen – z.B. auf Grundlage der durchschnittlichen gesamten Erschließungskosten. Falls der Bau von Straßen der Output der Aktion ist, sollte der Indikator entsprechend benannt werden.
- OI.2-5 und OI.2-6 „Zahl der unterstützten Neugründungen“ bzw. „Zahl der unterstützten wissens- und technologieorientierten Neugründungen“:
  - o Die Indikatoren sind bei Gegenstand und in der Herleitung der Zielwerte identisch. Auf einen Indikator (den weniger spezifischen) könnte verzichtet werden.
- OI.3-2 „Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen“, Aktion 6a, 6b:
  - o Die Quantifizierung eines Zielwerts ist hier erst bei genauerer Kenntnis der Konzepte und der konkreten Vorhaben möglich. Im Kontext der Förderung integrierter Konzepte stellen die CO<sub>2</sub>-Minderungen einzelner Akteure in den Gebieten methodisch eher Ergebnisse bzw. Wirkungen, als Outputs dar. Da zudem eine Quantifizierung kaum möglich ist, wird empfohlen, auf diesen Indikatoren im OP zu verzichten. Allerdings sollte die Datenerhebung zu dem Indikator in das weitere Monitoring des Programms integriert werden.

### 3.2.3 BEURTEILUNG DES LEISTUNGSRAHMENS

#### Anforderungen an den Leistungsrahmen

Aufbauend auf den Resultaten zur Beurteilung der Quantifizierung von Zielwerten für die Outputindikatoren im vorherigen Arbeitsschritt erfolgt im Folgenden eine Bewertung des Leistungsrahmens. Der in der Förderperiode 2014-2020 eingeführte Leistungsrahmen ist ein In-

strument, um die „Leistung“ der operationellen Programme der ESI-Fonds zu überprüfen und – im Falle eines positiven Prüfergebnisses – die Auszahlung einer „leistungsgebundenen Reserve“ zu ermöglichen. Die Grundlagen für die leistungsbezogene Reserve, den Leistungsrahmen und die Leistungsüberprüfung finden sich in den Artikeln 20 bis 22 der A-VO, in Anhang II werden die grundsätzlichen Elemente des Leistungsrahmens festgelegt. Der Leistungsrahmen beinhaltet für jede Prioritätsachse Ziele, die zum einen für das Jahr 2018 („Etappenziele“) und zum anderen zum Abschluss der Programme im Jahr 2023 festgelegt werden. Diese Ziele basieren dabei auf ausgewählten Finanzindikatoren und Outputindikatoren der Programme. Detaillierte Bestimmungen für die Festlegung der Etappenziele und Vorgaben des Leistungsrahmens sowie für die Bewertung der Zielerreichung werden in den Artikel 4 bis 7 der DU-VO 215/2014 festgelegt. Besondere Bedeutung haben hierbei die folgenden Aspekte:

- Für die Überprüfung der Etappenziele und Ziele müssen Informationen über die Auswahl der Indikatoren und den methodischen Ansatz zur Festlegung der Etappenziele und finalen Ziele des Leistungsrahmens schriftlich dokumentiert werden. Der Leistungsrahmen für eine Prioritätsachse muss mindestens einen Finanzindikator und einen Outputindikator enthalten.
- Die im Leistungsrahmen festgelegten Outputindikatoren und wichtigen Durchführungsschritte einer Prioritätsachse müssen mehr als 50 % der Mittelzuweisung dieser Priorität entsprechen. Daher müssen Informationen zum Anteil der Mittelzuweisung bei Vorhaben bzw. Maßnahmen, denen die im Leistungsrahmen festgelegten Outputindikatoren und wichtigen Durchführungsschritte entsprechen, sowie Erläuterungen zur Berechnungsweise dieses Anteils geliefert werden.
- Das Etappenziel und das Ziel für einen Finanzindikator beziehen sich auf den Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben, die von der Bescheinigungsbehörde verbucht und bescheinigt wurden.
- Die Etappenziele und Ziele für einen Outputindikator beziehen sich auf Vorhaben, die vollständig durchgeführt worden sind, für die aber nicht unbedingt alle Zahlungen geleistet wurden.
- Bei der Festlegung von Etappenzielen können auch Durchführungsschritte Verwendung finden, die einen wichtigen Abschnitt bei der Durchführung von Vorhaben darstellen. Der Abschluss von Durchführungsschritten muss überprüfbar sein und durch einen Prozentsatz ausgedrückt werden können.

### **Was misst der Leistungsrahmen?**

Die folgende Beurteilung des Leistungsrahmens erfolgt auf Basis der im OP für jede Prioritätsachse enthaltenen Tabellen zum Leistungsrahmen sowie der kurzen ergänzenden Texte im Programm. Zudem sind Tabellen mit Zielquantifizierungen und Erläuterungen in der bereits erwähnten Excel-Datei verfügbar. Eine zusammenführende Erläuterung in einem zentralen Dokument zum Leistungsrahmen liegt derzeit nicht vor. Die Bewertung des Leistungsrahmens erfolgt auf Basis der genannten Einzelinformationen. Zuvor sollen jedoch noch einige methodische Aspekte geklärt werden, die für das Verständnis der Beurteilung durch die Ex-ante-Gutachter fundamental sind.

Im Bemühen um eine verstärkte Ergebnisorientierung hat die Kommission die Konstrukte einer leistungsgebundenen Reserve und Leistungsüberprüfung in der Förderperiode 2014-



2020 eingeführt. Diese Instrumente sind für den Einsatz der Strukturfonds nicht neu und wurden schon in der Förderperiode 2000-2006 eingesetzt. Allerdings wurden sie bereits damals kritisiert (vgl. GEFRA et al. (2005)). Der zentrale Einwand ist, dass die ex-post vorgenommene Gegenüberstellung von tatsächlichen Förderergebnissen mit ex-ante definierten Förderzielen als eine Analyse der Zielerreichung eines Förderprogramms zu interpretieren ist. Eine Bewertung von Effektivität und Effizienz ist damit nicht möglich. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass insbesondere für eine Bewertung von Maßnahmen im Bereich der Unternehmensförderung der Umstand zu beachten ist, dass es sich hierbei um Instrumente der so genannten Anreizpolitik bzw. „weichen“ Verhaltenssteuerung handelt (vgl. Fürst, Klemmer, Zimmermann, 1976). Für diese Instrumente ist charakteristisch, dass sie über die Veränderung des unternehmerischen Entscheidungsumfelds versuchen, Einfluss auf das Unternehmensverhalten zu nehmen und in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die intendierten Wirkungen (z.B. zusätzliche Ausgaben für FuE, Inanspruchnahme von Beratungsleistungen, zusätzliche Investitionen in Energieeffizienz) lassen sich somit nicht direkt erreichen und liegen nicht unmittelbar im Verantwortungsbereich der staatlichen Stellen (hier: Verwaltungsbehörde), sondern werden durch zahlreiche andere Faktoren des relevanten Handlungsspielraumes der Unternehmen beeinflusst.

Aus diesem Grund kann die „Leistungsüberprüfung“ nur Aufschluss darüber geben, in wie weit es der Verwaltungsbehörde gelungen ist, ex ante bei der Festlegung von Zielen auf Grundlage verfügbarer Informationen einigermaßen treffsicher festzulegen, wie viel Projekte und Investitionen im Durchschnitt mit einem bestimmten öffentlichen Mittelvolumen in einer Maßnahme verbunden sind. Eine Rangfolge derart, dass aufgrund einer niedrigeren Zielerreichung eine Prioritätsachse weniger leistungsfähig war als eine Prioritätsachsen mit hoher Zielerreichung kann hieraus nicht abgelesen werden. Solche Aussagen setzen Informationen über die von der Förderung tatsächlich induzierten Effekte, d. h. über diejenigen Projekte und Investitionen, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären, voraus. Wie bereits erwähnt, können diese Angaben von der Förderstatistik nicht bereitgestellt werden. Eine Zielerreichungsanalyse, zumal in der simplen Form wie sie durch die relevanten Verordnungen vorgesehen ist, kann eine Wirksamkeitsanalyse nicht ersetzen.

### **Etappenziele und Ziele für die Finanzindikatoren**

Im Leistungsrahmen findet als Zielwert 2023 für den Finanzindikator jeweils der Gesamtbeitrag der förderfähigen Ausgaben Verwendung. Die angesetzten monetären Werte entsprechen den förderfähigen Auszahlungen, die von der Bescheinigungsbehörde verbucht und bescheinigt wurden. Für das Abschlussjahr des Programms 2023 ergibt sich der Zielwert somit aus den EFRE-Mitteln und der nationalen Kofinanzierung in mindestens gleicher Höhe.

Als Etappenziel 2018 werden für die Prioritätsachsen verschiedene Zielwerte genannt. Der Anteil der Zielwerte an den Gesamtausgaben liegt je nach Prioritätsachse zwischen 15% und 30%. Die Zielwerte wurden unter Berücksichtigung der n+3-Vorgaben aus Erfahrungswerten zur materiellen und finanziellen Umsetzung bisheriger und ähnlicher Förderinstrumente abgeleitet. Die unterschiedlichen Anteilswerte werden jeweils einzeln begründet. Die Erfahrungen mit den einzelnen Förderinstrumenten sind dabei das wesentliche Kriterium; es werden aber auch die Art der Vorhaben (komplexe Infrastrukturen), die Konjunkturabhängigkeit der Nachfrage und der unterschiedliche Konzeptions- und Planungsstand berücksichtigt.

Der niedrige Zielwert in der Prioritätsachse 3 begründet sich nachvollziehbar aus den sehr geringen Erfahrungen mit den geplanten neuen Förderansätzen (Effizienzdarlehen, integrierte gebietsbezogene Konzepte für den Klimaschutz).

Die Zielwerte liegen mit Ausnahme der Prioritätsachse 3 deutlich über der Grenze von 15,8% des gesamten Mittelvolumens, bei der unter Berücksichtigung der n+3-Regelung ein Mittelverfall droht.<sup>87</sup>

Tabelle 3.2.15:  
Übersicht über die Finanzindikatoren des Leistungsrahmens

Nr. lt. OP	Indikator	Mittelsatz EFRE	Zielwert 2018	Anteil 2018	Zielwert 2023
1	Förderfähige Gesamtausgaben	49.450.249	23.700.000	24%	98.900.498
2	Förderfähige Gesamtausgaben	19.780.100	8.700.000	22%	39.560.199
3	Förderfähige Gesamtausgaben	19.780.100	5.900.000	15%	39.560.199
4	Förderfähige Gesamtausgaben	9.890.050	5.900.000	30%	19.780.100
LR Gesamt	Förderfähige Gesamtausgaben	98.900.499	44.200.000	22%	197.800.996

### Etappenziele und Ziele für die Outputindikatoren

#### Leistungsrahmen für die Prioritätsachse 1

Als Outputindikatoren für den Leistungsrahmen der Prioritätsachse 1 werden die Indikatoren OI.1-2 („Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungseinrichtungen arbeiten“) und OI.1-6 („Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen“) herangezogen.

Die Indikatoren beziehen sich auf die Aktionen 1a (FuI-Infrastruktur) und 2a (betriebliche FuE-Projekte). Die Indikatoren decken gemäß indikativer Finanzplanung zusammen 68 % der EFRE-Mittel der Prioritätsachse ab. Für die Beurteilung der Zielwerte 2023 wird auf den vorherigen Abschnitt verwiesen.

Für den Indikator OI.1-2 wurde ein 1 Projekt identifiziert, das bis Ende 2018 vollständig durchgeführt sein wird. Für dieses Projekt gibt es bereits in der aktuellen Förderperiode ein vorlaufendes Projekt und ein gut vorbereitetes Nachfolgeprojekt. Die Zahl der Wissenschaftler wurde für dieses Projekt bestimmt. Der Wert für das Etappenziel ist realistisch und nachvollziehbar begründet.

<sup>87</sup> Berechnung bezieht sich nur auf die Hauptzuweisung, ohne Leistungsreserve. Gemäß Artikel 86(5) der Verordnung 1303/2013 ist die leistungsbezogene Reserve von der N+3-Regelung ausgenommen. Um eine korrekte Berechnung der erforderlichen Jahrestanchen durchzuführen, ist der Betrag der leistungsbezogenen Reserve entsprechend von der Berechnung abzuziehen. Gemäß Artikel 86(2) werden Mittelbindungen im Zusammenhang mit dem letzten Jahr des Zeitraums (2020) gemäß den für den Abschluss der Programme geltenden Regelungen aufgehoben und unterliegen somit auch nicht der N+3-Regel.

Der gemeinsame Indikator OI.1-6 beschreibt gegenwärtig nur eine Teilmenge des gemeinsamen Indikators OI.Ü-1, und basiert nur auf zwei der vier geplanten Richtlinien (vgl. Abschnitt 3.2.2). Es wird allerdings empfohlen, dass der Indikator OI.1-6 sich auf sämtliche der in der Aktion vorgesehenen Förderrichtlinien bezieht. Hiermit würde nicht nur ein Informationsgewinn einhergehen, sondern darüber hinaus wäre der Indikator robuster, da die Möglichkeit besteht, dass sich eine unterschiedliche Performance zwischen den Richtlinien im Saldo ausgleicht. Praktisch wären damit die beiden gemeinsamen Indikatoren OI.1-6 und OI.Ü-1 identisch.

Die Kalkulation für den Zielwert 2018 basiert auf den Erfahrungen der bisher durchgeführten FEI Förderungen. Angenommen wurden hierfür ein Start der ersten Projekte Mitte 2015 und eine durchschnittliche Laufzeit von 18 Monaten pro Projekt. Die Bestimmung des Etappenziels beruht auf einer Addition abgeschlossener Projekte für die einzelnen Jahre. Der unterstellte zeitliche Verlauf für die Zahl der bewilligten Projekte basiert auf den Erfahrungswerten mit der bisher durchgeführten FEI-Förderung. Die Herleitung ist schlüssig und plausibel.

Tabelle 3.2.16:

### Übersicht über die Outputindikatoren der Prioritätsachse 1 des Leistungsrahmens

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert 2018	Zielwert 2023	Methode	Herleitung, Annahmen
OI.1-2	Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten	11	410	Aggregierter Indikator aus drei Aktionen Einheitskosten / Durchschnittsvolumen	Zielwerte für die einzelnen Aktionen aus durchschnittlichen Projektgrößen der Vorperiode oder aus Annahmen zu Projektvolumen abgeleitet
OI.1-6	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen	25	65	wie OI.Ü-1 Kalkulation beruht auf Annahmen zu durchschnittlichen Projektvolumina, allerdings werden nur zwei der vier geplanten Förderrichtlinien berücksichtigt	Förderung 2015 bis 2020, 6 Förderjahrgänge, Annahmen zur durchschnittlichen Projektlaufzeit

### Leistungsrahmen für die Prioritätsachse 2

Als Outputindikatoren für den Leistungsrahmen der Prioritätsachse 2 werden der Indikator OI.Ü-1 („Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten“) und OI.2-6 („Zahl der unterstützen wissens- und technologieorientierten Neugründungen“) ausgewählt.

Der Outputindikator „Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten“ bezieht sich auf die Aktionen 3a (Investitionsförderung), 3b (Mikrodarlehen für KMU) und 3c (Messeförderung) ab. Der Indikator „Zahl der unterstützen wissens- und technologieorientierten Neugründungen“ wird aus der Aktion 4b (Förderung innovativer Gründungen) gewonnen. Die Indikatoren decken gemäß indikativer Finanzplanung zusammen 62 % der EFRE-Mittel der Prioritätsachse ab.

Der Indikator OI.Ü-1 (Zahl der Unternehmen) ergibt sich als Summe der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten (OI.Ü-4) und der Unternehmen, die andere finanzielle Unterstützung erhalten (OI.Ü-2).

Die einzelnen Indikatoren werden in den Kapiteln zu den Aktionen (vgl. Kap. 3.2.2) dargestellt und bewertet. Die Zielwerte sind aus den durchschnittlichen Projektgrößen der Vergangenheit, Einheitskosten und zusätzlich aus Annahmen zu den Projektgrößen abgeleitet. Dabei sind auch neue Förderbedingungen durch Abschläge berücksichtigt. Die Zielwerte für das Jahr 2018 sind aus Annahmen zu der zeitlichen Verteilung der Umsetzung abgeleitet. Die Annahmen beruhen durchgängig auf Erfahrungen aus der Vorperiode (förderfälle pro Jahr, durchschnittliche Projektlaufzeiten). Je nach Projektdauer ergeben sich unterschiedliche Anteile der Vorhaben die bereits Ende 2018 physisch abgeschlossen sind. Die Herleitungen sind gut begründet und plausibel.

Tabelle 3.2.17:  
**Übersicht über die Outputindikatoren der Prioritätsachse 2 des Leistungsrahmens**

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert 2018	Zielwert 2023	Methode	Herleitung, Annahmen
OI.Ü-1	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten (GI)	232	440	Aggregierter Indikator aus drei Aktionen Einheitskosten / Durchschnittswerte	Zielwerte für die einzelnen Aktionen aus durchschnittlichen Projektgrößen der Vorperiode, aus Annahmen zu Projektvolumen abgeleitet
OI.2-6	Zahl der unterstützten wissens- und technologieorientierten Neugründungen	41	79	Einheitskosten, Durchschnittswert, Förderkosten je Neugründung (rechnerisch ca. 60 T€ p.a.)	Abgeleitet aus bisheriger Förderung, Förderung von sechs Jahrgängen 2015-2020, Abschlag wegen Verzögerungen zu Beginn

### Leistungsrahmen für die Prioritätsachse 3

Als Outputindikator für den Leistungsrahmen der Prioritätsachse 3 dient der Indikator OI.3-1 („Zahl der zur betrieblichen CO2-Minderung beratenen Unternehmen“). Der Outputindikator bezieht sich auf die Aktionen 5a (Energieeffizienz in Unternehmen) und 5b (Energieberatung). Der Indikator deckt gemäß der indikativen Finanzplanung etwa 60 % der EFRE-Mittel der Prioritätsachse ab. Anzumerken ist, dass die in der Aktion 5a durch Zuschüsse oder Darlehen begünstigten Unternehmen vor bzw. im Zuge der Durchführung des Investitionsprojektes eine Energieberatung (siehe KfW-Fördervoraussetzung) bekommen. Diese Beratungen gehen in den Indikator ein.

Der Zielwert des Outputindikators OI.3-1 ist aus Einzelberechnungen zu vier Teilaktionen aggregiert. Dabei werden sowohl die Aktionen zur monetären Förderung (Darlehen und Zuschüsse) von betrieblichen Effizienzinvestitionen als auch die beiden Beratungsprogramme für Unternehmen und andere Akteure einbezogen.

Die einzelnen Zielwerte sind aus den Planungen zu den Beratungsangeboten, dem Anteil der Beratungen an den teils heterogenen Aktionen (Einschl. Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung etc.) und aus Erfahrungswerten (Beratungen pro Jahr, Anteil der Beratungen bei monetärer Förderung) abgeleitet. Insgesamt sind die Einzelwerte nachvollziehbar hergeleitet und weitgehend belegt. Insgesamt erscheint die Zahl der Energieberatungen (ungefähr 30 pro Jahr<sup>88</sup>) angesichts des Mittelvolumens eher gering. Dabei ist zu beachten, dass die Beratungen nur einen Teil der Aktionen, die auch die Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen u.ä. beinhalten, repräsentieren.

Die materiellen Zielwerte für das Jahr 2018 liegen anteilig (45%) deutlich höher, als der finanzielle Zielwert (15%). Dies begründet sich durch die tendenziell schnellere Umsetzung von Beratungen bei deutlich geringerem Mittelvolumen als etwa die Effizienzdarlehen.

Tabelle 3.2.18:

### Übersicht über die Outputindikatoren der Prioritätsachse 3 des Leistungsrahmens

Nr. It. OP	Outputindikator	Zielwert 2018	Zielwert 2023	Methode	Herleitung, Annahmen
OI.3-1	Zahl der zur betrieblichen CO <sub>2</sub> -Minderung beratenen Unternehmen	107	238	Aggregierter Indikator aus zwei Aktionen mit insgesamt vier Teilaktionen Annahmen zu Durchschnittsfallzahlen, Planungen für Beratungen, Erfahrungswerte zur Inanspruchnahme	Zielwerte für die einzelnen Aktionen aus durchschnittlichen Fallzahlen pro Jahr oder durchschnittlichen Projektgrößen der Vorperiode oder aus Annahmen zu Projektvolumen abgeleitet.

#### Leistungsrahmen für die Prioritätsachse 4

Für den Leistungsrahmen der Prioritätsachse 4 kommt der programmspezifische Outputindikator OI.4-3 („Zahl der unterstützten investiven Projekte im Rahmen der Integrierten Entwicklungskonzepte“) zum Einsatz. Dieser bildet gemäß OP die Umsetzungsfortschritte der Aktionen 7b (Stärkung der lokalen Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner) und 7c (Maßnahmen der Stadterneuerung zur wirtschaftlichen Wiederbelebung des Quartiers) ab. Für beide Aktionen sind 6,9 Mio. Euro EFRE-Mittel eingeplant, so dass hiermit durch den Outputindikator 68 % der EFRE-Mittel der Prioritätsachse abgedeckt werden.

Im Hintergrundpapier zur Zielquantifizierung wird der Zusammenhang zwischen den Aktionen 7b und 7c nicht hergestellt. Für den Gutachter ist nicht ersichtlich, inwieweit dieser Indikator auch geeignet ist, Vorhaben der Aktion 7b abzubilden. In der Beschreibung der Aktion 7b im OP-Text wird nicht auf investive Projekte hingewiesen, so dass gegenwärtig der Indikator nur den Output der Aktion 7c zutreffend beschreibt. Nach mündlicher Auskunft der EFRE-VB wird der OP-Text dahingehend überarbeitet, dass investive Projekte klarer als Fördergegenstand der Aktion 7b herausgestellt werden.

<sup>88</sup> Die geplante Laufzeit der Teilaktionen variiert (2015 bis 2021 oder bis 2023).

Im OP wird geltend gemacht, dass aufgrund des längeren planerischen Vorlaufs für bauliche Infrastrukturprojekte, die über den Outputindikator abgebildet werden, bis Ende 2018 noch kein Vorhaben vollständig durchgeführt sein wird. Daher wird als Etappenziel für das Jahr 2018 der Durchführungsschritt „Zahl der Infrastrukturprojekte, in denen eine politische Beschlussfassung vorliegt, die die Finanzierung und Umsetzung des Projektes sicherstellt“ herangezogen. Dies ist nachvollziehbar.

Tabelle 3.2.19:  
Übersicht über die Outputindikatoren der Prioritätsachse 4 des Leistungsrahmens

Nr. lt. OP	Outputindikator	Zielwert 2018	Zielwert 2023	Methode	Herleitung, Annahmen
OI.4-3	Zahl der unterstützten investiven Projekte im Rahmen der Integrierten Entwicklungskonzepte	1	6	Zählung geplanter Projekte	k.A.
OI.4-3	KIS 2018: Zahl der Infrastrukturprojekte, in denen eine politische Beschlussfassung vorliegt, die die Finanzierung und Umsetzung des Projektes sicherstellt	2	6		

### Fazit

Die Beurteilung des Leistungsrahmens erfolgte auf Grundlage der im OP für jede Prioritätsachse enthaltenen Tabellen zum Leistungsrahmen sowie des separat übermittelten Hintergrundpapiers zu den Zielquantifizierungen. Dieses in Form einer Excel-Datei übermittelte „Hintergrundpapier“ wurde erstellt, um den Anforderungen von Artikel 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 zu genügen. Es soll dazu dienen, die Herleitung der Ziele mit ihren Annahmen und Begründungen nachvollziehbar darzustellen und nach außen zu dokumentieren. Spätere Zielabweichungen sollen damit nachvollzogen und gegenüber der Kommission begründet werden.

Bei den gewählten Indikatoren des Leistungsrahmens handelt es sich um Finanzindikatoren und um Outputindikatoren, für die Etappenziele für das Jahr 2018 und finale Zielwerte für das Jahr 2023 festgelegt werden. Die Finanzindikatoren decken die gesamten förderfähigen Ausgaben in den Prioritätsachsen des Programms ab und entsprechen den förderfähigen Auszahlungen, die von der Bescheinigungsbehörde verbucht und bescheinigt wurden.

Die ausgewählten Outputindikatoren stellen insgesamt eine sinnvolle Auswahl dar, um die materiellen Fortschritte in den Prioritätsachsen zu erfassen, die im Rahmen der künftigen Programmumsetzung erzielt werden können. Mit Blick auf die Abdeckung des Mittelvolumens werden die verordnungsseitigen Anforderungen erfüllt. Die Zielwerte 2023 für die Outputindikatoren wurden bereits im vorherigen Abschnitt beurteilt.

Die festgelegten Etappenziele und Durchführungsschritte sind im Allgemeinen transparent dargestellt und gut begründet. Für einige Outputindikatoren wird jeweils eine deutlich höhere anteilige Zielerreichung angestrebt als für die Finanzindikatoren. Dies kann prinzipiell als plausibel eingestuft werden, da für vollständig durchgeführte Vorhaben nicht notwendigerweise bereits alle Zahlungen geleistet sein müssen.

Folgende Anmerkungen zum Leistungsrahmen lassen sich für die vier Prioritätsachsen des Programms im Einzelnen treffen:

- Prioritätsachse 1: Der gemeinsame Indikator OI.1-6 beschreibt gegenwärtig nur eine Teilmenge des gemeinsamen Indikators OI.Ü-1. Der Indikator und damit auch die Zielwerte sollte dahingehend angepasst werden, dass er nicht nur zwei, sondern sämtliche der vier für die Aktion insgesamt vorgesehenen Förderrichtlinien abbildet.
- Prioritätsachse 4: Auf Basis des vorliegenden OP-Textes ist nicht ersichtlich, inwieweit der Indikator OI.4-3 auch geeignet ist, investive Vorhaben der Aktion 7b abzubilden. Die Beschreibung der Aktion im OP-Text sollte dahingehend angepasst werden.

Die Ex-ante-Bewertung macht – anknüpfend an die Kritik, die gegen das Instrument der leistungsgebundenen Reserve bereits in der Förderperiode 2000-2006 vorgebracht wurde - darauf aufmerksam, dass eine Zielerreichungsanalyse nicht mit einer Wirksamkeitsanalyse verwechselt werden sollte. Die geplante Leistungsüberprüfung durch die A-VO, also der einfache Vergleich der ex-ante quantifizierten Zielwerte des Leistungsrahmens mit den im Verlauf der Programmumsetzung tatsächlich eingetretenen Ist-Werten, ist kein geeignetes Instrument um die Effektivität und Effizienz des EFRE OP zu beurteilen. Hierfür sollten die gemäß Bewertungsplan durchzuführenden Evaluierungen herangezogen werden.

### **3.2.4 ZUSAMMENFASSUNG**

In diesem Arbeitsschritt wurde die Plausibilität der Zielquantifizierungen für die Programmindikatoren und den Leistungsrahmen beurteilt. Die Resultate können wie folgt zusammengefasst werden:

#### **Beurteilung der Zielquantifizierung für die Ergebnisindikatoren**

In den Werten für die spezifischen Ziele drücken sich in erster Linie politische Präferenzen aus. Trotzdem sollten diese Werte nicht losgelöst von der tatsächlichen Entwicklung festgelegt werden und es sollte prinzipiell möglich sein, dass die indikativen Zielwerte im Jahr 2023 erreicht werden. Die Plausibilität bzw. Realitätsnähe der Zielwerte für die Ergebnisindikatoren wurde durch die grafische Visualisierung (z.B. Zeitreihenplots) der Daten und teils durch den Vergleich mit anderen Regionen überprüft. Soweit möglich und sinnvoll wurden einfache Trendschätzungen vorgenommen, bei denen auf Basis der vergangenen Entwicklung die Daten mit statistischen Verfahren fortgeschrieben werden. Die Zielwerte bzw. Intervallbereiche für die Zielwerte der Ergebnisindikatoren erscheinen insgesamt plausibel. Allerdings lässt die trendhafte Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, d.h. der Verlauf des Ergebnisindikators EI5, die Erreichung der klimapolitischen Ziele der Bremer Landespolitik wenig wahr-

scheinlich erscheinen. Wenn die übergeordneten landespolitischen Ziele als ambitionierte Zielsetzung auch für das EFRE-Programm erhalten bleiben soll, könnte ein entsprechender Hinweis – etwa mit Bezug auf die Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluation – in das OP aufgenommen werden. Der Entwicklungsverlauf des Indikators in der letzten Dekade lässt die Erreichung der landespolitischen Minderungsziele jedenfalls nicht realistisch erscheinen.

### **Beurteilung der Zielquantifizierung für die Outputindikatoren**

In der Zusammenschau der quantifizierten Zielwerte für die Outputindikatoren kann das Fazit gezogen werden, dass die Herleitung der Zielwerte vom Grundsatz her nachvollziehbar und schlüssig ist. Für die Zielquantifizierung liegt ein eigenständiges „Hintergrundpapier“ in Form einer Excel-Datei vor, in dem nach Prioritätsachsen untergliedert, die Herleitung der Zielwerte für einzelne Aktionen, zentrale Annahmen und Ausgangswerte für die Berechnung transparent dargestellt werden. Die Bestimmung der Zielwerte erfolgt in der Regel

- durch Division der zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit maßnahmenspezifischen Kennzahlen zum durchschnittlichen finanziellen Projektvolumen oder
- durch erfahrungsgelentete Einzelannahmen.

Die Kennzahlen werden aus Erfahrungswerten, die sich aus den Ergebnissen der bisherigen Projektförderung ergeben, und / oder aus Einschätzungen der Fachreferate abgeleitet. Durch die Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Informationen kann der Prozess der Zielquantifizierung insgesamt als fundiert eingeschätzt werden. Eine tiefergehende Plausibilitätsprüfung der einzelnen Zielquantifizierungen kann durch die Ex-ante-Evaluierung jedoch nicht durchgängig vorgenommen werden, auch wenn einsichtig auf Erfahrungswerte rekurriert wird und diese oftmals als quantitative Größen explizit genannt werden. Hierzu bedürfte es im Hintergrundpapier sehr umfangreicher und detaillierter Erläuterungen zu den Informationsquellen bzw. internen Förderstatistiken, den getroffenen Annahmen und verwendeten Rechenschritten.

Die Prüfung der Outputindikatoren ist entlang der Aktionen untergliedert. Für jede Aktion finden sich jeweils im Einzelnen Anmerkungen zu Unklarheiten und ggf. Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Übergreifend wird noch darauf aufmerksam gemacht, dass die „gemeinsamen Indikatoren“ Nr. 1 bis Nr. 4 der EFRE-VO laut Leitfaden um Doppelzählungen zu korrigieren sind. Soweit ersichtlich, wird bisher die Anzahl der Förderfälle beschrieben und quantifiziert. Es sollte geprüft werden, inwieweit eine entsprechende Korrektur von Mehrfachförderungen, etwa auf Basis von Auswertungen der bisherigen Förderergebnisse, vorgenommen werden kann.

### **Beurteilung der Quantifizierung für den Leistungsrahmen**

Die Beurteilung des Leistungsrahmens erfolgte auf Grundlage der im OP für jede Prioritätsachse enthaltenen Tabellen zum Leistungsrahmen sowie des separat übermittelten Hintergrundpapiers zu den Zielquantifizierungen. Dieses in Form einer Excel-Datei übermittelte „Hintergrundpapier“ wurde erstellt, um den Anforderungen von Artikel 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 zu genügen. Es soll dazu dienen, die Herleitung der Ziele mit ihren Annahmen und Begründungen nachvollziehbar darzustellen und nach außen zu dokumentieren. Spätere Zielabweichungen sollen damit nachvollzogen und gegenüber der Kommission begründet werden.



Bei den gewählten Indikatoren des Leistungsrahmens handelt es sich um Finanzindikatoren und um Outputindikatoren, für die Etappenziele für das Jahr 2018 und finale Zielwerte für das Jahr 2023 festgelegt werden. Die Finanzindikatoren decken die gesamten förderfähigen Ausgaben in den Prioritätsachsen des Programms ab und entsprechen den förderfähigen Auszahlungen, die von der Bescheinigungsbehörde verbucht und bescheinigt wurden.

Die ausgewählten Outputindikatoren stellen insgesamt eine sinnvolle Auswahl dar, um die materiellen Fortschritte in den Prioritätsachsen zu erfassen, die im Rahmen der künftigen Programmumsetzung erzielt werden können. Mit Blick auf die Abdeckung des Mittelvolumens werden die verordnungsseitigen Anforderungen erfüllt. Die Zielwerte 2023 für die Outputindikatoren wurden bereits im vorherigen Abschnitt beurteilt.

Die festgelegten Etappenziele und Durchführungsschritte sind im Allgemeinen transparent dargestellt und gut begründet. Für einige Outputindikatoren wird jeweils eine deutlich höhere anteilige Zielerreichung angestrebt als für die Finanzindikatoren. Dies kann prinzipiell als plausibel eingestuft werden, da für vollständig durchgeführte Vorhaben nicht notwendigerweise bereits alle Zahlungen geleistet sein müssen.

Die Ex-ante-Bewertung macht – anknüpfend an die Kritik, die gegen das Instrument der leistungsgebundenen Reserve bereits in der Förderperiode 2000-2006 vorgebracht wurde - darauf aufmerksam, dass eine Zielerreichungsanalyse nicht mit einer Wirksamkeitsanalyse verwechselt werden sollte. Die geplante Leistungsüberprüfung durch die A-VO, also der einfache Vergleich der ex-ante quantifizierten Zielwerte des Leistungsrahmens mit den im Verlauf der Programmumsetzung tatsächlich eingetretenen Ist-Werten, ist kein geeignetes Instrument um die Effektivität und Effizienz des EFRE OP zu beurteilen. Hierfür sollten die gemäß Bewertungsplan durchzuführenden Evaluierungen herangezogen werden.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (g) und (k)	Kapitel 2 des OP	Unter Berücksichtigung der Anmerkungen im Text: Im Allgemeinen nachvollziehbare Darstellung und plausible Werte für die quantifizierten Ziele der Ergebnis- und Outputindikatoren, plausible Etappenziele und finale Ziele im Leistungsrahmen, verordnungskonforme Mittelabdeckung	✓

---

## PROZESSANALYSE

Funktionierende Implementations- und Steuerungsstrukturen sind für jedwedes Förderprogramm eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die gesetzten Ziele möglichst ohne Effizienz- und Reibungsverluste erreicht werden können. Im EFRE OP ist aufzuzeigen, dass die gewählte Förderstrategie und zugehörigen Instrumente auch durch entsprechende Organisationsstrukturen und Prozesse effektiv und effizient umgesetzt werden können. Die Grundsätze und Zuständigkeiten zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der ESI-Fonds werden in Artikel 72 bis 74 bzw. spezifisch für die Strukturfonds in Artikel 123 bis 128 der A-VO dargelegt. In den Artikeln 47 bis 53 der A-VO sind die Aufgaben und notwendigen Vorkehrungen für die Begleitung, in den Artikeln 54 bis 57 für die Bewertung der Operationellen Programme beschrieben.

In diesem letzten Arbeitsschritt der Ex-Ante-Bewertung werden dementsprechend die konkreten Modalitäten für die Umsetzung, Begleitung, Bewertung, Prüfung und Kontrolle des Operationellen Programms dahingehend überprüft, ob die Systeme eine leistungsfähige Administration des OP ermöglichen. Den Kern der Untersuchung bildet eine eingehende Analyse derjenigen Bestandteile, die sich aus den Bestimmungen des Artikels 55 Absatz 3 der A-VO für die Ex-Ante-Bewertung ergeben. Diese Prüfung umfasst die folgenden Aspekte:

- die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme (Buchstabe i)),
- die Eignung der Verfahren für die Begleitung der Programme und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten (Buchstabe j)),
- die geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten (Buchstabe n)).

Die relevanten Prüfkriterien, die mit Bezug auf Unterpunkt (i) und neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit von (Personal-)Kapazitäten zu beachten sind, beziehen sich auf die Eindeutigkeit der Zuständigkeiten, die Effizienz der administrativen Arbeitsteilung und -organisation, die Kooperationsformen der Akteure und den wirksamen Ablauf der Förderverfahren. Neben diesen sich auf die konkrete Förderpraxis beziehenden Aspekte sind bei diesem Arbeitsschritt von der Ex-Ante-Bewertung auch Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die aus den grundsätzlichen Prinzipien der Strukturfonds resultieren wie z.B. die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern und die zur Berücksichtigung der Querschnittsziele geschaffenen Verfahren (siehe hierzu auch die obigen Ausführungen zur *Beurteilung der Berücksichtigung der Querschnittsziele in der Strategie*).

Angesichts der Bemühungen der Kommission zu einer verstärkten Ergebnisorientierung des Strukturfondseinsatzes zu gelangen, ist die Prüfung der Vorkehrungen für das Monitoring, Controlling und laufenden Bewertung des Programmeinsatzes ein wesentlicher Aspekt der Prozessanalyse. Gemäß methodischem Arbeitspapier wird von der Ex-Ante-Evaluierung hier erwartet, dass sie aufbauend auf der wissenschaftlich Kompetenz des Evaluationsteams

Einschätzungen zur zeitlichen Verfügbarkeit und Validität der Datengrundlagen sowie zu ihrer Qualitätssicherung trifft. Dies schließt explizit auch Hinweise für die Schaffung der Datengrundlagen für die laufende Bewertung mit ein. Es ist unmittelbar evident, dass an dieser Stelle große Überschneidungen zur Beurteilung der Programmindikatoren bestehen wie auch zu der Aufgabe zur Erstellung des Bewertungsplans gemäß Artikel 56 Absatz 2 A-VO.

#### **4.1 BEURTEILUNG DER ANGEMESSENHEIT DER HUMANRESSOURCEN UND DER ADMINISTRATIVEN LEISTUNGSFÄHIGKEIT FÜR DIE VERWALTUNG DER PROGRAMME**

Im Gegensatz zu seinem Vorgängerprogramm enthält das OP weder eine – über die reine Benennung der Stellen hinausgehende – Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme noch der Systeme für die Begleitung und Bewertung. Dies lässt sich mit den im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 geänderten rechtlichen Regelungen begründen. So war in der für die Förderperiode 2007-2013 gültigen Verordnung explizit eine Beschreibung der Begleitungs- und Bewertungssysteme verlangt, auch die für die VuK-Systeme vorgesehenen Angaben waren detaillierter (z.B. Beschreibung der Verfahren für die Bereitstellung und Weiterleitung der Finanzmittel, Beschreibung über den elektronischen Datenaustausch). Ein gemeinsames Muster für alle OPs gemäß der DU-VO 288/2014 mit Feldvorgaben und beschränkten Zeichenangaben für die Eingabe in SFC lag dagegen nicht vor. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich das vorliegende OP EFRE in Kapitel 7 nur auf jene Aussagen zu den Durchführungssystemen, die gemäß Artikel 96 Absatz 5 A-VO in einem Operationellen Programm festgehalten werden müssen:

- Benennung der Verwaltungsbehörde, soweit angemessen der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde
- Benennung der Stelle, an die die Zahlungen der Kommission erfolgen
- Benennung der Maßnahmen zur Einbindung der Partner in die Erstellung des OPs und der Rolle dieser Partner bei Durchführung, Begleitung und Bewertung

##### **4.1.1 BENENNUNG DER FÜR VERWALTUNG, KONTROLLE UND PRÜFUNG ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN UND STELLEN**

###### **Benennung von Behörden und Zahlstellen**

Im OP werden in Abschnitt 7.1 die Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde und Zahlstelle in tabellarischer Form benannt:

- Als Verwaltungsbehörde fungiert der Abschnitt Z34 im Referat Z3 „Abteilungsübergreifende Aufgaben“ beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen. Der benannte Abschnitt im Referat Z3 trägt die Gesamtverantwortung für die Verwaltung und Durchführung des Programms gemäß Artikel 125 A-VO.
- Die Bescheinigungsbehörde ist in der senatorischen Behörde des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen im Abschnitt Z2-1 im Referat Z2 „Haushalt, Finanzen“ angesiedelt. Die Bescheinigungsbehörde nimmt nach

Artikel 126 A-VO ihre Aufgaben wahr, insbesondere die Erstellung und Einreichung von Zahlungsanträgen bei der Kommission auf Basis von bescheinigten Ausgaben-erklärungen.

- Als Prüfbehörde, die laut Artikel 127 A-VO das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems auf Grundlage von erklärten Ausgaben prüft, ist der Abschnitt SV-10 im Referat SV-1 „Innenrevision, EFRE-/ESF-Finanzkontrolle“ des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen benannt. Die Prüfbehörde ist funktionell unabhängig und nicht weisungsgebunden. Die Prüfbehörde ist weder in Zahlungsvorgänge noch in die Verwaltung der Programme eingebunden.
- Die Behörde, die Zahlungen der Kommission erhält, ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Die Zahlungen werden zunächst an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen, dann an die Bescheinigungsbehörde weitergeleitet.

Die formellen Anforderungen zur Benennung der für die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen im OP werden erfüllt. Zugleich lässt sich feststellen, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderperiode 2007-2013 mit Bezug auf diese Behörden fortgeführt wird und somit bewährte Aufgabenverteilungen innerhalb des Senats als Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen bestehen bleiben. Dies lässt eine hohe Kontinuität der Arbeitsabläufe, funktionsfähige Kommunikationsstrukturen, ausreichende Verwaltungsressourcen und eine hohe administrative Leistungsfähigkeit für die anstehende Phase der Programmumsetzung erwarten.

### **Zwischengeschaltete Stellen und Erstellung des VuK-Systems**

In Bremen wird auf Grundlage von Artikel 123 A-VO wie bereits in der Vorperiode auch im Förderzeitraum 2014-2020 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Aufgaben der Verwaltungsbehörde an zwischengeschaltete Stellen zu delegieren, die diese Aufgaben unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde ausführen. Es ist allerdings vorgesehen, die Zahl der zwischengeschalteten Stellen, die sich im Programmzeitraum 2007-2013 auf 12 belief, erheblich zu reduzieren. Durch klare Verantwortlichkeiten und eine einheitliche Anwendung von Verfahrensschritten sollen Synergien realisiert und Potenziale für eine Steigerung der administrativen Effizienz genutzt werden.

Die Zuordnung der jeweiligen Zuständigkeiten für die Programmumsetzung und die Festlegung weiterer Regelungen zur Programmdurchführung erfolgen im Zuge der Erstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, mit dem unter Federführung der Verwaltungsbehörde gegenwärtig die Fachabteilungen und -referate der betroffenen Ressorts des Bremischen Senats befasst sind. Als sehr hilfreich erweist sich hier, dass die für die Durchführung der Maßnahmen bzw. Vorhaben verantwortlichen Fachreferate und die im Rahmen der Beleihung mit landeshoheitlichen Aufgaben betrauten Landesgesellschaften überwiegend bereits in der vergangenen Förderperiode in die Umsetzung des EFRE OP einbezogen waren und daher über große Erfahrungswerte und hohes Praxiswissen über die Durchführung der EFRE-Förderung verfügen. In diesem Kontext werden maßnahmenspezifische Prozessanalysen erarbeitet, auf deren Grundlage ein Prüfpfad erstellt werden kann, der den Anforderungen gemäß Artikel 125 Absatz 9 der A-VO entspricht. Zugleich werden in enger Abstimmung zwischen Verwaltungsbehörde und den verantwortlichen Fachressorts spezifische Förderrichtlinien bzw. Fördergrundsätze erarbeitet. Exemplarische Angaben zu Zielgruppen und

Förderungsempfängern, Förderarten und Leitgrundsätze für die Auswahl der Förderprojekte finden sich bereits in den Maßnahmenbeschreibungen des Kapitels 2 des OP. Die Projektauswahlkriterien als Basis für die konkrete Förderung von Maßnahmen bzw. Einzelvorhaben müssen vom Begleitausschuss geprüft und genehmigt werden.

Gemäß Artikel 124 Absatz 2 der A-VO erfolgt die Benennung von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde auf Grundlage eines Berichts und eines Gutachtens einer unabhängigen Prüfstelle (die im Regelfall mit der Prüfbehörde identisch sein wird), die bewertet, ob die benannten Behörden spezifische Kriterien für das interne Kontrollwesen, das Risikomanagement, die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten und die Überwachung erfüllen. Diese Kriterien werden ebenfalls in der A-VO (Anhang XIII) festgelegt. Dabei sieht Artikel 124 vor, dass falls der Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems, der die Verwaltungsbehörde oder die Bescheinigungsbehörde betrifft, im Wesentlichen derselbe wie im vorherigen Programmplanungszeitraum ist und dass aufgrund der bisherigen geleisteten Prüfarbeit nachgewiesen ist, dass die Verwaltungsbehörde oder die Bescheinigungsbehörde während dieses Zeitraums wirksam funktioniert haben, die unabhängigen Prüfstelle (respektive Prüfbehörde) – ohne zusätzliche Prüfungen vornehmen zu müssen – den Schluss ziehen kann, dass die einschlägigen Kriterien erfüllt sind.

#### **Fazit**

Die formellen Anforderungen zur Benennung der für die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen im OP werden erfüllt. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderperiode 2007-2013 wird in seinen Grundzügen fortgeführt und somit werden bewährte Aufgabenverteilungen innerhalb des Senats als Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen bestehen bleiben. Dies lässt eine hohe Kontinuität der Arbeitsabläufe, funktionsfähige Kommunikationsstrukturen, ausreichende Verwaltungsressourcen und eine hohe administrative Leistungsfähigkeit für die anstehende Phase der Programmumsetzung erwarten. Auf Basis der vorliegenden Informationen gibt es zumindest ex-ante keinen Grund zu der Annahme, dass die unabhängige Prüfstelle nicht die einschlägigen Kriterien der A-VO durch die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde als erfüllt ansehen wird. Wichtige Aspekte hierbei sind,

- dass auch als Konsequenz der thematischen Konzentration des OP EFRE die Zahl der zwischengeschalteten Stellen gegenüber dem Vorgängerprogramm erheblich reduziert werden soll, was zu Synergieeffekten bei der verwaltungsseitigen Umsetzung der EFRE-Förderung führen und eine einheitliche Anwendung von Verfahren erleichtern kann. Damit dürfte eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz bei der künftigen Programmumsetzung verbunden sein.
- dass die für die Umsetzung der Maßnahmen bzw. Vorhaben verantwortlichen Fachreferate und die im Rahmen der Beleihung mit landeshoheitlichen Aufgaben betrauten Landesgesellschaften überwiegend bereits in der vergangenen Förderperiode in die Umsetzung des EFRE OP einbezogen waren und daher über große Erfahrungswerte und hohes Praxiswissen über die Durchführung der EFRE-Förderung verfügen.

#### **4.1.2 BENENNUNG DER MAßNAHMEN ZUR EINBINDUNG DER PARTNER IN DIE ERSTELLUNG DES OPS UND DER ROLLE DIESER PARTNER BEI DURCHFÜHRUNG, BEGLEITUNG UND BEWERTUNG**

##### **Beteiligung der Partner bei der Vorbereitung und Erstellung des Programms**

In Abschnitt 7.2 des EFRE-OP wird die Beteiligung der Partner bei der OP-Erstellung umfangreich und transparent geschildert. Im Einklang mit Artikel 5 der A-VO wurde ein breites Spektrum von Akteuren und relevanten Partnern bereits ab Anfang 2012 bei der Programmplanung einbezogen. Zu den Partnern zählten

- die verwaltungsseitig zuständigen kommunalen Stellen und Landesbehörden
- Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner, d.h. zivilgesellschaftlich organisierte Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung im Land Bremen

Eine Liste der im Prozess der Programmerstellung beteiligten Partner findet sich im Anhang des OP unter Gliederungspunkt 12.2. Die Auswahl der Partner wird damit begründet, dass diese als repräsentative Organisationen bzw. Institutionen bereits in der Förderperiode 2007-2013 als Partner im Begleitausschuss mitgewirkt haben. Es erscheint plausibel, dass diese Partner somit über hohe spezifische Fachkenntnisse in ihren jeweiligen Vertretungsfeldern und großes Erfahrungswissen über die Förderung aus den ESI-Fonds verfügen. Zudem dürften sie eine wichtige Rolle als Multiplikatoren für die Verteilung von Informationen über die Programmplanung an ihre Mitglieder spielen.

Die enge Beteiligung der Partner als fachkundige Ratgeber und Interessenvertreter wurde durch eine regelmäßige Information und Kommunikation erreicht. Im Mittelpunkt standen hier Sitzungen des sogenannten „Begleitgremiums“ für die Programmaufstellung (vergleichbar mit dem Begleitausschuss für das laufende Programm 2007-2013), welches seit Oktober 2012 sechs Mal tagte. Auf den Sitzungen des Begleitgremiums wurde über den neuesten Sachstand zur Programmplanung informiert und die jeweils aktuellen Programmentwürfe konnten diskutiert werden. In diesem Rahmen fanden auch die Ergebnisse einer Online-Umfrage Berücksichtigung, die die EFRE-Verwaltungsbehörde im Herbst 2012 zur Einbeziehung der „breiten“ Öffentlichkeit durchgeführt hatte, und die im weiteren Verlauf der Programmplanung als Orientierungshilfe für die Aufstellung und Entwicklung der Programminhalte dienten. Zusätzlich zu den Sitzungen des Begleitgremiums wurden die Partner zusammen mit den fachlich jeweils betroffenen Ressorts zu sogenannten Vertiefungswerkstätten eingeladen, in denen die inhaltliche Ausgestaltung der Prioritätsachsen sowie der drei Querschnittsziele weiterentwickelt wurden. Darüber hinaus wurde durch eine Reihe von schriftlichen Stellungnahmen das Meinungsbild der Partner im Planungsprozess berücksichtigt.

Ergebnisse der Beteiligung der Partner werden im OP nicht aufgeführt. Nach Rücksprache mit der Verwaltungsbehörde lassen sich aber die folgenden Resultate der Partnerbeteiligung anführen:

- Hinweise der Partner führten zu Anpassungen und Ergänzungen im Programmtext. Das Kapitel 11 des OP wurde gemeinsam mit den Partnern in zwei Workshops entwickelt.

- Die in Aktion 2b genannten Werkstattformate (u.a. zur stärkeren Präsenz von Frauen als Fachkräfte in den bremischen Zukunftsbranchen) wurden auf Anregung der Partner als Förderinstrument in die Innovationsförderung aufgenommen.
- Ein für die Programmumsetzung relevantes Ergebnis sind jährliche Arbeitstreffen (siehe unten) als neuartiges Verfahrenselement zur stärkeren Partnerbeteiligung, um die Berücksichtigung der Querschnittsziele zu verbessern.

### **Beteiligung der Partner bei Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms**

Im OP wird – auf Grundlage der Artikel 47 bis 49 bzw. Artikel 110 der A-VO – auch die geplante Einbeziehung der Partner im Hinblick auf die Begleitung und Bewertung während der Programmumsetzung dokumentiert, die im Wesentlichen über den Begleitausschuss erfolgt. Dieser wird sich nach der Genehmigung des Programms konstituieren. Im Einklang mit den diesbezüglichen Bestimmungen der A-VO werden die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner als Mitglieder des Begleitausschusses – neben der laufenden Information über die Fortschritte bei der Programmumsetzung – bei der Prüfung und Genehmigung der Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte, des Bewertungsplans, der Kommunikationsstrategie sowie von Programmänderungen einbezogen. Darüber hinaus plant die Verwaltungsbehörde im Hinblick auf die Umsetzung der drei Querschnittsziele, im Verlauf der Förderperiode jährliche Arbeitstreffen zusammen mit den Partnern sowie mit Vertretern der Fachreferate durchzuführen.

### **Fazit**

Im EFRE OP werden sowohl die Beteiligung der Partner bei der OP-Erstellung als auch bei der künftigen Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms umfangreich und transparent geschildert. Im Rahmen der OP-Erarbeitung wurden die Partner regelmäßig durch verschiedene Kommunikationsmedien über den Arbeitsstand informiert und in die Programmierung einbezogen, wobei die Sitzungen des Begleitgremiums eine hervorgehobene Rolle spielten. Als Ergebnisse der Beteiligung der Partner können Anpassungen und Ergänzungen im Programmtext, Ergänzungen bei Förderinstrumenten und erweiterte Beteiligungsverfahren bei der Programmumsetzung genannt werden. Es wird empfohlen diese Resultate der Partnerbeteiligung in Abschnitt 7.2. des OP aufzunehmen.

Auf Grundlage der relevanten Bestimmungen in der A-VO werden die Partner im Wesentlichen durch den Begleitausschuss in die künftige Programmdurchführung eingebunden. Als dessen Mitglieder werden die Partner u.a. bei der Prüfung und Genehmigung der Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte, des Bewertungsplans, der Kommunikationsstrategie sowie von Programmänderungen wichtige Funktionen ausüben. Weiterhin haben sie als Multiplikatoren für die Verteilung von Informationen über die EFRE-Förderung eine große Bedeutung.

## **4.1.3 ZUSAMMENFASSUNG**

### **Benennung der für Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen**

Die formellen Anforderungen zur reinen Benennung der für die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen im OP werden erfüllt. Im Gegensatz zu seinem Vorgängerprogramm enthält das OP jedoch keine tiefergehende Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Dies lässt sich mit den geänderten rechtlichen Regelungen für die Programminhalte begründen. Das gemeinsame Muster für alle OPs gemäß der DU-VO 288/2014 sieht keinen spezifischen Abschnitt für die Darstellung der VuK-Systeme vor. Es kann aber festgehalten werden, dass das VuK-System der Förderperiode 2007-2013 in seinen Grundzügen fortgeführt wird und somit bewährte Aufgabenverteilungen innerhalb des Senats als Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen bestehen bleiben werden. Dies lässt eine hohe Kontinuität der Arbeitsabläufe, funktionsfähige Kommunikationsstrukturen, ausreichende Verwaltungsressourcen und eine hohe administrative Leistungsfähigkeit für die anstehende Phase der Programmumsetzung erwarten. Auf Basis der vorliegenden Informationen gibt es zumindest ex-ante keinen Grund zu der Annahme, dass die unabhängige Prüfstelle nicht die einschlägigen Kriterien der A-VO durch die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde als erfüllt ansehen wird. Wichtige Aspekte hierbei sind,

- dass auch als Konsequenz der thematischen Konzentration des OP EFRE die Zahl der zwischengeschalteten Stellen gegenüber dem Vorgängerprogramm erheblich reduziert werden soll, was zu Synergieeffekten bei der verwaltungsseitigen Umsetzung der EFRE-Förderung führen und eine einheitliche Anwendung von Verfahren erleichtern kann. Damit dürfte eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz bei der künftigen Programmumsetzung verbunden sein.
- dass die für die Umsetzung der Maßnahmen bzw. Vorhaben verantwortlichen Fachreferate und die im Rahmen der Beleihung mit landeshoheitlichen Aufgaben betrauten Landesgesellschaften überwiegend bereits in der vergangenen Förderperiode in die Umsetzung des EFRE OP einbezogen waren und daher über große Erfahrungswerte und hohes Praxiswissen über die Durchführung der EFRE-Förderung verfügen.

### **Maßnahmen zur Einbindung der Partner in die Erstellung des OPs und der Rolle dieser Partner bei Durchführung, Begleitung und Bewertung**

Im EFRE OP werden sowohl die Beteiligung der Partner bei der OP-Erstellung als auch bei der künftigen Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms umfangreich und transparent geschildert. Im Rahmen der OP-Erarbeitung wurden die Partner regelmäßig durch verschiedene Kommunikationsmedien über den Arbeitsstand informiert und in die Programmierung einbezogen, wobei die Sitzungen des Begleitgremiums eine hervorgehobene Rolle spielten. Als Ergebnisse der Beteiligung der Partner können Anpassungen und Ergänzungen im Programmtext, Ergänzungen bei Förderinstrumenten und erweiterte Beteiligungsverfahren bei der Programmumsetzung genannt werden. Es wird empfohlen diese Resultate der Partnerbeteiligung in Abschnitt 7.2. des OP aufzunehmen.

Auf Grundlage der relevanten Bestimmungen in der A-VO werden die Partner im Wesentlichen durch den Begleitausschuss in die künftige Programmdurchführung eingebunden. Als dessen Mitglieder werden die Partner u.a. bei der Prüfung und Genehmigung der Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte, des Bewertungsplans, der Kommunikationsstrategie sowie von Programmänderungen wichtige Funktionen ausüben. Weiterhin haben sie als Multiplikatoren für die Verteilung von Informationen über die EFRE-Förderung eine große Bedeutung.



Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (i)	Kapitel 2 und 7 des OP	Die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme ist gegeben	✓

#### 4.2 BEURTEILUNG DER EIGNUNG DER VERFAHREN FÜR DIE BEGLEITUNG DER PROGRAMME UND FÜR DIE ERHEBUNG DER FÜR DIE BEWERTUNGEN NOTWENDIGEN DATEN

##### Aussagen im OP zu Begleitung und Bewertung

Wie bereits erwähnt, strebt die Kommission in der Förderperiode 2014-2020 eine verstärkte Ergebnisorientierung an. Vor diesem Hintergrund werden Monitoring und Evaluation als die zentralen Elemente für die Fortschritts- und Erfolgskontrolle und als integrale Bestandteile des Begleitsystems an Bedeutung gewinnen. Ihr herausgehobener Stellenwert hat sich bereits in den Prüfschritten der vorausgegangenen Wirksamkeitsanalyse niedergeschlagen, wo die Relevanz und Klarheit der Indikatoren, die Zielquantifizierung und die Etappenziele des Leistungsrahmens beurteilt wurden. In diesem Arbeitsschritt nun werden die Vorkehrungen für das Monitoring, Controlling und die laufende Bewertung des Programmeinsatzes als Element der Prozessanalyse überprüft. Anders als im Vorgängerprogramm, wo eine Beschreibung der Systeme für die Begleitung und Bewertung im OP durch die Verordnung verlangt wurde, gilt dies gemäß den Vorgaben der A-VO zu den Inhalten der Operationellen Programme in der Förderperiode 2014-2020 nicht mehr, so dass sich im OP selbst hierzu keine spezifischen und ausführlichen Angaben in einem eigenständigen Abschnitt finden.

Hinweise ergeben sich allenfalls zum einen aus der Beschreibung der technischen Hilfe in Kapitel 2, zum anderen aus der Darstellung der Ex-ante-Konditionalitäten und ihres Erfüllungsgrades in Kapitel 9. Bei der Beschreibung der technischen Hilfe werden Monitoring und Evaluierung sowie die Weiterentwicklung des elektronischen Datenbanksystems als wichtige Aufgabenbereiche genannt, die mit den Mitteln aus dem EFRE unterstützt werden sollen. Insbesondere werden Kosten für den Erwerb von Daten sowie eigene Datenerhebungen und ggf. Befragungen explizit aufgeführt. Die allgemeine Ex-ante-Konditionalität „Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren“ wird im OP als erfüllt bezeichnet. Diese Ex-ante-Konditionalität setzt gemäß Anhang XI der A-VO voraus, dass eine für Zwecke der Bewertung benötigte statistische Grundlage besteht, „mit der Effizienz und Auswirkung der Programme bewertet werden können“, und ein System von Ergebnisindikatoren eingerichtet ist, „das zur Auswahl der Maßnahmen, die am effektivsten zu den angestrebten Ergebnissen beitragen, zur Überwachung der Fortschritte bei der Verwirklichung der angestrebten Ergebnisse und zur Durchführung einer Folgenbewertung benötigt wird.“

##### Aufgaben der Verwaltungsbehörde gemäß Artikel 125 A-VO

Im Kontext der Beurteilung der Begleitsysteme ist Artikel 125 Absatz 2 der A-VO zentral, in dem die wesentlichen Aufgaben der Verwaltungsbehörde festgelegt sind. Danach muss die Verwaltungsbehörde u.a.

- dem Begleitausschuss Informationen und Daten zum Fortschritt des operationellen Programms beim Erreichen seiner Ziele, Finanzdaten und Daten zu Indikatoren und Etappenzielen zur Verfügung stellen,
- die Durchführungsberichte erstellen und sie nach Billigung durch den Begleitausschuss der Kommission vorlegen,
- ein System einrichten, in dem die für Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben benötigten Daten in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können,
- sicherstellen, dass die notwendigen Daten erhoben, in das Datenbanksystem eingegeben und gespeichert werden.

Diese Aufgaben sind für die Verwaltungsbehörde nicht neu und entsprechen weitgehend jenen Aufgaben, die bereits in der Förderperiode 2007-2013 in Artikel 60 der VO(EG) 1083/2006 für die Verwaltungsbehörde festgelegt wurden (vgl. Tabelle 4.2.1). Wie in der vorherigen Förderperiode werden die Detailregelungen zu den Kerninhalten des Begleitsystems in weiterführenden Delegierten Verordnungen bzw. Durchführungsverordnungen festgelegt. Anknüpfend an Art 125 Abs. 2 der A-VO wird in Abs. 8 dieses Artikels geregelt, dass die Kommission delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte erlässt,

- „in denen die Angaben über die Daten aufgeführt sind, die im Rahmen des [...] einzurichtenden Begleitsystems in elektronischer Form aufzuzeichnen und zu speichern sind“ sowie
- „zur Festlegung der technischen Spezifikationen für das [...] einzurichtende System.“

Die entsprechenden Verordnungen liegen gegenwärtig nur als Entwürfe vor.<sup>89</sup>

Tabelle 4.2.1:

**Vergleich der Aufgaben der Verwaltungsbehörde gemäß den relevanten Verordnungstexten in den Förderperioden 2007-2013 versus 2014-2020**

Auszug aus Artikel 125 A-VO 2014-2020	Auszug aus Artikel 60 A-VO 2007-2013
(1) ... (2) In Bezug auf die Verwaltung des operationellen Programms muss die Verwaltungsbehörde a) die Arbeit des Begleitausschusses nach	Die Verwaltungsbehörde ist verantwortlich dafür, dass das operationelle Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird; sie hat ins-

<sup>89</sup> Im Zuge der Abstimmungen zu den delegierten und Durchführungsrechtsakten hat die Kommission die geänderten Anforderungen zu den Berichts- und Dokumentationspflichten in der Förderperiode 2014-2020 im Kern bereits in einer Reihe von Fiches dargestellt, die im Jahresverlauf 2013 veröffentlicht wurden und bereits wesentliche Passagen der neuen Verordnungstexte enthalten haben. Auf Basis dieser Fiches konnten die zentralen geänderten Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem, die größere Anpassungen der bestehenden Datenbanksysteme erforderlich machen, vorläufig bestimmt werden.

Auszug aus Artikel 125 A-VO 2014-2020	Auszug aus Artikel 60 A-VO 2007-2013
<p>Artikel 47 unterstützen und diesem die Informationen zur Verfügung stellen, die er zur Ausführung seiner Aufgaben benötigt, insbesondere Daten zum Fortschritt des operationellen Programms beim Erreichen seiner Ziele, Finanzdaten und Daten zu Indikatoren und Etappenzielen;</p> <p>b) die jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte nach Artikel 50 erstellen und sie nach Billigung durch den Begleitausschuss der Kommission vorlegen;</p> <p>c) ...</p> <p>d) ein System einrichten, in dem die für Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben benötigten Daten, einschließlich gegebenenfalls Angaben zu den einzelnen Teilnehmern, in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können;</p> <p>e) sicherstellen, dass die unter Buchstabe d genannten Daten erhoben, in das unter Buchstabe d genannte System eingegeben und gespeichert und die Daten zu den Indikatoren nach Geschlecht aufgeliert werden, falls dies gemäß den Anhängen I und II der ESF-Verordnung erforderlich ist.</p> <p>[...]</p>	<p>besondere</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) die elektronische Aufzeichnung und Erfassung von Buchführungsdaten zu jedem im Rahmen eines operationellen Programms durchgeführten Vorhaben sowie die Erfassung der erforderlichen Durchführungsdaten für Finanzverwaltung, Begleitung, Überprüfungen, Prüfungen und Bewertung zu gewährleisten;</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p> <p>f) ...</p> <p>g) ...</p> <p>h) den Begleitausschuss bei seiner Arbeit zu beraten und ihm die Unterlagen zu übermitteln, die für eine Begleitung erforderlich sind, bei der die Qualität der Durchführung des operationellen Programms an der Verwirklichung der spezifischen Programmziele gemessen wird;</p> <p>i) den jährlichen und den abschließenden Durchführungsbericht zu erstellen und ihn nach Billigung durch den Begleitausschuss der Kommission vorzulegen;</p> <p>j) ...</p> <p>k) ...</p>

### Geänderte Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem

Im Zentrum der geänderten Anforderungen steht die Liste der Indikatoren, die mit Bezug auf Art. 125 Abs. 2 (d) A-VO künftig zu erheben sein werden, und in Anhang III der Delegierten VO Nr. 480/2014 im Einzelnen aufgeführt werden. Im Vergleich zur bisherigen Praxis der Förderperiode 2007-2013 (gemäß der DVO (EG) Nr. 1828/2006) wurde diese Liste erheblich erweitert. Statt der bisherigen 41-Felder-Liste umfasst diese Liste nun 113 Felder, wobei nicht alle EFRE-relevant sind. Weitere Aspekte betreffen das „neue“ und teils erweiterte Kategoriensystem der KOM, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf die programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren oder die Muster für die Zahlungsanträge und die jährliche Rechnungslegung. Ein besonderer Aspekt sind die spezifischen datenbanktechnischen Anforderungen, die sich aus den Bestrebungen zur „e-Cohesion“ ergeben.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Die Anforderungen zur Umsetzung von „e-Cohesion“ ergeben sich aus Art. 122 Abs. 3 A-VO, in dem festgelegt ist, „dass spätestens ab dem 31. Dezember 2015 der gesamte Informationsaustausch zwischen den Begünstigten und einer Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüf-

In Bremen wurde in der Förderperiode 2007-2013 das Datenbanksystem FIPS Bremen als standardmäßiges Werkzeug zur elektronischen Aufzeichnung und Speicherung der Buchführungsdaten jedes Vorhabens genutzt, aus dem heraus alle zur Erstellung von Zahlungsanträgen oder Jahresabschlüssen erforderlichen projektspezifischen Daten generiert wurden. Neben den finanziellen Daten wurden in FIPS auch zahlreiche weitere Informationen (z. B. Projektindikatoren) verwaltet, die für das laufende Monitoring und Evaluation herangezogen wurden. Das Datenbanksystem FIPS soll in der Förderperiode 2014-2020 für den EFRE weitergenutzt werden. Gleichzeitig ist geplant, dass künftig alle Projekte, die Zuwendungen beinhalten, möglichst über das neue Zuwendungsdatenbanksystem des Landes Bremen (ZEBRA) abgewickelt werden. Dies erfordert die Schaffung einer Schnittstelle zwischen der EFRE-Datenbank (FIPS) und der Zuwendungsdatenbank ZEBRA, um einen automatischen Datentransfer und die vollständige elektronische Abwicklung des Fördergeschehens zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen zu ermöglichen. Daneben muss für mindestens eine der beiden Datenbanken (FIPS oder ZEBRA) ein Online-Portal für die Eingaben der Begünstigten eingerichtet werden. Darüber hinaus müssen für alle nichtzuwendungsbasierten Förderungen aus dem Programm (Zuweisungen, Aufträge / Verträge) die Voraussetzungen für eine elektronische Dateneingabe (Online-Portal) geschaffen werden.<sup>91</sup>

Vor dem Hintergrund der notwendigen Änderungen im Bereich der datenbanktechnischen Erfassung von finanziellen und materiellen Indikatoren hat die EFRE-Verwaltungsbehörde bereits frühzeitig Vorbereitungen getroffen, um die bislang absehbaren neuen bzw. veränderten Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem bestimmen und entsprechende Arbeitsschritte zur Anpassung des bestehenden Datenbanksystems vornehmen zu können. Hierzu hat die Verwaltungsbehörde zusammen mit den fachlich zuständigen Stellen (z.B. Referat Informationstechnologie - Qualifizierung und Beratung (Referat 20) des Aus- und Fortbildungszentrums für den bremischen öffentlichen Dienst (AFZ) als Kompetenzzentrum für ausgewählte E-Governmentverfahren (CC-EGov)) in Konsultationen und Arbeitssitzungen die notwendigen Schritte zur Anpassung der Datenbanksysteme erörtert. Die teilweise notwendige Vergabe von Aufträgen an spezifische Dienstleister ist erfolgt bzw. geplant.

### **Bewertungsplan**

In der Förderperiode 2007-2013 wurde von der Kommission erstmals eine begleitende Bewertung, die losgelöst von bestimmten Zeitpunkten der Förderperiode (Stichwort: „Halbzeit“) erfolgen sollte, empfohlen. Für die Festlegung der Evaluierungsaufgaben wurde das Instrument eines Bewertungsplans eingeführt, der zu Beginn der Förderperiode unter Mitwirkung der Partner zu erarbeiten war. Aus den Artikeln 56 und 114 der A-VO ergibt sich in der Förderperiode 2014-2020 für die EFRE-Verwaltungsbehörde nunmehr sogar die Verpflichtung einen Bewertungsplan zu erstellen, der Grundlage für die laufende Bewertung des Programms sein wird. Der Bewertungsplan ist dem Begleitausschuss spätestens ein Jahr nach Annahme des Operationellen Programms zu übermitteln.

---

behörde und den zwischengeschalteten Stellen über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen kann.“

<sup>91</sup> Eine im Vergleich zur Vorperiode neue Regelung ergibt sich aus Artikel 125 Absatz 8 Unterabsatz 2 der A-VO, nach der die Kommission in einem Durchführungsrechtsakt die technischen Spezifikationen im Sinne von Minimalanforderungen für die einzurichtenden Datenbanksysteme festlegt. Auch wenn die technischen Anforderungen durch das bereits etablierte System FIPS erfüllt sein sollten, wird empfohlen, die technischen Basiseigenschaften vor dem Hintergrund dieser Anforderungen zu überprüfen. Der Entwurf für den delegierten Verordnungstext liegt vor.

Ziel des Bewertungsplans ist es, die Qualität der Evaluierungen, die während des Programmplanungszeitraums durchgeführt werden, zu verbessern. In ihrem Leitfaden zu Monitoring und Evaluierung hat die Kommission die maßgeblichen Inhalte eines Bewertungsplans beschrieben, u.a. sind darin die inhaltlichen Themen und Methoden darzustellen, mit denen die Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen bewertet werden soll, sowie die Vorkehrungen mit Bezug auf die Erhebung und Verfügbarkeit von Daten bzw. Indikatoren. Frühzeitige Überlegungen hierzu sind insbesondere auch deswegen wichtig, weil für bestimmte Bewertungsmethoden bereits zu Beginn der Förderperiode Ausgangsdaten generiert werden müssen. Artikel 56 Absatz 3 der A-VO sieht dabei vor, dass mindestens einmal während des Programmplanungszeitraums bewertet werden muss, wie die Unterstützung aus den ESF-Fonds zu den Zielen für jede Priorität beigetragen hat bzw. beiträgt.

Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat die Erstellung des Bewertungsplans – wie im Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung nahegelegt – als einen Leistungsbaustein des Auftrags für die Ex-ante-Evaluierung definiert. Aufgabe des Auftrags ist es, einen umsetzungsorientierten und ausreichend spezifizierten Bewertungsplan zu erstellen, der es der Verwaltungsbehörde selbst oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ermöglicht, die Bewertungsstudien durchzuführen. Die im Leitfaden aufgeführten Elemente (Beschreibung von Methoden, Vorkehrungen für Datengrundlagen, Zeitplan, indikatives Budget, Fortbildungsplan), die im Bewertungsplan angesprochen werden sollen, werden in der Leistungsbeschreibung explizit als notwendige Bestandteile des Plans genannt. Anzumerken ist, dass im OP bei der Beschreibung der technischen Hilfe die finanzielle Unterstützung für Vorkehrungen für das Monitoring, die Erfüllung von Berichtspflichten und Bewertungsstudien aufgeführt werden.

### Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der Bestrebungen zu einer verstärkten Ergebnisorientierung gewinnen Monitoring und Evaluation als integrale Bestandteile des Begleitsystems künftig an Bedeutung. Die Beurteilung der Vorkehrungen für das Monitoring, Controlling und die laufende Bewertung des Programmeinsatzes kann sich jedoch nicht auf spezifische und ausführliche Angaben im OP stützen, da das OP-Muster keinen eigenständigen Abschnitt für die Fortschritts- und Erfolgskontrolle des Programms vorsieht.

Direkte Hinweise ergeben sich aus dem OP zum einen aus der Beschreibung der technischen Hilfe, in der Vorhaben mit Bezug auf Monitoring und Evaluierung genannt werden. Zum anderen wird die allgemeine Ex-ante-Konditionalität „Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren“ im OP als erfüllt bezeichnet. Diese Ex-ante-Konditionalität setzt voraus, dass eine für Zwecke der Bewertung benötigte statistische Grundlage besteht, mit der die Wirksamkeit der Programme bewertet werden kann und ein System von Ergebnisindikatoren eingerichtet ist.

In Artikel 124 Absatz 2 der A-VO werden die wesentlichen Aufgaben der Verwaltungsbehörde für die Fortschritts- und Erfolgskontrolle festgelegt, die weitgehend jenen Aufgaben entsprechen, die bereits in der Förderperiode 2007-2013 für die Verwaltungsbehörde bestanden. Gleichwohl gibt es etwa mit Blick auf die Zahl der Indikatoren, die künftig zu erheben sein werden, oder den Bestrebungen zur „e-Cohesion“ spezifische Anforderungen, die Änderungen an den bestehenden Datenbanksystemen notwendig machen werden. In Bremen wurde in der letzten Förderperiode das Datenbanksystem FIPS als standardmäßiges Werkzeug zur elektronischen Aufzeichnung und Speicherung der Buchführungsdaten jedes Vorhabens genutzt. Dieses Datenbanksystem soll in der Förderperiode 2014-2020 für den EF-

RE weitergenutzt werden, zugleich sind jedoch eine Reihe von technischen Anpassungen erforderlich (z.B. die Schaffung einer Schnittstelle zwischen der EFRE-Datenbank (FIPS) und dem neuen Zuwendungsdatenbanksystem des Landes Bremen (ZEBRA)). Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat bereits frühzeitig Vorbereitungen getroffen, um die bislang absehbaren neuen bzw. veränderten Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem bestimmen und entsprechende Arbeitsschritte zur Anpassung des bestehenden Datenbanksystems vornehmen zu können. Zusammen mit den fachlich zuständigen Stellen sind in Konsultationen und Arbeitssitzungen die notwendigen Schritte zur Anpassung der Datenbanksysteme erörtert und eingeleitet worden.

Aus der A-VO ergibt sich in der Förderperiode 2014-2020 für die EFRE-Verwaltungsbehörde die Verpflichtung einen Bewertungsplan zu erstellen, der Grundlage für die laufende Bewertung des Programms sein wird. Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat die Erstellung des Bewertungsplans – wie im Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung nahegelegt – als einen Leistungsbaustein des Auftrags für die Ex-ante-Evaluierung definiert. Dabei ist ein umsetzungsorientierter und ausreichend spezifizierter Bewertungsplan zu erstellen, der es der Verwaltungsbehörde selbst oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ermöglicht, die Bewertungsstudien durchzuführen. Die im Leitfaden aufgeführten Elemente, die im Bewertungsplan angesprochen werden sollen, werden in der Leistungsbeschreibung explizit als notwendige Bestandteile des zu erstellenden Plans genannt.

In Anbetracht der Strukturen und Verfahren, die sich in der letzten Förderperiode bewährt haben, und der Vorkehrungen, die die EFRE-Verwaltungsbehörde bereits frühzeitig und im Vorgriff auf die neue Förderperiode getroffen hat, ist zusammenfassend davon auszugehen, dass auch künftig ein geeignetes und effizientes Begleit- und Bewertungssystem für das OP EFRE zur Verfügung stehen wird.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (j)	Kapitel 2 und 9 des OP	Es bestehen geeignete Verfahren für die Begleitung des Programms und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten	✓

#### 4.3 BEURTEILUNG DER GEPLANTEN MAßNAHMEN ZUR VERRINGERUNG DES VERWALTUNGSaufWANDS FÜR DIE BEGÜNSTIGTEN

##### Trade-off zwischen geringem Verfahrensaufwand und ausreichender Kontrolle

Die Festlegungen für das OP-Muster in der D-VO Nr. 288 sehen vor, dass Maßnahmen zum Bürokratieabbau für die Begünstigten beschrieben werden. Das OP greift in Kapitel 10 diese Vorgaben auf und dokumentiert zentrale Anknüpfungspunkte, mit denen die Zielstellung, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Rahmen der Förderung aus den ESI-Fonds einfacher und übersichtlicher zu gestalten, umgesetzt werden kann. Die Bestrebungen zur Verringerung von Verwaltungslasten und zum Bürokratieabbau können ganz allgemein als förderpolitische Daueraufgabe verstanden werden; der Einsatz von öffentlichen Mitteln steht jedoch in einem Spannungsfeld zwischen einem möglichst geringen Verfahrensaufwand für die För-

dermittelgeber und -empfänger einerseits sowie einer ausreichenden Prüfung und Kontrolle zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Mittelverwendung andererseits.

### **Vorkehrungen zur Verwaltungsvereinfachung für die Zuwendungsempfänger**

Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Maßnahmen bzw. Vorkehrungen im Hinblick auf eine effiziente Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren für den EFRE und auf die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Fördermittelempfänger beschrieben:

- Elektronischer Datenaustausch („eCohesion“): Den Vorgaben von Artikel 122 Absatz 3 der A-VO entsprechend muss der gesamte Informations- und Datenaustausch zwischen den Empfängern von Fördermitteln und den verwaltenden Stellen bis zum 31.12.2015 auf elektronischem Wege ermöglicht und das Prinzip der „Einmaleingabe“ von Förderdaten verwirklicht werden. Im OP werden in diesem Kontext die Möglichkeit zu einer Online-Antragstellung für die Begünstigten sowie der Datenübermittlung über ein Online-Portal hervorgehoben.
- Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen: Im OP wird durchaus plausibel argumentiert, dass von einer schlankeren Programm- und Verwaltungsstruktur auch potenzielle Zuwendungsempfänger profitieren können, da die Anzahl an Kontakt- und Beratungsstellen reduziert wird. Hiermit dürfte ebenfalls die Qualität und Struktur des Beratungsangebots verbessert werden. Gleichwohl wird der Nutzen dieser Maßnahmen, d.h. die Reduzierung des Verwaltungsaufwands, schwerpunktmäßig den zuständigen Stellen und Behörden zu Gute kommen.
- Vereinfachungen bei Regelungen zur Förderfähigkeit, möglichst einheitlicher EFRE-Fördersatz von 50%: Als weitere Möglichkeit zur Entlastung von Begünstigten soll ein über alle Programmteile hinweg möglichst einheitlicher Fördersatz von 50% verwirklicht werden. Durch eine geeignete Konkretisierung und Definition der Vorhaben im Sinne von Artikel 2 der A-VO soll der Umfang des Projekt- bzw. Ausgabenvolumens, der detailliert auf der Basis von Rechnungen und Ausgabenbelegen nachzuweisen ist, auf ein notwendiges Mindestmaß beschränkt werden. Ausgaben, die eindeutig und ex-ante von den geförderten Vorhaben separiert werden können, sollen nicht mit gemeinschaftlichen Mitteln unterstützt werden, um den zusätzlichen Verwaltungs-, Prüf- und Kontrollaufwand, der aus den EU-rechtlichen Verpflichtungen entsteht, für die Begünstigten im Sinne der Verhältnismäßigkeit zu vermeiden.

Beispiele für diesen zusätzlichen Aufwand gegenüber einer rein nationalen Förderung, der bei den Zuwendungsempfängern entsteht und allein durch die EFRE relevanten Verordnungen bedingt ist, sind die Publizitäts- und Informationsverpflichtungen sowie vorhabensbezogene Prüfungen und Vor-Ort-Kontrollen von Seiten der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde. Weitere zusätzliche Belastungen können aus Verwaltungsprüfungen resultieren, die weder gemäß den EFRE relevanten Verordnungen noch dem Landeshaushaltsrecht zwingend notwendig sind, aber bei Vorhaben mit Beteiligung des EFRE zur Anwendung kommen, um das Fehlerisiko zu minimieren. Dies erklärt sich durch die ernsthaften Konsequenzen wie Zahlungsunterbrechungen oder gar Finanzkorrekturen, wenn Verstöße gegen die Anforderungen einer rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Programmabwicklung festgestellt werden.

- Vereinfachungen bei Regelungen zur Förderfähigkeit, Nutzung von Pauschalen: Regelungen für die Förderfähigkeit von Ausgaben werden weitgehend durch Verwaltungsvorschriften auf Landesebene festgelegt. Zu Beginn der letzten Förderperiode waren zunächst durch die gemeinschaftlichen Vorgaben die Möglichkeiten zu pauschalen Abrechnungsverfahren nicht gegeben. Schon im Verlauf der Förderperiode 2007-2013 hatte die Kommission die Möglichkeit der Anwendung von Pauschalen unter bestimmten Bedingungen eröffnet.<sup>92</sup> Durch Artikel 67 und 68 der A-VO werden diese Regelungen zur Anwendung von vereinfachten Kosten für den Zeitraum 2014-2020 beibehalten und teils erweitert. Laut OP wird angestrebt, im Rahmen der künftigen EFRE-Förderung verstärkt von Pauschalen Gebrauch zu machen. Erfahrungen vornehmlich im Bereich der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation aus anderen Länder- oder Bundesprogrammen – außerhalb der EFRE-Förderung – legen nahe, dass hiermit der Bürokratieaufwand der geförderten Unternehmen und Forschungseinrichtungen gesenkt werden kann.

### Zusammenfassung

Der Einsatz von öffentlichen Mitteln steht in einem Spannungsfeld zwischen einem möglichst geringen Verfahrensaufwand für die Fördermittelgeber und -empfänger einerseits sowie einer ausreichenden Prüfung und Kontrolle zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Mittelverwendung andererseits. Die Suche nach optimalen Lösungen für diesen Trade-off ist eine Daueraufgabe der Förderpolitik. Insgesamt kann festgestellt werden, dass in Bremen eine Reihe von konkreten Maßnahmen und Vorkehrungen im Hinblick auf eine effiziente Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und auf die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Fördermittelempfänger getroffen werden sollen. Dies umfasst Vereinfachungen bei Regelungen zur Förderfähigkeit, wie etwa die geplante Nutzung von Pauschalen und die Anwendung eines möglichst einheitlichen Fördersatzes für alle Programmteile, oder auch den vorgesehenen elektronischen Datenaustausch („eCohesion“). Durch die Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen wird eine schlankere Programm- und Verwaltungsstruktur erreicht, die auch den potenziellen Zuwendungsempfängern zu Gute kommt. Ein weiterer nicht genannter Aspekt ist der relativ umfangreich geplante Einsatz von Finanzinstrumenten, da die finanzielle Unterstützung aus einem Finanzinstrument – aus Sicht der Endbegünstigten – gegenüber einer direkten Zuwendung mit einem geringeren Prüf- und Kontrollaufwand einhergeht.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (n)	Kapitel 10 des OP	Maßnahmen und Vorkehrungen im Hinblick auf eine effiziente Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und auf die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Fördermittelempfänger sind getroffen	✓

<sup>92</sup> Mit der VO (EG) Nr. 397/2009 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1080/2006 wurden drei weitere Arten von förderfähigen Kosten anerkannt, nämlich indirekte Kosten, Pauschalbeträge und Pauschalsätze auf der Grundlage von Standardeinheitskosten.



#### 4.4 BEURTEILUNG DER BERÜCKSICHTIGUNG DER QUERSCHNITTSZIELE

Bereits im Rahmen der Strategieanalyse wurde darauf hingewiesen, dass bei der Frage, wie die Querschnittsziele im OP EFRE berücksichtigt werden, zwei Aspekte voneinander unterschieden werden müssen: Zum einen ist zu untersuchen, welche Beiträge von dem Programm in Richtung auf die aktive Verfolgung der Querschnittsziele zu erwarten sind. Dies setzt spezifische Fördermaßnahmen mit direkten oder zumindest indirekten Wirkungen auf die horizontalen Prinzipien voraus und wurde in Abschnitt 2.6 bewertet. Zum anderen ist zu beurteilen, wie die Querschnittsperspektiven auf der Prozessebene der Programmerstellung und –umsetzung sichergestellt wurden bzw. werden sollen.

Wie bereits in Abschnitt 2.6 erläutert gehören zu den Querschnittszielen die Gleichstellung von Männern und Frauen, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie die Nachhaltige Entwicklung. In Kapitel 11 des OP geht es ausschließlich um die horizontalen Prinzipien, wobei die Berücksichtigung der Querschnittsziele jeweils einerseits mit Bezug auf direkte Beiträge zu ihrer Förderung und andererseits die Umsetzung der Förderung beschrieben werden. Der folgende Abschnitt bezieht sich auf Letzteres und untergliedert sich entlang der drei Querschnittsziele.

Auf die spezifischen Vorkehrungen, um die Sozial- und Umweltpartner im Prozess der Erarbeitung des Programms einzubinden, ihren Einfluss auf die Strategieformulierung und das Instrumentendesign sowie ihre Rolle im Rahmen der Programmbegleitung und -bewertung wurde bereits in Abschnitt 4.1.2 eingegangen. Des Weiteren musste im Zuge einer ressortübergreifenden Abfrage zur EFRE-Programmplanung von den Fachreferaten für alle Anmeldungen eines Förderbedarfs dargestellt werden, welche Wirkungsbezüge zu den drei Querschnittszielen zu erwarten sind (Ex-Ante Impact Assessment). Mit Bezug auf das Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ ist zudem auf die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu verweisen. Die SUP stellt sicher, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des OP einbezogen werden. Darüber hinaus wurden für die Querschnittsziele relevante Aspekte in der sozioökonomischen Analyse behandelt. Bei der Programmvorbereitung wurden die Querschnittsziele demnach grundsätzlich berücksichtigt.

Anzumerken ist, dass sich zwingend aus Artikel 6 der A-VO die Anforderung ergibt, dass die aus den ESI-Fonds geförderten Vorhaben dem Unionsrecht und dem in Bezug auf dessen Umsetzung einschlägigen nationalen Recht entsprechen müssen. Dass die Einhaltung der aktuell geltenden Rechtsvorschriften der EU, der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Bremen für die Bereiche Gleichstellung von Männern und Frauen, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Schutz von Natur und Umwelt bei der Projektauswahl und bei der Projektumsetzung geprüft werden, wird im Folgenden daher nicht weiter gesondert erwähnt.

##### **Gleichstellung von Männern und Frauen**

Die im Hinblick auf die Berücksichtigung des Querschnittsziels „Gleichstellung von Männern und Frauen“ bei der Begleitung und Umsetzung des Programms wichtigste Vorkehrung ergibt sich bei der Auswahl der Projekte: Vorhaben, die einen besonders positiven Beitrag

leisten können, sind bei ansonsten gleicher Eignung vorrangig zu bewilligen. Dies setzt eine Vorabbewertung der eingereichten Projektvorschläge anhand von Auswahlkriterien mit Bezug zum Querschnittsziel voraus. Im OP wird die Erwartung geäußert, dass dieses Verfahren zur Projektauswahl auch zu einer verstärkten Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung bei den Antragstellenden führt.

Daneben werden als weitere Verfahren mit Bezug auf das Querschnittsziel genannt:

- Die Dokumentation der im Zuge der Projektauswahl vorgenommenen Bewertungen für die bewilligten Projekte sowie eine nach Geschlecht differenzierte Erfassung der direkt durch geförderte Projekte geschaffenen Arbeitsplätze im Monitoring.
- Berichterstattung über die Umsetzung des Querschnittsziels im Rahmen der Durchführungsberichte und Berücksichtigung im Rahmen der programmbegleitenden Evaluierungen.
- Die Berücksichtigung der Belange des Querschnittsziels durch die Einbindung entsprechender Sozialpartner (Bremer Frauenausschuss und die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF)) im künftigen Begleitausschuss.
- Jährliche Arbeitstreffen der Veraltungsbehörde mit Vertretern der zwischengeschalteten Stellen und den Partnern, um die die bewilligten Projekte und ihre im Monitoring dokumentierten Bewertungen hinsichtlich der Querschnittsziele zu reflektieren.
- Durchführung eines Workshops zu Beginn der Förderperiode mit dem Ziel einer Sensibilisierung der bewilligenden/zwischengeschalteten Stellen für die Belange der Querschnittsziele.

Durch die dargestellten Verfahren und Vorkehrungen ist das Querschnittsziel „Gleichstellung von Männern und Frauen“ übergreifend im OP verankert. Bei der Programmvorbereitung und -umsetzung wurde und wird das Prinzip des Gender-Mainstreaming durchgehend berücksichtigt.

### **Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung**

Auch mit Bezug auf das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ wird im OP die Vorkehrung erwähnt, dass bei ansonsten gleicher Eignung Projektanträge mit stärkerer Berücksichtigung des Querschnittsziels vorrangig zu bewilligen sind. Die bereits für das Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen genannten Verfahrenselemente werden ebenfalls aufgeführt. Neben den Sozialpartnern wird der Landesbehindertenbeauftragte im künftigen Begleitausschuss vertreten sein. Insgesamt wird durch die dargestellten Verfahren und Vorkehrungen das Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ im OP durchgehend berücksichtigt.

### **Nachhaltige Entwicklung**

Im Einklang mit den beiden vorgenannten Querschnittszielen findet sich für das Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ gleichfalls die Aussage, dass Vorhaben mit besserer Umweltwirkung bei ansonsten gleicher Eignung vorrangig zu bewilligen sind. Ebenso werden die zuvor genannten Vorkehrungen für die Begleitung und Bewertung angeführt, d.h. Dokumentation der für die Projektauswahl vorgenommenen Bewertungen mit Bezug auf die vor-

habenbezogenen Umweltwirkungen und der erhobenen umweltspezifischen Indikatoren im Monitoring, Verwendung dieser Informationen und Daten in der Berichterstattung über die Umsetzung des Querschnittsziels und bei programmbegleitenden Evaluationen. Auch die im OP genannten Beteiligungsverfahren zur Förderung des Querschnittsziels „Nachhaltige Entwicklung“ entsprechen jenen, die bereits oben genannt wurden (Beteiligung der Umweltpartner im Begleitausschuss, Arbeitstreffen mit Vertretern der zwischengeschalteten Stellen und den Partnern zur Reflexion der Querschnittsziele, anfänglicher Workshop zur Sensibilisierung der zwischengeschalteten Stellen für die Belange der Querschnittsziele). Als Umweltpartner wird der Gesamtverband Natur- und Umweltschutz Unterweser e.V. (GNUU) genannt.

Abschließend wird im OP darauf hingewiesen, dass mit den beschriebenen Vorkehrungen positive Umwelteffekte verstärkt und negative Umweltwirkungen weitestgehend vermieden werden sollen, die bei einzelnen Maßnahmen und Projekten nicht vollständig ausgeschlossen werden könnten. Letzteres geht mit den Ergebnissen der SUP konform, nach der es durchaus denkbar ist, dass einige Fördermaßnahmen bzw. Projekte auch negative Effekte für bestimmte Umweltschutzgüter haben können (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.6). In der SUP werden die weiteren Konsequenzen und Vorkehrungen diskutiert, die für solche Projekte in Frage kommen. Da diese Vorhaben aber große positive Wirkungen auf ihr jeweiliges spezifisches Ziel ausüben, ist der Zielkonflikt an diesen Stellen im Programm unvermeidlich. Insgesamt werden im EFRE OP die Anforderungen hinsichtlich des Querschnittsziels „Nachhaltige Entwicklung“ berücksichtigt.

### **Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung der Querschnittsziele sowohl in der Vorbereitung des Programms als auch hinsichtlich der Umsetzung grundsätzlich erfolgt. Im Prozess der Erarbeitung des Programms wurden die relevanten Sozial- und Umweltpartner eingebunden und konnten durch verschiedene Kommunikationsformate aktiv Einfluss auf die inhaltliche Programmplanung und die Berücksichtigung der Querschnittsziele nehmen. Im Rahmen einer ressort-übergreifenden Abfrage wurden die Wirkungsbezüge potenzieller Fördermaßnahmen zu den drei Querschnittszielen ermittelt (Ex-Ante Impact Assessment). Mit Bezug auf das Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ ist in diesem Zusammenhang ebenso auf die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu verweisen. Darüber hinaus wurden für die Querschnittsziele relevante Aspekte in der sozio-ökonomischen Analyse berücksichtigt.

Die verfahrenstechnische Berücksichtigung der Querschnittsziele bei der Programmbegleitung und -umsetzung wird im OP einsichtig und angemessen beschrieben. Die mit Bezug auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele wichtigste Vorkehrung ergibt sich bei der Projektauswahl: Vorhaben, die einen besonders positiven Beitrag zu den Querschnittszielen leisten können, werden bei ansonsten gleichen fachlichen Kriterien vorrangig behandelt. Neben dem Aspekt der c.p. vorrangigen Projektauswahl wird im OP ein Spektrum von weiteren Verfahrenselementen zur Berücksichtigung der Querschnittsziele aufgeführt, zu denen z.B. die Berichterstattung über die Umsetzung der Querschnittsziele im Rahmen der Durchführungsberichte und ihre Berücksichtigung in der programmbegleitenden Evaluierungen gehören. Grundlage hierfür bilden spezifische Informationen und Daten, die einerseits die im Zuge der Projektauswahl dokumentierten Bewertungen wiedergeben, andererseits für das jeweilige Querschnittsziel Angaben zu spezifischen Indikatoren (z.B. nach Geschlecht differenzierte Arbeitsplätze) enthalten. Für die Querschnittsziele zentrale Beteiligungsverfahren

sind die Vertretung von Sozial- und Umweltpartnern im künftigen Begleitausschuss sowie regelmäßige Arbeitstreffen und Workshops, mit denen eine stärkere Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Belange der Querschnittsziele erreicht werden soll. Durch die dargestellten Verfahren und Vorkehrungen sind die Querschnittsziele übergreifend auch im Rahmen der Programmumsetzung verankert.

<b>Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)</b>	<b>Prüfungsgegenstand des OP EFRE</b>	<b>Ergebnis</b>	
(Teil-)Prüfung von Punkt (l) und (m)	Kapitel 7 und 11 des OP	Berücksichtigung der Querschnittsziele sowohl in der Vorbereitung des Programms als auch hinsichtlich der Umsetzung	✓

**5.1 EINFÜHRUNG****Aufgaben der Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 55 Abs. 3 A-VO**

Die allgemeine Verordnung für die ESI-Fonds 1303/2013 (A-VO) sieht nach Artikel 55 die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung für die Operationellen Programme unter Verantwortung der Mitgliedsstaaten bzw. der jeweilig zuständigen Verwaltungsbehörden vor. Die Ergebnisse dieser Ex-Ante-Bewertung sind der Europäischen Kommission gleichzeitig mit dem OP vorzulegen. Ziel der Ex-ante-Evaluierung ist es gemäß Art. 55 Abs. 1 A-VO „die Qualität der Gestaltung jedes Programms zu verbessern“. In der Ex-ante-Bewertung werden von der Herleitung des Bedarfs, über das Ziel- und Strategiesystem, die innere und äußere Kohärenz sowie die erwarteten Wirkungen bis hin zur Effizienz des Durchführungssystems die zentralen Aspekte des OP auf ihre Qualität geprüft. Die relevanten Bewertungsfragen, die in Art. 55 Abs. 3 A-VO von der Kommission genannt werden, stellen Qualitätsstandards für die Erstellung des OP dar. Danach soll die Ex-ante-Bewertung die folgenden Aspekte beurteilen:

- a) den Beitrag zur Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum auf Grundlage der ausgewählten thematischen Ziele und Prioritäten unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Bedürfnisse und des Entwicklungspotenzials sowie der Erfahrungen aus vorangegangenen Programmzeiträumen;
- b) die interne Kohärenz des vorgeschlagenen Programms bzw. der vorgeschlagenen Maßnahme und den Bezug zu anderen relevanten Instrumenten;
- c) die Übereinstimmung der Zuweisung der Haushaltsmittel mit den Programmzielen;
- d) die Übereinstimmung der ausgewählten thematischen Ziele, der Prioritäten und der entsprechenden Ziele der Programme mit dem GSR, der Partnerschaftsvereinbarung und den entsprechenden gemäß Artikel 121 Absatz 2 AEUV angenommenen länderspezifischen Empfehlungen sowie gegebenenfalls – auf nationaler Ebene – den nationalen Reformprogrammen;
- e) die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren;
- f) wie der erwartete Output zu den Ergebnissen beiträgt;
- g) ob die quantifizierten Zielwerte für Indikatoren realistisch sind; berücksichtigt wird hierbei die vorgesehene Unterstützung aus den ESI-Fonds;
- h) die Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart;
- i) die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme;
- j) die Eignung der Verfahren für das Monitoring der Programme und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten;
- k) die Eignung der für den Leistungsrahmen ausgewählten Etappenziele;
- l) die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und zur Verhinderung jeder Form von Diskriminierung; dies gilt insbesondere in Bezug auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen;

- m) die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung;
- n) die geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Empfänger.

Die umfangreiche Liste an Prüffragen zeigt, dass die Ex-ante-Bewertung für das neue OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen eine anspruchsvolle Aufgabe ist. Die zentrale Stellung der Ex-Ante-Evaluation im Programmierungsprozess wird nicht zuletzt darin sichtbar, dass die Kommission auch für die Förderperiode 2014 bis 2020 einen Leitfaden vorgelegt hat, in dem die Bestandteile und das Verfahren der Ex-ante-Evaluierung erläutert werden<sup>93</sup> Die dort empfohlene Einbeziehung neutralen wissenschaftlichen Sachverständigen in das Programmierungsverfahren soll die Programmqualität verbessern und die Effektivität und Effizienz der Förderung erhöhen. Insbesondere soll die Ex-ante-Evaluierung gewährleisten (S. 4), „dass die operationellen Programme ihre Interventionslogik klar formulieren und aufzeigen können, wie sie zur Strategie Europa 2020 beitragen“. Im Leitfaden wird betont, dass aus dem Bewertungsprozess zwar nützliche Hinweise und Hilfestellungen für die Verwaltungsbehörden resultieren sollen, die letztendliche Verantwortung für die Gestaltung eines effizienten operationellen Programms jedoch bei der Verwaltungsbehörde des künftigen Programms liegt.

Im Leitfaden werden die Anforderungen der Liste gemäß Art. 55 Abs. 3 aufgegriffen und in vier Aufgabenbereiche überführt:<sup>94</sup>

- Programmstrategie
- Indikatoren, Monitoring und Evaluierung
- Übereinstimmung der finanziellen Zuweisungen
- Beitrag zur Strategie Europa 2020

### **Dreistufiger Evaluierungsansatz der Ex-ante-Bewertung**

Die Strukturierung der Ex-Ante-Bewertung basierte auf einem Evaluationsansatz, in dem mit der *Strategieanalyse*, *Wirksamkeitsanalyse* sowie *Prozessanalyse* drei sich ergänzende Elemente kombiniert werden (vgl. hierzu Übersicht 1). Dieser Bewertungsansatz wurde von den Gutachtern bereits erfolgreich bei zahlreichen Evaluationen zur Strukturfondsförderung angewendet. Im Vergleich etwa zu Halbzeit- bzw. Ex-Post-Evaluationen ist jedoch der unterschiedliche Stellenwert der drei Analyseelemente im Kontext einer Ex-ante-Bewertung zu berücksichtigen. Hier steht die Strategieanalyse im Vordergrund der Betrachtung, während der Wirkungs- und Prozessanalyse ein geringeres Gewicht zukommt.

Die hier vorgelegte Ex-Ante-Bewertung greift sowohl sämtliche Bewertungskriterien von Art. 55 Abs.3 der A-VO als auch die obigen vier Aufgabenbereiche des Leitfadens auf. Diese werden wie die nachfolgende Übersicht zeigt vollständig in die grundsätzliche Systematik

---

<sup>93</sup> Europäische Kommission (2013): Programmplanungszeitraum 2014–2020. Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik. EFRE, ESF, Kohäsionsfonds. Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Der Leitfaden führt zum Teil mit erheblichen Änderungen entsprechende Papiere aus den Vorgängerperioden fort.

<sup>94</sup> Die strategische Umweltprüfung (SUP), die als fünfter Bereich im Leitfaden erörtert wird, wird hier nicht weiter behandelt. Die SUP war allerdings neben der Durchführung der Ex-ante-Bewertung Gegenstand der Beauftragung. Die SUP wurde federführend vom Konsortialpartner IfS durchgeführt. Ihre Ergebnisse werden im Rahmen einer separaten Berichterstattung dargestellt.

von Strategie-, Wirksamkeits- und Prozessanalyse integriert. Im Folgenden werden entlang dieser drei Kernelemente die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung zu den einzelnen Bewertungsschritten zusammengefasst. Dabei wird jeweils explizit darauf verwiesen, welches Bewertungskriterium nach Art. 55 Abs. 3 A-VO untersucht wird und auf welches Kapitel bzw. welchen Abschnitt des OP EFRE mit Bezug auf das Muster nach DU-VO 288/2014 sich die Bewertung maßgeblich bezieht.

### Übersicht: Evaluierungsansatz und Prüfschritte der Ex-Ante-Evaluation

Ex-Ante-Evaluierung des EFRE-OP 2014-2020 in Bremen	Evaluierungsansatz GEFRA/ifs/kovalis	Artikel 55 Absatz 3 A-VO	Guidance document
	<p><b>Strategieanalyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsistenz der Strategie</li> <li>• Kohärenz der Strategie</li> <li>• Interventionslogik der Strategie</li> <li>• Finanzielle Konsistenz der Strategie</li> <li>• Beitrag zur Europa 2020-Strategie</li> <li>• Berücksichtigung Querschnittsziele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung von Punkt (d)</li> <li>• Prüfung von Punkt (b)</li> <li>• Prüfung von Punkt (f) und (h)</li> <li>• Prüfung von Punkt (c)</li> <li>• Prüfung von Punkt (a)</li> <li>• Prüfung von Punkt (l) und (m)</li> </ul>	<p><b>Programme strategy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consistency of programme objectives</li> <li>• Coherence</li> <li>• Linkage between actions, outputs and results</li> <li>• Horizontal principles</li> </ul> <p><b>Consistency of financial allocations</b></p> <p><b>Contribution to Europe 2020 strategy</b></p>
	<p><b>Wirksamkeitsanalyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beurteilung Programmindikatoren</li> <li>• Beurteilung Zielquantifizierung und Etappenziele Leistungsrahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung von Punkt (e)</li> <li>• Prüfung von Punkt (g) und (k)</li> </ul>	<p><b>Indicators, monitoring and evaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance and clarity of proposed programme indicators</li> <li>• Quantified baseline / target values</li> <li>• Suitability of milestones</li> </ul>
	<p><b>Prozessanalyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienz der Arbeitsorganisation, Kooperationsformen der Akteure</li> <li>• Vorkehrungen Monitoring/Evaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung von Punkt (i), (j) und (n) und z.T. von (l) und (m)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrative capacity, data collection procedures and evaluation</li> </ul>

### Einsatz qualitativer und quantitativer Evaluierungsmethoden

In methodischer Hinsicht wurde bei der Überprüfung und Bewertung des neuen OP EFRE des Landes Bremen auf einen Mix von qualitativen und quantitativen Evaluierungsansätzen zurückgegriffen. In zentralen Teilen ist dabei die Ex-Ante-Bewertung als theoriebasierte Evaluierung angelegt. Neben den klassischen, theoriegeleiteten Verfahren des Desk Research umfasste das methodische Instrumentarium die Auswertung von primär- und sekundärstatistischem Datenmaterial, evidenz-basierte Plausibilitätsüberlegungen, numerische Berechnungen und Szenarienanalysen sowie Fachgespräche und Experteninterviews. Die verschiedenen Untersuchungsmethoden haben jeweils spezifische Beiträge zu den einzelnen Fragestellungen und Anforderungen geleistet.

### Interaktiver und iterativer Bewertungsprozess

Die Bewertungsarbeiten wurden als interaktiver und iterativer Prozess durchgeführt. Programmerrstellung und Bewertung verliefen weitgehend parallel zueinander. Die Arbeiten um-

fassten die schrittweise Untersuchung und Bewertung des Operationellen Programms, Konsultationen, Abstimmungsgespräche und Präsentationen zu den Bewertungsergebnissen sowie ihre schriftliche Dokumentation. Ein Schwerpunkt der Bewertungsarbeiten lag in der strategischen Fundierung des Programms durch eine kohärente Ableitung der Handlungsfelder aus der sozio-ökonomischen und SWOT-Analyse und ihre konsistente Überführung in die Prioritätsachsen und Fördermaßnahmen. Ein weiterer Schwerpunkt betraf den Bereich der Aufstellung des Indikatorensystems und der Zielquantifizierung. Vom Bewertungsteam wurden zu den verschiedenen Programmfassungen Stellungnahmen und Optimierungsvorschläge erarbeitet. Die Zwischenergebnisse der Ex-ante-Bewertung wurden von der Verwaltungsbehörde aufgenommen und haben ihren Niederschlag im endgültigen Programmtext gefunden.

## **5.2 STRATEGIEANALYSE**

### **5.2.1 BEURTEILUNG DER KONSISTENZ DER STRATEGIE**

Im Rahmen der Konsistenzbewertung wurde zum einen überprüft, ob und wie sich das OP in den übergeordneten Strategierahmen einordnet. Zum anderen wurde bewertet, in welchem Maße sich die Programmstrategie, d.h. die thematischen Ziele und die spezifischen Ziele, mit der Strategie „Europa 2020“ und der regionalen Ausgangslage, den Handlungsbedarfen und Entwicklungserfordernissen „deckt“ und eine Fokussierung der EFRE-Mittel auf vorrangliche regionale Bedarfe („the needs“) erfolgt. Als Ergebnis der Bewertung kann die Feststellung gezogen werden, dass das OP sich grundsätzlich konsistent aus den europäischen Vorgaben und den regionalen Handlungserfordernissen ableitet.

- Die strategische Zielstellung des Programms ist vollkommen konsistent mit der Europa 2020-Strategie. Die thematischen Ziele 1, 3, 4 und 9, die für das Programm ausgewählt wurden, tragen zu den Prioritäten der Europa-2020-Strategie bei und entsprechen den maßgeblichen Förderprioritäten, die von der KOM in ihrem Positionspapier übergreifend für die deutschen Bundesländer entwickelt wurden. Sie zudem stehen im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission für Deutschland, den Zielen des NRP und der Partnerschaftsvereinbarung. Darüber hinaus unterstützt das Programm die zentralen landespolitischen Strategien (Innovationsprogramm 2020, der Clusterstrategie 2020, Masterplan Industrie, dem Klimaschutz und Energieprogramm (KEP) 2020 und dem Leitbild Bremen 2020).
- Das Land Bremen hat die Kernziele der Europa-2020-Strategie sowie die Zielsetzungen des nationalen Reformprogramms mit Bezug auf das thematische Ziel 1 noch nicht erreicht. Im Bundesvergleich fällt die FuE-Intensität im Unternehmenssektor hinter den Durchschnitt zurück. Angesichts der vergleichsweise geringen FuE-Aktivitäten der bremischen Wirtschaft kommt der öffentlich finanzierten Forschung des Landes eine größere Rolle als in anderen Regionen zu. Die FuE-Kapazitäten der Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind in Bremen im Regionalvergleich überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Daraus ergibt sich die Zielsetzung, die besondere Stärke des Landes vor allem in jenen Bereichen auszubauen, die einen starken Bezug zu den bremischen Clustern und



Kompetenzfeldern aufweisen, und den Wissens- und Technologietransfer gezielt auf die FuE-Aktivitäten der bremischen Unternehmen auszurichten.

- Bremen und Bremerhaven sind zwei Städte, die vom wirtschaftlichen Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten schwer getroffen wurden. Diese Anpassungslasten wirken – trotz großer Erfolge beim Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Strukturen – immer noch nach. Die wirtschaftsstrukturellen Probleme äußern sich in einer unterdurchschnittlichen Entwicklung von wichtigen gesamtwirtschaftlichen Größen wie BIP, Investitionstätigkeit und Kapitalstock. Die Zielsetzungen der Europa 2020-Strategie und des NRP mit Bezug auf die Beschäftigungsquote werden von Bremen verfehlt; die Arbeitslosenquote liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt und vergleichbarer Großstädte in Westdeutschland, entsprechend ist auch der Anteil von Langzeitarbeitslosen hoch. Mit Bezug auf das thematische Ziel 3 und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU bestehen noch große regionale Herausforderungen.
- Die ambitionierten Ziele bei der Reduzierung des Energieverbrauchs und der Steigerung der Energieeffizienz, die in der Europa-2020-Strategie, im NRP und im Klimaprogramm des Landes gesetzt werden, konnten in Bremen bisher nicht erreicht werden. Für das thematische Ziel 4 und die CO<sub>2</sub>-Reduktion besteht ein grundsätzlicher Bedarf. Die spezifischen Ziele sind hier nachvollziehbar und in Übereinstimmung mit den Handlungsbedarfen; die grundlegende Bedarfsanalyse ist allerdings - auch aufgrund der Datenlage - nicht durchgängig gelungen. Es sollte geprüft werden, ob weitere große Reduktionspotenziale (z.B. Gebäudesanierung) adressiert werden können.
- Die Priorität Integratives Wachstum besitzt für Bremen einen hervorgehobenen Stellenwert. Bremen und Bremerhaven zählen bundesweit zu den Städten, die besonders stark von Armut und sozialer Ungleichheit betroffen sind. Neben den großen Städten des Ruhrgebiets und Ostdeutschlands zählt Bremen zu den Großstädten mit den größten „integrativen“ Strukturproblemen in Deutschland; Bremerhaven weist unter allen deutschen (kreisfreien) Städten die höchste Arbeitslosenquote und Kinderarmut auf. Beide Städte sind aber nicht nur überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen, sondern die hiermit verbundenen sozialen Problemlagen sind stadträumlich betrachtet stärker ungleich verteilt als in Vergleichsstädten. Neben der überdurchschnittlichen sozialräumlichen Segregation und Polarisierung zeigt sich zudem, dass sich die Polarisierungstendenzen verfestigen und die sozialräumliche Ungleichheit zunimmt. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass über die Erhöhung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums, die mit den thematischen Zielen 1, 3 und 4 verfolgt wird, dass OP auch einen direkten Beitrag in Richtung auf die Förderung der sozialen Inklusion und die Bekämpfung von Armut leisten möchte und daher das thematische Ziel 9 ebenfalls durch den EFRE adressiert wird.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (d)	Kapitel 1 des OP	Konsistenz der Strategie ist gegeben	✓

## 5.2.2 BEURTEILUNG DER KOHÄRENZ DER STRATEGIE

Neben der Bewertung der Konsistenz bildete die Beurteilung der Kohärenz einen weiteren zentralen Baustein innerhalb der Strategieanalyse. Hierbei lassen sich mit der internen und externen Kohärenzprüfung zwei Aspekte unterscheiden: Die interne Kohärenz der Förderstrategie ist gegeben, wenn die Programmziele in sich und zueinander stimmig sind. Die externe Kohärenz setzt voraus, dass das Programm im Einklang mit Förderinstrumenten auf der europäischen, nationalen und regionalen Ebene steht. Die Prüfung der Kohärenz zeigte, dass sowohl die interne wie externe Kohärenz des Programms gewährleistet ist:

- Die Struktur des Zielsystems für das bremische OP EFRE ist einfach und klar. Die vertikalen Zielbeziehungen sind logisch derart miteinander verknüpft, dass mit der Erreichung der spezifischen Ziele zugleich auch die thematischen Ziele verfolgt werden. Bei den horizontalen Zielbeziehungen auf der Ebene der spezifischen Ziele können keine wesentlichen Konfliktsituationen identifiziert werden. Teilweise bestehen wechselseitige Interdependenzen, die Synergieeffekte möglich erscheinen lassen. Die identifizierten Zielkonkurrenzen sind nach derzeitigem Kenntnisstand für das Programm von geringer Relevanz, sollten aber beobachtet und in Evaluationen berücksichtigt werden. Die interne Kohärenz des Programms ist gegeben.
- Bei der Beurteilung der externen Kohärenz des OP EFRE für das Land Bremen sind mehrere Ebenen zu beachten. Bereits auf Basis der Europa-2020-Strategie und den Vorgaben der A-VO besteht für die Programme der ESI-Fonds ein gemeinsames System aus Oberziel und thematischen Zielen, so dass eine komplementäre Stoßrichtung der jeweiligen strategischen Ansätze der Fonds gewährleistet wird. Die für die einzelnen Berührungspunkte zwischen EFRE und ESF notwendige Abgrenzung ihrer Förderkataloge wird im OP nachvollziehbar erläutert, zugleich werden die Synergiepotenziale verdeutlicht.
- Die EFRE-Förderung ist – über den Gemeinsamen Strategischen Rahmen hinaus – in einen Kontext aus bestehenden europäischen, nationalen und regionalen Förderansätzen eingebettet. Um die Wirkung des Programms zu optimieren, sollten die geplanten Fördermaßnahmen des EFRE und diese weiteren Ansätze, soweit relevant, kohärent zueinander in ihren Strategien und Zielsetzungen ausgerichtet sein. Auf die Kohärenz mit weiteren EU-Finanzierungsinstrumenten wie Horizon 2020 und COSME sowie der transnationalen und makroregionalen Zusammenarbeit wird im OP nachvollziehbar eingegangen. Kritisch anzumerken ist, dass zwar auf die strategischen Synergiepotenziale der Programme aufmerksam gemacht wird, die Darstellung der konkreten Koordinierungs- und Abstimmungsmechanismen ist allerdings ausbaufähig. Das gemeinschaftliche Programm LIFE sollte erwähnt werden.
- Auch die Einbettung und Kongruenz des OP EFRE im Hinblick auf nationale Förderinstrumente kann aus Gutachtersicht nachvollzogen werden. Es ist nicht erkennbar, dass Ziele und Maßnahmen des OP im Widerspruch zu Zielsetzungen auf der nationalen Ebene stehen. Stattdessen wird eine Reihe von Förderinstrumenten auf Landes- und Bundesebene sinnvoll ergänzt. Die Koordination der Förderung zwischen Bund und Land geschieht auf Grundlage von bewährten Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen sowie Abwicklungsmodalitäten.
- Dem bremischen OP EFRE kann somit ein hohes Maß an externer Kohärenz zu den relevanten vertikalen und horizontalen Politikansätzen und Förderinstrumenten auf EU-, Bundes- und Landesebene bescheinigt werden.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (b)	Kapitel 1 des OP	Kohärenz der Strategie ist gegeben	✓

### 5.2.3 BEURTEILUNG DER INTERVENTIONSLOGIK DER STRATEGIE

Ein zentraler Baustein der Ex-Ante-Evaluation ist es zu bewerten, wie die Aktionen mit ihren Outputs zu dem jeweiligen spezifischen und thematischen Ziel beitragen. Im Programm ist darzustellen "how types of actions planned contribute to specific objectives..." Zentral für die Prüfung der Interventionslogik ist, inwieweit die spezifischen Ziele und die (geplanten) Fördermaßnahmen wirkungslogisch plausibel miteinander verknüpft sind. Auf dieser Basis und auf Grundlage umfassender eigener Recherchen wurde eine Bewertung der Interventionslogik vorgenommen. Die aktionsspezifische Prüfung der wirkungslogischen Verbindung zeigte jeweils, dass in der Summe gesehen die Aktionen sehr einsichtig Beiträge zur Erfüllung des spezifischen Ziels leisten. Gleichwohl gibt es einzelne Programminhalte, bei denen die Evaluatoren Anpassungsbedarf sehen. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst, die ausführlichen Begründungen hierzu finden sich in den vorherigen entsprechenden Abschnitten. Die konzentrierte Darstellung erfolgt entlang der spezifischen Ziele:

#### **Spezifisches Ziel 1: Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug**

Die „Steigerung der FuE-Kapazitäten in anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen mit Clusterbezug“ ist das erste spezifische Ziel, mit dem das thematische Ziel 1 des Programms unterstützt werden soll. Das spezifische Ziel soll durch die Aktion 1a „Aufbau und Ausbau von anwendungsnahen Ful-Einrichtungen“ umgesetzt werden.

- Insgesamt lässt sich festhalten, dass von einem robusten positiven Zusammenhang zwischen Investitionen in die öffentliche FuE-Infrastruktur und der regionalen Innovationstätigkeit und Wirtschaftsentwicklung ausgegangen werden kann. Auch wenn man sich an dieser Stelle mit Plausibilitätsüberlegungen und empirisch gestützten Abschätzungen zufrieden geben muss, kann der Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen mit dieser Maßnahme sehr positiv beurteilt werden. Es ist offensichtlich, dass die Maßnahme Beiträge zum spezifischen Ziel leistet. Öffentliche Forschungseinrichtungen sind für Unternehmen wichtige Ideenlieferanten und Impulsgeber für die Ausrichtung ihrer Forschung. Ihre wirtschaftsrelevante Grundlagen-, Auftrags- und Verbundforschung reduziert Transaktions- und Suchkosten auf Seiten der Unternehmen im ohnehin kostenintensiven und risikobehafteten Innovationsprozess. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist sicherlich auch, dass die Förderung einen wichtigen komplementären Beitrag für die Schaffung und Sicherstellung von hochwertigen Arbeitsplätzen in der öffentlichen Forschung leisten wird.

### **Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen**

Für die Verfolgung des spezifischen Ziels 2 „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ sind zwei Aktionen geplant. Die maßnahmenspezifische Prüfung der wirkungslogischen Verbindung zeigte jeweils, dass die Aktionen sehr einsichtig Beiträge zur Erfüllung des spezifischen Ziels leisten:

- Die Aktion 2a „Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte“ ist auf die direkte Förderung von FuE-Vorhaben in den Unternehmen gerichtet, wobei ein Schwerpunkt auf die Durchführung von Kooperationsprojekten mit der Wissenschaft gelegt wird. Die empirische Wirkungsforschung zeigt, dass staatliche Fördermaßnahmen einen positiven Einfluss auf Umfang und Erfolg des unternehmerischen Forschungs- und Innovationsprozesses ausüben. Insbesondere die Intensivierung der Zusammenarbeit von Unternehmen mit Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Rahmen von konkreten gemeinsamen Verbundvorhaben impliziert eine stärkere Ausnutzung und Ergänzung der unternehmerischen Potenziale für Forschung, Entwicklung und Innovation.
- Im Rahmen der Aktion 2b „Cluster-, Netzwerk- und Transferförderung“ soll die Vertiefung bestehender Cluster, ihre Verknüpfung und der Aufbau neuer Cluster oder clusterähnliche Innovationsnetzwerke durch die Vernetzung, Interaktion, Aktivierung und Qualifizierung der verschiedenen Akteure des bremischen Innovationssystems gefördert werden. Der Kontakt zu und die Interaktion mit den verschiedenen Akteuren eines Clusters / Netzwerks spielt generell eine wichtige Rolle für Unternehmen. Die strategische Stoßrichtung der Maßnahme, Informations- und Kommunikationsdefizite abzubauen und Unternehmen mit anderen Innovationsakteuren zusammenzubringen, um hiermit den Transfer und die Diffusion von Wissen zu erleichtern, kann bestätigt werden.

### **Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU**

Zur Umsetzung des spezifischen Ziels 3 „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ sind vier Aktionen geplant. Die Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen hat folgende Ergebnisse ergeben:

- Mit der Aktion 3a sollen betriebliche Investitionen unterstützt werden. Die Förderung erfolgt über Darlehen und in Anlehnung an die eingeführte und breit analysierte Investitionsförderung nach der GRW. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Die empirische Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist hoch. Der Bedarf für die Förderung ist gegeben; es ist ein hoher Zielbeitrag zu erwarten. Gemessen an diesem Zielbeitrag und verglichen mit der bisherigen Förderung erscheint die finanzielle Ausstattung der Aktion eher niedrig.
- Im Rahmen der Aktion 3b werden Mikrodarlehen für Gründungen und kleine Unternehmen zur Verfügung gestellt. Die Förderung erfolgt im Rahmen eines Finanzinstruments und wird in einer gesonderten Ex-Ante-Bewertung vertieft untersucht. Insgesamt kann für die Förderung von gesicherten Wirkungszusammenhängen und Wirkungen ausgegangen werden. Die Kreditaufnahme löst bei den Unternehmen und Gründungen wirtschaftliche Aktivitäten aus, zu denen auch betriebliche Investitionen gehören. Damit entsteht ein direkter Beitrag zum spezifischen Ziel. Die Aktion

unterstützt weitere Ziele (Gründungen, Innovationen).

Die Effektivität der Förderung ist auch von der Gestaltung des Instruments abhängig. Eine genauere Untersuchung erfolgt im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente.

- Im Rahmen der Aktion 3c werden die Messeauftritte von KMU durch Zuschüsse unterstützt. Grundsätzlich besteht ein positiver Wirkungszusammenhang: Die Erschließung neuer Märkte führt bei signifikanten Veränderungen zu einer Erhöhung der betrieblichen Investitionen. Die Wirkungen sind allerdings sehr vermittelt, viele externe Einflüsse können die Effekte der Förderung einschränken. Zwischen der Messförderung und der Steigerung betrieblicher Investitionen besteht damit ein kausaler Zusammenhang, der aber empirisch kaum bestätigt ist und eher geringere Ausmaße annehmen dürfte. Angesichts der indirekten und unsicheren Zielbeiträge erscheint der relativ höhere Mittelansatz für diese Aktion nicht gerechtfertigt.
- Im Rahmen der Aktion 4c sollen Standorte für Unternehmen neu entwickelt oder verbessert werden. Vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur ist grundsätzlich ein Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die konkreten Wirkungen hinsichtlich der betrieblichen Investitionen sind dabei vor allem von einem Flächenbedarf investierender Unternehmen abhängig. Dieser ist nach vorliegenden Unterlagen aktuell nur bedingt, möglicherweise aber im späteren Verlauf der Förderperiode gegeben. Der Ausbau öffentlicher Infrastrukturen ist durch hohe Anfangsinvestitionen geprägt. Angesichts der bestehenden Reserven und der Mittelausstattung der Aktion stellt sich die Frage nach der Signifikanz und dem sichtbaren Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel.

#### **Spezifisches Ziel 4: Steigerung der Gründungsaktivitäten**

Das spezifische Ziel 4 „Steigerung der Gründungsaktivitäten“ soll durch zwei Aktionen umgesetzt werden. Folgende Ergebnisse stellten sich im Rahmen der Beurteilung von Interventionslogik und erwarteten Wirkungen ein:

- Mit der Aktion 4a sollen Gründungsinteressierte über spezifische Beratungen und Coachings unterstützt werden. Ein allgemeiner Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel ist grundsätzlich gegeben. Dieser entspricht nur bedingt der Problemlage und den Entwicklungsbedarfen, die dieses Ziel begründen. Vorliegende Studien zu Gründungsberatungen liefern Hinweise auf - eher geringe - regionalwirtschaftliche Effekte. Die Förderung erscheint eher auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele ausgerichtet – auch mit den bisherigen Schwerpunkten und Ergebnissen der Förderung.
- Im Rahmen der Aktion 4b werden vor allem Gründungen aus Hochschulen unterstützt. Die Förderung hat einen direkten Bezug zum spezifischen Ziel, zudem auch zum spezifischen Ziel 2 des Programms. Für die Wirksamkeit besteht empirische Evidenz durch eine ältere Untersuchung des Förderprogramms selbst, aber auch durch weitere Studien im bundesdeutschen Raum oder in anderen Regionen.

#### **Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft**

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels 5 „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“ dienen zwei Aktionen. Die Bewertung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen führte zu folgenden Resultaten:

- Im Rahmen der Aktion 5a sollen Unternehmen durch Darlehen und Zuschüsse bei solchen betrieblichen Investitionen unterstützt werden, durch die Energie effizienter genutzt wird. Insgesamt hat die Aktion einen direkten und unmittelbaren Bezug zum spezifischen Ziel. Grundsätzlich ist – vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Literatur - ein deutlicher Zielbeitrag der Aktion zu erwarten. Die Evidenz für die Wirksamkeit der Aktion ist indirekter Natur, kann aber als gegeben vorausgesetzt werden. Die Darlehensförderung wird durch die Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente noch vertieft betrachtet.
- Die Aktion 5b fördert Initiativen, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsprogrammen und Auszeichnungen zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den bremischen Unternehmen beitragen sollen. Die Aktion wird über zwei Teilmaßnahmen umgesetzt. Von einem positiven Beitrag der Aktion zum spezifischen Ziel kann grundsätzlich ausgegangen werden. Die letztendlichen Wirkungen von Energieberatungen für Unternehmen sind bisher allerdings nur in Ansätzen untersucht. Die vorgeschalteten Maßnahmen zur Sensibilisierung und allgemeinen Information sind auf vorliegender empirischer Grundlage kaum zu bewerten. Die Bezüge zum spezifischen Ziele sind sehr indirekt, der Zielbeitrag ist dementsprechend grundsätzlich eher unsicher. Grundsätzlich richten sich beide Teilmaßnahmen mit Informations- und Beratungsangeboten (auch) an Unternehmen. Die breite Ausrichtung der Klimaschutzagentur „energiekonsens“ schränkt den Zielbeitrag allerdings ein.

### **Spezifisches Ziel 6: Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten**

Das spezifische Ziel 6 ist auf die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten städtischen Gebieten“ gerichtet. Als zentrale Ergebnisse der Prüfung der Interventionslogik und der erwarteten Wirkungen lässt sich Folgendes festhalten:

- Im Rahmen der Aktion 6a werden die Konzepte und Strategien für den gebietsorientierten Klimaschutz sind. In Aktion 6b sind mögliche Einzelmaßnahmen dieser Konzepte beschrieben. Für die Entwicklung von städtischen Gebieten sind integrierte Konzepte seit geraumer Zeit ein allgemein anerkanntes Instrument. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, diesen konzeptionellen Ansatz auf den Klimaschutz zu übertragen. Allerdings sind Zielgruppen und Problemlagen deutlich unterschiedlich. Eine abschließende Bewertung muss daher offen bleiben. Die bisherigen Modellprojekte wurden dabei grundsätzlich positiv bewertet.

### **Spezifisches Ziel 7: Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien**

Um einen Beitrag zum thematischen Ziel 9 und damit zum integrativen Wachstum zu leisten, wird als siebtes spezifisches Ziel des Programms die „Stabilisierung benachteiligter Sozialräume und ihrer lokalen Ökonomien“ formuliert. Zur Umsetzung sollen drei Aktionen dienen. Die Beurteilung der Wirkungslogik dieser drei Aktionen führte zu dem Ergebnis, dass es eine schlüssige Verknüpfung der Maßnahmen zum spezifischen Ziel gibt:

- 
- Die Förderung der lokalen Ökonomie in der Aktion 7a umfasst für dieses Handlungsfeld der sozialen Stadtteilentwicklung typische Maßnahmen und Projekte wie aufsuchende Beratung für ansässige Betriebe, Unterstützung von Existenzgründern oder den Aufbau von Kooperationen und Netzwerken. Ein besonderer Schwerpunkt wird in der zielgruppenspezifischen Ausrichtung von Beratungsstrukturen gelegt, um das in der Prioritätsachse 2 geplante Instrument der Mikrokredite verstärkt in die integrierte Stadtentwicklungspolitik vor Ort einzubinden. Die geplanten Maßnahmen decken sich mit empfohlenen Instrumenten der sozialen Stadtforschung für die Stärkung der lokalen Ökonomie. Grundsätzlich werden von den geförderten Projekten positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung ausgehen, wenn gleich die erzielbaren Effekte im gesamt- und regionalwirtschaftlichen Kontext zu betrachten sind. Durch den Fokus auf funktionsgemischte Gemeinde- und Quartierslagen mit einer kritischen Masse an kleingewerblichen Betrieben wird eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Aktion erfüllt.
  - Die Aktion 7b, Stärkung der lokalen Bildungschancen und Beschäftigungsfähigkeit der Bewohner, ergänzt sehr kohärent die Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Ökonomie, in dem das Humankapital in den benachteiligten Stadtteilen durch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden soll. In der Literatur werden Maßnahmen, die auf die Bildung, Qualifizierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Einwohnern in benachteiligten Stadtquartieren zielen, als wichtiges Handlungsfeld der sozialen Stadtentwicklung gewürdigt. In Abhängigkeit der lokalspezifischen Bedingungen und unterschiedlichen Ausgangslagen von Stadtteilen finden sich viele Belege für erfolgreich umgesetzte Projekte, die zu einer Abschwächung bzw. Umkehr von negativen „Quartierseffekten“ führen.
  - Mit den in Aktion 7c geförderten Projekten werden „klassische“ städtebauliche und stadtgestalterische Maßnahmen unterstützt, die – gemäß den Leitsätzen für die Auswahl der Projekte – enge Bezüge zur lokalen Ökonomie aufweisen müssen. Die Argumentationslinie, dass städtebauliche Mängel und funktionale Defizite im öffentlichen Raum eine wesentliche Hemmschwelle für betriebliche Investitionen in den Stadtteil darstellen und insofern im Zuge der Stadterneuerung sich selbst verstärkenden Trading-Down-Prozess begegnet werden muss, ist begreiflich. Aufgrund der verschränkten sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemlagen in den benachteiligten Quartieren sind die begleitende Aufwertung des öffentlichen Raums, die Beseitigung städtebaulicher Missstände und die Erneuerung der Bausubstanz eine wichtige Ergänzung zu den beiden vorgenannten Aktionen, um das negative „Image“ eines Quartiers zu beseitigen und die damit verbundene Stigmatisierung seiner Bewohner abzubauen. Auch hier liefern Evaluationsstudien verschiedene Beispiele für erfolgreiche integrierte Projekte im Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ der sozialen Stadtteilentwicklung.

Ganz überwiegend sind die Aktionen logisch auf die spezifischen Ziele ausgerichtet. Ausgehend von empirischen und theoretischen Erkenntnissen sind in der Summe positive Zielbeiträge zu erwarten. Die Wirkungszusammenhänge sind dabei teils direkt – die Aktion trägt dann mit ihrem Output direkt zu den angestrebten Ergebnissen bei. Teilweise sind die Zusammenhänge weniger direkt – die Aktion wirkt entlang einer Wirkungskette über (mehrere)

Zwischenziele. Dies schränkt die Wirksamkeit nicht per se ein, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit von anderen externen Einflüssen und von abgeschwächten Wirkungsimpulsen.

Für die zentralen Aktionen des Programms ist von einer deutlichen bis hohen empirischen Evidenz hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auszugehen. Für einige kleinere, oft indirekt wirkende Aktionen ist diese Evidenz nur bedingt gegeben.<sup>95</sup>

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (f) und (h)	Kapitel 2 des OP	Interventionslogik der Strategie ist plausibel und nachvollziehbar	✓

#### 5.2.4 BEURTEILUNG DER FINANZIELLEN KONSISTENZ DER STRATEGIE

Bei der Beurteilung der finanziellen Konsistenz ist zudem das im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Programmvolume des EFRE in Bremen zu beachten: Mit einem Budget von 103,0 Mio. € an EFRE-Mitteln ist das OP EFRE in Bremen nach dem Hamburger OP das kleinste Programm innerhalb Deutschlands. Zugleich muss das OP EFRE dem Anspruch gerecht werden, dass die Strukturfonds dem kohäsionspolitischen Gedanken verpflichtet sind und die EFRE-Mittel im Rahmen von integrierten, übergreifendes Entwicklungsstrategien eingesetzt werden sollen, um den mehrdimensionalen Herausforderungen bei der Festigung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ("der Kohäsion") in der Union zu begegnen und einen europäischen Mehrwert zu erbringen.

Mit Blick auf die sozioökonomische Ausgangslage des Zwei-Städte-Staates Bremens wird im OP sehr einsichtig die Überwindung des Strukturwandels als die zentrale und bedeutendste Herausforderung des Landes genannt. Vor diesem Hintergrund ist es sehr plausibel, dass das Land die – außerhalb des thematischen Ziels 4 zur Verfügung stehenden – Mittel (80%) vollständig für die thematische Ziele 1,3 und 9 verwendet, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem strukturellen Wandel stehen. Dabei ist das Bemühen erkennbar, den EFRE im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes der Europa 2020-Strategie nicht nur für die Steigerung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums einzusetzen, sondern zugleich auch die Priorität des integrativen Wachstums zu adressieren. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass keine Notwendigkeit besteht, alle drei Prioritäten der Strategie mit dem EFRE zu bedienen, und dass die zusätzliche Aufnahme des thematischen Ziels 9 in das Programm zu Lasten der anderen Ziele geht. Insgesamt ist die geplante Aufteilung der EFRE-Mittel auf die thematischen Ziele aus Gutachtersicht eine nachvollziehbare und wohlbegründete Lösung, um erstens die Vorgaben der EFRE-Verordnung zu erfüllen, um zweitens dem europäischen Mehrwert und Kohäsionsgedanken der Strukturfonds Rechnung zu tragen und drittens durch eine Fokussierung auf die thematischen Kernziele der EFRE-VO auch eine hohe Sichtbarkeit und Wirksamkeit der Förderung zu gewährleisten.

Auch unterhalb der Ebene der thematischen Ziele kann das OP für sich in Anspruch nehmen im Vergleich zu seinem Vorgängerprogramm „kompakter“ geworden zu sein. Dabei bewältigt

<sup>95</sup> Fehlende Evidenz ist nicht gleichzusetzen mit fehlender Wirksamkeit. Gerade bei den kleineren Aktionen gehen Studien und Evaluationen aus Kostengründen in der Regel nicht in die Tiefe.



das Programm angesichts des insgesamt geringen Volumens auch innerhalb der Prioritätsachsen einen schwierigen Spagat:

- Auf der einen Seite ist das OP kein eindimensionales Fachprogramm, sondern es werden innerhalb der thematischen Ziele wie auch übergreifend verschiedene Aktionen in sinnvoller Art und Weise kombiniert. Zumindest ex-ante lassen sich viele synergetisch verbundene Aktionen denken.
- Auf der anderen Seite „verliert“ sich das Programm nicht in zu vielen Aktionen und vermeidet eine zu breite Streuung der Mittel innerhalb der thematischen Ziele. Durch die klare Fokussierung auf die Beseitigung weniger aber zentraler Engpässe und die Integration modellhafter „Leuchtturmprojekte“ wird der „europäische Mehrwert“ des EFRE sichtbar gemacht.

Gleichwohl ist aus Sicht der Ex-ante-Evaluatoren zu konstatieren, dass es beim Zuschnitt der Prioritätsachsen und dem finanziellen Umfang der Aktionen Optimierungspotenziale bestehen. Vor diesem Hintergrund wurden bei der Beurteilung der Interventionslogik Empfehlungen zu einzelnen Aktionen abgeleitet, die auch finanzielle Implikationen haben.

In der Gesamtbetrachtung kann somit attestiert werden, dass das Programm

- eine in finanzieller Hinsicht konsistente Strategie besitzt,
- die Vorgaben der EFRE-Verordnung erfüllt, nach der zwei der vier thematischen Ziele 1 bis 4 zu belegen sind und hierbei mindestens 20% der EFRE-Mittel dem thematischen Ziel 4 zugewiesen werden müssen,
- über die Vorgaben der EFRE-Verordnung hinaus, die Anforderungen an die thematische Konzentration erfüllt,
- eine nachvollziehbare und wohlbegründete Aufteilung der EFRE-Mittel auf die thematischen Ziele enthält,
- im Vergleich zu seinem Vorgängerprogramm „kompakter“ geworden ist,
- allerdings auf Ebene der Aktionen durchaus noch Optimierungspotenziale aufweist.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (c)	Kapitel 1 und 2 des OP	Die finanzielle Konsistenz der Strategie ist gegeben	✓

### 5.2.5 BEURTEILUNG DES BEITRAGS ZUR EUROPA 2020-STRATEGIE

Ergänzend zur strategischen Konsistenzprüfung wird in diesem Prüfschritt der spezifische Beitrag des bremischen EFRE OP zur Europa 2020-Strategie bewertet. Wie bereits im methodischen Arbeitspapier erläutert, kann es an dieser Stelle in Anbetracht der finanziellen Größenordnung des EFRE-Einsatzes in Bremen nicht darum gehen, den Beitrag in einem absoluten Sinne zu diskutieren. Stattdessen erfolgt die Abschätzung auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen und qualitativ-argumentativ. Hierbei wird auf die vorherigen Arbeitsschritte aufgebaut.

Das OP EFRE der Freien Hansestadt Bremen ist eng in die Europa-2020-Strategie eingebettet. In Anbetracht der Notwendigkeit zu einer thematischen Konzentration liegt der Schwerpunkt des Programms auf einem Beitrag zu einer Erhöhung des intelligenten und nachhaltigen Wachstums in Bremen. Durch die Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung wird allerdings auch dem integrativen Wachstumsaspekt Rechnung getragen. Die thematischen Ziele des OP EFRE in Bremen reflektieren die Kernziele der „Strategie Europa 2020“ (primär: Investitionsziel von 3% des BIP im FuE-Bereich; Verringerung der Treibhausgasemissionen, ausgehend vom Niveau des Jahres 1990, um mindestens 20%). Es ist somit zu erwarten, dass durch das Programm ein deutlicher Beitrag zur Europa 2020-Strategie geleistet wird.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (a)	Kapitel 1 und 2 des OP	Deutlicher Beitrag des Programms zur Europa-2020-Strategie	✓

### 5.2.6 BEURTEILUNG DER BERÜCKSICHTIGUNG DER QUERSCHNITTSZIELE IN DER STRATEGIE

Die Strategieanalyse umfasst auch die Untersuchung, ob das Programm den Querschnittszielen angemessen Rechnung trägt. Im Rahmen der Strukturfonds hat sich mit Bezug auf die Querschnittsziele eine Art „Doppelstrategie“ bewährt, bei der zum einen im Sinne des „Mainstreaming“-Ansatzes in allen Phasen der Programmentwicklung und -umsetzung und in allen Förderbereichen eine konsequente Berücksichtigung der Querschnittsziele stattfindet, und zum anderen spezifische Förderansätze zu ihrer Förderung entwickelt und umgesetzt werden. Während der erste Punkt gliederungstechnisch zur Prozessanalyse gehört und dort aufgegriffen wird, geht es in diesem Arbeitsschritt der Strategieanalyse um die Untersuchung, ob und welchem Ausmaß die Querschnittsziele in der strategischen und inhaltlichen Ausgestaltung des EFRE OP Berücksichtigung finden. Für die beiden Querschnittsziele Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Gleichstellung von Männern und Frauen lassen sich jedoch kaum systematische und relevante Wirkungsbezüge ableiten. Angesichts der inhaltlichen und thematischen Ausrichtung des Programms wird die Förderung bis auf wenige Ausnahmen nur mit neutralen Effekten auf die horizontalen Prinzipien Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Gleichstellung von Männern und Frauen einhergehen.

Für die Diskussion, inwieweit sich das Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung in den operativen Zielstellungen der Fördermaßnahmen wiederfindet und welche konkreten Auswirkungen das Programm auf die nachhaltige Entwicklung nehmen wird, kann auf die Resultate der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zurückgegriffen werden. Danach kann insgesamt für den Einfluss des EFRE-OP auf das Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung ein positives Fazit gezogen werden. Durch die EFRE-Förderung werden in der Prioritätsachse 3 signifikante Beiträge in Richtung auf eine CO<sub>2</sub>-Reduktion und den Klimaschutz geleistet, zugleich erhöht die intendierte Steigerung der Energieeffizienz durch Kosteneinsparungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Verfolgung der spezifischen Ziele in den übrigen Prioritätsachsen dürfte überwiegend zu keinen erheblichen negativen Umweltwirkungen führen. Zielkonflikte sind dagegen in den mit baulichen Investitionen verbundenen Förder-

maßnahmen zu erwarten, da es hier zu Beeinträchtigungen vornehmlich des Schutzgutes Boden kommen dürfte.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
(Teil-)Prüfung von Punkt (l) und (m)	Kapitel 11 des OP	Querschnittsziele sind - soweit plausibel möglich – in der Strategie verankert	✓

### 5.3 WIRKSAMKEITSANALYSE

#### 5.3.1 BEURTEILUNG DER PROGRAMMINDIKATOREN

In Anbetracht der Bestrebungen um eine verstärkte Ergebnisorientierung des EFRE-Einsatzes gewinnt eine adäquate Auswahl an Indikatoren für das laufende Monitoring erheblich an Bedeutung für die künftige Steuerung des Programms. Im OP sind Indikatoren zu definieren, die die Gütekriterien Relevanz und Klarheit erfüllen, wobei von der Ex-ante-Bewertung unter Relevanz und Klarheit weitere theoretische und methodische Kriterien subsumiert wurden, die aus der wissenschaftlichen Diskussion stammen und mit den Begriffen der Validität, Reliabilität und Objektivität verbunden sind. Im Sinne eines pragmatischen Ansatzes wurden die Kriterien Relevanz und Klarheit um das Kriterium Praktikabilität/Verhältnismäßigkeit ergänzt. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wurden die Indikatoren dahingehend überprüft, inwiefern sie für die Begleitung, Steuerung und Erfolgsbewertung des Programms grundsätzlich geeignet sind. Dabei wurde zwischen den Ergebnisindikatoren und den Outputindikatoren differenziert.

##### Beurteilung der Ergebnisindikatoren

Die Ergebnisindikatoren für das OP EFRE erfüllen überwiegend die Anforderungen mit Bezug auf ihre Relevanz, Klarheit und Praktikabilität. Insbesondere stellen die Ergebnisindikatoren valide Indikatoren für die spezifischen Ziele des Programms dar. Eine Ausnahme ist der Ergebnisindikator EI 6, der in seiner jetzigen Definition nur als begrenzt relevant für das entsprechende spezifische Ziel eingestuft und eher als Outputindikator eingeordnet werden kann. Alternative Indikatoren sind im Text skizziert. Die Ergebnisindikatoren werden (mit Ausnahme von EI 6) der (halb-)amtlichen Statistik entnommen und nach fundierten und bewährten Verfahren erhoben. Sie sind somit leicht zugänglich und können als klar und leicht verständlich beurteilt werden. Die Ergebnisindikatoren sind in der allgemeinen politischen Diskussion gebräuchlich und können intertemporal und überregional verglichen werden.

##### Beurteilung der Outputindikatoren

Das Set an gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren ist vor allen Dingen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gut gewählt. Die Outputindikatoren decken

grundsätzlich die Inhalte der Fördermaßnahmen vollständig ab und korrespondieren mit den spezifischen Zielen. Sie sind „charakteristisch“ für die Maßnahmen und ermöglichen eine erste Messung des materiellen Programmfortschritts. Die relevanten Indikatoren (common indicator) der EFRE-VO werden nahezu vollständig abgedeckt. Einzelne Vorschläge zu Verbesserungen werden im Zusammenhang mit der Beurteilung der Zielquantifizierung gemacht.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (e)	Kapitel 2 des OP	Ergebnis- und Programmindikatoren sind relevant und klar	✓

### 5.3.2 BEURTEILUNG DER ZIELQUANTIFIZIERUNG UND ETAPPENZIELE DES LEISTUNGSRAHMENS

In diesem Arbeitsschritt wurde die Plausibilität der Zielquantifizierungen für die Programmindikatoren und den Leistungsrahmen beurteilt. Die Resultate können wie folgt zusammengefasst werden:

#### Beurteilung der Zielquantifizierung für die Ergebnisindikatoren

In den Werten für die spezifischen Ziele drücken sich in erster Linie politische Präferenzen aus. Trotzdem sollten diese Werte nicht losgelöst von der tatsächlichen Entwicklung festgelegt werden und es sollte prinzipiell möglich sein, dass die indikativen Zielwerte im Jahr 2023 erreicht werden. Die Plausibilität bzw. Realitätsnähe der Zielwerte für die Ergebnisindikatoren wurde durch die grafische Visualisierung (z.B. Zeitreihenplots) der Daten und teils durch den Vergleich mit anderen Regionen überprüft. Soweit möglich und sinnvoll wurden einfache Trendschätzungen vorgenommen, bei denen auf Basis der vergangenen Entwicklung die Daten mit statistischen Verfahren fortgeschrieben werden. Die Zielwerte bzw. Intervallbereiche für die Zielwerte der Ergebnisindikatoren erscheinen insgesamt plausibel. Allerdings lässt die trendhafte Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, d.h. der Verlauf des Ergebnisindikators EI5, die Erreichung der klimapolitischen Ziele der Bremer Landespolitik wenig wahrscheinlich erscheinen. Wenn die übergeordneten landespolitischen Ziele als ambitionierte Zielsetzung auch für das EFRE-Programm erhalten bleiben soll, könnte ein entsprechender Hinweis – etwa mit Bezug auf die Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluation – in das OP aufgenommen werden. Der Entwicklungsverlauf des Indikators in der letzten Dekade lässt die Erreichung der landespolitischen Minderungsziele jedenfalls nicht realistisch erscheinen.

#### Beurteilung der Zielquantifizierung für die Outputindikatoren

In der Zusammenschau der quantifizierten Zielwerte für die Outputindikatoren kann das Fazit gezogen werden, dass die Herleitung der Zielwerte vom Grundsatz her nachvollziehbar und schlüssig ist. Für die Zielquantifizierung liegt ein eigenständiges „Hintergrundpapier“ in Form einer Excel-Datei vor, in dem nach Prioritätsachsen untergliedert, die Herleitung der Zielwer-

te für einzelne Aktionen, zentrale Annahmen und Ausgangswerte für die Berechnung transparent dargestellt werden. Die Bestimmung der Zielwerte erfolgt in der Regel

- durch Division der zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit maßnahmenspezifischen Kennzahlen zum durchschnittlichen finanziellen Projektvolumen oder
- durch erfahrungsgelernte Einzelannahmen.

Die Kennzahlen werden aus Erfahrungswerten, die sich aus den Ergebnissen der bisherigen Projektförderung ergeben, und / oder aus Einschätzungen der Fachreferate abgeleitet. Durch die Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Informationen kann der Prozess der Zielquantifizierung insgesamt als fundiert eingeschätzt werden. Eine tiefere Plausibilitätsprüfung der einzelnen Zielquantifizierungen kann durch die Ex-ante-Evaluierung jedoch nicht durchgängig vorgenommen werden, auch wenn einsichtig auf Erfahrungswerte rekurriert wird und diese oftmals als quantitative Größen explizit genannt werden. Hierzu bedürfte es im Hintergrundpapier sehr umfangreicher und detaillierter Erläuterungen zu den Informationsquellen bzw. internen Förderstatistiken, den getroffenen Annahmen und verwendeten Rechenschritten.

Die Prüfung der Outputindikatoren ist entlang der Aktionen untergliedert. Für jede Aktion finden sich jeweils im Einzelnen Anmerkungen zu Unklarheiten und ggf. Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Übergreifend wird noch darauf aufmerksam gemacht, dass die „gemeinsamen Indikatoren“ Nr. 1 bis Nr. 4 der EFRE-VO laut Leitfaden um Doppelzählungen zu korrigieren sind. Soweit ersichtlich, wird bisher die Anzahl der Förderfälle beschrieben und quantifiziert. Es sollte geprüft werden, inwieweit eine entsprechende Korrektur von Mehrfachförderungen, etwa auf Basis von Auswertungen der bisherigen Förderergebnisse, vorgenommen werden kann.

### **Beurteilung der Quantifizierung für den Leistungsrahmen**

Die Beurteilung des Leistungsrahmens erfolgte auf Grundlage der im OP für jede Prioritätsachse enthaltenen Tabellen zum Leistungsrahmen sowie des separat übermittelten Hintergrundpapiers zu den Zielquantifizierungen. Dieses in Form einer Excel-Datei übermittelte „Hintergrundpapier“ wurde erstellt, um den Anforderungen von Artikel 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 zu genügen. Es soll dazu dienen, die Herleitung der Ziele mit ihren Annahmen und Begründungen nachvollziehbar darzustellen und nach außen zu dokumentieren. Spätere Zielabweichungen sollen damit nachvollzogen und gegenüber der Kommission begründet werden.

Bei den gewählten Indikatoren des Leistungsrahmens handelt es sich um Finanzindikatoren und um Outputindikatoren, für die Etappenziele für das Jahr 2018 und finale Zielwerte für das Jahr 2023 festgelegt werden. Die Finanzindikatoren decken die gesamten förderfähigen Ausgaben in den Prioritätsachsen des Programms ab und entsprechen den förderfähigen Auszahlungen, die von der Bescheinigungsbehörde verbucht und bescheinigt wurden.

Die ausgewählten Outputindikatoren stellen insgesamt eine sinnvolle Auswahl dar, um die materiellen Fortschritte in den Prioritätsachsen zu erfassen, die im Rahmen der künftigen Programmumsetzung erzielt werden können. Mit Blick auf die Abdeckung des Mittelvolumens werden die verordnungsseitigen Anforderungen erfüllt. Die Zielwerte 2023 für die Outputindikatoren wurden bereits im vorherigen Abschnitt beurteilt.

Die festgelegten Etappenziele und Durchführungsschritte sind im Allgemeinen transparent dargestellt und gut begründet. Für einige Outputindikatoren wird jeweils eine deutlich höhere anteilige Zielerreichung angestrebt als für die Finanzindikatoren. Dies kann prinzipiell als plausibel eingestuft werden, da für vollständig durchgeführte Vorhaben nicht notwendigerweise bereits alle Zahlungen geleistet sein müssen.

Die Ex-ante-Bewertung macht – anknüpfend an die Kritik, die gegen das Instrument der leistungsgebundenen Reserve bereits in der Förderperiode 2000-2006 vorgebracht wurde - darauf aufmerksam, dass eine Zielerreichungsanalyse nicht mit einer Wirksamkeitsanalyse verwechselt werden sollte. Die geplante Leistungsüberprüfung durch die A-VO, also der einfache Vergleich der ex-ante quantifizierten Zielwerte des Leistungsrahmens mit den im Verlauf der Programmumsetzung tatsächlich eingetretenen Ist-Werten, ist kein geeignetes Instrument um die Effektivität und Effizienz des EFRE OP zu beurteilen. Hierfür sollten die gemäß Bewertungsplan durchzuführenden Evaluierungen herangezogen werden.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (g) und (k)	Kapitel 2 des OP	Unter Berücksichtigung der Anmerkungen im Text: Im Allgemeinen nachvollziehbare Darstellung und plausible Werte für die quantifizierten Ziele der Ergebnis- und Outputindikatoren, plausible Etappenziele und finale Ziele im Leistungsrahmen, verordnungskonforme Mittelabdeckung	✓

## 5.4 PROZESSANALYSE

### 5.4.1 BEURTEILUNG DER ANGEMESSENHEIT DER HUMANRESSOURCEN UND DER ADMINISTRATIVEN LEISTUNGSFÄHIGKEIT FÜR DIE VERWALTUNG DES PROGRAMMS

#### Benennung der für Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen

Die formellen Anforderungen zur reinen Benennung der für die Verwaltung, Kontrolle und Prüfung zuständigen Behörden und Stellen im OP werden erfüllt. Im Gegensatz zu seinem Vorgängerprogramm enthält das OP jedoch keine tiefergehende Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Dies lässt sich mit den geänderten rechtlichen Regelungen für die Programminhalte begründen. Das gemeinsame Muster für alle OPs gemäß der DU-VO 288/2014 sieht keinen spezifischen Abschnitt für die Darstellung der VuK-Systeme vor. Es kann aber festgehalten werden, dass das VuK-System der Förderperiode 2007-2013 in seinen Grundzügen fortgeführt wird und somit bewährte Aufgabenverteilungen innerhalb des Senats als Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen bestehen bleiben werden. Dies lässt eine hohe Kontinuität der Arbeitsabläufe, funktionsfähige Kommunikationsstrukturen, ausreichende Verwaltungsressourcen und eine hohe administrative Leistungsfähigkeit für

die anstehende Phase der Programmumsetzung erwarten. Auf Basis der vorliegenden Informationen gibt es zumindest ex-ante keinen Grund zu der Annahme, dass die unabhängige Prüfstelle nicht die einschlägigen Kriterien der A-VO durch die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde als erfüllt ansehen wird. Wichtige Aspekte hierbei sind,

- dass auch als Konsequenz der thematischen Konzentration des OP EFRE die Zahl der zwischengeschalteten Stellen gegenüber dem Vorgängerprogramm erheblich reduziert werden soll, was zu Synergieeffekten bei der verwaltungsseitige Umsetzung der EFRE-Förderung führen und eine einheitliche Anwendung von Verfahren erleichtern kann. Damit dürfte eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz bei der künftigen Programmumsetzung verbunden sein.
- dass die für die Umsetzung der Maßnahmen bzw. Vorhaben verantwortlichen Fachreferate und die im Rahmen der Beleihung mit landeshoheitlichen Aufgaben betrauten Landesgesellschaften überwiegend bereits in der vergangenen Förderperiode in die Umsetzung des EFRE OP einbezogen waren und daher über große Erfahrungswerte und hohes Praxiswissen über die Durchführung der EFRE-Förderung verfügen.

#### **Maßnahmen zur Einbindung der Partner in die Erstellung des OPs und der Rolle dieser Partner bei Durchführung, Begleitung und Bewertung**

Im EFRE OP werden sowohl die Beteiligung der Partner bei der OP-Erstellung als auch bei der künftigen Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms umfangreich und transparent geschildert. Im Rahmen der OP-Erarbeitung wurden die Partner regelmäßig durch verschiedene Kommunikationsmedien über den Arbeitsstand informiert und in die Programmierung einbezogen, wobei die Sitzungen des Begleitgremiums eine hervorgehobene Rolle spielten. Als Ergebnisse der Beteiligung der Partner können Anpassungen und Ergänzungen im Programmtext, Ergänzungen bei Förderinstrumenten und erweiterte Beteiligungsverfahren bei der Programmumsetzung genannt werden. Es wird empfohlen diese Resultate der Partnerbeteiligung in Abschnitt 7.2. des OP aufzunehmen.

Auf Grundlage der relevanten Bestimmungen in der A-VO werden die Partner im Wesentlichen durch den Begleitausschuss in die künftige Programmdurchführung eingebunden. Als dessen Mitglieder werden die Partner u.a. bei der Prüfung und Genehmigung der Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte, des Bewertungsplans, der Kommunikationsstrategie sowie von Programmänderungen wichtige Funktionen ausüben. Weiterhin haben sie als Multiplikatoren für die Verteilung von Informationen über die EFRE-Förderung eine große Bedeutung.

<b>Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)</b>	<b>Prüfungsgegenstand des OP EFRE</b>	<b>Ergebnis</b>	
Prüfung von Punkt (i)	Kapitel 2 und 7 des OP	Die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme ist gegeben	✓

#### **5.4.2 BEURTEILUNG DER EIGNUNG DER VERFAHREN FÜR DIE BEGLEITUNG DER PROGRAMME UND FÜR DIE ERHEBUNG DER FÜR DIE BEWERTUNGEN NOTWENDIGEN DATEN**

Vor dem Hintergrund der Bestrebungen zu einer verstärkten Ergebnisorientierung gewinnen Monitoring und Evaluation als integrale Bestandteile des Begleitsystems künftig an Bedeutung. Die Beurteilung der Vorkehrungen für das Monitoring, Controlling und die laufende Bewertung des Programmeinsatzes kann sich jedoch nicht auf spezifische und ausführliche Angaben im OP stützen, da das OP-Muster keinen eigenständigen Abschnitt für die Fortschritts- und Erfolgskontrolle des Programms vorsieht.

Direkte Hinweise ergeben sich aus dem OP zum einen aus der Beschreibung der technischen Hilfe, in der Vorhaben mit Bezug auf Monitoring und Evaluierung genannt werden. Zum anderen wird die allgemeine Ex-ante-Konditionalität „Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren“ im OP als erfüllt bezeichnet. Diese Ex-ante-Konditionalität setzt voraus, dass eine für Zwecke der Bewertung benötigte statistische Grundlage besteht, mit der die Wirksamkeit der Programme bewertet werden kann und ein System von Ergebnisindikatoren eingerichtet ist.

In Artikel 124 Absatz 2 der A-VO werden die wesentlichen Aufgaben der Verwaltungsbehörde für die Fortschritts- und Erfolgskontrolle festgelegt, die weitgehend jenen Aufgaben entsprechen, die bereits in der Förderperiode 2007-2013 für die Verwaltungsbehörde bestanden. Gleichwohl gibt es etwa mit Blick auf die Zahl der Indikatoren, die künftig zu erheben sein werden, oder den Bestrebungen zur „e-Cohesion“ spezifische Anforderungen, die Änderungen an den bestehenden Datenbanksystemen notwendig machen werden. In Bremen wurde in der letzten Förderperiode das Datenbanksystem FIPS als standardmäßiges Werkzeug zur elektronischen Aufzeichnung und Speicherung der Buchführungsdaten jedes Vorhabens genutzt. Dieses Datenbanksystem soll in der Förderperiode 2014-2020 für den EFRE weitergenutzt werden, zugleich sind jedoch eine Reihe von technischen Anpassungen erforderlich (z.B. die Schaffung einer Schnittstelle zwischen der EFRE-Datenbank (FIPS) und dem neuen Zuwendungsdatenbanksystem des Landes Bremen (ZEBRA)). Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat bereits frühzeitig Vorbereitungen getroffen, um die bislang absehbaren neuen bzw. veränderten Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem bestimmen und entsprechende Arbeitsschritte zur Anpassung des bestehenden Datenbanksystems vornehmen zu können. Zusammen mit den fachlich zuständigen Stellen sind in Konsultationen und Arbeitssitzungen die notwendigen Schritte zur Anpassung der Datenbanksysteme erörtert und eingeleitet worden.

Aus der A-VO ergibt sich in der Förderperiode 2014-2020 für die EFRE-Verwaltungsbehörde die Verpflichtung einen Bewertungsplan zu erstellen, der Grundlage für die laufende Bewertung des Programms sein wird. Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat die Erstellung des Bewertungsplans – wie im Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung nahegelegt – als einen Leistungsbaustein des Auftrags für die Ex-ante-Evaluierung definiert. Dabei ist ein umsetzungsorientierter und ausreichend spezifizierter Bewertungsplan zu erstellen, der es der Verwaltungsbehörde selbst oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ermöglicht, die Bewertungsstudien durchzuführen. Die im Leitfaden aufgeführten Elemente, die im Bewertungsplan angesprochen werden sollen, werden in der Leistungsbeschreibung explizit als notwendige Bestandteile des zu erstellenden Plans genannt.

In Anbetracht der Strukturen und Verfahren, die sich in der letzten Förderperiode bewährt haben, und der Vorkehrungen, die die EFRE-Verwaltungsbehörde bereits frühzeitig und im



Vorgriff auf die neue Förderperiode getroffen hat, ist zusammenfassend davon auszugehen, dass auch künftig ein geeignetes und effizientes Begleit- und Bewertungssystem für das OP EFRE zur Verfügung stehen wird.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (j)	Kapitel 2 und 9 des OP	Es bestehen geeignete Verfahren für die Begleitung des Programms und für die Erhebung der für die Bewertungen notwendigen Daten	✓

#### 5.4.3 BEURTEILUNG DER GEPLANTEN MAßNAHMEN ZUR VERRINGERUNG DES VERWALTUNGSaufwANDS FÜR DIE BEGÜNSTIGTEN

Der Einsatz von öffentlichen Mitteln steht in einem Spannungsfeld zwischen einem möglichst geringen Verfahrensaufwand für die Fördermittelgeber und -empfänger einerseits sowie einer ausreichenden Prüfung und Kontrolle zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Mittelverwendung andererseits. Die Suche nach optimalen Lösungen für diesen Trade-off ist eine Daueraufgabe der Förderpolitik. Insgesamt kann festgestellt werden, dass in Bremen eine Reihe von konkreten Maßnahmen und Vorkehrungen im Hinblick auf eine effiziente Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und auf die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Fördermittelempfänger getroffen werden sollen. Dies umfasst Vereinfachungen bei Regelungen zur Förderfähigkeit, wie etwa die geplante Nutzung von Pauschalen und die Anwendung eines möglichst einheitlichen Fördersatzes für alle Programmteile, oder auch den vorgesehenen elektronischen Datenaustausch („eCohesion“). Durch die Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen wird eine schlankere Programm- und Verwaltungsstruktur erreicht, die auch den potenziellen Zuwendungsempfängern zu Gute kommt. Ein weiterer nicht genannter Aspekt ist der relativ umfangreich geplante Einsatz von Finanzinstrumenten, da die finanzielle Unterstützung aus einem Finanzinstrument – aus Sicht der Endbegünstigten – gegenüber einer direkten Zuwendung mit einem geringeren Prüf- und Kontrollaufwand einhergeht.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
Prüfung von Punkt (n)	Kapitel 10 des OP	Maßnahmen und Vorkehrungen im Hinblick auf eine effiziente Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren und auf die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Fördermittelempfänger sind getroffen	✓

#### 5.4.4 BEURTEILUNG DER BERÜCKSICHTIGUNG DER QUERSCHNITTSZIELE

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung der Querschnittsziele sowohl in der Vorbereitung des Programms als auch hinsichtlich der Umsetzung grundsätzlich erfolgt. Im Prozess der Erarbeitung des Programms wurden die relevanten Sozial- und Umweltpartner eingebunden und konnten durch verschiedene Kommunikationsformate aktiv Einfluss auf die inhaltliche Programmplanung und die Berücksichtigung der Querschnittsziele nehmen. Im Rahmen einer ressort-übergreifenden Abfrage wurden die Wirkungsbezüge potenzieller Fördermaßnahmen zu den drei Querschnittszielen ermittelt (Ex-Ante Impact Assessment). Mit Bezug auf das Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ ist in diesem Zusammenhang ebenso auf die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu verweisen. Darüber hinaus wurden für die Querschnittsziele relevante Aspekte in der sozio-ökonomischen Analyse berücksichtigt.

Die verfahrenstechnische Berücksichtigung der Querschnittsziele bei der Programmbegleitung und -umsetzung wird im OP einsichtig und angemessen beschrieben. Die mit Bezug auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele wichtigste Vorkehrung ergibt sich bei der Projektauswahl: Vorhaben, die einen besonders positiven Beitrag zu den Querschnittszielen leisten können, werden bei ansonsten gleichen fachlichen Kriterien vorrangig behandelt. Neben dem Aspekt der c.p. vorrangigen Projektauswahl wird im OP ein Spektrum von weiteren Verfahrenselementen zur Berücksichtigung der Querschnittsziele aufgeführt, zu denen z.B. die Berichterstattung über die Umsetzung der Querschnittsziele im Rahmen der Durchführungsberichte und ihre Berücksichtigung in der programmbegleitenden Evaluierungen gehören. Grundlage hierfür bilden spezifische Informationen und Daten, die einerseits die im Zuge der Projektauswahl dokumentierten Bewertungen wiedergeben, andererseits für das jeweilige Querschnittsziel Angaben zu spezifischen Indikatoren (z.B. nach Geschlecht differenzierte Arbeitsplätze) enthalten. Für die Querschnittsziele zentrale Beteiligungsverfahren sind die Vertretung von Sozial- und Umweltpartnern im künftigen Begleitausschuss sowie regelmäßige Arbeitstreffen und Workshops, mit denen eine stärkere Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Belange der Querschnittsziele erreicht werden soll. Durch die dargestellten Verfahren und Vorkehrungen sind die Querschnittsziele übergreifend auch im Rahmen der Programmumsetzung verankert.

Prüfschritt gemäß Art. 55 (3)	Prüfungsgegenstand des OP EFRE	Ergebnis	
(Teil-)Prüfung von Punkt (l) und (m)	Kapitel 7 und 11 des OP	Berücksichtigung der Querschnittsziele sowohl in der Vorbereitung des Programms als auch hinsichtlich der Umsetzung	✓

