



**GEFRA**

## **Halbzeitbewertung des EFRE-Programms Bremen in der Förderperiode 2021-2027**

### **Entwurf des Endberichts**

Vorgelegt von:

**Kovalis, Bremen**

**GEFRA, Münster**

März 2025

**Halbzeitevaluierung des EFRE-Programms Bremen in der  
Förderperiode 2021-2027**

Bietergemeinschaft



Am Deich 45  
28199 Bremen  
Telefon: 0421-33048383  
E-Mail: meyer@kovalis.de



Gesellschaft für Finanz- und  
Regionalanalysen (Untiedt & Alecke GbR)  
Althausweg 117 D  
48159 Münster  
Telefon: +49-(0)251-2100244  
E-Mail: info@gefra-muenster.de

Ansprechpartner

Dr. Stefan Meyer  
E-Mail: meyer@kovalis.de  
Telefon: 0421-33048383

# Inhalt

|          |                                                                                                        |    |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.       | Einleitung .....                                                                                       | 5  |
| 2.       | Überprüfung der Strategie vor dem Hintergrund der länderspezifischen Empfehlungen.....                 | 6  |
| 2.1      | Strategische Relevanz der länderspezifische Empfehlungen 2024 .....                                    | 6  |
| 2.2      | Folgerungen für die Programmstrategie aus dem Länderbericht 2024 .....                                 | 7  |
| 3.       | Fortschritte bei der Umsetzung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan.....                 | 9  |
| 4.       | Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte .....             | 10 |
| 5.       | Aktuelle sozioökonomische Lage .....                                                                   | 12 |
| 6.       | Ergebnisse einschlägiger Evaluierungen .....                                                           | 14 |
| 7.       | Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele unter Berücksichtigung wesentlicher Schwierigkeiten ..... | 15 |
| 7.1      | Priorität 1: Innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel .....                               | 15 |
| 7.1.1    | Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele .....                                                     | 15 |
| 7.1.2    | Wesentliche Schwierigkeiten beim Erreichen der Etappenziele .....                                      | 16 |
| 7.2      | Priorität 2: Energie, Klima und grüne Infrastrukturen.....                                             | 20 |
| 7.2.1    | Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele .....                                                     | 20 |
| 7.2.2    | Wesentliche Schwierigkeiten beim Erreichen der Etappenziele .....                                      | 20 |
| 8.       | Fazit .....                                                                                            | 23 |
| Anhang 1 | .....                                                                                                  | 25 |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Länderspezifische Empfehlungen der Kommission 2019 und 2024.....     | 6  |
| Abbildung 2: Beitrag der EFRE-Maßnahmen zu den Dimensionen der Energieunion ..... | 9  |
| Abbildung 3: Etappenziele der Priorität 1 .....                                   | 15 |
| Abbildung 4: Etappenziele der Priorität 2 .....                                   | 20 |

# 1. Einleitung

Das Land Bremen erhält in der Förderperiode 2021–2027 Finanzmittel in Höhe von 95,26 Mio. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Diese Mittel werden im Rahmen des EFRE-Programms eingesetzt, das die Schwerpunkte, die Maßnahmen und die Finanzplanung der Förderung festlegt.

Mit der Zuweisung der Mittel sind regelmäßige Überprüfungen der Fortschritte und Wirkungen der kofinanzierten Programme verbunden. Ein zentrales Instrument ist dabei eine Halbzeitüberprüfung, die zum Stand 31.12.2024 vorgenommen wird. Auf Basis dieser Überprüfung kann der sogenannte Flexibilitätsbetrag – 50 % der EU-Mittel für 2026 und 2027 – zugewiesen werden, um die vollständige Bewilligung und Umsetzung der Programme zu sichern.

Die Dachverordnung<sup>1</sup> zum EFRE sieht für EFRE-Programme insgesamt sechs Themen für die Halbzeitüberprüfung vor.<sup>2</sup> Der vorliegende Bericht ist entlang dieser Themenfelder gegliedert. Zentrale Fragestellung der Halbzeitüberprüfung ist dabei, ob der strategische Ansatz des Programms vor dem Hintergrund der bisherigen Umsetzung und der sozio-ökonomischen Situation noch angemessen ist. Außerdem soll der Programmfortschritt anhand vorab definierter Etappenziele überprüft und etwaige Schwierigkeiten untersucht werden.

Die Halbzeitüberprüfung (im Original: „mid term review“) stellt keine Evaluation im herkömmlichen Sinne dar. Insbesondere ist sie nicht als Wirkungsevaluierung angelegt. Angesichts des frühen Zeitpunkts und des aktuellen Umsetzungsstandes wäre eine Wirkungsevaluierung auch noch nicht möglich. Im Mittelpunkt der Überprüfung steht vielmehr die Analyse der zugrundeliegenden Strategie und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung.

Grundlage für die Untersuchungen zum Umsetzungsstand sowie möglicher Hemmnisse bei der Umsetzung des EFRE-Programms sind Interviews mit den zuständigen Fachreferaten und der EFRE-VB, eine Auswertung des Monitorings sowie eine Dokumentenanalyse.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, im folgenden „DachVO“.

<sup>2</sup> DachVO, Art. 18 (1).

## 2. Überprüfung der Strategie vor dem Hintergrund der länderspezifischen Empfehlungen

Zur Überprüfung der Programmstrategie erfolgt zunächst ein kurzer Vergleich der länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission der Jahre 2019 und 2024. Die länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2019 und die Investitionsleitlinien des Länderberichts waren eine zentrale Grundlage für die Herleitung der strategischen Schwerpunkte des EFRRE-Programm 2021-2027. Auch die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Jahr 2024 basieren auf dem Länderbericht für Deutschland. Es wird kurz überprüft, welche Veränderungen relevant für das EFRE-Programm in Bremen sind (Kap.2.1). Danach wird überprüft, ob sich aus der konkreteren Analyse des Länderberichts einzelne Änderungen für die Strategie des EFRE-Programms ergeben.

### 2.1 Strategische Relevanz der länderspezifische Empfehlungen 2024

Die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission aus den Jahren 2019 und 2024 sind in der folgenden Abbildung nebeneinandergestellt.

Abbildung 1: Länderspezifische Empfehlungen der Kommission 2019 und 2024

| Länderspezifische Empfehlungen 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Länderspezifische Empfehlungen 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Förderung von Investitionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nutzung der Haushalts- und Strukturpolitik, um private und öffentliche Investitionen auf regionaler und kommunaler Ebene zu stärken</li> <li>Schwerpunkt auf Bildung, Forschung und Innovation, Digitalisierung und Breitbandnetze, nachhaltigen Verkehr, Energienetze und Wohnraum</li> </ul> <p><i>Wettbewerb</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb verstärken</li> </ul> <p><i>Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Steuer- und Abgabenlast insb. für Gering- und Zweitverdiener reduzieren</li> <li>Langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sichern</li> <li>Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen verbessern</li> <li>Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum unter Beachtung der Rolle der Sozialpartner stärken</li> </ul> | <p><i>Finanzpolitik und Investitionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtzeitige Übermittlung des mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans</li> <li>Begrenzung des Wachstums der Nettoausgaben</li> <li>Stärkung öffentlicher Investitionen und Abbau von Hemmnissen für private Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>Reform der Finanzierung des Rentensystems</li> <li>Verbesserung des Steuermix zugunsten inklusiven Wachstums und nachhaltiger Wettbewerbsfähigkeit, insb. für Zweitverdiener</li> </ul> <p><i>Umsetzung von EU-Plänen und Programmen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschleunigung der Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans</li> <li>Verstärkung der Durchführung kohäsionspolitischer Programme durch Bereitstellung ausreichender Mittel</li> <li>Überprüfung und mögliche Neuausrichtung kohäsionspolitischer Programme</li> </ul> <p><i>Bekämpfung des Fachkräftemangels und Digitalisierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung grundlegender und digitaler Kompetenzen sowie Verbesserung der Bildungsergebnisse, insb. für benachteiligte Gruppen</li> <li>Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Ausweitung digitaler öffentlicher Dienstleistungen</li> <li>Förderung des Ausbaus digitaler Kommunikationsnetze</li> </ul> <p><i>Dekarbonisierung des Verkehrssektors</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschleunigung der Dekarbonisierung, insbesondere durch Modernisierung und Ausbau des Schienennetzes</li> </ul> |

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt sind die länderspezifischen Empfehlungen ganz überwiegend auf die nationale Ebene und auf viele politische Felder ausgerichtet. Sie beziehen sich auf Anpassungen des ordnungs- und finanzpolitischen Rahmens wie etwa die Ausgabenbegrenzung, das Rentensystem oder die Steuerpolitik, die jeweils nicht Gegenstand der Landespolitik bzw. der Kohäsions- und Strukturpolitik sind. Insgesamt zeigt sich eine hohe Kontinuität (auch mit dem Blick auf den Länderbericht) zwischen 2019 und 2024.

Relevant für ein strukturpolitisches Programm auf regionaler Ebene ist aus dem Jahr 2019 insbesondere die Empfehlung, das Deutschland

„unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzt, um bei den privaten und öffentlichen Investitionen vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene einen anhaltenden Aufwärtstrend herbeizuführen...“<sup>3</sup>

Als Schwerpunkte werden dabei „unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede“ die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation, Digitalisierung, nachhaltiger Verkehr, Energienetze und bezahlbarer Wohnraum gesehen.<sup>4</sup> Eine inhaltliche Differenzierung dieser Schwerpunkte ist für die EFRE-Programmierung durch die Investitionsleitlinien erfolgt.

Eine ähnliche Empfehlung findet sich auch in den länderspezifischen Empfehlungen für das Jahr 2024. Dort wird die

„Stärkung öffentlicher Investitionen und Abbau von Hemmnissen für private Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“

empfohlen. Dabei sollen die kohäsionspolitischen Programme „die vereinbarten Prioritäten im Blick (zu) behalten“. Der Bezug auf die vereinbarten Prioritäten der EFRE-Programme zeigt bereits, dass eine grundsätzliche Änderung der Programmstrategie nicht empfohlen wird. In den länderspezifischen Empfehlungen 2024 werden über einzelne Themen hinaus (Fachkräftemangel, Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Dekarbonisierung des Verkehrssektors) gezielte Empfehlungen für eine beschleunigte Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme ausgesprochen. Konkret wird mit Blick auf die kohäsionspolitischen Programme empfohlen, „die Durchführung der kohäsionspolitischen Programme zu beschleunigen, unter anderem durch Bereitstellung ausreichender Mittel für die Verwaltung“<sup>5</sup>.

## 2.2 Folgerungen für die Programmstrategie aus dem Länderbericht 2024

Der aktuelle Länderbericht für Deutschland konstatiert, dass die kohäsionspolitischen Programme einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen Deutschlands in den Bereichen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und zur Verringerung der territorialen und sozialen Ungleichheiten leistet. Für die Programme des EFRE und des ESF wird für die Förderperiode 2021–2027 eine Konzentration auf die Bereiche Forschung und Innovation, erneuerbare Energien, sozialer Zusammenhalt sowie die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen erkannt.<sup>6</sup>

In Anhang 17 erfolgt eine datengestützte Analyse zur wirtschaftlichen Dynamik auf regionaler Ebene in Deutschland. Daraus wird u.a. abgeleitet, dass die Programmstrategien aus Sicht der Europäischen Kommission prioritär bleiben sollen: „The priorities set out in the programmes adopted in 2022 therefore remain valid under the current economic and social circumstances.“<sup>7</sup>

Der Länderbericht konstatiert, dass in Deutschland trotz der Fortschritte bei der Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme weiterhin Herausforderungen bestehen. Die Schlussfolgerung ist hier, dass die in der Programmierung festgelegten Prioritäten weiter umgesetzt werden sollten: „Against this background, it remains important to continue the implementation of planned priorities,...“<sup>8</sup>

An mehreren Stellen wird im Länderbericht der relativ geringe Anteil von erneuerbaren Energien am Energieverbrauch in Deutschland kritisiert. Dieser Anteil liegt in Bremen – auch durch die Situation als Stadtstaat bedingt – noch einmal deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. In den Prioritäten, die

<sup>3</sup> COM(2019) 505 final, S. 15.

<sup>4</sup> COM(2019) 505 final, S. 15.

<sup>5</sup> COM(2024) 605 final, S. 22.

<sup>6</sup> SWD(2024) 605 final, S. 7 und Annex 17.

<sup>7</sup> SWD(2024) 605 final, S. 84, Annex 17

<sup>8</sup> SWD(2024) 605 final, S. 15, Box 4.

weiterverfolgt werden sollten, sind dementsprechend auch „erneuerbare Energien“ als Handlungsfeld genannt (Box 4).<sup>9</sup> Die Förderung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien wird in Deutschland vor allem durch nationale Programme unterstützt. In ausgewählten Handlungsfeldern ist aber die Kombination mit anderen Maßnahmen des Klimaschutzes – etwa der energetischen Sanierung mit projektspezifischen Anlagen für erneuerbare Energie – deutlich effektiver und effizienter als Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Umsetzungssystemen. Die Förderung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie soll daher im EFRE-Programm des Landes Bremen im Rahmen der Erhöhung der Energieeffizienz und der energetischen Sanierung (Spezifisches Ziel 2.1) in integrierten Projekten in das Programm integriert werden.

Folgt man dem Länderbericht, so weist Deutschland zwar grundsätzlich eine gute Innovationsleistung auf, jedoch liegt die Entwicklungsdynamik unter dem EU-Durchschnitt. Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovationen durch das EFRE-Programm in Bremen ist essenziell, um die bestehenden Herausforderungen der digitalen und ökologischen Transformation zu bewältigen. Zudem wird laut Länderbericht Forschung, Entwicklung und Innovation explizit als Ansatzpunkt zur Schließung der bestehenden Produktivitätslücken benannt.<sup>10</sup>

Der Länderbericht thematisiert darüber hinaus einen Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten insbesondere für Start-ups und innovative Gründungen. Diese Defizite behindern dem Länderbericht folgende die Modernisierung und das Wachstum der Wirtschaft.<sup>11</sup> Innerhalb des Spezifischen Ziels 1.3 stellt die Gründungsförderung und insbesondere die Förderung von innovativen Startups daher einen zentralen Baustein dar.

Trotz guter Fortschritte ist Deutschland nicht auf einem ausreichenden Pfad, seine Reduktionsziele bei Treibhausgasen zu erreichen. Besondere Herausforderungen werden im Gebäudesektor und bei der Mobilität gesehen. Das EFRE-Programm adressiert diese wichtigen Handlungsbedarfe bereits durch die zweite Prioritätsachse, aber auch durch mehrere Fördermaßnahmen der ersten Priorität. Entsprechend der genannten Schwerpunkte hat die CO<sub>2</sub>-Reduktion im Gebäudesektor dabei ein sehr hohes Gewicht.

Mit Blick auf die im aktuellen Länderbericht genannten Herausforderungen und Prioritäten für die Einsatzbereiche der Kohäsionspolitik in Deutschland besteht eine vollständige Übereinstimmung mit der Strategie des EFRE-Programms in Bremen. Die für das Programm ausgewählten Prioritäten werden in den länderspezifischen Empfehlungen und im Länderbericht durchgängig als prioritär und gerechtfertigt eingeschätzt. Das EFRE-Programm deckt dabei nicht alle in den Empfehlungen und dem Länderbericht genannten Prioritäten und Themen ab, sondern konzentriert sich mit der Unterstützung von Innovationen und des Klimaschutzes auf die zentralen Prioritäten. Die Entwicklungsstrategie des EFRE-Programms ist dementsprechend weiterhin passfähig zu den länderspezifischen Empfehlungen.

---

<sup>9</sup> SWD(2024) 605 final, S. 15, Box 4.

<sup>10</sup> SWD(2024) 605 final, S. 15, Box 4.

<sup>11</sup> SWD(2024) 605 final, S. 10

### 3. Fortschritte bei der Umsetzung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan

Die europäischen Mitgliedstaaten legen mit dem integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) umfassend ihre nationale Energie- und Klimapolitik für einen Zeitraum von zehn Jahren dar. Eine aktualisierte Fassung des Plans wurde der Europäischen Kommission übermittelt (August 2024). In diesem Abschnitt wird der Beitrag des Programms zum NEKP entlang der fünf Dimensionen der Energieunion dargestellt: Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Versorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 2: Beitrag der EFRE-Maßnahmen zu den Dimensionen der Energieunion

| Dimensionen der Energieunion                          | Maßnahme des EFRE-Programms in Bremen                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dekarbonisierung</b>                               | Energieeffizienz öff. Gebäude / Infrastrukturen<br>Energieberatung                                                                                             |
| <b>Energieeffizienz</b>                               | Energieeffizienz öff. Gebäude / Infrastrukturen<br>Energieberatung                                                                                             |
| <b>Sicherheit der Energieversorgung</b>               | ---                                                                                                                                                            |
| <b>Energiebinnenmarkt</b>                             | ---                                                                                                                                                            |
| <b>Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit</b> | Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI)<br>Förderprogramm Angewandte Umweltforschung (AUF)<br>Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken (PFAU) |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Dimensionen der *Dekarbonisierung* und der *Energieeffizienz* hängen eng zusammen und werden durch die Maßnahmen der Priorität 2 direkt angesprochen:

- Die Förderung der energetischen Sanierung von öffentlichen Gebäuden trägt zur Dekarbonisierung bei, indem sie den Energieverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen öffentlicher Nichtwohngebäude erheblich senkt. Durch die energetische Sanierung von Gebäudehüllen, Anlagentechnik und Infrastruktur werden neue Effizienzpotenziale erschlossen. Der effiziente Umgang mit Energie verringert den Bedarf an fossilen Brennstoffen und reduziert damit die klimarelevanten Emissionen. Durch die Maßnahme sollen im Programmverlauf insgesamt rund 5.000 MWh an Primärenergie und 1.000 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart werden.
- Die Förderung der Energieberatung trägt zur Dekarbonisierung und zur Energieeffizienz bei, indem sie Unternehmen gezielt über Potenziale zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, Energieeinsparung und den Einsatz erneuerbarer Energien informiert. Durch individuelle Beratungen vor Ort, Netzwerktreffen und Informationsveranstaltungen werden Unternehmen motiviert, energieeffiziente Technologien, klimafreundliche Prozesse und den Umstieg auf erneuerbare Energien umzusetzen. Die Beratung sensibilisiert für Klimaschutzmaßnahmen und unterstützt Unternehmen bei der Identifizierung und Erschließung von Effizienzpotenzialen, wodurch langfristig der Einsatz fossiler Energieträger reduziert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Einklang mit den Klimazielen Bremens und dem NEKP gesenkt werden.

Ein direkter Beitrag zur Dimension *Sicherheit der Energieversorgung* wird im Rahmen des EFRE-Programms in Bremen nicht geleistet. Ein effizienterer Energieeinsatz entlastet aber die Netze und reduziert das Risiko von Engpässen und trägt so mittelbar zur Energiesicherheit bei.

Die Dimension *Energiebinnenmarkt* stellt eine nationalstaatliche bzw. europäische Aufgabe dar und wird nicht direkt durch die Vorhaben des EFRE-Programms adressiert.

Die Dimension *Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit* wird im Bremer EFRE-Programm durch insgesamt drei Maßnahmen direkt adressiert. Das Förderprogramm Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI), das Förderprogramm Angewandte Umweltforschung (AUF) und das Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU) leisten hier einen entsprechenden Beitrag. Insbesondere AUF und PFAU legen einen Fokus auf Umweltentlastungseffekten und die Entwicklung marktfähiger und innovativer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren mit hoher Umweltverträglichkeit.

Darüber hinaus umfasst das Programm weitere Maßnahmen mit positiven Klimaeffekten, die keinen direkten Effekt auf die Dimensionen der Energieunion haben. Diese Maßnahmen beschäftigen sich vor allem mit Klimaanpassung und der Schaffung von naturnahen Grünflächen. Zudem können Maßnahmen im Bereich der Unterstützung von FuE-Infrastrukturen unterstützt werden.

## 4. Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte

Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) sollen umfassende Reformen der europäischen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme angestoßen werden. Damit sollen gemeinsame Mindeststandards, darunter faire Löhne, Hilfe bei Arbeitslosigkeit und angemessene Renten, eingehalten werden. Die ESSR umfasst insgesamt 20 Grundsätze aus dem Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Grundsätzlich hat der ESF+ mit personenbezogenen Ansätzen für den ESSR eine deutliche höhere Bedeutung als der EFRE.

Entsprechend der strategischen Ausrichtung des EFRE-Programms bestehen Bezüge insbesondere bei den vier Grundsätzen im Bereich „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“:

1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen
2. Gleichstellung der Geschlechter
3. Chancengleichheit
4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung wurde qualitative Beiträge des EFRE-Programms zu den relevanten Grundsätzen der Europäischen Säule ermittelt:

- Direkte inhaltliche Bezüge bestehen zum Grundsatz „*Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen*“ durch die Ausrichtung der Fördergegenstände in der Priorität 1 bei der Maßnahme „Beratung und Coaching“. Mittelbare inhaltliche Bezüge zu diesem Grundsatz ergeben sich allgemein durch die breite Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation im Spezifischen Ziel 1.1 und im Spezifischen Ziel 1.3. Die geförderten Projekte basieren wesentlich auf umfassenden Humankapitalressourcen. In der ökonomischen Literatur werden Investitionen in FuE und in das Humankapital als komplementär betrachtet und unter dem Begriff Wissenskapital oder auch immaterielles Kapital zusammengeführt. Neuere Untersuchungen zeigen (vgl. Roth et al. (2022), Roth et al. (2023)), dass immaterielle Vermögenswerte eine herausragende Rolle beim Wachstum der Arbeitsproduktivität spielen

und die Vertiefung des immateriellen Kapitals für rund die Hälfte des Produktivitätswachstums verantwortlich ist. Die geförderten FuE-Projekte sind damit auch immer mit einer beruflichen Bildung, dem beruflichen Lernen und dem Aufbau von Know-how verbunden.

Außerdem profitieren Hochschulen als Zuwendungsempfänger und Institutionen der tertiären Bildung unmittelbar von der EFRE-Förderung in Bremen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung.

- Direkte Bezüge zum Grundsatz der „*Chancengleichheit*“ bestehen über die Landesinitiative „Gendergerechtigkeit und Diversität als Erfolgsfaktoren für Innovation und Fachkräftesicherung“, die durch das EFRE-Programm getragen wird. Dabei können Unternehmen, Unternehmensverbünde und intermediäre Einrichtungen Unterstützung bei Projekten erhalten, bei denen Frauen für innovative Unternehmen und KMU in sogenannten Zukunftsbranchen gewonnen werden. Zudem sollen Projekte zur Entwicklung einer diversitätsorientierten Unternehmenskultur, Strategien zur Rekrutierung von Frauen in männerdominierten Branchen, der Aufbau von gemischten Teams in der Innovations- und Technologieentwicklung sowie Beratung, Coaching und Unterstützung beim Knüpfen von Netzwerken unterstützt werden. Die Förderung ist einerseits auf die Sensibilisierung und Information zum Thema und zum anderen auf konkrete Projekte ausgerichtet.
- Im EFRE-Programm sind zudem Maßnahmen zu den bereichsübergreifenden Grundsätzen implementiert, die dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze der „*Gleichstellung der Geschlechter*“ und „*Chancengleichheit*“ gewahrt bleiben. Die bereichsübergreifenden Grundsätze werden insbesondere durch die Anwendung von Auswahlkriterien sichergestellt. Durch die Integration der bereichsübergreifenden Grundsätze in die Auswahlkriterien werden diese im gesamten Projektverlauf berücksichtigt.
- Ferner enthält die Beratungsförderung zielgerichtete Angebote direkt für Frauen. Als übergreifendes Auswahlkriterium ist für eine Vielzahl von Maßnahmen festgelegt, dass die das Vorhaben umsetzenden Stellen über eine Gleichstellungsstrategie verfügen, flexible Modelle zu Arbeitszeit / Arbeitsort anbieten oder spezifische Veranstaltungen zu genderrelevanten Themen im Rahmen der Maßnahme durchgeführt werden.

Im Rahmen der EFRE-Förderung erfolgt keine „*aktive personenbezogene Unterstützung zur Erhöhung individueller Beschäftigungschancen*“. Mittelbare Beiträge zum Grundsatz aktive Unterstützung zur Beschäftigung werden vor allem durch die unternehmensbezogenen Fördermaßnahmen geleistet, mit denen die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von forschenden Unternehmen, innovativen Start-ups und KMU sowie die Gründungsintensität gesteigert wird.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass das EFRE-Programm in Bremen durch verschiedene Maßnahmen direkte und indirekte Beiträge zu den Grundsätzen der ESSR leistet. Zentral sind dabei vor allem Beiträge zur „*Chancengleichheit*“, zur „*Gleichstellung der Geschlechter*“ und zur „*allgemeinen und beruflichen Bildung und des lebenslangen Lernens*“. Das EFRE-Programm zeichnet sich durch eine deutliche Orientierung auf Bildung, Forschung, Innovation und Gründungen aus. Mehr als zwei Drittel der EFRE-Mittel können diesem Bereich zugeordnet werden, der unmittelbar mit dem Grundsatz von Bildung und Lernen in der ESSR korrespondiert. Mit der Umsetzung der Landesinitiative zur „*Gendergerechtigkeit und Diversität*“ durch den EFRE entsteht zudem ein unmittelbarer Beitrag zu ESSR-Zielen. Aus der Analyse der Beiträge zum ESSR ergibt sich somit keine Veranlassung zu einer Veränderung der derzeitigen Entwicklungsstrategie des bremischen EFRE-Programms.

## 5. Aktuelle sozioökonomische Lage

Zur Frage, in welchem Maße die aus der sozioökonomischen Entwicklung abgeleiteten Programmschwerpunkte weiterhin Gültigkeit haben, erfolgt eine Fortschreibung zentraler sozioökonomischer Eckdaten. Diese basieren auf der vorliegenden sozioökonomischen Analyse, die für die Erstellung des EFRE-Programms erarbeitet wurde und deren Ergebnisse in die Programmplanung zur Förderperiode 2021-2027 eingeflossen sind. Durch die Analyse von zentralen makroökonomischen Daten wird ein auf das Land Bremen bezogener Anschluss an den aktuellen Länderbericht der EU-Kommission hergestellt. Die Kernergebnisse sind die folgenden:<sup>12</sup>

### Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

- Bremen hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten wirtschaftlich unterdurchschnittlich entwickelt. Seit Beginn des neuen Jahrtausends ist die Wirtschaft (real) weniger schnell als die gesamtdeutsche Wirtschaft gewachsen. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat seit 2000 in Bremen jahresdurchschnittlichen um 0,60 % zugenommen, während die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate im Bundesgebiet 1,07 % betrug.
- Nach Überwindung der globalen Finanzkrise 2008/2009 gab es zu Anfang dieses Jahrzehnts deutliche Einbrüche im Wirtschaftswachstum, zunächst durch die Corona-Krise 2020 und in den letzten drei Jahren infolge der globalen Verwerfungen durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine.
- Die Entwicklung des Produktivitätsniveaus und Pro-Kopf-Einkommens in Bremen fällt im langfristigen Trend relativ hinter den bundesweiten Durchschnitt zurück. Durch die krisenbedingten Entwicklungen in Bremen und Deutschland kam es in den letzten Jahren diesbezüglich zwar zu einem Stillstand, allerdings haben sich die Möglichkeiten Bremens zu einer Trendumkehr durch die wirtschaftliche Stagnation und konjunkturelle Eintrübung nicht verbessert.
- Die Betroffenheit von externen krisenbedingten Entwicklungen seit 2019 und die damit verbundene Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung zeigen sich auch in arbeitsmarktpolitischen Kennziffern. So stieg die Arbeitslosigkeit seit ihrem Tiefststand 2018/2019 um 1,0 Prozentpunkt und liegt nun bei 11,9 % (Deutschland: 6,5%, Zunahme 1,0 Prozentpunkt). Die Arbeitslosigkeit ist in keinem anderen Bundesland so hoch wie in Bremen.

### Forschung, Entwicklung und Innovation

- Die FuE-Intensität, gemessen am Anteil der FuE-Ausgaben bezogen auf das BIP, erreichte in Bremen zuletzt (2022) mit 3,09 % ungefähr den durchschnittlichen Wert in allen Bundesländern. Im ersten Jahr der Corona-Krise kam es zu einem besonderen Anstieg der FuE-Ausgaben. In den letzten Jahren sind die FuE-Ausgaben wieder auf eine trendhafte Entwicklung wie im gesamten Bundesgebiet eingeschwenkt. Vom angestrebten bundesweiten Ziel, bis zum Jahr 2025 eine Quote von 3,5 % der FuE-Ausgaben zum BIP zu erreichen, ist Bremen wie Deutschland insgesamt noch vergleichsweise weit entfernt.
- Die Entwicklung der FuE-Ausgaben im Unternehmenssektor (als Anteil am BIP) bleibt in Bremen hinter dem bundesweiten Durchschnittswert zurück. In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung sind die verfügbaren unternehmerischen FuE-Kapazitäten mit einem Anteil von rund 1,0 % deutlich weniger stark ausgeprägt als in Gesamtdeutschland. In den letzten zwei Dekaden haben die unternehmerischen FuE-Ausgaben bezogen auf das BIP in Bremen kaum

---

<sup>12</sup> Die kompletten Abbildungen als Grundlage finden sich in Anhang 1.

zugenommen, während im Bundesgebiet ein stetiger Anstieg zu erkennen ist. Dabei ist der Anteil von KMU an den FuE-Ausgaben in Bremen ungefähr doppelt so hoch wie im bundesweiten Durchschnitt.

- Aufgrund seiner besonderen Rolle als Stadtstaat weist Bremen im innerdeutschen Vergleich bei den FuE-Ausgaben im Staats- und Hochschulsektor einen deutlich überdurchschnittlichen Anteilswert auf. Mit aktuell 2,0 % ist der Anteil der öffentlichen FuE-Ausgaben am BIP doppelt so hoch wie im bundesweiten Durchschnitt. Die FuE-Ausgaben haben seit der Jahrtausendwende deutlich stärker als im Bundesgebiet zugenommen.

## Energie und Klima

- Der Primärenergieverbrauch ist in Bremen je Einwohner höher als im Bundesdurchschnitt, die Energieproduktivität liegt in Bremen seit längerem deutlich niedriger als in Deutschland insgesamt. Die Energieproduktivität (bezogen auf den Primärenergieverbrauch) ist etwa in dem Maße gestiegen, wie im Bundesgebiet. Mit Blick auf den Endenergieverbrauch ergibt sich ein weitgehend ähnliches Bild wie beim Primärenergieverbrauch. Das Niveau der Endenergieproduktivität liegt aber noch stärker (etwa 20%) unter dem Vergleichswert für das Bundesgebiet.
- Der Anteil der erneuerbaren Energien ist im Vergleich zum Bundesgebiet deutlich unterdurchschnittlich und ist auch deutlich weniger angestiegen als auf Bundesebene. Dies erklärt sich auch aus der Sondersituation als „flächenarmer“ Stadtstaat.
- Die Pro-Kopf-CO<sub>2</sub>-Emissionen waren in Bremen lange fast doppelt so hoch wie im bundesdeutschen Durchschnitt. Der hohe Stand ist zumindest auch aus der Situation als Stadtstaat und aus dem hohen Anteil des Stahlwerks an den CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erklären (s.u.). Seit 2017 und insbesondere in der Corona-Krise sind diese Emissionen überdurchschnittlich stark zurückgegangen. Am aktuellen Datenrand (2021/2022) ist der Anstieg nach der Corona-Krise jedoch wieder höher als im Bund, so dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen je Einwohner mit 15,1 t je Einwohner nach wie vor fast doppelt so hoch liegen wie in Gesamtdeutschland (7,8 t je Einwohner).
- Bei der Interpretation der Daten zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen ist die spezifische Ausgangssituation Bremens als Stadtstaat zu berücksichtigen. Die Entwicklung von wenigen großen Unternehmen mit hohen Energieverbräuchen – insbesondere dem Stahlwerk - hat einen deutlich stärkeren Einfluss auf Durchschnittswerte als in größeren Flächenländern. So lag der Anteil der Verbrauchergruppe „Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe“, die einen hohen Energieverbrauch und hohe CO<sub>2</sub>-Emissionen aufweist, am gesamten Endenergieverbrauch im Durchschnitt der letzten Jahre bei rund 52 % bis 56 %. Im Bundesgebiet war dieser Wert mit etwa 28 % bis 29% nur ungefähr halb so groß. Auch sind die Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien in Bremen strukturell anders als in Flächenländern.

Die Zusammenstellung und Analyse von Daten mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche, die innovationsökonomische und die energie- und klimabezogene Entwicklung sowie zu anderen Bereichen (vgl. Anhang 1) lässt keine grundsätzlichen Veränderungen in den Bedarfslagen erkennen.

## 6. Ergebnisse einschlägiger Evaluierungen

Als Teil der Halbzeitüberprüfung sollen die Erkenntnisse einschlägiger Evaluierungsarbeiten berücksichtigt werden. Zum aktuellen Zeitpunkt liegen noch keine Evaluationsergebnisse für das EFRE-Programm 2021–2027 vor. Es werden daher die Evaluierungen der Förderperiode 2014–2020 für vergleichbare Fördermaßnahmen auf übertragbare Ergebnisse hin überprüft.

Ein wichtiger Bestandteil des EFRE war in der Förderperiode 2014–2020 die Förderung von FuE-Infrastrukturen. Nach den Ergebnissen der Evaluation stärkt die Förderung von FuE-Infrastrukturen die anwendungsorientierte Forschung, indem sie relevante Kompetenzen und Kapazitäten bündelt. Dies verbessere nicht nur die Leistungsfähigkeit wissenschaftlicher Einrichtungen, sondern begünstige auch den Wissens- und Technologietransfer. Dadurch entstehen Netzwerke, die Innovationen beschleunigen, die regionale Wirtschaft stärken und die nationale wie internationale Sichtbarkeit der Forschungsstandorte erhöhen.<sup>13</sup>

Auch die Förderprogramme FEI und LuRaFo wurden bereits in der vergangenen Förderperiode umgesetzt und durch die Evaluation untersucht. Die Maßnahmen haben demnach die Zielgruppen erreicht und wesentliche Impulse für Forschung, Entwicklung und Innovation gesetzt. Unternehmen und wissenschaftliche Einrichtungen konnten ihre Vorhabenziele in hohem Maße realisieren, neue Produkte und Dienstleistungen entwickeln sowie wirtschaftlich verwerten. Nach Ansicht der Evaluation wären die damit verbundenen positiven Effekte ohne die Förderung kaum eingetreten, da Mitnahmeeffekte nicht feststellbar waren.<sup>14</sup>

In der Förderperiode 2014–2020 hat der Evaluation zufolge die Förderung Gründungen gezielt bei zentralen Herausforderungen unterstützt. Die Fördermaßnahmen helfen dabei, Geschäftsideen zu strukturieren, Geschäftsmodelle zu schärfen und konkrete Schritte zur Selbstständigkeit zu planen. Viele Teilnehmende konnten erfolgreich gründen, erste Umsätze erzielen und Meilensteine wie Prototypen oder Fördermittel erreichen. Die Wirkungen zeigen sich insbesondere im Zusammenspiel mit den ergänzenden Maßnahmen zur Unterstützung von Gründungen wie der Darlehensförderung.<sup>15</sup>

In der vergangenen Förderperiode stärkte die Finanzierung durch den EFRE-Beteiligungsfonds und den EFRE-Mikrokredit junge und kleine Unternehmen in Bremen nach Aussage der Evaluation nachhaltig. Der Beteiligungsfonds förderte durch Eigenkapitalstärkung Innovation, Markteintritte und Wachstumsschritte. Gleichzeitig ermöglichte der Mikrokredit die Stabilisierung und den Ausbau bestehender Betriebe, steigere die Wettbewerbsfähigkeit und sichere Arbeitsplätze, insbesondere für Frauen. Beide Instrumente bewirken Vorzieh- und Vergrößerungseffekte, während Mitnahmeeffekte aus Sicht der Evaluation kaum auftreten.<sup>16</sup> Beide Fonds wurden in der aktuellen Förderperiode wieder aufgelegt.

Insgesamt zeigen die Evaluationen der Förderperiode 2014–2020 positive Wirkungen der Maßnahmen, die in gleicher oder ähnlicher Form in der Förderperiode 2021–2027 umgesetzt werden. Wesentliche Hinweise auf Umsetzungs- oder Wirkungshemmnisse oder auf eine Optimierung liefern die Evaluationen nicht.

---

<sup>13</sup> Vgl. Ramböll (2022a), S. 32ff.

<sup>14</sup> Vgl. Ramböll (2022b), S. 45ff.

<sup>15</sup> Vgl. Ramböll (2021), S. 62ff.

<sup>16</sup> Vgl. Ramböll (2021), S. 65ff.

## 7. Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele unter Berücksichtigung wesentlicher Schwierigkeiten

Ein zentrales Element der Halbzeitevaluierung ist die Beurteilung der Fortschritte bei den Etappenzielen. Dabei sind wesentliche Schwierigkeiten bei der Programmdurchführung zu berücksichtigen. Im Folgenden werden für jede Priorität zunächst die Etappenziele und der Stand der Zielerreichung dargestellt. Darauf aufbauend werden dann die wesentlichen Schwierigkeiten aufgeführt.

### 7.1 Priorität 1: Innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel

#### 7.1.1 Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele

In der folgenden Tabelle sind die Etappenziele der ersten Priorität sowie der aktuelle Stand der Zielerreichung aufgenommen. Entsprechend der Vorgaben der Europäischen Kommission sind abgeschlossene Vorhaben Grundlage für die Berichterstattung. Als Definition des Abschlusses eines Vorhabens wird die Verwendungsnachweisprüfung verwendet. Diese kann erheblich von dem physischen Abschluss eines Förderprojekts abweichen, da umfassende Prüfverfahren anzuwenden sind. Zudem liegt gerade zu Beginn einer Förderperiode der Schwerpunkt der Programmadministration bei der Implementierung der Förderung und der Bewilligung von Vorhaben. Die Vorhaben weisen in aller Regel mehrjährige Laufzeiten noch vor der abschließenden Prüfung auf. Angesichts des verzögerten Beginns der aktuellen Förderperiode war daher nicht zu erwarten, dass Vorhaben zum 31.12.2024 abgeschlossen waren.

Es ergibt sich insgesamt ein differenziertes Bild der bisherigen Umsetzung. In einigen Maßnahmen sind die definierten Etappenziele erreicht worden, in einer Reihe von Maßnahmen wurden sie dagegen nicht (vollständig) erreicht.

Abbildung 3: Etappenziele der Priorität 1

|                                                                 | Indikator | Etappenziel | Stand 31.12.2024<br>(abgeschlossene<br>Projekte) |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|-------------|--------------------------------------------------|
| <b>Priorität 1</b>                                              |           |             |                                                  |
| <b>SZ 1.1</b>                                                   |           |             |                                                  |
| 1.1.1 FuE-Aktivitäten                                           |           |             |                                                  |
| 1.1.1.1 Förderung Forschung, Entwicklung, Innovation - FEI      | RCO01     | 10          | 0                                                |
|                                                                 | RCO02     | 10          | 0                                                |
|                                                                 | RCO03     | 0           | 0                                                |
|                                                                 | RCO05     | 2           | 0                                                |
|                                                                 | RCO10     | 6           | 0                                                |
| 1.1.1.2 Luft- und Raumfahrtforschungsprogramm – LuRaFo          | RCO01     | 0           | 0                                                |
|                                                                 | RCO02     | 0           | 0                                                |
|                                                                 | RCO05     | 0           | 0                                                |
|                                                                 | RCO10     | 0           | 0                                                |
| 1.1.1.3 Förderung angewandter Umweltforschung - AUF             | RCO01     | 2           | 0                                                |
|                                                                 | RCO02     | 2           | 0                                                |
|                                                                 | RCO10     | 2           | 0                                                |
| 1.1.1.4 Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken - PFAU        | RCO01     | 2           | 0                                                |
|                                                                 | RCO02     | 2           | 0                                                |
|                                                                 | RCO10     | 2           | 0                                                |
| 1.1.1.5 Förderung Forschung, Entwicklung, Innovation (Darlehen) | ohne      |             |                                                  |

|                                                               |        |         |   |
|---------------------------------------------------------------|--------|---------|---|
| 1.1.2 FuE-Infrastruktur                                       |        |         |   |
| 1.1.2.1 Förderung FuE-Infrastrukturen (inkl. Transferzentren) | RCO06  | 0       | 0 |
|                                                               | RCO08  | 0       | 0 |
| 1.1.2.2 Innovative FuE-Infrastruktur                          | RCO06  | 30      | 0 |
|                                                               | RCO08  | 900.000 | 0 |
| 1.1.3 Wissens- und Technologietransfer                        |        |         |   |
| 1.1.3.1 Vernetzung, Kooperation, Transfer                     | OI 1.1 | 26      | 0 |
| <b>SZ 1.3</b>                                                 |        |         |   |
| 1.3.1 Beratung und Coaching                                   |        |         |   |
| 1.3.1.1 Gründungsförderung / Beratung, Coaching               | OI 1.3 | 2.600   | 0 |
| 1.3.2 Gründungs- und Wachstumsförderung                       |        |         |   |
| 1.3.2.1 Förderung innovativer Start-ups                       | RCO01  | 14      | 0 |
|                                                               | RCO02  | 14      | 0 |
|                                                               | RCO04  | 14      | 0 |
|                                                               | RCO05  | 14      | 0 |
| 1.3.2.2 EFRE-Darlehensfonds - Förderung Mikrokredite          | RCO01  | 30      | 0 |
|                                                               | RCO03  | 30      | 0 |
|                                                               | RCO05  | 24      | 0 |
| 1.3.2.3 EFRE-Beteiligungsfonds                                |        | 5       | 0 |
|                                                               | RCO03  | 5       | 0 |
|                                                               | RCO05  | 3       | 0 |
| 1.3.3 QZ Chancengleichheit                                    |        |         |   |
| 1.3.3.1 Landesinitiative - Begleitmaßnahmen                   | ohne   |         |   |
| 1.3.3.2 Landesinitiative - Projekte -FEI                      | ohne   |         |   |

Quelle: Eigene Darstellung.

### 7.1.2 Wesentliche Schwierigkeiten beim Erreichen der Etappenziele

Umsetzungsprobleme sind in der ersten Priorität vor allem bei der FuE-Förderung von Unternehmen und bei der Gründungsförderung aufgetreten. Unterstützt werden hier zum einen Einzelvorhaben und Verbundvorhaben, die explizit auf FuE-Aktivitäten ausgerichtet sind. Zum anderen werden innovative Gründungen und junge KMU über leicht zugängliche Finanzierungsmöglichkeiten und Beratungsdienstleistungen gefördert. Die Umsetzung ist direkt von der Nachfrage der Unternehmen und Gründerpersonen im Land Bremen abhängig; die potenzielle Zielgruppe ist damit vergleichsweise klein. Die Nachfrage ist grundsätzlich deutlich konjunkturabhängig.

Die Untersuchung der Umsetzung hat folgende wesentliche Herausforderungen ergeben:

#### *Implementierung des IT-Systems und der digitalen Antragsstrecke*

Mit der Förderperiode 2021 bis 2027 ist die Einrichtung und die Nutzung eines IT-Systems vorgegeben worden: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der gesamte Informationsaustausch zwischen Begünstigten und Programmbehörden über elektronische Datenaustauschsysteme gemäß Anhang XIV erfolgt.“<sup>17</sup> Die Anforderungen an das System – etwa die 142-Felder-Liste – sind erst mit der finalen Fassung der DachVO festgelegt worden.<sup>18</sup> Erst auf dieser Grundlage konnte mit der Entwicklung eines IT-Systems begonnen werden.

Parallel dazu ist im Land Bremen ein zentrales Förderportal entwickelt worden (ZEBRA Online). Dieses soll die elektronische Antragstellung und -bearbeitung sowie die Verwaltung von Förderungen (Zuwendungen) für alle Förderungen im Land Bremen ermöglichen. Mit Beschluss des Senats des Landes Bremen wurde mit Beginn der laufenden Förderperiode (2023) festgelegt, dass die spezifischen

<sup>17</sup> Verordnung (EU) Nr. 2021/1060, Art. 69 (8). Verordnung (EU) Nr. 2021/1060 im Folgenden als DachVO benannt.

<sup>18</sup> DachVO mit diversen Anhängen zur Datenerfassung und -übermittlung, insbesondere Anhang XVII.

EU-Anforderungen bei der Entwicklung von ZEBRA Online zu berücksichtigen sind. Die EFRE-Förderung wurde als Pilotanwendung genutzt. Die Einführung des zentralen Förderportals ist mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden, die zu deutlichen Verzögerungen geführt haben:

- Aus der EFRE-Förderung ergeben sich spezifische Anforderungen, die in das regionale System aufgenommen werden müssen. Durch die Verzögerungen und Änderungen bei den regulativen Anforderungen zum EFRE zu Beginn der Förderperiode waren erhebliche Anpassungen im IT-System notwendig, die zu Verzögerungen geführt haben.
- In der Pilotphase sind in knappen Zeiträumen Änderungen notwendig, die zu erheblichem Zeitaufwand und Verzögerungen führen. Bei Änderungen ist jeweils eine Abstimmung mit anderen Nutzern notwendig.
- Über die Regelungen der DachVO und nationale Regelungen hinaus sind auch landesspezifische Regelungen zu beachten (Onlinezugangsgesetz), die die regulativen Rahmenbedingungen insgesamt sehr umfassend machen.
- Gerade in der Übergangsphase zwischen der Förderperiode 2014-20 und der Förderperiode 2021-27 standen der VB EFRE nur begrenzte personelle Kapazitäten zur Steuerung und Begleitung der Prozesse der Implementierung des neuen IT-Systems zur Verfügung.
- Auch bei dem zuständigen Dienstleister waren und sind die notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen begrenzt; zudem war die Leistungserstellung durch eine hohe Fluktuation der Mitarbeitenden eingeschränkt.

Im Ergebnis dieses komplexen Prozesses hat sich die Implementierung des IT-Systems deutlich verzögert. Damit war über einen längeren Zeitraum grundsätzlich auch keine Antragstellung und Bewilligung von Fördervorhaben möglich.<sup>19</sup> Dem entsprechend konnten bis zum 31.12.2024 noch keine Vorhaben abgeschlossen werden.

In Reaktion auf diese Schwierigkeiten sind von der VB EFRE umfassende Maßnahmen eingeleitet worden:

- Für die Implementierung des IT-Systems sind mehrere Mitarbeitende der VB EFRE vollständig oder teilweise eingesetzt worden.
- Der Dialog mit anderen fördernden Stellen, Systemnutzern und insbesondere der Förderbank (BAB) ist deutlich intensiviert worden. Die Steuerung der Diskussionen und Klärungsprozesse ist von der VB EFRE übernommen worden. Auch der Dialog mit den zuständigen externen Dienstleistern ist von Seiten der VB EFRE verstetigt und intensiviert worden.
- Besonderer Schwerpunkt lag und liegt bei der Gestaltung der Schnittstellen zwischen dem zentralen Förderportal und verschiedenen Systemen.

Inzwischen sind eine elektronische Antragstellung und -bearbeitung, die Bewilligung von Vorhaben sowie Mittelabrufe für alle Maßnahmen des EFRE-Programms möglich. Der Abschluss von Vorhaben und die Prüfung der Verwendungsnachweise wird derzeit vorbereitet. Mit einer vollständigen Implementierung des elektronischen Systems ist bis Ende 2025 zu rechnen.

#### *Änderungen im Beihilferecht*

Innerhalb der Priorität sind die Ziele insbesondere bei Fördermaßnahmen, die sich an KMU und Gründungen richten bzw. deren FuE-Aktivitäten adressieren, nicht erreicht worden. Die Förderung ist in diesem Bereich wesentlich durch das Beihilferecht (AGVO) bestimmt. Einzelne Fördermaßnahmen

---

<sup>19</sup> In Ausnahmefällen war ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn bzw. eine Antragstellung und -bewilligung in Papierform möglich.

sind für eine bessere Zielgruppenansprache mit Beginn der Förderung auf die AGVO als beihilferechtliche Grundlage umgestellt worden.

Die beihilferechtlichen Regelungen sind mit Beginn der Förderperiode überarbeitet und angepasst worden. Die Überarbeitungen wurden im Juni 2023 abgeschlossen.<sup>20</sup> Im Anschluss wurden die Richtlinien für die unterschiedlichen Fördermaßnahmen insbesondere im Bereich der FuE-Förderung überarbeitet oder neu erstellt. Diese Anpassungen haben dazu geführt, dass den potenziellen Antragstellenden zentrale Fördergrundlagen und Informationen zeitweise nicht oder nur mit Verzögerung zur Verfügung gestanden haben.

Die Richtlinien waren spätestens seit der Phase der Programmerstellung in Vorbereitung. Für eine effiziente Anwendung durch die bewilligenden Stellen sind die verschiedenen Richtlinien der FuE-Förderung in Bremen in einem gemeinsamen Prozess mit abgestimmten Inhalten und Bestimmungen entwickelt worden. Durch diese Abstimmung soll die Umsetzung der Förderung (Antragsprüfung, Bewilligung) beschleunigt werden.

Die entsprechenden Richtlinien und Fördergrundlagen sind im Frühjahr 2024 angepasst oder erstellt worden. Seitdem sind sie bestandskräftig und dienen als Grundlage der Förderung. Erste Anpassungen sind vorgenommen worden.

#### *Fördersätze für Personalkosten in FuE*

Der ganz überwiegende Teil der Kosten von FuE-Aktivitäten in Unternehmen sind Personalkosten (hoher Personalanteil, hohes Qualifikationsniveau). Die Förderung dieser Personalkosten erfolgt im Rahmen vereinfachter Kostenoptionen durch Stundensätze. Bestimmte Stundensatzmodelle werden von der Europäischen Kommission nicht mehr anerkannt. Als Alternative sind durchschnittliche Kostensätze nach Entgeltgruppen entwickelt und bundesweit abgestimmt worden.

Diese Stundensätze liegen nach Expertenaussage unter den Personalkosten von Unternehmen, die Adressaten der FuE-Förderung sind. Sie decken demnach teilweise nur die Hälfte der tatsächlichen Personalkosten ab. In Kombination mit dem erhöhten Aufwand einer Unterstützung aus EFRE-Mitteln wird die FuE-Förderung deutlich weniger attraktiv. Nach Aussage des Fachreferats haben erste Antragstellende ihre Anträge auf FuE-Projekte zurückgezogen.

Durch die neuen Regelungen ergeben sich außerdem erhebliche Unterschiede zu nationalen Förderprogrammen. Dies führt nicht nur zu einer geringeren Anreizwirkung und geringeren Nachfrage von EFRE-Programmen. Die Anwendung verschiedener Pauschalen und Stundensätze führt auch zu einer erhöhten administrativen Belastung der Unternehmen und zu einer höheren Fehleranfälligkeit.<sup>21</sup>

Die Richtlinien und Nebenbestimmungen der Förderung sind zwischenzeitlich an die neuen Regelungen zur Unterstützung von Personalkosten angepasst worden und werden angewendet. Nach Aussage der Fachreferate ergeben sich grundsätzliche negative Auswirkungen auf die Nachfrage nach der Förderung: Aufgrund fehlender Kostendeckung nehmen potenzielle Begünstigte teilweise Abstand von einer Antragstellung. Damit wird auch die finanzielle Umsetzung und die materielle Zielerreichung der Maßnahmen beeinträchtigt. Bei einer spezifischen Fördermaßnahme wird dies nach Einschätzung des Fachreferats dazu führen, dass weniger Vorhaben unterstützt werden.

#### *Überlappung der Förderperioden*

Mehrere Instrumente der Priorität wurden bereits in der Vorperiode eingesetzt. Dazu zählen auch Finanzinstrumente, mit den Beteiligungen und Darlehen als leicht zugängliche Finanzierung für

---

<sup>20</sup> Verordnung (EU) 2023/1315 vom 23. Juni 2023.

<sup>21</sup> Nach Aussagen des Fachreferats müssen einzelne Begünstigte acht verschiedene Stundensätze anwenden.

(innovative) Gründungen und innovative KMU ausgereicht wurden. Zusätzliche Mittel insbesondere aus Hilfsprogrammen der Coronavirus-Pandemie sowie noch verfügbare sowie zurückfließende Mittel aus der Förderperiode 2014-2020 haben es ermöglicht, diese Instrumente bis in die aktuelle Förderperiode hinein umzusetzen. Beteiligungen und Darlehen wurden dabei nach Aussage der Fachreferate bis Ende 2024 vergeben – teils auch aus Rückflüssen zu den ersten Finanzierungen der Fonds. Damit bestand nur eine eingeschränkte Nachfrage nach den entsprechenden Angeboten des aktuellen Programms. Ein weiteres Hemmnis liegt in der fehlenden Bewerbung für ein neues, nachfragegetriebene Instrument innerhalb der Priorität.

Die Förderperiode 2014 bis 2020 ist mittlerweile abgeschlossen, die weitere Förderung wird daher vollständig aus dem aktuellen Programm getragen.

#### *Umsetzung der VKS*

Als weiteres Hemmnis werden Verzögerungen bei der Umsetzung der VKS durch die bewilligenden Stellen (Förderbank, Wirtschaftsförderung) genannt. Dies hat etwa die Überarbeitung und Entwicklung von Formularen zur Antragstellung betroffen.

Die Förder- und Antragsgrundlagen sind inzwischen vollständig entwickelt und verfügbar.

Die genannten Abhilfemaßnahmen und Anpassungen lassen insgesamt eine planmäßige Umsetzung der ersten Priorität erwarten:

- In den Maßnahmen zur FuE-Förderung sind in den letzten Monaten eine Reihe von Förderausschreibungen erfolgt. Aus diesen Ausschreibungen und aus der offenen Regelförderung resultieren inzwischen eine Reihe von Förderanträgen und Bewilligungen. Insbesondere auf die thematisch spezifischen Ausschreibungen war die Resonanz sehr positiv. Für das Frühjahr 2025 sind weitere Ausschreibungen geplant.
- In der Maßnahme zur innovativen FuE-Infrastrukturförderung ist bereits ein Großteil der Mittel in konkreten Projekten gebunden. Überwiegend wird hier die vollständige Absorption der vorgesehenen Mittelsätze erwartet.
- Bei der Clusterförderung ist es zu keinen Verzögerungen gekommen. Die Maßnahme wird durch mehrere größere Vorhaben umgesetzt, die sich bereits in der Umsetzung befinden.
- Zu den Finanzinstrumenten sind alle Finanzvereinbarungen unterzeichnet. Die ersten Mittel sind in die Fonds eingezahlt worden; erste Förderfälle der Endbegünstigten befinden sich in der Antragsprüfung.
- In der Zuschussförderung von innovativen Gründungen (Programm BreUP) sind erste Bewilligungen ausgesprochen worden. Weitere Bewilligungen sollen in Kürze erfolgen. Zudem sind auch weitere Anträge in Vorbereitung.
- Bei der Gründungsberatung ist es zu keinen Verzögerungen gekommen. Die Maßnahme wird durch ein großes Vorhaben umgesetzt, das sich bereits in der Umsetzung befindet.

In der FuE-Förderung könnten einzelne Schwierigkeiten (insbesondere die eingeschränkt abrechenbaren abgesenkten Personalkostensätze) dazu führen, dass leichte Anpassungen zwischen den Maßnahmen innerhalb der FuE-Unternehmensförderung und innerhalb der Infrastrukturförderung vorgenommen werden müssen. Insgesamt ist von einer planmäßigen Umsetzung der Priorität auszugehen. Verschiebungen innerhalb der Priorität sind derzeit nicht geplant.

## 7.2 Priorität 2: Energie, Klima und grüne Infrastrukturen

### 7.2.1 Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele

In der zweiten Priorität sind die Etappenziele weitgehend erreicht worden. Lediglich ein Zielwert (RCO 24) des „Zentralen Umsetzungsprogramm zur Anpassungsstrategie an die Folgen des Klimawandels“ (ZUP) wurde bisher verfehlt.

Die Maßnahmen der Priorität 2 sind ganz überwiegend auf den Aufbau oder die Sanierung von öffentlichen Infrastrukturen ausgerichtet. Die Projekte sind durch umfassende Planungs- und Umsetzungsverfahren und -zeiten charakterisiert, die Abschlüsse bis zum Ende des Jahres 2024 nicht erwarten ließen. Die Etappenziele wurden in diesen Bereichen daher bereits während der Aufstellung des EFRE-Programms auf „0“ gesetzt

Abbildung 4: Etappenziele der Priorität 2

|                                                               | Indikator | Etappenziel | Stand 31.12.2024<br>(abgeschlossene Vorhaben) |
|---------------------------------------------------------------|-----------|-------------|-----------------------------------------------|
| <b>Priorität 2 - Energie, Klima und grüne Infrastrukturen</b> |           |             |                                               |
| <b>SZ 2.1</b>                                                 |           |             |                                               |
| 2.1.1 Energieeffizienzförderung                               |           |             |                                               |
| 2.1.1.1 Energieeffizienz öff. Gebäude                         | RCO19     | 0           | 0                                             |
| 2.1.2 Energieberatung                                         |           |             |                                               |
| 2.1.2.1 Energieberatung                                       | Ohne      |             |                                               |
| <b>SZ 2.4</b>                                                 |           |             |                                               |
| 2.4.1 Klimaanpassungen                                        |           |             |                                               |
| 2.4.1.1 ZUP                                                   | RCO24     | 1.000.000   | 0                                             |
|                                                               | RCO121    | 0           | 0                                             |
| <b>SZ 2.7</b>                                                 |           |             |                                               |
| 2.7.1 Grüne Infrastrukturen                                   |           |             |                                               |
| 2.7.1.1 Grüne Infrastruktur                                   | RCO36     | 0           | 0                                             |

Quelle: Eigene Darstellung.

### 7.2.2 Wesentliche Schwierigkeiten beim Erreichen der Etappenziele

Eine Zielverfehlung ist lediglich für eine Maßnahme zu konstatieren (ZUP); die Ursachen hierfür werden unten erläutert. Den größten Anteil in der Priorität hat aber das Spezifische Ziel 2.1 mit einer Maßnahme zur Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden. Die Umsetzung dieser Maßnahme ist von großer Bedeutung für die finanzielle Umsetzung der Priorität und des gesamten Programms.<sup>22</sup> Aufgrund dieser Bedeutung ist die Umsetzung der genannten Maßnahme vertieft untersucht worden.

#### Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden

Zentrale Schwierigkeiten bei der Umsetzung der energetischen Sanierung sind:

<sup>22</sup> Daneben setzt auch die Einhaltung der Vorgaben von Art. 4 (6) der VO 2021/1058 (thematische Konzentration von mindestens 30% der Mittel in PZ 2) die planmäßige Umsetzung der Maßnahme voraus.

### *Auslegung von (technischen) Standards und Vorgaben des Landes*

Die energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden ist durch das Land Bremen über eine Richtlinie (Richtlinie „Energetische Anforderungen an den Neubau und die Sanierung von öffentlichen Gebäuden der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde“) und auslegende technische Standards reguliert. Sowohl die Richtlinie als auch die technischen Standards erlauben und erfordern für die Sanierung von Bestandsgebäuden die Auslegung von einzelnen optionalen Regelungen. Zur Umsetzung der Förderung ist daher zunächst ein Kriterienkatalog erarbeitet worden. Dieser Prozess hat sich relativ zeitaufwändig gestaltet. Zudem wirken die Kriterien nach Angaben der verantwortlichen Stellen deutlich einschränkend hinsichtlich der Projektauswahl und der Projektgestaltung. Einschränkungen ergeben sich demnach durch folgende Regelungen:

- Die Mindestanforderungen an die Anzahl verschiedener Teil-Sanierungsmaßnahmen, die sich aus der Auslegung der Richtlinie und der technischen Standards ergeben, schränken die Grundgesamtheit und die Auswahl möglicher Sanierungsprojekte ein.
- Die Sanierungsstandards in der Richtlinie und den technischen Standards stellen auf bundesdeutsche Standards beim Neubau von Gebäuden ab. Je nach Auslegung ist dieser Standard für die Sanierung von älteren Bestandsgebäuden sehr herausfordernd.

### *Enge Auslegung der energetischen Sanierung*

Der Ausschluss von objektbezogenen, integrierten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, insbesondere der Photovoltaik macht die Gestaltung und Planung der Gesamtprojekte deutlich komplizierter. Bei fehlenden Landesmitteln für die Anlagen wird das Gesamtprojekt und damit auch die energetische Sanierung gefährdet. Zudem können bestimmte Standards nur unter Einschluss der Anlagen erreicht werden.

### *Kapazitäten der Planung von großen Projekten*

Die größeren Infrastrukturprojekte erfordern eine umfassende technische Planung und Prüfung. Die Kapazitäten der dafür zuständigen Stellen sind nach Aussage der Fachreferate derzeit stark durch Projekte der öffentlichen Hand (z.B. Schulsanierung) ausgelastet. Dies führt bei der Planung und Prüfung der Projekte der energetischen Sanierung zu Verzögerungen. Abhängig von der Priorisierung von Projekten kann es auch weiter zu solchen Verzögerungen kommen.

### *Risiken bei größeren, langfristigen Projekten, Infrastruktur*

Bei den größeren und langfristigen Infrastrukturprojekten bestehen Umsetzungsrisiken, die zu deutlichen Verzögerungen führen können. Dazu kann z.B. das Auffinden von Schadstoffen in den zu sanierenden Gebäuden gehören. Zudem sind Kapazitäten für die Ausführung von Facharbeiten weiterhin beschränkt und in ihrer Verfügbarkeit in den nächsten Jahren nur schwer abzuschätzen.

Darüber hinaus ist bei bestimmten Gebäuden eine energetische Sanierung weniger wirtschaftlich als ein Ersatzbau. Hier sind Verfahren in der Entwicklung, die eine hohe Nachhaltigkeit und eine hohe Wirtschaftlichkeit aufweisen (modulare Bauelemente, Holzbau).

Die zuständigen Stellen bereiten eine Vielzahl von Projekten vor, die in der Maßnahme beantragt werden sollen. Es wird davon ausgegangen, dass der Mittelansatz vollständig ausgeschöpft werden kann. Die Planungen sind nach Angaben der Fachreferate teilweise weit vorangeschritten, einzelne Projekte befinden sich aber auch noch in sehr frühen Planungsphasen. Aktuell liegt ein Antrag zur Bewilligung vor, Bewilligungen sind noch nicht ausgesprochen. Die Umsetzung ist nach Aussage der zuständigen Stellen insgesamt herausfordernd und mit deutlichen Risiken behaftet.

## **Zentrales Umsetzungsprogramm zur Anpassungsstrategie an die Folgen des Klimawandels ZUP)**

Durch das ZUP wird die Klimaanpassungsstrategie des Landes Bremen umgesetzt. Das Programm fördert nicht-investive Maßnahmen (Konzepte, Strategien, Frühwarnsysteme), insbesondere aber investive Projekte wie Maßnahmen zur Regenwasserwirtschaft entsprechend dem Schwammstadtprinzip, die Umgestaltung öffentlicher Räume, die Verbesserung technischer Infrastrukturen u.a.

Die Projekte des ZUP werden zum finanziell größeren Teil in übergreifende Projekte aus anderen Ressorts und von anderen Akteuren der öffentlichen Hand integriert – z.B. bei Erweiterungen und Erneuerungen der Kanalisation, bei der Entwicklung von Gewerbegebieten, beim Straßenbau oder in Projekte der Stadtentwicklung. Damit ist die Umsetzung der ZUP-Vorhaben abhängig von der Umsetzung solcher größeren Gesamtprojekte. Die Umsetzung ist damit von den Planungsaktivitäten, Abstimmungsbedarfen und Verzögerungen bei diesen Projekten stark betroffen. Hier bestehen vor allem Kapazitätsengpässe auf der Planungsebene, die die Gesamtprojekte verzögern.

Weitere Ursachen von Verzögerungen sind die oben beschriebenen Probleme bei der Einführung eines zentralen IT-Systems (s. Priorität 1) sowie bei sich ändernden Prioritäten bei der Definition von Maßnahmen. Diese sind umfassend in der Klimaanpassungsstrategie des Landes vordefiniert und werden entsprechend aktueller Entwicklungen priorisiert (z.B. Anpassungen an Langregen- und Hochwasserereignisse).

Bisher liegen bewilligungsreife Anträge im Umfang von über einem Drittel der Planmittel vor. Der Großteil dieser Projekte wird in Kürze bewilligt. Weitere investive und nicht-investive Projekte sind in Planung. Es wird davon ausgegangen, dass das ZUP plangemäß umgesetzt wird.

## 8. Fazit

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden insbesondere die strategische Ausrichtung des Programms, die bisherige Umsetzung des Programms und die aktuelle sozio-ökonomische Situation untersucht. Außerdem wurden Beiträge zu verschiedenen europäischen Strategien abgeleitet. Die Ergebnisse zeigen durchgängig, dass keine wesentlichen Änderungsbedarfe auf der strategischen Ebene des Programms bestehen. Es ergeben sich darüber hinaus folgende spezifische Schlussfolgerungen zu zentralen Untersuchungsgegenständen:

### *Strategische Ausrichtung*

In den wesentlichen Dokumenten des Europäischen Semesters zur Situation und zu Handlungsanforderungen in Deutschland wird wiederholt festgestellt, dass die bestehenden Prioritäten der kohäsionspolitischen Programme weiter von hoher Relevanz sind und dementsprechend weiterverfolgt werden sollten. Dies gilt nach Auffassung des Evaluationsteams auch für das EFRE-Programm des Landes Bremen.

Eine hohe Kontinuität der Ausrichtung und Inhalte des Programms erscheint auch wichtig, weil für die Wahrnehmung und effiziente Umsetzung von Fördermaßnahmen ein kontinuierliches Angebot wichtig ist. Veränderungen etablierter Maßnahmen oder Fördersysteme sind relativ aufwändig und zeitkritisch. Zudem müssten deutliche Änderungen noch in der laufenden, bereits deutlich vorangeschrittenen Förderperiode umfassend umzusetzen sein, um Umsetzungsprobleme zu vermeiden.

Der Länderbericht nennt für Deutschland keine neuen Prioritäten oder Prioritäten, die verstärkt werden sollten. Die Evaluation teilt diese Einschätzung auch für das EFRE-Programm in Bremen. Die für die bereits geplanten Prioritäten bereitgestellten Mittel sollten beibehalten werden. Einzige Ausnahme stellt die Unterstützung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien als Teil der Steigerung der Energieeffizienz durch energetische Sanierungen dar (s.u.).

### *Umsetzung des Programms*

Die Etappenziele des EFRE-Programms wurden teilweise erreicht (vor allem in Priorität 2), teilweise aber auch nicht erreicht. Dies erscheint angesichts des verspäteten Starts der gesamten Förderperiode und aufgrund der Definition der Zielwerte (Bezug nur auf abgeschlossene Vorhaben) nicht überraschend.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung sind für alle Fördermaßnahmen auf der Grundlage von Interviews mit den verantwortlichen Stellen untersucht worden. Es ergaben sich, neben einer Reihe von Einzelhemmnissen, folgenden zentrale Schwierigkeiten:

- Die Einrichtung eines IT-Systems, das die Anforderungen der DachVO erfüllt, hat sich deutlich verzögert. Diese Verzögerungen sind u.a. auf die besondere Konstellation in Bremen sowie auf knappe personelle Kapazitäten bei Dienstleistern und in der Verwaltung zurückzuführen.
- Die Richtlinien als zentrale Fördergrundlage konnten aufgrund der späten Anpassung der AGVO ebenfalls erst relativ spät eingeführt werden.

In einzelnen Maßnahmen bestanden und bestehen weitere Hemmnisse:

- Bei der Förderung von FuE-Projekten ist nach Prüfungen des EuRH eine Änderung der Methodik notwendig geworden. Die daraus resultierende Senkung der Personal- und Gemeinkostensätze hat für viele Projekte eine Reduzierung der Förderung zur Folge. Dies hat nicht nur Einfluss auf die Planung der Mittelverwendung, sondern insbesondere auf die

Attraktivität der Förderung. Angesichts der hohen strategischen Relevanz und des hohen Anteils der FuE-Förderung wirkt diese Änderung deutlich hemmend.

- Einen Engpass stellen die Planungskapazitäten bei öffentlichen Stellen, aber auch die Ausführungskapazitäten bei privaten Unternehmen dar. Insbesondere, wenn die Förderung an übergreifende Projekte gekoppelt ist (energetische Sanierung, Klimaanpassungsmaßnahmen) können solche Engpässe zu deutlichen Verzögerungen führen.
- Die konzeptionelle Gestaltung der energetischen Sanierung führt zu Einschränkungen bei der Projektauswahl sowie zu Komplikationen und Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung von Projekten. Hier ist insbesondere die integrierte Unterstützung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie, aber auch die Auslegung der landesspezifischen Regelungen zu nennen.

Die zentralen Schwierigkeiten sind mit der Einführung und Nutzung wesentlicher Module des IT-Systems und der Aufstellung der Richtlinien inzwischen bewältigt. Für einzelne Schwierigkeiten sind Lösungen zu finden (Energetische Sanierung / Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, Personalkostensätze FuE, Personalengpässe in der Verwaltung). Infolge der Schwierigkeiten können kleinere Verschiebungen innerhalb der Spezifischen Ziele notwendig werden (FuE-Förderung). Größere Veränderungen des EFRE-Programms sind aufgrund der bisherigen Umsetzung aber nicht notwendig.

#### *Sozio-ökonomische Situation*

Die Auswertung aktueller Daten zur Strategie und zu den Schwerpunkten des EFRE-Programms lassen keine größeren Veränderungen in der sozioökonomischen Lage erkennen. Die Interventionslogik des EFRE-Programms, die auf strukturelle Veränderungen primär im Forschungs- und Unternehmenssektor, sowie bei wirtschaftsnahen Infrastrukturen, der Energieeffizienz und dem Klimaschutz ansetzt, wird durch die aktuelle Datenlage bestätigt.

Die spezifischen Analyseergebnisse für Bremen bestätigen die im Länderbericht für die deutschen Regionen insgesamt getroffenen Feststellungen. Angesichts der Verlangsamung der wirtschaftlichen Konvergenz und des hohen Drucks, den die demografische Entwicklung auf den Arbeitsmarkt ausübt, bleiben die in EFRE-Programmen festgelegten Prioritäten unter den gegebenen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen weiterhin gültig.

Aus Sicht des Evaluationsteams sind Veränderungen der Programmstrategie und der Programmstruktur derzeit nicht nur nicht notwendig, sondern auch nicht angeraten. Dementsprechend sollte auch der Flexibilitätsbetrag wie geplant zugewiesen werden. Kleinere Anpassungen, Verbesserungen und Beschleunigungen erscheinen möglich. Insbesondere die Förderung der Energieeffizienz öffentlicher Gebäude (energetische Sanierung) sollte durch die Integration von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowie durch klare und einfache Auslegungen der landesinternen Regelungen optimiert werden.

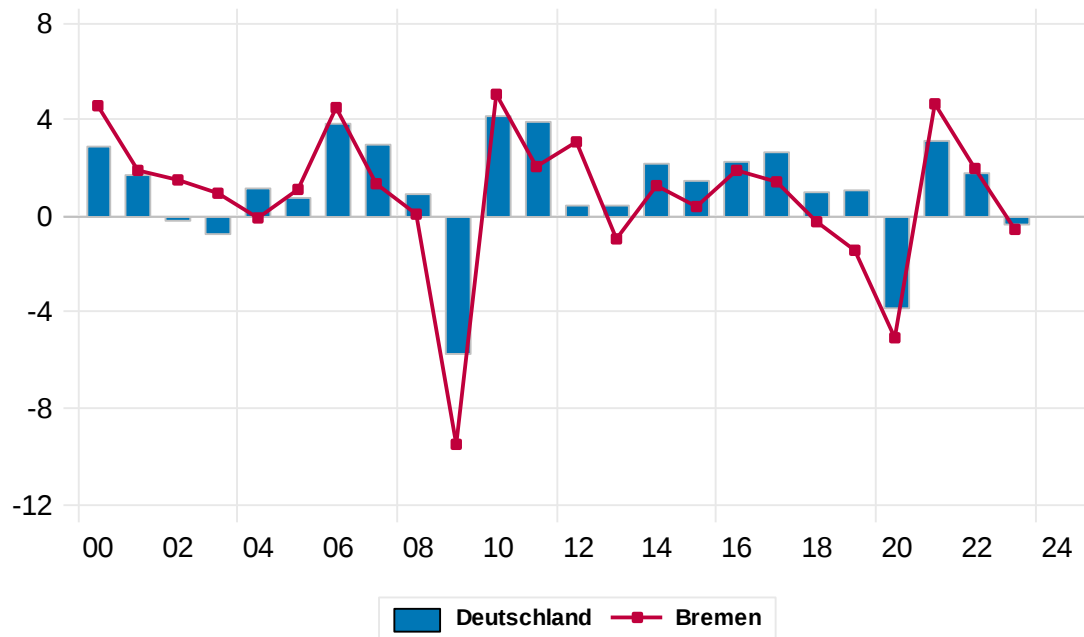
# Anhang 1

Die Abbildungen zur sozio-ökonomischen Analyse sind gegliedert nach

- Gesamtwirtschaftliche Lage (A.2.1)
- Demografische Entwicklung (A.2.2)
- Forschung, Entwicklung und Innovation (A.2.3)
- Energie und Klima (A.2.4)

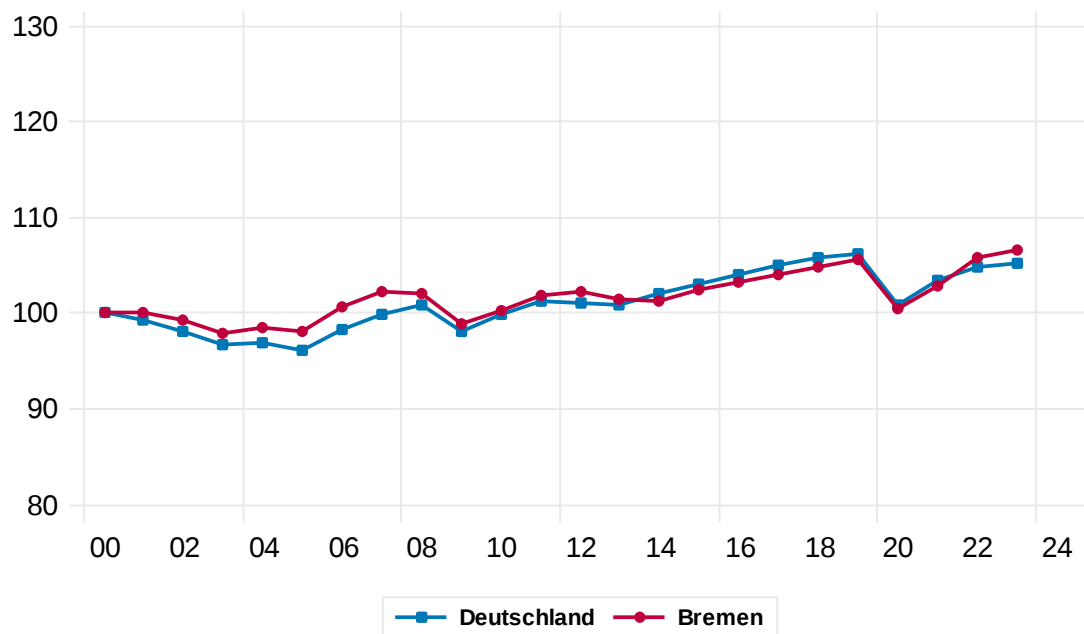
## A.2.1 Gesamtwirtschaftliche Lage

Abbildung 1: Wachstum des realen BIP 2000-2023 in Bremen und Deutschland (in %)



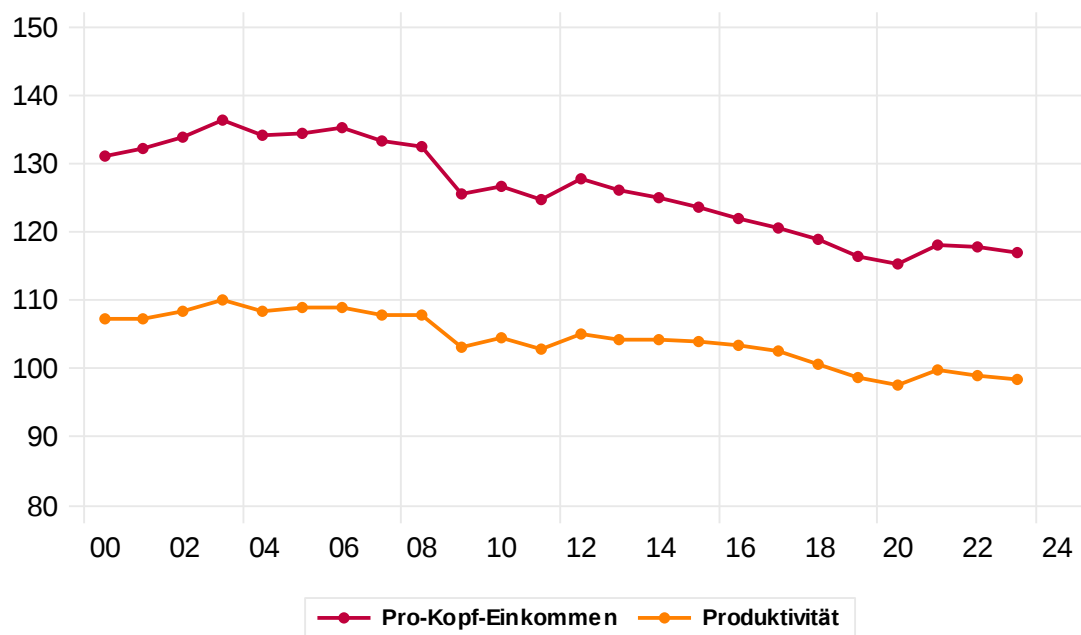
Quelle: VGR der Länder (2024).

Abbildung 2: Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2000-2023 in Bremen und Deutschland (1991=100)



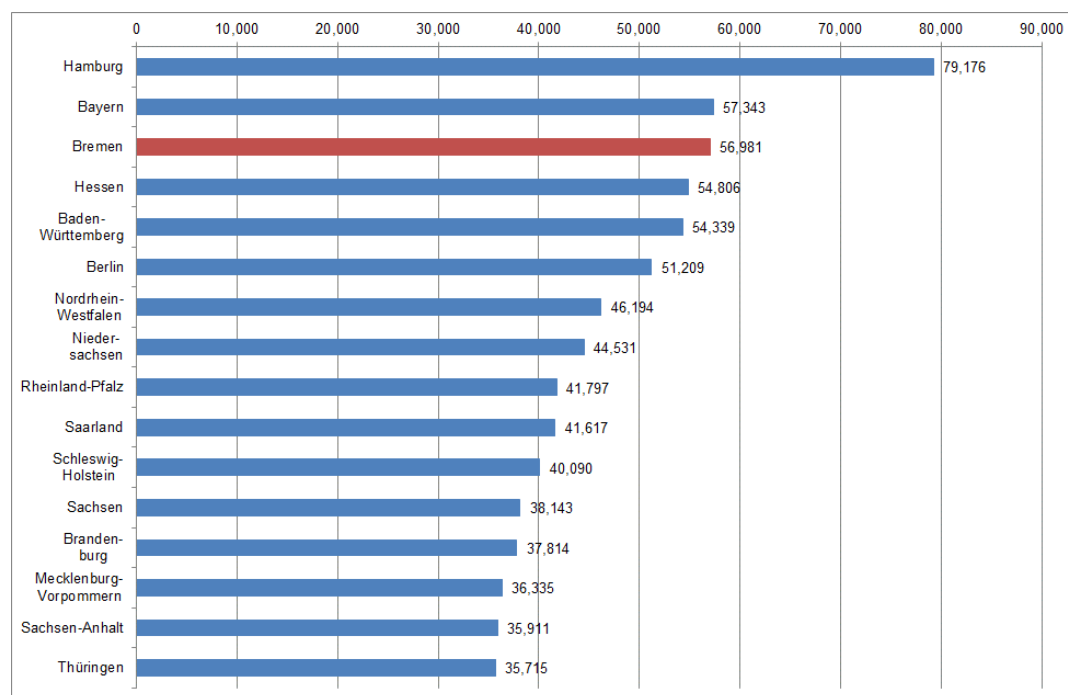
Quelle: VGR der Länder (2024).

Abbildung 3: Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität 2000-2023 in Bremen (Deutschland=100)



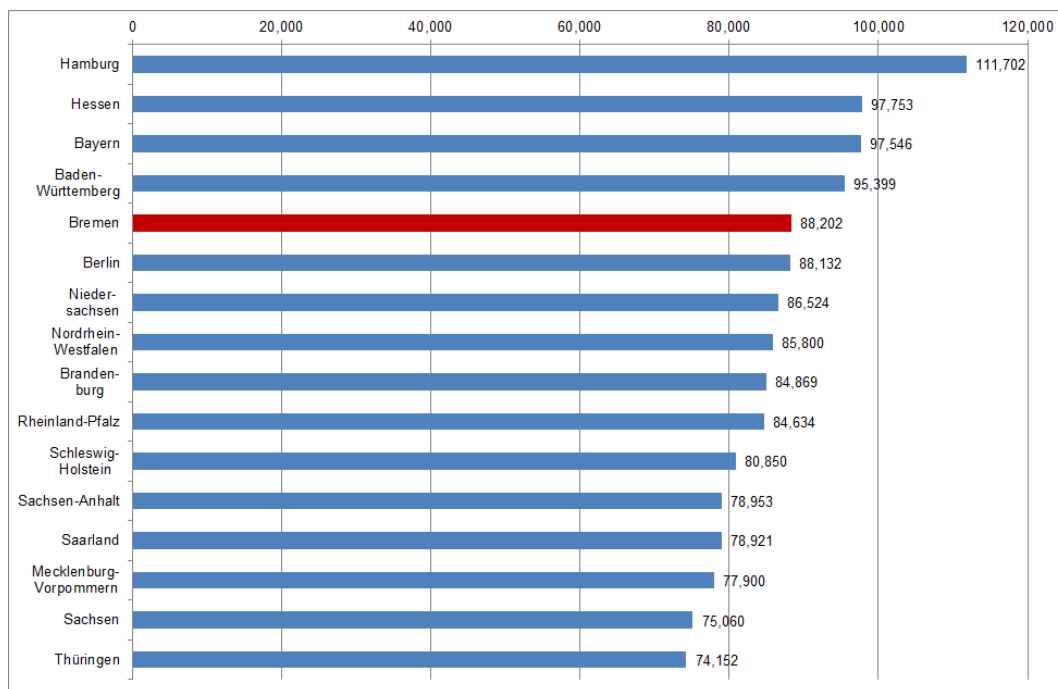
Quelle: VGR der Länder (2024).

Abbildung 4: Rangfolge der Länder beim Pro-Kopf-Einkommen 2023 (in €)



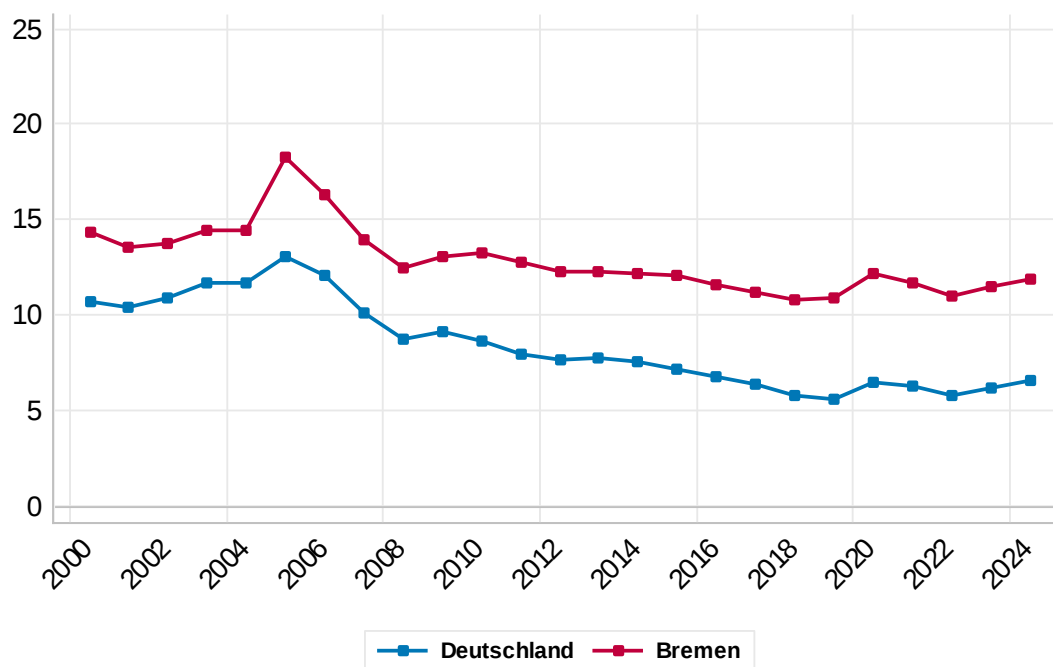
Quelle: VGR der Länder (2024).

Abbildung 5: Rangfolge der Länder bei der Produktivität 2023 (in €)



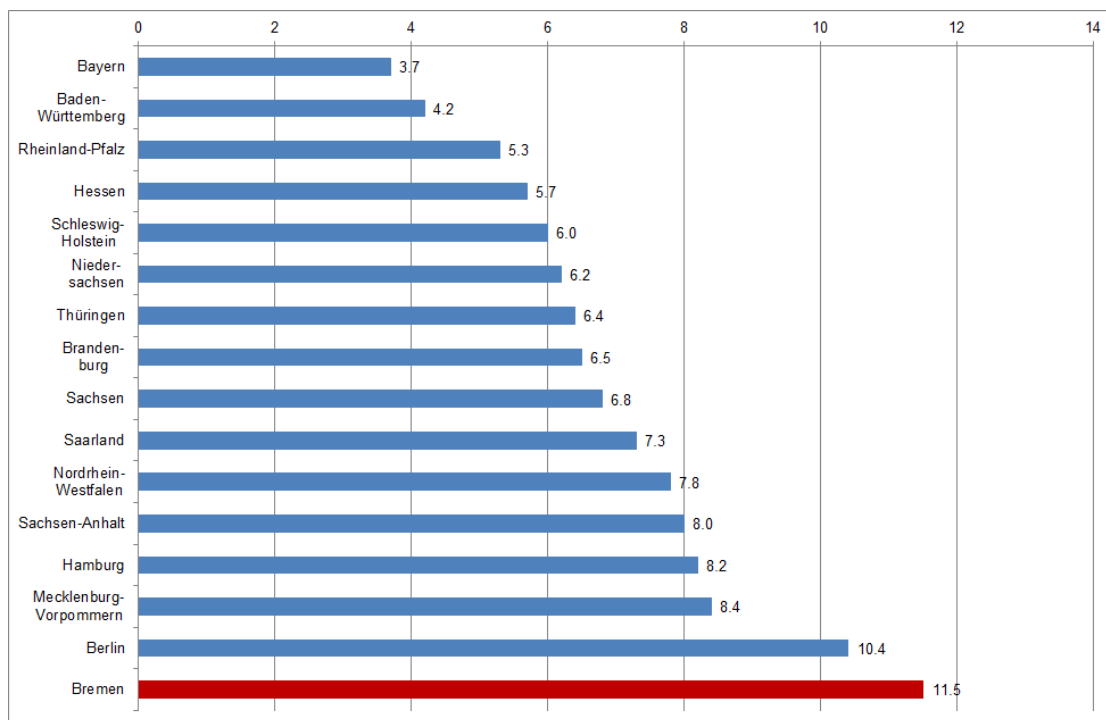
Quelle: VGR der Länder (2024).

Abbildung 6: Arbeitslosigkeit 2000-2024 in Bremen und Deutschland (in %)



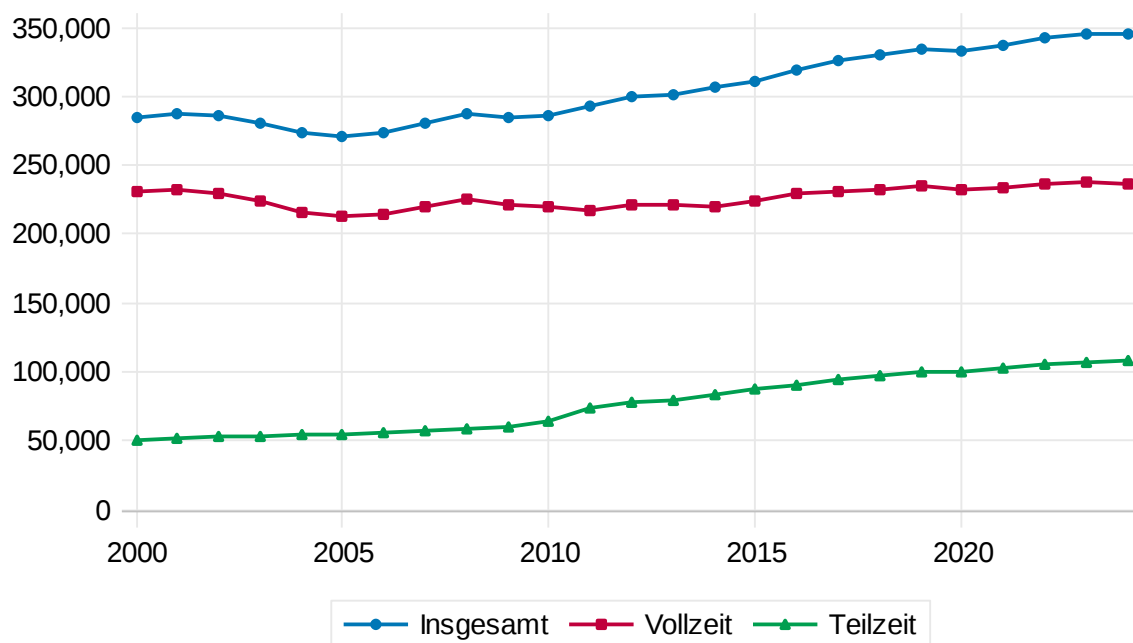
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024).

Abbildung 7: Rangfolge der Länder bei der Arbeitslosigkeit 2024 (in %)



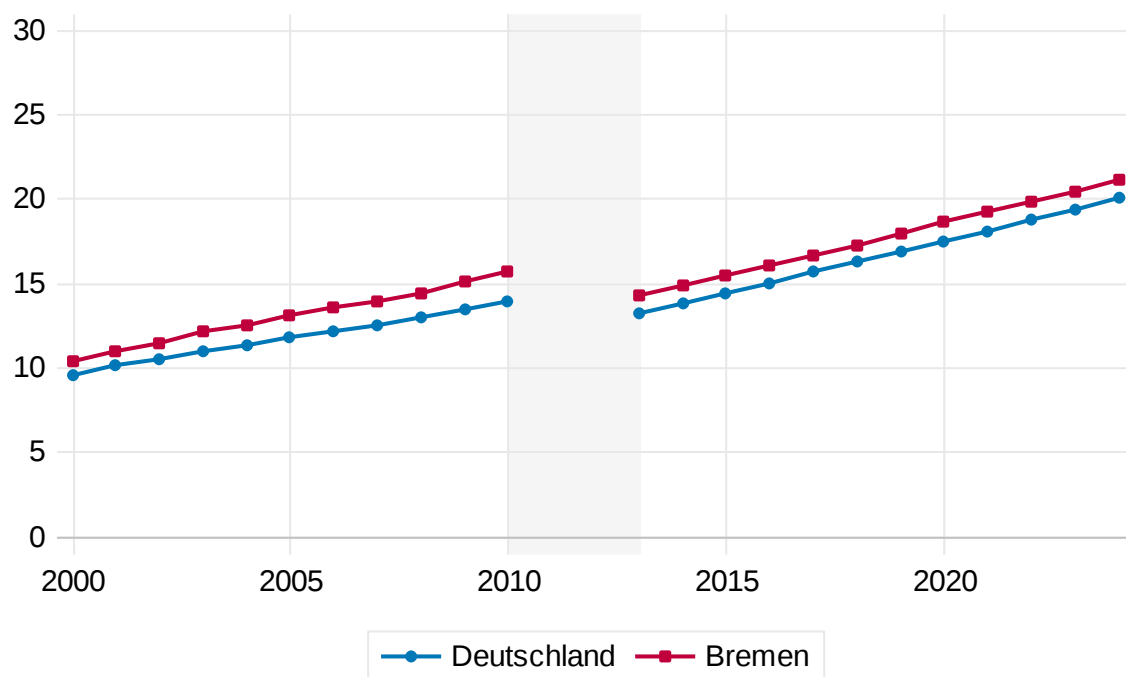
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024).

Abbildung 8: Entwicklung der SV-Beschäftigung 2000-2024 in Bremen



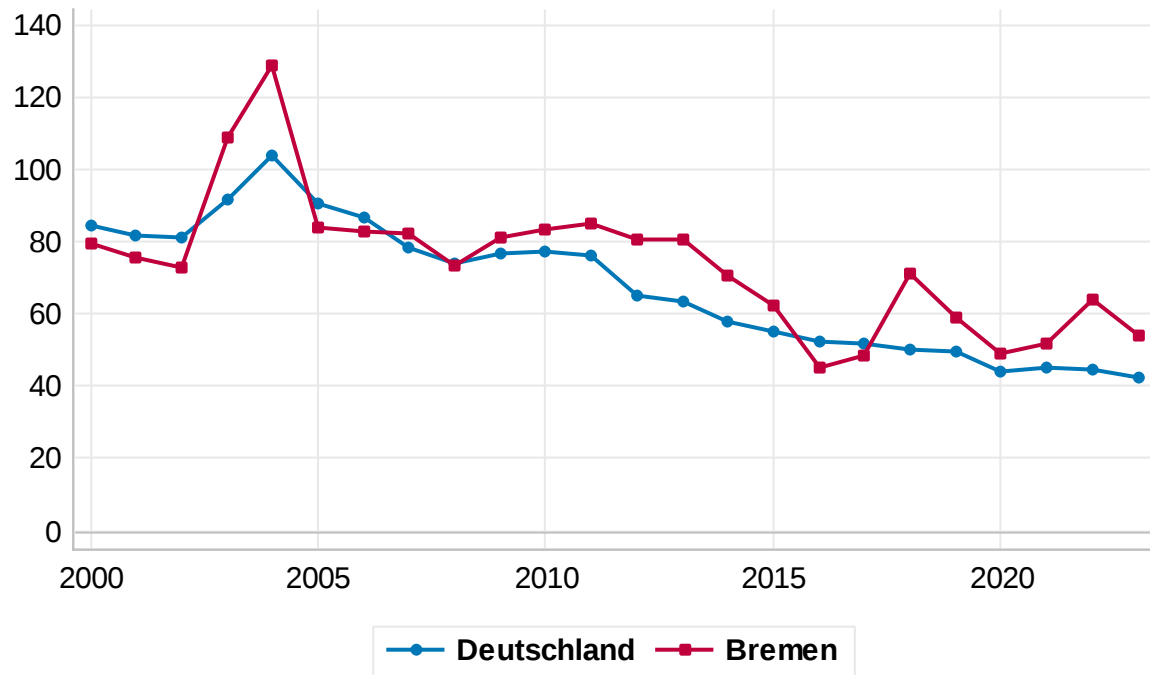
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024).

Abbildung 9: Anteil von hochqualifizierten Beschäftigten an der SV-Gesamtbeschäftigung 2000-2024 in Bremen und Deutschland (in %)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024).

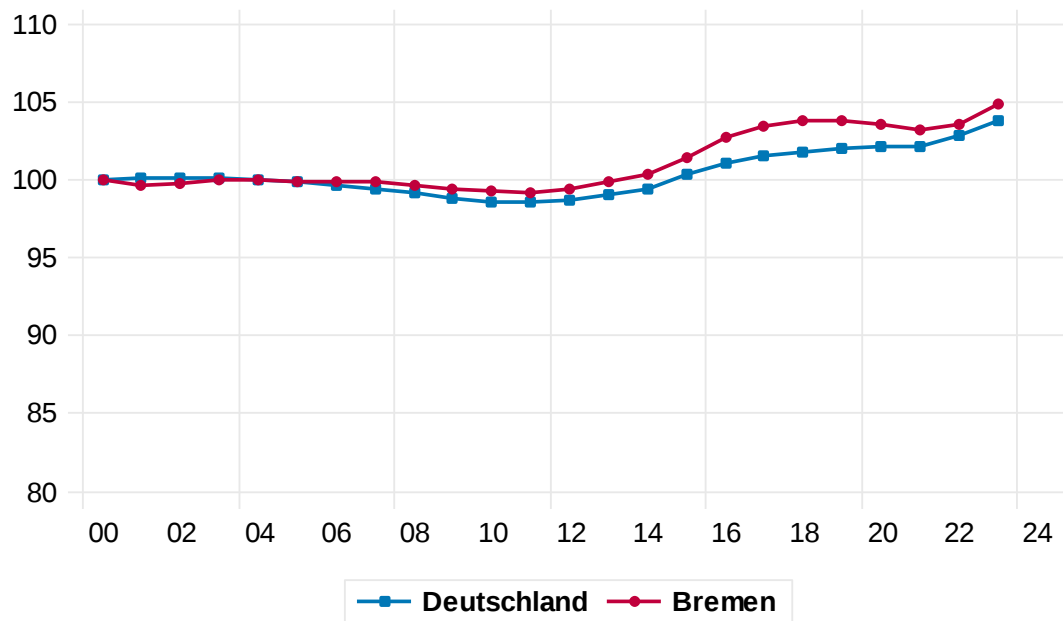
Abbildung 10: Gründungsintensität 2000-2023 in Bremen und Deutschland (je 10.000 Erwerbsfähige)



Quelle: Institut für Mittelstandsforschung - IfM Bonn (2024).

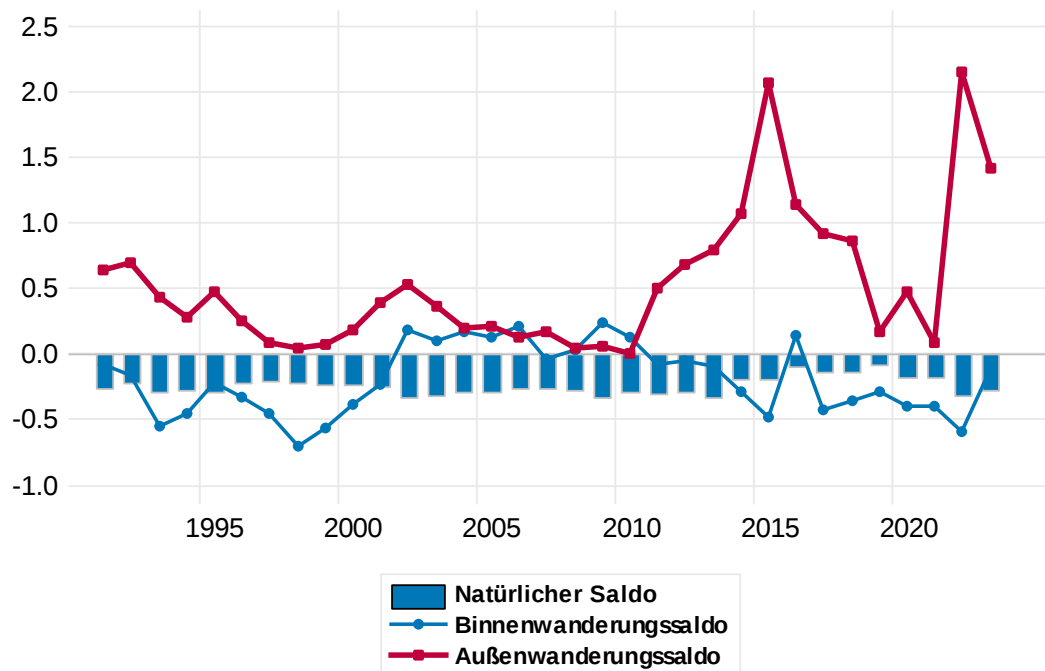
## A.2.2 Demografische Entwicklung

Abbildung 11: Entwicklung der Einwohnerzahl 2000-2023 in Bremen und Deutschland (2000=100)



Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

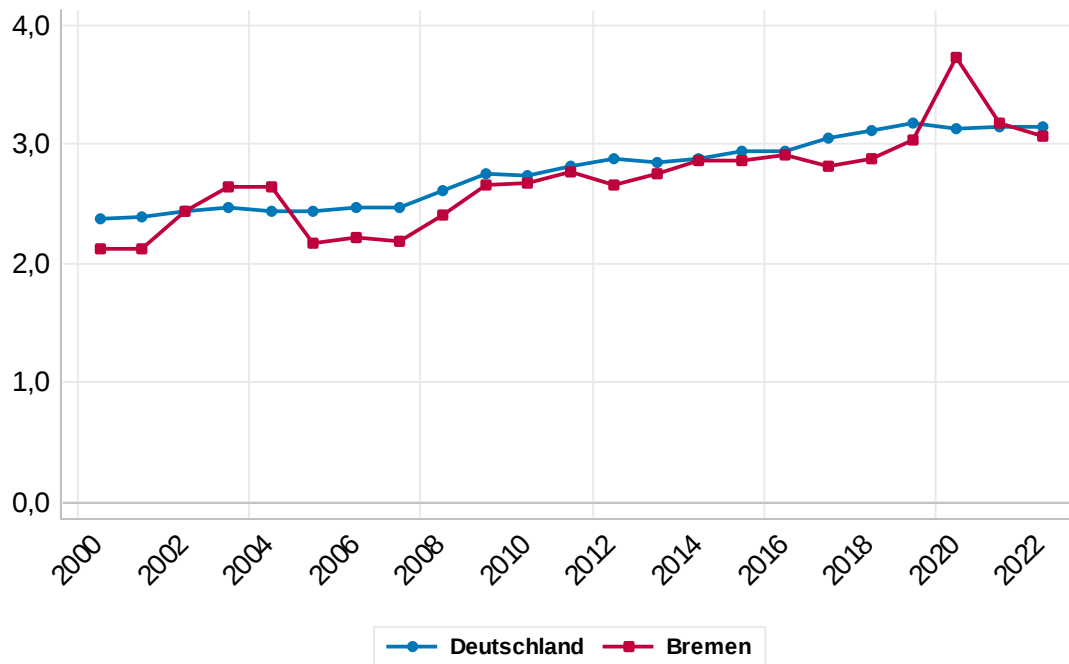
Abbildung 12: Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung 2000-2024 in Bremen (in %)



Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

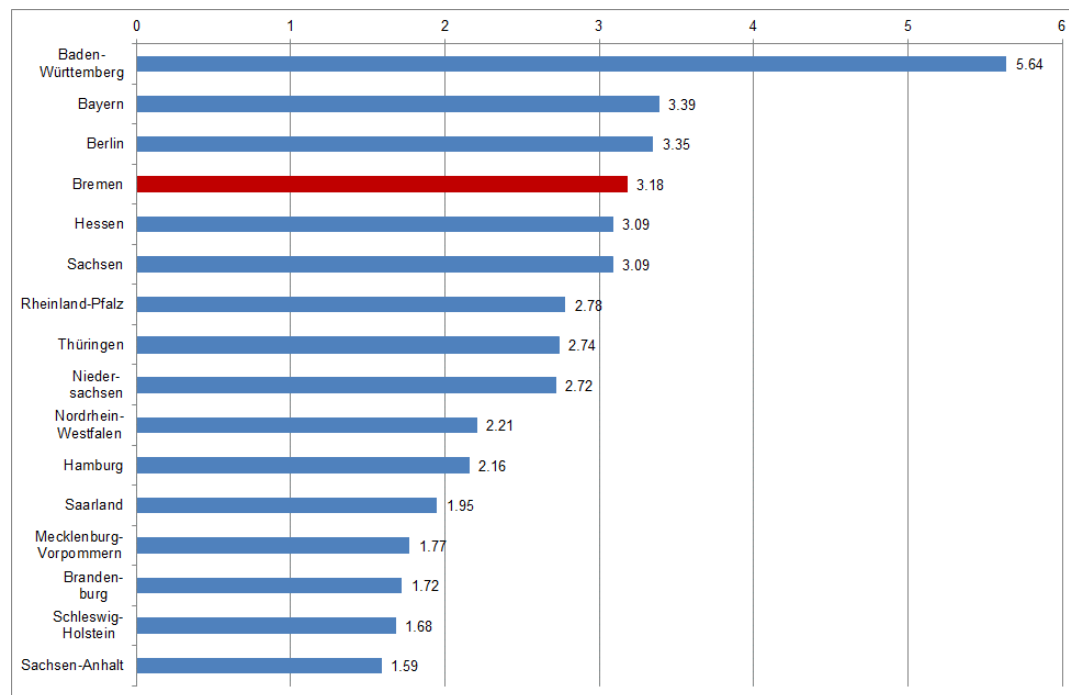
### A.2.3 Forschung, Entwicklung und Innovation

Abbildung 13: FuE-Ausgaben 2000-2022 in Bremen und Deutschland (in % des BIP)



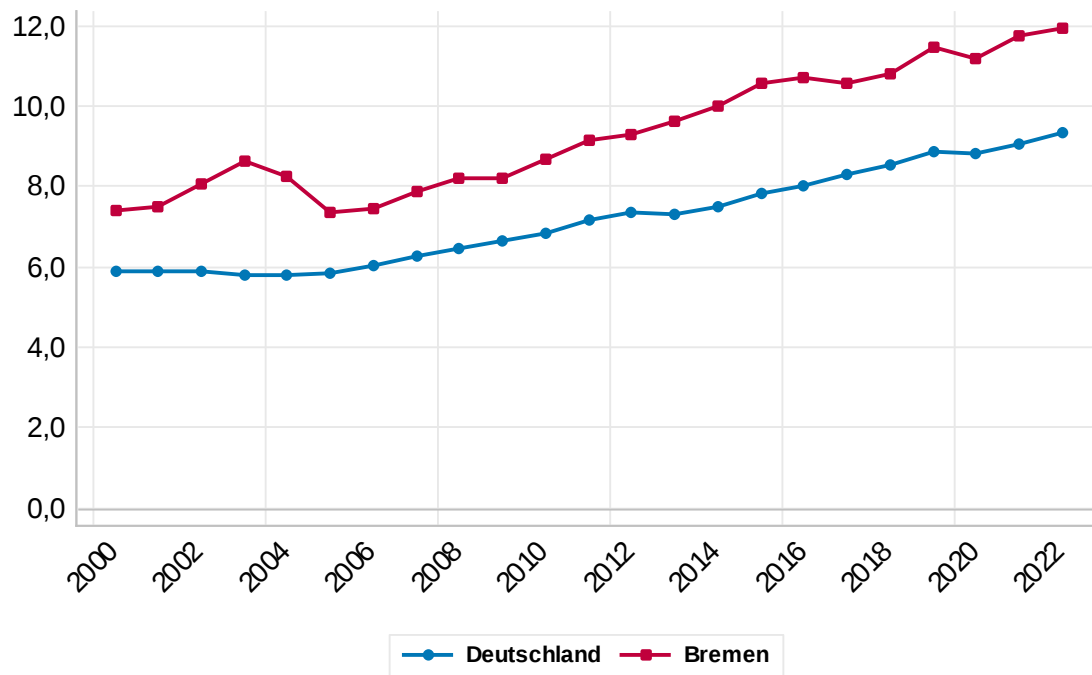
Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 14: Rangfolge der Länder bei den FuE-Ausgaben am BIP 2021 (in %)



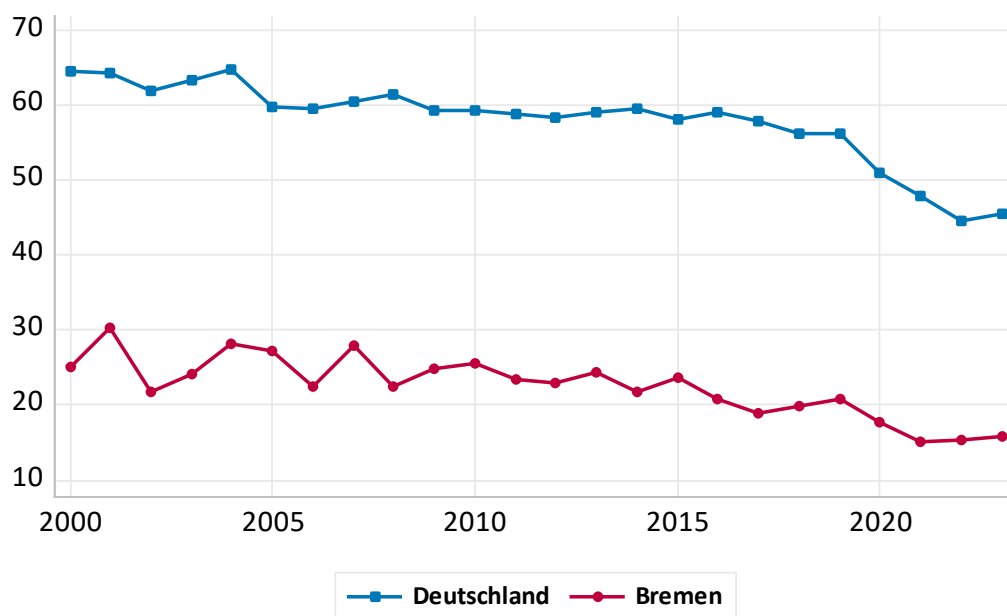
Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 15: FuE-Personal 2000-2022 in Bremen und Deutschland (je 10.000 Erwerbsfähige)



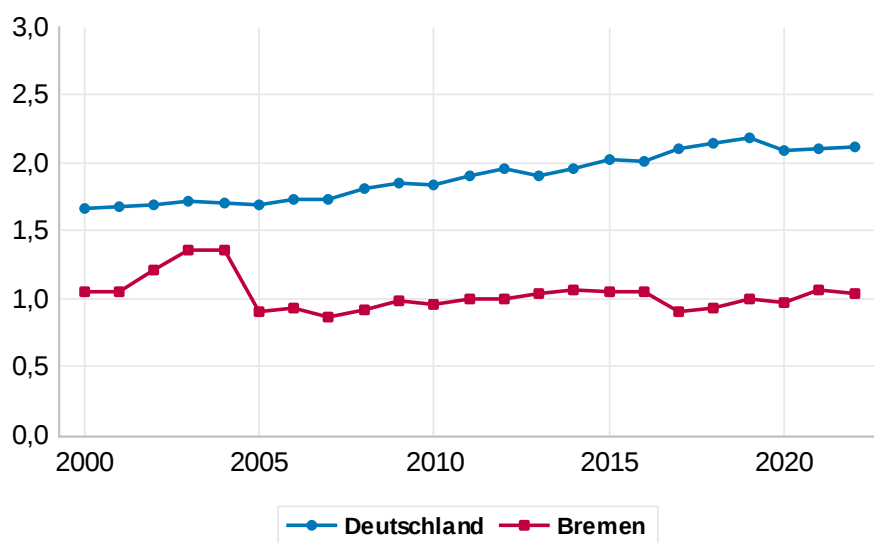
Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 16: Patentanmeldungen 2000-2023 beim DPMA in Bremen und Deutschland (je 100.000 Einwohner)



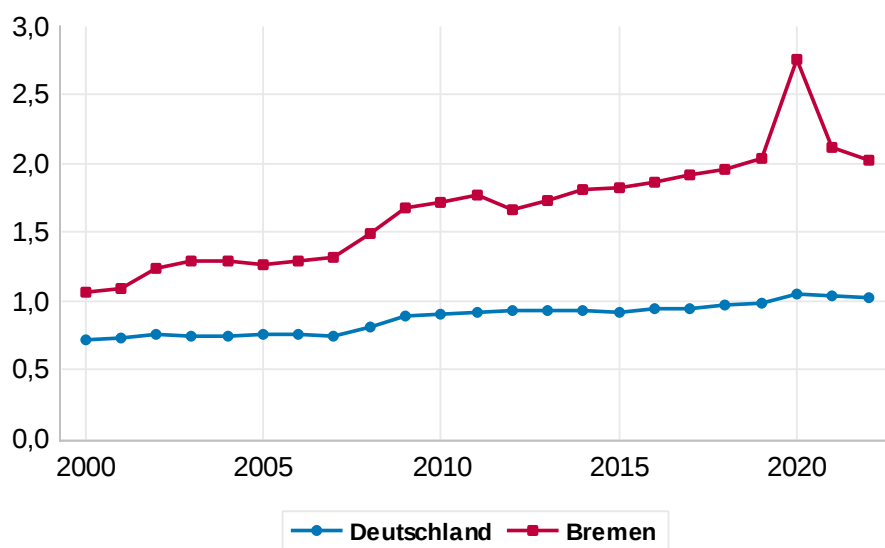
Quelle: Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA) (2024), Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 17: FuE-Ausgaben im Wirtschaftssektor 2000-2022 in Bremen und Deutschland (in % des BIP)



Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 18: FuE-Ausgaben im Öffentlichen Sektor 2000-2022 in Bremen und Deutschland (in % des BIP)



Quelle: Stat. Bundesamt (2024).

Abbildung 19: Gründungsintensität in forschungsintensiven Industriezweigen und technologieorientierten Dienstleistungen 2000-2022 in Bremen und Deutschland (je 10.000 Erwerbsfähige)

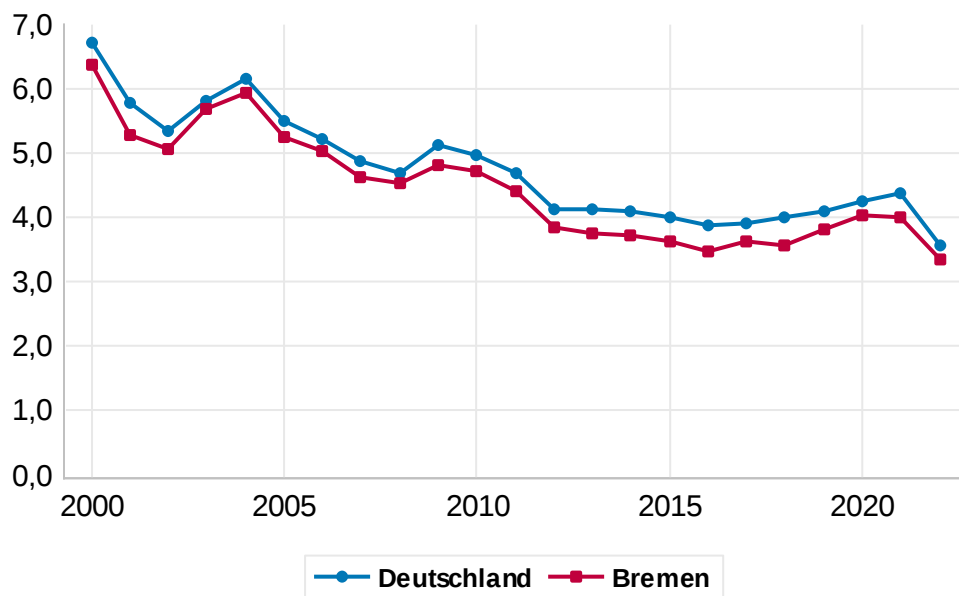


Abbildung 20: Anteil der SV-Beschäftigung in forschungsintensiven Industriezweigen an der SV-Gesamtbeschäftigung 2007-2024 in Bremen und Deutschland (in %)

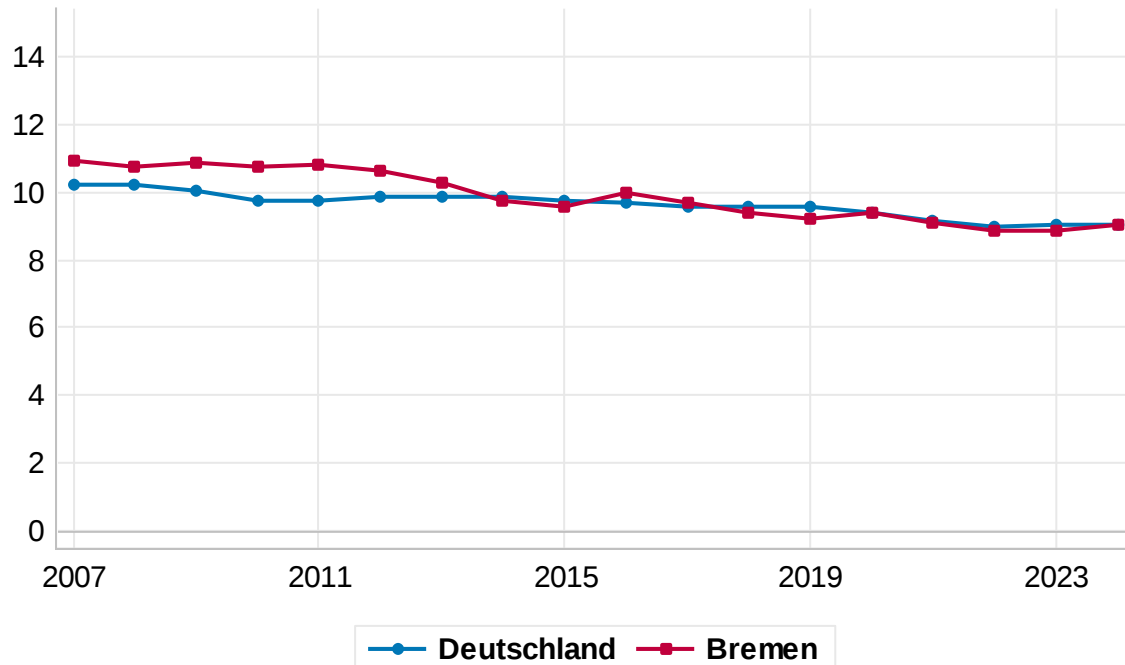
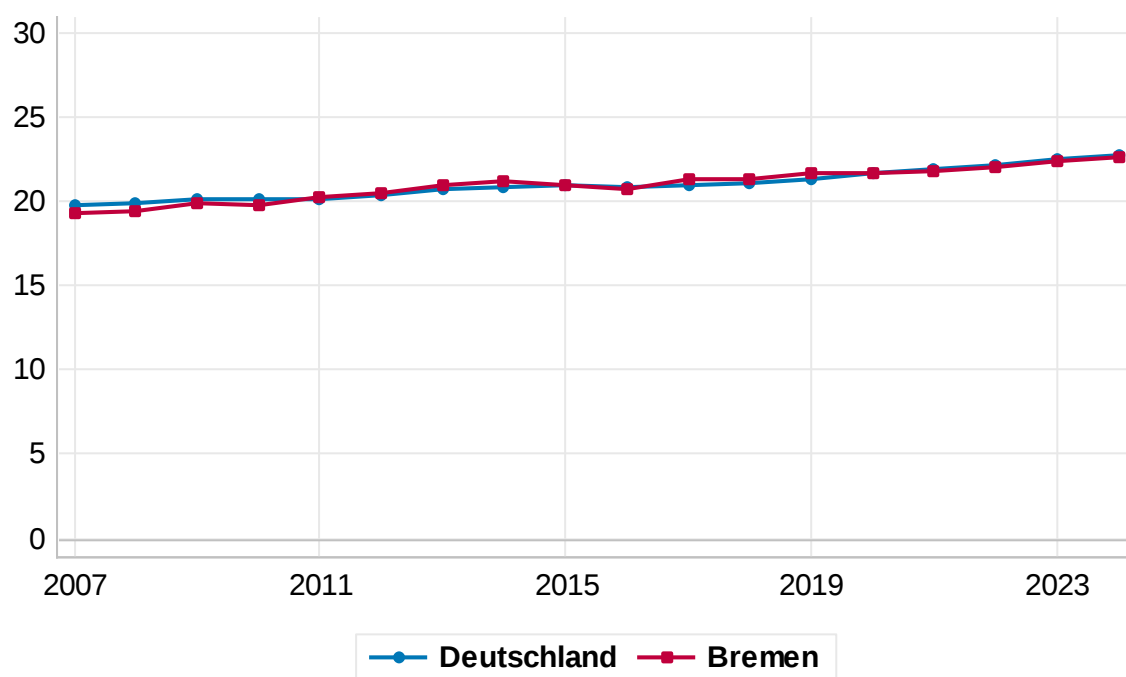
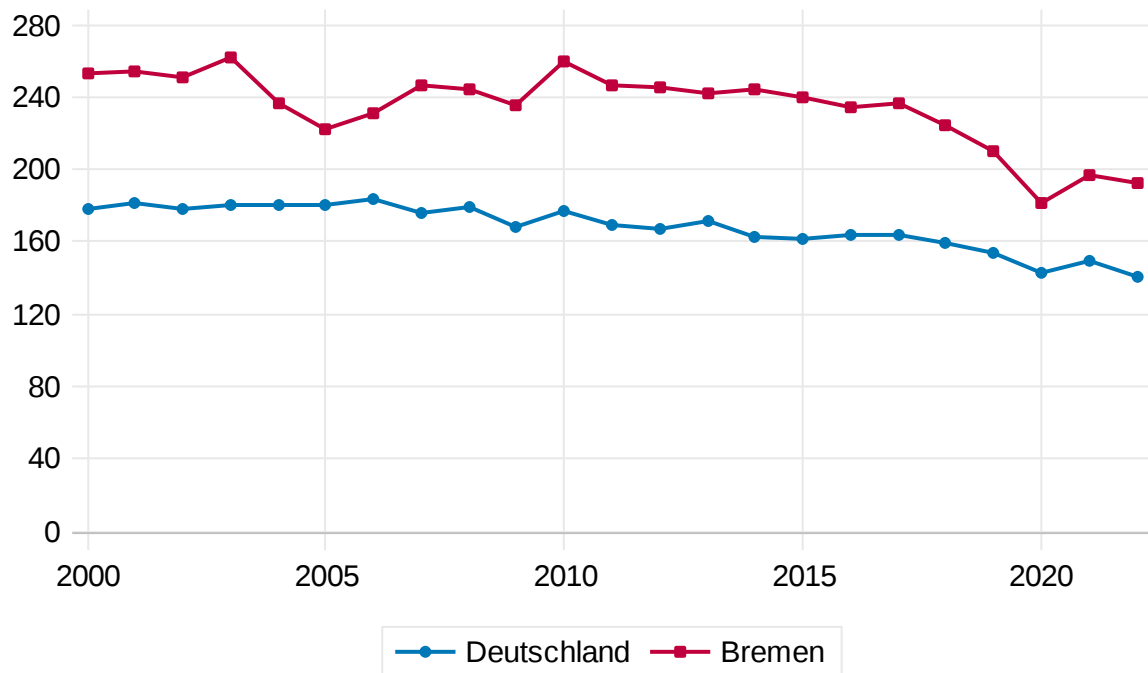


Abbildung 21: Anteil der SV-Beschäftigung in wissensorientierten Dienstleistungen an der SV-Gesamtbeschäftigung 2007-2024 in Bremen und Deutschland (in %)



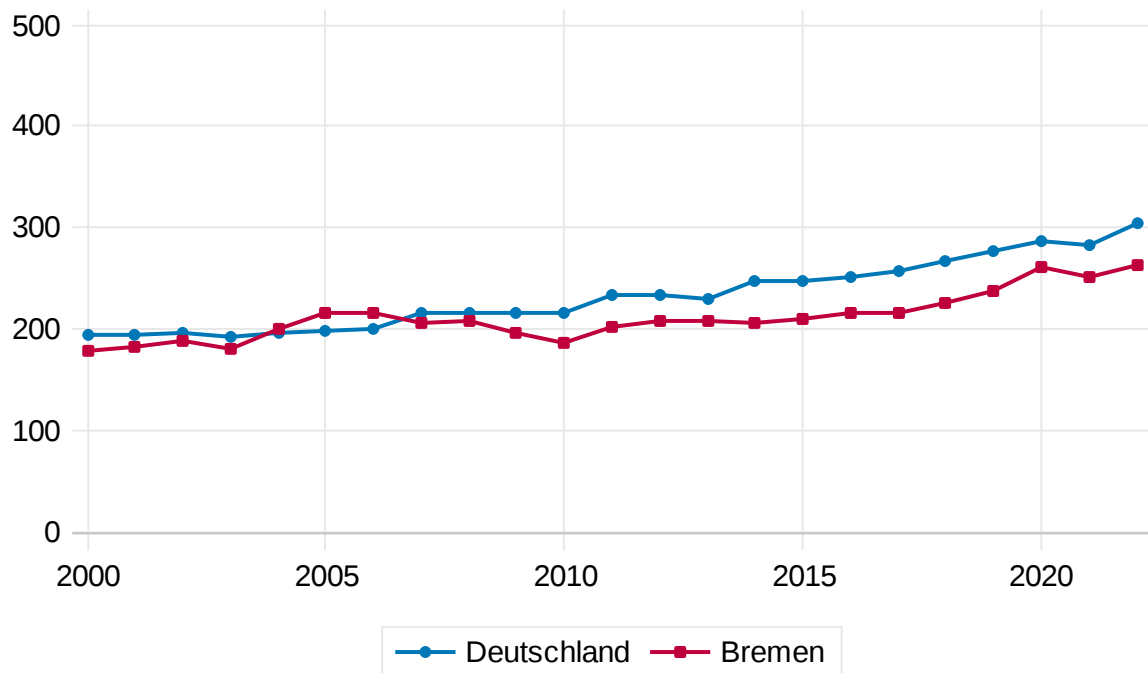
## A.2.4 Energie und Klima

Abbildung 22: Entwicklung des Primärenergieverbrauchs je Einwohner 2000-2022 in Bremen und Deutschland



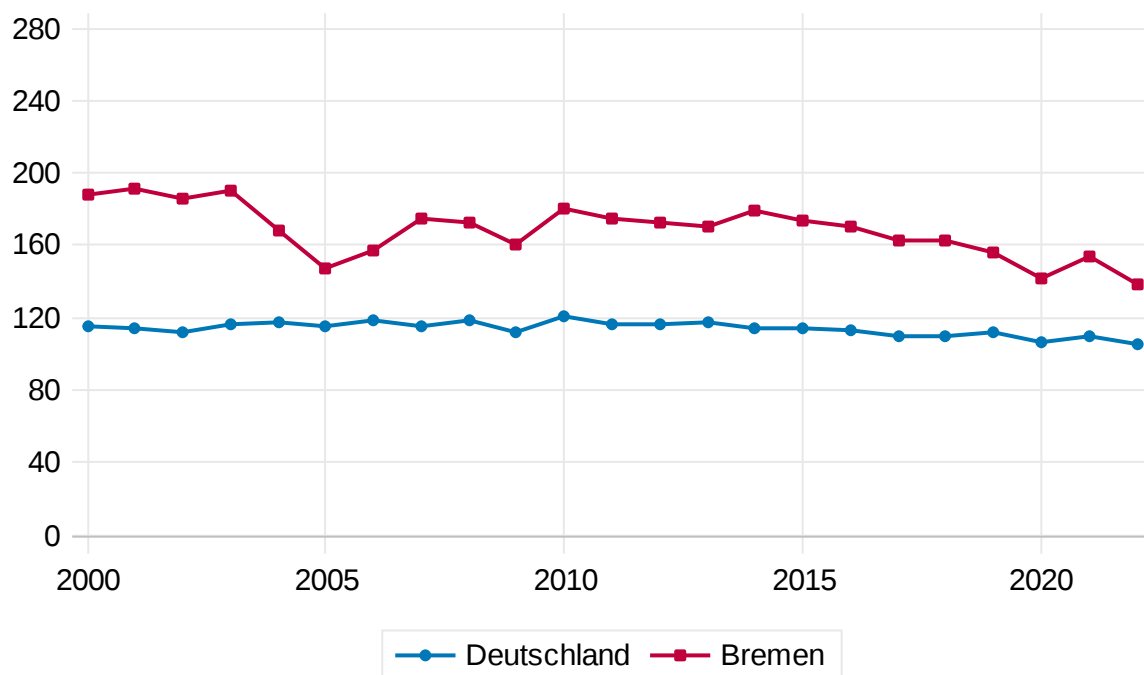
Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung 23: Entwicklung der Primärenergieproduktivität 2000-2022 in Bremen und Deutschland [Mio. EUR/PJ]



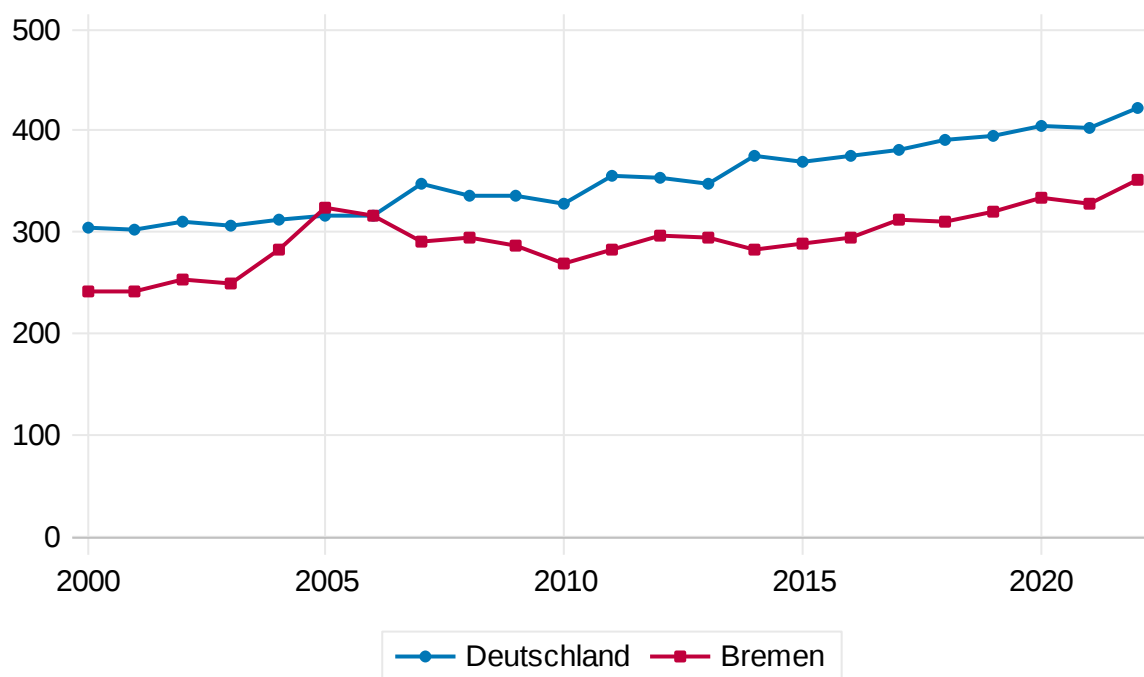
Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung 24: Entwicklung des Endenergieverbrauchs je Einwohner 2000-2022 in Bremen und Deutschland



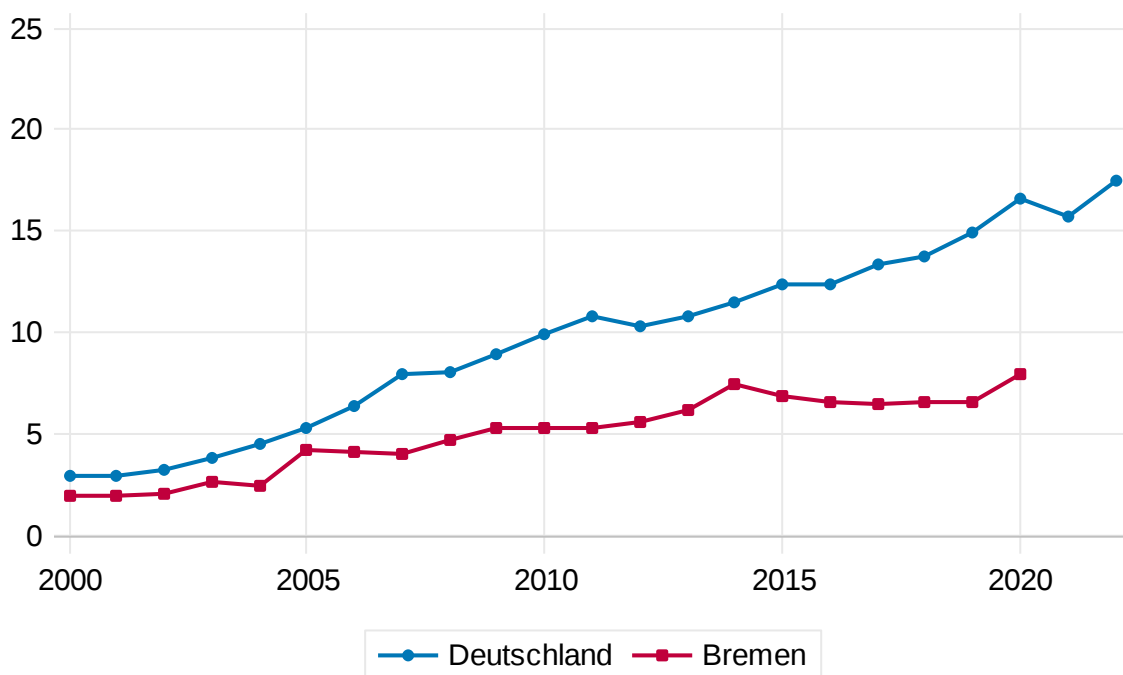
Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung 25: Entwicklung der Endenergieproduktivität 2000-2022 in Bremen und Deutschland [Mio. EUR/PJ]



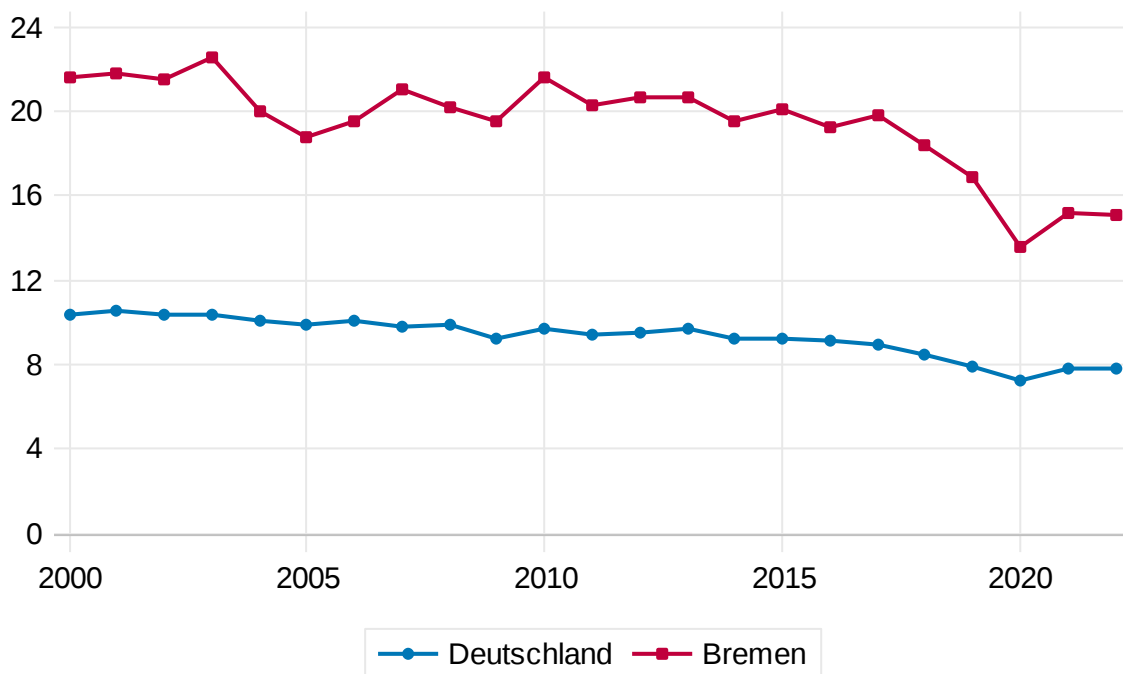
Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung 26: Anteil der Erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch 2000 bis 2022 in Bremen und Deutschland (in %)



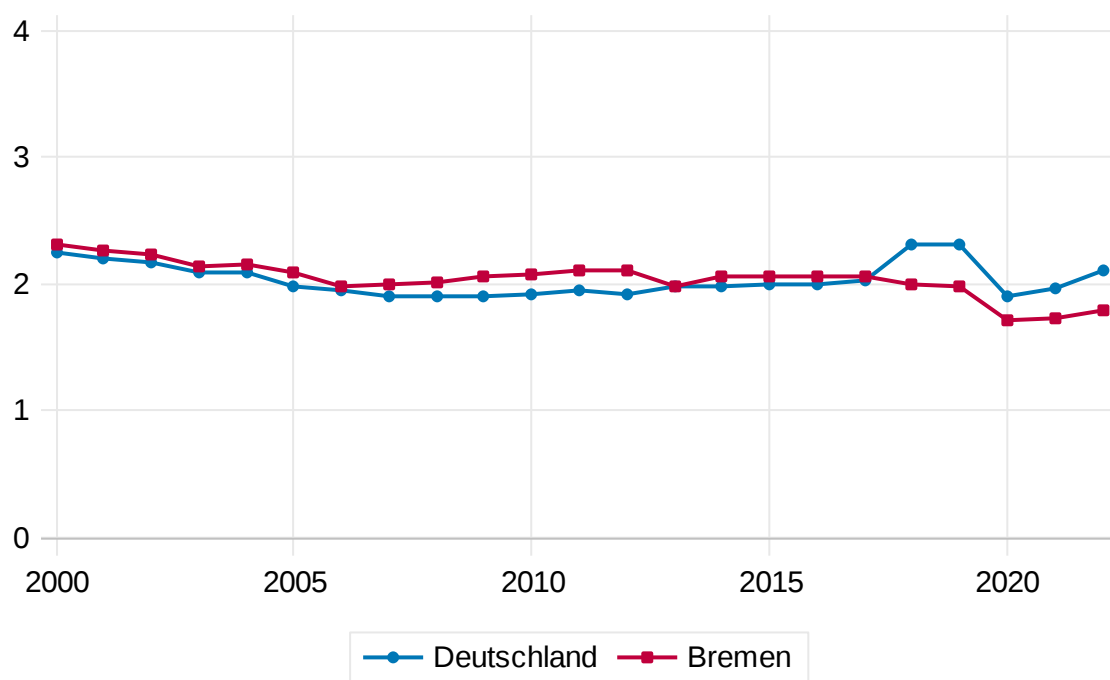
Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (2025), eigene Berechnungen.

Abbildung 27: CO<sub>2</sub>-Emissionen je Einwohner (t CO<sub>2</sub>/EW) 2000 bis 2022 in Bremen und Deutschland



Quelle: Länderarbeitskreis Energiebilanzen (2024).

Abbildung 28: Entwicklung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen 2000-2021 je Einwohner in Bremen und Deutschland



Quelle: Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (2024), eigene Berechnung.