

Ex-ante Evaluierung
des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für
die Ziel-2-Förderung 2000-2006
im Land Bremen

Autor:
Michael Ridder

Erstellt im Auftrag von:
Der Senator für Wirtschaft und Häfen

Delmenhorst, den 11.04.2000

Gliederung¹

8.1	Ex-ante-Bewertung als Teil des Erstellungsprozesses des EPPD	3
8.2	Ex-ante-Bewertung der Entwicklungsstrategie	6
8.2.1	Herleitung, Beschreibung und Logik der Strategie	6
8.2.2	Vereinbarkeit der Strategie mit regionalen, nationalen und EU-Politiken (äußere Kohärenz)	13
8.2.2.1	Vereinbarkeit mit regionalen und nationalen Politiken	13
8.2.2.2	Übereinstimmungen mit den Gemeinschaftspolitiken insbesondere in der Regional-, Beschäftigungs-, Gleichstellungs- und Umweltpolitik	14
8.2.2.2.1	Übereinstimmung mit den Leitlinien der Kommission	14
8.2.2.2.2	Übereinstimmung mit der Beschäftigungs- und Gleichstellungspolitik	17
8.2.2.2.3	Übereinstimmung mit den umweltbezogenen Gemeinschaftspolitiken	18
8.2.2.2.4	Kontrolle staatlicher Beihilfen und Vergabe öffentlicher Aufträge	18
8.2.2.3	Koordination mit anderen Strukturfonds	19
8.3	Festlegung von Indikatoren und Quantifizierung der Ziele	19
8.3.1	Indikatoren für die Begleitung und Bewertung	19
8.3.2	Quantifizierung der Ziele	21
8.4.	Ex-ante Bewertung des Programms auf die sozioökonomische Lage	23
8.4.1	Ex-ante-Bewertung des Programms auf das Hauptziel	23
8.4.2	Auswirkungen des Programms auf Zwischenziele	29
8.4.2.1	Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit	29
8.4.2.2	Stärkung des Dienstleistungssektors in ausgewählten Bereichen mit besonders hohen Potentialen	30
8.4.2.3	Förderung des Umweltschutzes und des Aspektes der Nachhaltigkeit	31
8.4.2.4	Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ausgewählter städtischer Problemgebiete	38
8.4.2.5	Förderung neuer Ansätze der Wirtschaftsstrukturpolitik	39
8.4.2.6	Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen	39
8.5	Vertretbarkeit des Policy Mix und der Mittelausstattung	40
8.6	Effektivität und Effizienz des Durchführungsverfahrens	43

¹ Die vorliegende Evaluierung wurde – entsprechend der Verordnung für die Strukturfonds - in Form eines Kommentars in das Einheitliche Programmplanungsdokument für die Ziel-2-Förderung (2000-2006) im Land Bremen eingefügt. Aus diesem Grund erfolgt hier eine fortlaufende Gliederung.

8 Ex-ante-Evaluierung des Programms

Nach Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Ex-ante-Bewertung des Programmplanungsdokuments vorzunehmen. Die nachfolgende Bewertung ist durch die Firma MR Regionalberatung (Delmenhorst) erstellt worden.

8.1 Ex-ante-Bewertung als Teil des Erstellungsprozesses des EPPD

Die Ex-ante-Bewertung ist nach der Strukturfonds-Grundverordnung Bestandteil der Programmplanung für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds. In Artikel 41 Absatz 2 heißt es:

“Während der Ausarbeitung der Pläne und der Interventionen dient die Ex-ante-Bewertung der Analyse der Stärken, Schwächen und Möglichkeiten des betreffenden Mitgliedstaates, der Region oder des Sektors. Sie beurteilt die Kohärenz der Strategie und der gewählten Ziele mit den Merkmalen der betreffenden Regionen oder Gebiete, einschließlich der Entwicklung ihrer Bevölkerung, sowie die voraussichtliche Wirkung der geplanten Aktionsprioritäten, wobei sie die spezifischen Ziele, wenn ihrer Art nach möglich, im Vergleich zur Ausgangssituation quantifiziert.”

Mit der Ex-ante-Bewertung verfolgt die EU-Kommission vier grundsätzliche Ziele:

- Erstens ist zu beurteilen, ob die Planungen den Entwicklungsnotwendigkeiten gerecht werden und eine adäquate Antwort auf die Stärken und Schwächen sowie auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die Ressourcenausstattung gegeben wird;
- zweitens ist zu beurteilen, ob die Ziele, Prioritäten und Strategien relevant, kohärent und realistisch sind sowie mit den Kohäsions- und anderen Zielen (Umwelt, Chancengleichheit) übereinstimmen;
- drittens sind die Planungen insbesondere der Zielsetzungen auf den verschiedenen Ebenen soweit wie möglich zu quantifizieren und hierfür geeignete Indikatoren einzusetzen, die eine künftige Überprüfung der Planumsetzung gewährleisten;

- viertens sind die organisatorisch-institutionellen Mechanismen der Implementierung und Programmbegleitung einer Überprüfung zu unterziehen.

Das nachstehende Kapitel beinhaltet die Ex-ante-Bewertung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments (EPPD) für die Ziel-2-Gebiete des Landes Bremen. Gemäß des Angebots an den Senator für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen sollten in der Bewertung die folgenden Aspekte abgedeckt bzw. Beiträge geliefert werden:

- (1) Darstellung und Bewertung der sozio-ökonomischen Ausgangslage,
- (2) Erstellung der Stärken-Schwächen-Analyse,
- (3) Beurteilung der aus der bisherigen Strategie, der veränderten sozio-ökonomischen Ausgangslage gezogenen Schlußfolgerungen für die Entwicklungsstrategie in der neuen Programmierungsperiode,
- (4) Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit den Gemeinschaftspolitiken,
- (5) Beurteilung der Kohärenz der Strategie und der Ziele mit der bremischen Wirtschaftsstrukturpolitik,
- (6) Bewertung der ausgewählten Maßnahmeschwerpunkte und (möglichst quantifizierte) Bewertung der voraussichtlichen Zielbeiträge der Maßnahmeschwerpunkte und der Maßnahmen im Rahmen des Dokuments „Ergänzung zur Programmplanung“. Beurteilung der voraussichtlichen Beiträge des EPPD auf die Verringerung des Entwicklungsrückstandes,
- (7) Ermittlung und Beurteilung der voraussichtlichen Wirkungen der Maßnahmeschwerpunkte und Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Diversifizierung der Wirtschaft, nachhaltige Entwicklung und Chancengleichheit.
- (8) Beurteilung der Effizienz der vorgesehenen Durchführungsverfahren,
- (9) Erarbeitung von eigenständigen Beiträgen in enger Zusammenarbeit mit den Behörden und Beurteilung der Auswirkungen des Programms auf die Bereiche Umwelt und Chancengleichheit,

(10) Beurteilung eines konsistenten Systems von Indikatoren für die Begleitung und Bewertung.

Die Arbeiten zur Ex-ante-Bewertung erfolgten im Rahmen eines interaktiven Prozesses mit dem programmerstellenden Referat beim Senator für Wirtschaft und Häfen. Der Auftragnehmer hat zu Entwürfen des EPPD Stellung genommen, schriftliche Expertisen angefertigt und die Ergebnisse mit dem Auftraggeber diskutiert. Dabei wurde die Trennung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer hinsichtlich der Programmerstellung stets gewahrt. Letztere erfolgte ausschließlich durch den Auftraggeber.

Im folgenden werden die Ergebnisse der Ex-ante-Analyse dargestellt, wobei anzumerken ist, dass die Arbeitsschritte 1-3 sowie 9 bereits in vorherigen Kapiteln des EPPD abgehandelt wurden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die übrigen Arbeitsschritte, wobei Teile des Arbeitsschrittes 6 im Dokument „Ergänzung zur Programmplanung“ abgehandelt werden (Quantifizierung der Maßnahmen):

- in einem ersten Schritt (Kapitel 8.2) erfolgt eine Ex-ante-Bewertung der Entwicklungsstrategie. Darin enthalten sind eine Bewertung der Herleitung, Beschreibung und Logik der Strategie (innere Kohärenz) sowie die Vereinbarkeit der Strategie mit regionalen, nationalen und EU-Politiken (äußere Kohärenz).
- In einem zweiten Schritt (Kapitel 8.3) wird der Prozess zur Quantifizierung globaler und spezifischer Ziele bewertet. Dies beinhaltet auch eine Stellungnahme zum Begleitsystem und den dazu erarbeiteten Indikatoren.
- Der nächste Abschnitt (Kapitel 8.4) beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Programms auf das Hauptziel sowie auf die im EPPD formulierten Zwischenziele.
- Kapitel 8.5 resümiert, ob der gewählte „Policy mix“ und die zugrundegelegte Mittelausstattung adäquat ist.
- In einem letzten Abschnitt (8.6) werden die Durchführungs- und Begleitmodalitäten bewertet.

8.2 Ex-ante-Bewertung der Entwicklungsstrategie

8.2.1 Herleitung, Beschreibung und Logik der Strategie

Zielstruktur

In der sozio-ökonomischen Analyse wurde gezeigt, dass sich das Land Bremen aufgrund seiner altindustriellen Vergangenheit nach wie vor in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befindet: die Region leidet unter einer besonders in der Seestadt Bremerhaven überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit und bleibt im Wachstum hinter dem früheren Bundesgebiet zurück. Eine rückläufige Investitionstätigkeit ist dabei als besonderes Problem zu werten, da der regionale Strukturwandel bei Anhalten dieser Entwicklung nicht zu bewältigen ist.

Die Analyse der wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen kam unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse der Strukturfondsförderung in Bremen zu den folgenden Handlungsnotwendigkeiten:

- Die Erhöhung der regionalen Investitionstätigkeit mit dem Ziel der Schaffung wettbewerbsfähiger, diversifizierter Wirtschaftsstrukturen;
- damit verbunden die Stärkung des Dienstleistungssektors, um bestehende Wachstums- und Beschäftigungspotentiale auch auszunutzen;
- die weitere Förderung von Innovation und Technologie einschließlich der Humanressourcen, einerseits um regionale Kompetenzen weiter zu stärken und auszubauen, andererseits um die Chancen im Bereich der Informationsgesellschaft als der Querschnittstechnologie der nächsten Jahre zu nutzen;
- die weitere Stärkung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, insbesondere durch die Umnutzung bestehender Brachflächen, um einen qualitativ hochwertigen Wirtschaftsstandort zu schaffen;

- die verstärkte Berücksichtigung der Chancen des Umweltschutzes im Sinne einer aktiven, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategie;
- die bessere Integration von wirtschaftlich benachteiligten Gruppen in den Wirtschaftsprozeß, um die Chancengleichheit zu erhöhen, Ausgrenzung und Segregation zu vermeiden und um insbesondere in städtischen Problemgebieten neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen.

Dieser Befund wird in Kapitel 3 des EPPD folgerichtig in ein Globalziel transformiert, welches „die Förderung der Wirtschaftskraft, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in der Region“ umfasst. Darunter sind insgesamt fünf Zwischenziele angesiedelt, die ihrerseits wiederum spezifische Ziele aufweisen, die die Zwischenziele unterstützen sollen. Zwischen- und spezifische Ziele sind so angelegt, dass sie bereits die Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms bilden. Die Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen sind:

- (1) Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit
 - (1.1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU
 - (1.2) Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken
 - (1.3) Steigerung der Zahl innovativer Existenzgründungen
- (2) Stärkung des Dienstleistungssektors in ausgewählten Bereichen mit besonders hohen Potentialen und der regionalen Innovationsfähigkeit
 - (2.1) Förderung der Informationsgesellschaft
 - (2.2) Ausbau der FuE-Infrastrukturen und Förderung des Technologietransfers
 - (2.3) Förderung des Fremdenverkehrs durch Infrastrukturmaßnahmen
 - (2.4) Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote
- (3) Förderung des Umweltschutzes und des Aspektes der Nachhaltigkeit
 - (3.1) Beiträge zur Förderung regionaler und innovativer Umweltschutzvorhaben

- (3.2) Beiträge zum Umweltschutz durch verminderten Verbrauch von Freiflächen
- (4) Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ausgewählter städtischer Problemgebiete
 - (4.1) Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten in den Stadtteilen
 - (4.2) Verbesserung der sozialen Situation der Bewohner
 - (4.3) Innovative Beiträge zur Stadtentwicklung
- (5) Förderung neuer Ansätze in der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik
 - (5.1) Beispielhafte Verzahnung von Ansätzen in der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik
 - (5.2) Förderung innovativer Ansätze der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik

Die fünf Zwischenziele setzen im wesentlichen an den Problemlagen und Chancen an, die in den vorangegangenen Kapiteln identifiziert werden konnten:

- Die Diversifizierung der regionalen Wirtschaft ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Umstrukturierung. Dazu müssen in erster Linie die privaten Investitionen erhöht werden.
- Besonderes Augenmerk muß auf den Dienstleistungssektor als Beschäftigungsmotor gelegt werden. Deshalb ist es folgerichtig, die Stärkung des Dienstleistungssektors gesondert zu betonen, auch wenn dies bereits durch das erste Unterziel der Diversifizierung mit ausgedrückt wird. Auch die Förderung von Innovationen kann als strategisch wichtiges Ziel gewertet werden und ist folgerichtig aus der Analyse der Ausgangssituation abgeleitet.
- Die Verankerung einer umweltorientierten und nachhaltigen Wirtschaftsweise leitet sich ebenfalls konsequent aus der Ausgangsanalyse und den gezogenen Schlußfolgerungen ab.
- Dies betrifft auch die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ausgewählter städtischer Gebiete, auf die ebenfalls in den Analysekapiteln hingewiesen wurde.

- Demgegenüber ist die Förderung innovativer Ansätze und der Wirtschaftsstrukturpolitik auf den ersten Blick nicht zwingend, denn dies würde man über alle Felder des Programms grundsätzlich erwarten.

Die „Förderung von Innovation, Beschäftigung, Chancengleichheit, Humanressourcen, umweltgerechter Entwicklung sowie die Koordinierung mit den ESF-Interventionen im Rahmen des Zieles 3“ wurde als Querschnittsziel definiert.

Im EPPD wird betont, dass alle Zwischen- und spezifischen Ziele des Programms den genannten Querschnittszielen zuzuordnen seien. Hierin soll sich zum einen die Orientierung an den u.a. in den Leitlinien der Europäischen Kommission vorgegebenen vorrangigen Politikfeldern, zum anderen die Ausrichtung auf die besonderen Entwicklungspotenziale der Region ausdrücken, wie sie die sozioökonomische und die Stärken-Schwächen-Analyse ergeben hat.

Aus Sicht des Gutachters kann der Zielstruktur insgesamt zugestimmt werden. Die Anzahl der Querschnittsziele erscheint auf den ersten Blick etwas überfrachtet, zumal sie zum Teil mit dem Hauptziel übereinstimmen. Mit der expliziten Nennung soll aber auf die besondere Bedeutung dieser Themenbereiche im Rahmen der regionalen Entwicklungsstrategie hingewiesen werden.

Strategie

Die im EPPD hergeleiteten Ziele werden direkt in Schwerpunkte und Maßnahmen überführt. Diese Aufteilung folgt im wesentlichen den Vorläuferprogrammen, wobei Empfehlungen aus der abgeschlossenen Evaluierung der Periode 1994-99 integriert wurden.² Wichtige neue Bereiche sind Maßnahmen zur Förderung

- von innovativen Existenzgründern,
- der Informationsgesellschaft,

- von Umweltinfrastrukturen,
- städtischen Problemgebieten als eigener Schwerpunkt sowie
- Pilotprojekte mit den Schwerpunkten Umwelt und Chancengleichheit.

Die Strategie zur Umsetzung des Programms ist somit zunächst in erster Linie eine Fortschreibung der bisherigen Förderung, dessen Effektivität in vorangegangenen Evaluierungsstudien grundsätzlich bestätigt wurde. Darüber hinaus wurden weitere, für den regionalen Umstrukturierungsprozeß als strategisch wichtig erachtete Elemente in das Programm integriert.

Zu den einzelnen Förderschwerpunkten lassen sich die folgenden Anmerkungen anführen:

- Der Förderschwerpunkt 1 ist konsequent aus der Zielanalyse abgeleitet. In der Ausgangsanalyse wurde eine ausgeprägte Investitionsschwäche festgestellt. Die Förderung privater Investitionen sowohl in Anlehnung an die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) als auch im Rahmen des Landesinvestitionsprogramms (LIP) ist deshalb folgerichtig. Dadurch wird eine breite Palette von potentiellen Investoren angesprochen. Während die GA eher ein Instrument zur Ansiedlung von Investitionen ist, konzentriert sich das LIP ausschließlich auf KMU und ist deshalb tendenziell eher geeignet, das endogene Entwicklungspotential auszuschöpfen. In der Vergangenheit wurden zudem in erster Linie Investitionen im Dienstleistungssektor getätigt.
- Die besondere Förderung von innovativen Existenzgründungen ist ebenfalls zielgerichtet aus der Analyse abgeleitet und wurde sinnvollerweise neu in das Ziel-2-Programm aufgenommen. Die Selbständigenlücke in Bremen auf der einen sowie das Potential an Gründern aus den bremischen Hochschulen auf der anderen Seite legen Aktivitäten in der nunmehr geplanten Fördermaßnahme nahe.

² BAW – Institut für Wirtschaftsforschung (1999), Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen im Rahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen, Bremen

- Die Förderung angewandter Umwelttechniken kann auch dem Bereich der Innovation zugeordnet werden, ist aber im Schwerpunkt 1 nicht deplaziert, zumal auf einen eigenen Schwerpunkt Innovationsförderung verzichtet wurde.
- Ein Schwerpunkt zur speziellen Förderung des Dienstleistungssektors ist ebenfalls als zielgerichtet zu bezeichnen. Die besondere Notwendigkeit zur Aktivierung von Beschäftigungspotentialen in diesem Sektor kann nicht allein durch die gewerbliche Förderung erreicht werden. Deshalb sind ergänzende Maßnahmen wie die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote ebenso sinnvoll wie die Förderung des Tourismus. In der Analyse der bisherigen Ergebnisse konnte zudem die Effektivität dieser Förderbausteine nachgewiesen werden.
- Die Förderung der Informationsgesellschaft und der Ausbau der FuE-Infrastrukturen zur Förderung des Technologiebereichs gehören ebenfalls zu Handlungsfeldern, die für den regionalen Umstrukturierungsprozeß erhebliche Bedeutung haben. Der gesamte Bereich der Innovations- und Technologieförderung hätte auch durch einen eigenen Schwerpunkt gewürdigt werden können, um die besondere Relevanz hervorzuheben
- Die Förderung des Umweltschutzes und des Aspektes der Nachhaltigkeit in dritten Förderschwerpunkt zielt explizit auf den Ausbau ergänzender Infrastrukturen sowie auf die Revitalisierung von Brachflächen. In der Analyse konnte gezeigt werden, dass im Umweltbereich noch Wachstumspotentiale bestehen, andererseits kann sich Bremen auf diesem Gebiet weiter als innovativer Standort profilieren. Die Revitalisierung von Flächen ist demgegenüber aus verschiedenen Gründen eine unverzichtbare Maßnahme: dies betrifft die Flächenknappheit im Stadtstaat, die Notwendigkeit unterschiedliche Flächen für unterschiedliche Nutzergruppen vorzuhalten, den Imageverlust durch brachliegende Flächen (z.B. im Hafensbereich) sowie insgesamt die Chance zur Attraktivitätserhöhung.
- Der vierte Förderschwerpunkt betrifft die Entwicklung städtischer Problemgebiete mit dem Ziel der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation. Dieser Schwerpunkt kann dahingehend als sinnvoll erachtet wer-

den, als besonders altindustriell geprägte Regionen vom wirtschaftlichen Niedergang einzelner städtischer Quartiere geprägt sind. Ohne eine den örtlichen Bedarfen angepasste strukturpolitische Unterstützung besteht die Gefahr, dass diese Stadtteile langfristig nicht in der Lage sind, ihre wirtschaftlichen Potentiale zu entfalten und somit weiter zu sozialen Brennpunkten werden. Der Ansatz der Revitalisierung von städtischen Problemgebieten wurde in Bremen bereits u.a. in der Gemeinschaftsinitiative URBAN umgesetzt und folgerichtig nunmehr in das Ziel-2-Programm integriert. Positiv anzumerken ist, dass die EFRE-bezogene Förderung über die allgemein im EPPD beabsichtigte Flankierung hinaus durch Ziel-3-Maßnahmen ergänzt werden soll.

- Der fünfte Schwerpunkt betrifft Pilot- und Kohärenzprojekte, in ihm sollen neben Studien innovative Ansätze der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik getestet werden. Eine wichtige Maßnahme ist dabei der Kohärenzfond, der in etwas anderer Form bereits in den Vorläuferprogrammen zum Einsatz kam. Aus Sicht des Gutachters ist es nicht ganz zwingend, hierfür einen eigenen Schwerpunkt zu schaffen, denn die einzelnen Projekte könnten auch unter anderen Maßnahmen gefördert werden. Dies betrifft allemal die im EPPD erwähnten touristischen Aktivitäten.

Es läßt sich abschließend resümieren, dass aus Sicht des Gutachters eine etwas modifizierte Wahl der Schwerpunkte mit einer entsprechend anderen Zuordnung der Maßnahmen vorstellbar gewesen wäre.

Im EPPD wurde nach Auskunft des Senators für Wirtschaft und Häfen bewußt ein anderer Weg gewählt. Ein wesentlicher Grund dafür war, ein Programm, welches sich bisher bewährt hat, nicht vollständig umzustellen, um die Kontinuität zu wahren. Darüber hinaus wurde direkt vor Erstellung der Ex-ante-Evaluierung das bereits zitierte Gutachten des BAW fertiggestellt, auf dessen Basis die Anpassung der Förderschwerpunkte vorgenommen wurde.

Der so gefundenen Lösung kann aus Sicht des Gutachters abschließend auch zugestimmt werden. Letztlich enthält das EPPD mit den vorgeschlagenen Maßnahmen Handlungsfelder, die sich aus der Analyse der Ausgangssituation er-

geben und insgesamt als zielgerichtet bezeichnet werden können. Der Gedanke, inwieweit der Policy Mix und die ihm zugrundeliegende Mittelallokation angemessen ist, wird in Kapitel 8.5 gesondert aufgegriffen.

8.2.2 Vereinbarkeit der Strategie mit regionalen, nationalen und EU-Politiken (äußere Kohärenz)

In diesem Kapitel wird die Vereinbarkeit des EPPD mit regionalen, nationalen und EU-Politiken geprüft. Im EPPD wird dazu im Kapitel 3.3 (Kohärenz mit regionaler, nationaler und europäischer Politik) eingegangen.

Untersucht werden

- die Kohärenz und Koordination der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken,
- Übereinstimmungen mit den Gemeinschaftspolitiken insbesondere in der Regional-, Beschäftigungs-, Gleichstellungs- und Umweltpolitik,
- die Koordination mit anderen Strukturfonds sowie Gemeinschaftsinitiativen.

8.2.2.1 Vereinbarkeit mit regionalen und nationalen Politiken

Das Ziel-2-Programm des Landes Bremen ist seit seiner Generierung im Jahr 1989 eng mit dem Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm (WAP) verbunden. Das WAP sowie das Investitionssonderprogramm (ISP) des Landes Bremen sind die wichtigsten Instrumente der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik, wobei das WAP als programmatischer Rahmen für strukturpolitische Interventionen gilt. Das ISP ist eher als eine Gruppierung von verschiedenen Investitionsprojekten zu verstehen, die allesamt das Ziel verfolgen, die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes zu verbessern. Die inhaltliche und finanzielle Ver-

knüpfung des Ziel-2-Programms erfolgt vielmehr über das WAP. In Kapitel 3.3 sind die Ziele und die Unterprogramme des WAP bzw. die Bereiche des ISP dargelegt. Es zeigt sich, dass die Ziele des WAP mit den Wachstumszielen des Ziel-2-Programms kongruent sind. Auch die meisten Maßnahmen des Ziel-2-Programms korrespondieren mit den Unterprogrammen des WAP.

Die Kohärenz mit der deutschen Regionalpolitik ist ebenfalls gegeben, denn im Bereich der gewerblichen Förderung wird das Volumen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)“ aufgestockt.

8.2.2.2 Übereinstimmungen mit den Gemeinschaftspolitiken insbesondere in der Regional-, Beschäftigungs-, Gleichstellungs- und Umweltpolitik

8.2.2.2.1 Übereinstimmung mit den Leitlinien der Kommission

Die Leitlinien der Kommission für die Strukturfondsprogramme 2000-2006 orientieren sich an drei grundlegenden Prioritäten, die in den Programmplanungsdokumenten Berücksichtigung finden sollten:

- Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit als Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung,
- Die Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie durch die Umsetzung der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung,
- Die Entwicklung städtischer und ländlicher Gebiete als Beitrag zu einer ausgewogenen Raumentwicklung.

Die Prioritäten werden durch folgende Grundsätze ergänzt:

- Die Mitgliedstaaten sollten Anstrengungen zur Erhaltung der makroökonomischen Stabilität vorantreiben. Sie sind von wesentlicher Bedeutung für die Schaffung investitionsfreundlicher Bedingungen.

- Die regionalen Entwicklungsstrategien sind dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet. Darüber hinaus ist das Prinzip der Chancengleichheit von Männern und Frauen zu berücksichtigen.

Es wird herausgestellt, dass die Verbesserung der Infrastrukturen eine Voraussetzung für die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen ist. Dauerhafte Arbeitsplätze könnten zudem nur durch wettbewerbsfähige Unternehmen entstehen. Deshalb liege ein Schwerpunkt der Interventionen auf der direkten Förderung von produktiven Investitionen, insbesondere von KMU.

In den Leitlinien der Kommission wird der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten besondere Priorität eingeräumt. Als Bereiche werden genannt: Verkehr, Energie, Telekommunikation, Infrastruktur für eine hochwertige Umwelt sowie Forschung, technologische Entwicklung und Innovation.

Die Kohärenz der regionalen Entwicklungsstrategie wird im Kapitel 3.3 des EPPD im Einzelnen nachgewiesen. Aus Sicht des Gutachters kann wie folgt Stellung genommen werden:

- Die „Schaffung der Grundvoraussetzungen für wettbewerbsfähige Regionen“ wird einmal über die Maßnahme 2.1 zur Förderung der Informationsgesellschaft abgedeckt. Darüber hinaus spricht die Maßnahme 2.2 das technologische und innovatorische Umfeld an. Keine ausdrückliche Berücksichtigung in Form spezifischer Maßnahmen finden die Bereiche Verkehr sowie Wasser und Abfallwirtschaft, die bei einem guten Ausbaustand in Bremen keine entscheidende Relevanz für das Ziel-2-Programm besitzen.. Auch der Bereich Energie wird im EPPD nicht als eigene Maßnahmen thematisiert. Allerdings sind betriebliche Projekte zur Energieeffizienz über die Maßnahme 1.2 förderbar und auch in Maßnahme 3.1 sind grundsätzlich Vorhaben aus den oben genannten Bereichen möglich.
- Im Bereich „Wettbewerbsfähige Unternehmen als Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen“ wird analog zu den Leitlinien ein Großteil der dort angegebenen Intervention abgedeckt. Dies betrifft einmal die gewerbli-

che Förderung, die sich aber weiterhin auf die Gewährung von Zuschüssen konzentrieren wird.

Der Unterstützung bei der Gründung und Entwicklung von Unternehmen in Form von Dienstleistungen wird im Ziel-2-Programm ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt. Die betrifft die Begleitung ausgewählter Gründer. KMU-Beratungsangebote werden ausschließlich über Landesprogramme gewährt.

Demgegenüber werden aber die sogenannten Bereiche mit besonderem Potential in spezifischer Weise abgedeckt, denn für den Tourismus (2.3) und neue Dienstleistungen (2.4) wurden separate Maßnahmen generiert. Die Verbesserung der Umweltsituation wird über verschiedene Maßnahmen (1.2, 3.1 und 3.2) angesprochen.

- Im Rahmen des Teils „Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Eine Hauptpriorität der Gemeinschaft“ sind für das EPPD die sog. „Spezifischen Maßnahmen in den Ziel-2-Gebieten“ als Ergänzung zu Ziel-3 von Relevanz. Im bremischen Ziel-2-Programm sind keine ESF-Mittel enthalten. Neben der generellen Flankierung werden einzelne Maßnahmen (2.1, 4.1-4.4 und 5.1) jedoch programmübergreifend durch den ESF (Ziel 3) unterstützt.
- Der Entwicklung städtischer und ländlicher Gebiete wird im EPPD des Stadtstaates Bremen logischerweise nur in einer Richtung Rechnung getragen: Im Bereich der Stadtentwicklung ist der Schwerpunkt „Städtische Problemgebiete“ zu nennen. Hier geht es um die wirtschaftlichen Aspekte der Revitalisierung, die Verbesserung der städtischen Umwelt und die soziale Integration. Letztere soll zudem durch die bereits erwähnten ESF-Interventionen aus dem Ziel 3 ergänzt werden.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass das EPPD den größten Teil der in den Leitlinien beschriebenen Interventionsbereiche abdeckt und in einem diversifizierten Ansatz unterschiedliche Potentiale in den Ziel-2-Regionen anspricht. Im EPPD einer nur kleinen Fördergebietskulisse könnte eine weitere Streuung der Fördertatbestände kaum als zielführend bezeichnet werden.

8.2.2.2.2 Übereinstimmung mit der Beschäftigungs- und Gleichstellungspolitik

Wesentliche übergeordnete Politiken für die Bereiche Arbeitsmarkt, Qualifizierung und Chancengleichheit stellen die europäische Beschäftigungsstrategie sowie die jährlich fortgeschriebenen Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne (NAPs) dar. Im EPPD wird auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2000 hingewiesen. In Bremen sollen die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie im wesentlichen durch das regionale Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) und das Ziel-3-Programm unterstützt werden. Das Ziel-2-Programm soll demgegenüber für die investive Flankierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sorgen. Darüber hinaus unterstützt das Ziel-2-Programm die Europäische Beschäftigungsstrategie auch in weiteren Punkten: so wird z.B. die Entwicklung des Unternehmergeistes und die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen durch Maßnahmen im Bereich der Gründungstätigkeit (1.3) und der Modernisierung der Arbeitsorganisation (2.2) gefördert. Im EPPD werden die Zusammenhänge überzeugend dargestellt. Die Feststellung, dass das EPPD die europäische Beschäftigungspolitik und ihre regionale und nationale Umsetzung in besonderer Weise berücksichtigt, kann bestätigt werden.

Die Förderung der Chancengleichheit wurde im Kapitel „Ziele und Strategien“ des EPPD als besonderer Aspekt und Querschnittsziel herausgestellt. Im Programm sind einige Maßnahmen (Schwerpunkte 2 und 5) explizit dazu geeignet, das Ziel der Chancengleichheit zu unterstützen. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Förderung der Chancengleichheit im Sinne des „gender mainstreaming“ im bremischen Ziel-3-Programm. Im Ziel-2-Programm wird dies bei einigen Maßnahmen nur indirekt möglich sein und in einigen Fällen sind auch Interessenkonflikte mit anderen strukturpolitischen Zielen nicht auszuschließen. Dieser potentielle Zielkonflikt ist in strukturpolitischen Programmen kaum auszuräumen. Im EPPD finden sich allerdings keine Hinweise dahingehend, ob zum Beispiel über die Auswahlkriterien der Projekte Einfluß auf eine stärkere Beteiligung der Frauen an den Aktivitäten erreicht werden soll. Dies wäre eine

Möglichkeit, den Aspekt des „gender mainstreaming“ besser im Programm zu verankern und wird für das Dokument zur Programmerkämpfung empfohlen.

8.2.2.2.3 Übereinstimmung mit den umweltbezogenen Gemeinschaftspolitiken

Im EPPD wird ausgeführt, dass das Land Bremen die Rechtsvorschriften in der Umweltpolitik einhält. In Bezug auf die FFH-Richtlinie ist noch keine abschließende Anmeldung des Landes Bremen vorgenommen worden.

Im Ziel-2-Programm der Periode 2000-2006 sollen die Vorkehrungen zur Verbesserung der Umweltsituation intensiviert werden. Demnach soll jedes Projekt auf seine Umweltrelevanz hin geprüft werden. Aus Sicht des Gutachters wäre es wünschenswert, wenn im Dokument zur Programmerkämpfung durch entsprechende Auswahlkriterien dem Querschnittsziel der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung besser als bisher entsprochen werden könnte. Ziel sollte es sein, die Sensibilität für nachhaltige Entwicklung zu steigern, Transparenz für die ökologische Qualität der Fördermaßnahmen zu schaffen und eine systematischere Programmsteuerung zu ermöglichen.

8.2.2.2.4 Kontrolle staatlicher Beihilfen und Vergabe öffentlicher Aufträge

Auf die Zugrundelegung beihilferechtlicher Bestimmungen wird im EPPD in Kap. 3.3 eingegangen. Danach werden im Ziel-2-Programm die Beihilfekontrollbestimmungen eingehalten. Gleiches gelte für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Demnach scheint eine vorschriftsmäßige Anwendung sichergestellt.

8.2.2.3 Koordination mit anderen Strukturfonds

Im EPPD wird kurz auf den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie den Plan zur Umsetzung der Maßnahmen des FIAF eingegangen. Alle Pläne seien Gegenstand landesinterner Abstimmung, womit die wechselseitige Koordination der Interventionen gewährleistet sei. Dies ist aus Sicht des Gutachters – ebenso wie die bereits oben angesprochene Koordination mit dem Ziel 3 – plausibel.

8.3 Festlegung von Indikatoren und Quantifizierung der Ziele

8.3.1 Indikatoren für die Begleitung und Bewertung

Im Rahmen des Erstellungsprozesses des EPPD wurden mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung, die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve sowie zur Quantifizierung der Ziele des Programmplanungsdokuments erarbeitet. Die Vorschläge wurden vom Gutachter erstellt und im nachhinein vom Auftraggeber kommentiert.

Die Indikatoren für die Begleitung und Bewertung sollen die Umsetzung der Maßnahmen dokumentieren und dabei als Grundlage für die Evaluation dienen. Im Idealfall bilden die Indikatoren die Maßnahmeziele ab. Die Indikatoren bilden jedoch nicht in jedem Fall ein theoretisches Konzept, mit denen die Ziele der Maßnahmen geprüft werden können. Dazu wären zum Teil Untersuchungen im erheblichen Ausmaß notwendig. Bei der Auswahl und Festlegung der Indikatoren waren deshalb auch praktische Erwägungen maßgeblich. In Abstimmung mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen wurde deshalb ein Indikatorenset vorgeschlagen, für das ein vertretbares Verhältnis zwischen Nutzen und Auf-

wand besteht und nicht zu unnötigen Belastungen bei den Projektträgern im Rahmen ihrer Berichtspflicht führt.

Die Indikatoren werden ergänzt durch sogenannte Kontext- und Basisindikatoren, die ebenfalls in einem ersten Schritt vom Gutachter vorgeschlagen und in einem iterativen Verfahren mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen abgestimmt wurden. Dabei handelt es sich um regionalwirtschaftliche Indikatoren, die fortlaufend zu erheben sind, da die Ergebnisse der Fördermaßnahmen mit ihnen ins Verhältnis gesetzt werden müssen (z.B. unterstütztes Investitionsvolumen im Verhältnis zu den regionalen Bruttoanlageinvestitionen, Anzahl der Gründungen im Verhältnis zum gesamten regionalen Gründungsgeschehen). Nur so lässt sich annähernd feststellen, welchen Beitrag („Value added“) die verschiedenen Maßnahmen des EPPD zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Kenngrößen leisten. Die Erhebung der Basis- und Kontextindikatoren kann somit als eine Art „Regionen-Screening“ bezeichnet werden. Die Informationen stammen im wesentlichen aus der amtlichen Statistik. In einigen Fällen sind Sonderauswertungen notwendig. Das „Screening“ ist ein wichtiger Bestandteil der Programmumsetzung, denn in einer Förderperiode von immerhin 7 Jahren muss eine kontinuierliche Überprüfung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen, einerseits um eventuell gegenläufige Trends zu erfassen, die zu einer Anpassung des Programms führen sollten, andererseits, um die Effekte der Fördermaßnahmen im Rahmen einer späteren Evaluierung vor dem Hintergrund der regionalwirtschaftlichen Entwicklung messen zu können.

Ein dritte Gruppe von Indikatoren entspricht denen für die Festlegung der sog. Effizienzreserve. Auch in diesem Fall erfolgte ein Vorschlag seitens des Gutachters, der vom Auftraggeber ergänzt und später mit dem Gutachter abgestimmt wurde.

8.3.2 Quantifizierung der Ziele

Ein Teil der für die Begleitung festgelegten Indikatoren wurde auch für die Ex-ante-Quantifizierung von Zielen verwandt. Dabei sind 2 Ebenen zu unterscheiden:

- die Ebene des globalen Ziels, die dem Hauptziel des Programms entspricht, sowie
- die Ebene spezifischer Ziele, die den fünf identifizierten Zwischenzielen des EPPD entspricht.

Im bremischen EPPD-Programm finden sich auf einer 3. Ebene weitere Ziele, die spezifische Ziele genannt werden. Dies sind Maßnahmeziele, die im EPPD nicht quantifiziert werden müssen. Ihre Quantifizierung findet erst in der Ergänzung zur Programmplanung statt.³

Eine Quantifizierung auf Programmebene muss dabei konsequenterweise die mit dem Hauptziel intendierte verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und die zusätzliche Beschäftigung umschreiben.⁴

Im Hinblick auf die Quantifizierung der Zwischenziele wurden vom Evaluator und dem Senator für Wirtschaft und Häfen Indikatoren festgelegt, die allesamt auf Basis der Quantifizierung der Maßnahmeziele erarbeitet wurden. Die Maßnahmeziele „umschreiben“ dabei die strategischen Ziele des EPPD. So wird das Ziel „Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Erhöhung der privaten Investitionen“ über die Höhe der erwarteten Investitionen und die mit den Maßnahmen unterstützten Neuerrichtungen und Gründungen umschrieben. Darüber hinaus werden durch Projektförderungen innovative Umwelttechnologien

³ Nach Verständnis des Gutachters sind die spezifischen Ziele nicht die Maßnahmeziele, sondern die Ziele der Aktionsprioritäten, also die im bremischen Ziel-2-Programm so genannten Zwischenziele.

gien implementiert, was zur weiteren Diversifizierung der Wirtschaft beitragen soll. Auf eine weitere Operationalisierung dieses Ziels wurde verzichtet, da es auf Maßnahmeebene keine weiteren Indikatoren gibt, die vorab quantifizierbar sind, um das Zwischenziel zu beschreiben. So ist der naheliegende Indikator „Branchenstruktur“ *ex-ante* nicht operationalisierbar, da nicht bekannt ist, aus welchen Branchen die Investoren bzw. Gründer stammen werden. Dies ist erst im Nachhinein auswertbar und kann somit zur Überprüfung der Zielerreichung Verwendung finden.

Nach diesem Muster wurde auch bei den anderen Zwischenzielen verfahren. In einigen Fällen lässt sich nicht *ex-ante* abschätzen, welche Effekte die einzelnen, für die Zwischenziele relevanten Maßnahmen haben werden. In diesen Fällen wurde auf eine Quantifizierung verzichtet. Dies betrifft z.B. die technologieorientierten Gründungen aus der IuK-Wirtschaft, aber auch die Quantifizierung hinsichtlich der Zahl der zusätzlichen Übernachtungen, die mit den touristischen Aktivitäten des Programms ausgelöst werden sollen.

Der Beitrag des Ziel-2-Programms kann in einer Reihe von Fällen erst *ex-post* erhoben werden, nämlich - nimmt man wieder das Beispiel technologieorientierter Gründungen - indem über das Monitoring für alle relevanten Maßnahmen technologieorientierte Gründungen, einschließlich der aus der IuK-Wirtschaft erfasst werden. Diese können dann in ihrer Summe mit den gesamten technologieorientierten Gründungen im Fördergebiet verglichen werden. Anhand dieses Beispiels wird klar, dass sowohl die Erhebung von Basis- und Kontextindikatoren als auch die Erhebung von maßnahmespezifischen Indikatoren ineinanderwirken muss, um Umsetzungsfortschritt und Wirkungen des Programms beurteilen zu können.

Im folgenden Abschnitt werden die Auswirkungen des Programms auf das Hauptziel (Globalziel) sowie die spezifischen Ziele (Zwischenziele) gesondert betrachtet.

⁴ Vgl. dazu Kap. 8.2.1

8.4. Ex-ante Bewertung des Programms auf die sozioökonomische Lage

8.4.1 Ex-ante-Bewertung des Programms auf das Hauptziel

Eine Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen des Programms auf das Hauptziel „Nachhaltige Förderung der Wirtschaftskraft, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Beschäftigung in der Region“ muss sich konsequenterweise auf zwei Zielindikatoren konzentrieren: das mit dem Programm zu induzierende Wirtschaftswachstum und die zusätzlich zu schaffenden Arbeitsplätze.

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des EPPD können einigermaßen zuverlässig nur in einem makroökonomischen Modell abgebildet werden, welches für die Ziel-2- und Übergangsgebiete - wie generell auch bei anderen kleineren Programmen - für Bremen aber nicht vorliegt. Grundsätzlich sind im Rahmen derartiger Untersuchungen kurz- und langfristige Wirkungen zu unterscheiden. Die kurzfristigen Wirkungen sind nachfrageseitig bedingt und ergeben sich durch den finanziellen Förderimpuls. Dieser Effekt wird durch Multiplikator- und Akzeleratoreffekte verstärkt. Die kurzfristigen Wirkungen verschwinden allerdings nach Beendigung der Förderung.

Die langfristigen Wirkungen der Strukturfondsförderung sind demgegenüber angebotsseitig und beeinflussen das Produktionspotential wie folgt:

- eine Förderung der privaten Produktionstätigkeit führt zu einer Verbesserung der Produktionsstrukturen und der Produktivität. Durch die Förderung werden die privaten Kapitalnutzungskosten reduziert und damit die Investitionstätigkeit erhöht, was einmal zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führt, andererseits aber auch eine Reduzierung der Arbeitskraft beinhalten kann. Eine Ausdehnung der Beschäftigung wird nur dann erfolgen, wenn der Substitutionseffekt, der durch die Veränderung des Faktorpreisverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital zu Gunsten des Produktivkapitals ausgelöst wird, durch den Outputeffekt überkompensiert wird. Letzterer stellt

sich durch die Erhöhung der Nachfrage ein, die durch die Verbilligung des Kapitaleinsatzes (über die getätigten Investitionen) erzielt wird.

- Durch die Qualifizierung der Humanressourcen können ebenfalls Wachstumsimpulse ausgelöst werden, indem Qualifikationsengpässe abgebaut und somit die Produktivität der Arbeitskraft gesteigert wird.
- Analog verhält es sich mit den Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur: die Erhöhung des regionalen Produktionspotentials erfolgt zum einen über die Verbesserung der Standortbedingungen als Beitrag zur Ansiedlung neuer Unternehmen. Zum andern können über Infrastrukturinvestitionen direkt die Produktionskosten verringert werden (z.B. Transportkosten durch Maßnahmen in der Verbesserung der verkehrlichen Anbindung).
- Mit den angebotsseitigen Wirkungen sind darüber hinaus Externalitäten verbunden, deren Wirkungen über den direkten Einfluss der Förderung hinausgehen. Positive externe Effekte können z.B. auftreten, wenn Infrastrukturmaßnahmen zu einer Erhöhung des intraregionalen Wettbewerbs oder zu Unternehmenskooperationen führen und somit die überregionale Wettbewerbsposition gestärkt wird. Ein anderes Beispiel betrifft die Ansiedlung weltmarktorientierter Unternehmen, was zu einer stärkeren Offenheit der gesamten regionalen Wirtschaft führen kann.⁵

Die *kurzfristigen* Effekte der Strukturfondsförderung in Bremen lassen sich wie folgt errechnen: Gemäß Finanzplan werden durch das EPPD Investitionen in Höhe von 352 Mio. Euro unterstützt (ohne Technische Hilfe). Die Interventionen kann man grob in drei Kategorien unterteilen: private Investitionen, Infrastrukturinvestitionen und Investitionen zur Förderung der Humanressourcen.⁶ Der Förderimpuls von 352 Mio. Euro DM stellt die kurzfristig wirksam werdende Nachfrage dar. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil dieser Nachfrage außerhalb

⁵ Vgl.dazu Riedel, Jürgen/Scharr, Frank u.a. (1997), Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern – Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994-1996, Dresden, S. 408 (= ifo dresden studien 12)

⁶ Die Einteilung kann im Vorfeld nur grob erfolgen und wurde wie folgt vorgenommen: Im Schwerpunkt 1 wurde die Maßnahmen 1.1 den privaten Investitionen zugerechnet. Der Punkt 1.2 wurde zu jeweils einem Drittel allen drei Arten zugeordnet, Maßnahme 1.3 hälftig privaten Investitionen und Humanressourcen. In Schwerpunkt 2 erfolgt in 2.1 eine Drittelung, 2.2 hälftig Infrastruktur und Humanressourcen und 2.3 und 2.4 ausschließlich Infrastruktur. Schwerpunkte 3 und 4 sind Infrastruktur, in Schwerpunkt 5 gehört 5.1 je hälftig zu privaten Investitionen und Infrastruktur und 5.2 wurde gedrittelt.

der Region wirksam wird (z.B. Investitionsgüter), ein weiterer Teil der Investitionen wäre auch ohne Förderung getätigt worden. Dem stehen aber Multiplikator- und Akzeleratoreffekte gegenüber. Im folgenden wird davon ausgegangen, dass sich bei den privaten Investitionen der Verlust an Nachfrage- und Mitnahmeeffekten auf der einen und Multiplikator- und Akzeleratoreffekten auf der anderen Seite in etwa ausgleichen. Bei den Investitionen in die Infrastruktur und Humanressourcen wird demgegenüber unterstellt, dass die Nachfrage stärker lokal wirksam wird. Multiplikator- und Akzeleratoreffekte werden mit jeweils 1,2 angenommen. Auf Basis dieses Szenarios ergeben sich durch die Strukturfondsinvestitionen kurzfristige Effekte in Höhe von 392,7 Mio. Euro (Szenario 2) (vgl. Tab. 1). In einem pessimistischen (1) und optimistischen Szenario (3) können die Werte noch verändert werden: Unterstellt man erhöhte Mitnahmeeffekte und setzt den Multiplikator bei produktiven Investitionen auf 0,9 und auf 1,0 bei Infrastruktur- und Humankapitalinvestitionen, so erreicht man einen Wert von 337,2 Mio. Euro. In einem positiven Szenario werden Multiplikatoren von 1,2 (private Investitionen) und 1,4 (Infrastruktur/Humanressourcen) angenommen. Die Gesamtinvestitionen erreichen dann 463,1 Mio. Euro.⁷

Tabelle 1

Finanzvolumen der Strukturfonds und Ausgaben unter Berücksichtigung von Multiplikator- und Akzeleratoreffekten in jeweiligen Preisen, in Mio. Euro

	Finanzplan	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Private Investitionen	148,5	133,7	148,5	178,2
Infrastruktur	157,4	157,4	188,8	220,3
Humanressourcen	46,2	46,2	55,4	64,6
Gesamt	352,0	337,2	392,7	463,1
Förderimpuls/Jahr	50,3	48,2	56,1	66,2

Quelle: eigene Berechnungen

⁷ Berechnung in Anlehnung an Riedel, Jürgen/Scharr, Frank u.a. (1997).

Auf Basis der Szenarien betrifft der Förderimpuls für eine siebenjährige Laufzeit zwischen 48,2 Mio. Euro und 66,2 Mio. Euro jährlich. Der jährliche Förderimpuls variiert, je nachdem, wieviel Mittel für private Investitionsförderung veranschlagt werden, denn das unterstützte Investitionsvolumen schlägt bei einer - im Falle Bremens angenommenen - Subventionsquote von 14% entsprechend zu Buche. Bei einer höheren Quotierung des Förderbausteins 1.1 würde entsprechend auch ein höherer Förderimpuls zustande kommen. Diese Berechnungsweise führt bei Ländern wie Bremen, die ihre Prioritäten auf die Infrastruktur- und Humankapitalförderung hin orientieren, zwangsläufig zu niedrigeren Werten als bei anderen Ländern, die die private Investitionsförderung stärker gewichten und sollte entsprechend berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde verbietet sich ein Vergleich der Ziel-2-Förderregionen untereinander, so sie unterschiedliche Anteile an der Förderung privater gewerbliche Investitionen auf der einen sowie Infrastruktur- und Humankapitalinvestitionen auf der anderen Seite aufweisen. Die Europäische Kommission plädiert aus diesem Grund deshalb zukünftig auch dafür, nur die öffentlichen Mittel als Förderimpuls zu werten und die privaten Mittel nicht zu berücksichtigen.

Der Einfluss des Förderimpulses auf das regionale Bruttoinlandsprodukt lässt sich nunmehr wie folgt berechnen: Im Zeitraum 1991-98 lag das jährliche reale durchschnittliche Wachstum des bremischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei 0,6%. Unterstellt man diese Wachstumsrate des BIP bis zum Ende des Förderzeitraums, erhöht sich das BIP nach diesem Baseline-Szenario auf 38,556 Mrd. Euro im Jahr 2006. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei nicht um eine Prognose des BIP zum Jahr 2006 handelt, sondern nur um eine Trendfortschreibung. Das durch die Strukturfondsförderung jährliche induzierte Sozialprodukt ergibt sich, indem man den jährlichen Förderimpuls hinzuaddiert. Der jährliche Förderimpuls des hier angenommenen mittleren Szenarios 2 beträgt 56,1 Mio. Euro bzw. 109,7 Mio. DM in laufenden Preisen sowie in Preisen von 1991 48,8 Mio. Euro bzw. 95,5 Mio. DM. Danach erhöht sich das BIP der Förderregion Bremen von 36,975 Mrd. DM im Jahr 1999 auf 38,652 Mrd. DM im Jahr 2006 (Preise von 1991). Im Jahr 2000 liegt der Anteil des über das EPPD

induzierten BIP am gesamten BIP bei 0,256% und sinkt auf 0,247% im Jahr 2006. Die Abnahme des Anteils erfolgt aufgrund des autonomen Wachstums des BIP, das nicht von der Strukturfondsförderung abhängig ist.

Tabelle 2

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Bremen für den Zeitraum 2000 – 2006 mit und ohne Strukturfonds, in Mio. DM und Preisen von 1991

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BIP ohne Ziel-2	37197,4	37420,6	37645,1	37871,0	38098,2	38326,8	38556,7
Impuls Szenario 2	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5
BIP mit Ziel-2	37292,9	37516,1	37740,6	37966,5	38193,7	38422,3	38652,2
Anteil am BIP	0,256%	0,255%	0,253%	0,252%	0,250%	0,249%	0,247%

Quelle: eigene Berechnungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Ziel-2-Programm in seinen nachfrageseitigen Wirkungen einen relativ geringen Einfluß auf die Entwicklung des Sozialprodukts des Landes Bremen hat. Ein Abbau regionaler Disparitäten zur übrigen Bundesrepublik ist mit der Strukturfondsförderung nicht möglich, denn dazu sind die Investitionen zu gering. Dies lässt sich auch an den Bruttoanlageinvestitionen der Jahre 1990-96 im Land Bremen verdeutlichen, die insgesamt 34,217 Mrd. DM in Preisen von 1991 betragen. Die auf Basis des Szenarios 2 veranschlagten Gesamtinvestitionen der Förderperiode 2000-2006 betragen 668,5 Mio. DM (Preise von 1991). Dies sind gerade einmal 1,95% der 1990-96 in einer ebenfalls siebenjährigen Periode in Bremen getätigten Bruttoanlageinvestitionen. Die Einschätzung der nur begrenzten Auswirkungen der Strukturfondsförderung auf das regionale Sozialprodukt trifft grundsätzlich auch auf Ziel-2-Programme in anderen Ländern zu. In jedem Fall zeigen die Berechnungen, dass sich ohne die Förderung die Disparitäten noch weiter verschärfen würden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Wirkungen auf makroökonomischer Ebene noch nichts aussagen über die Wirkungen auf der mesoökono-

mischen oder Mikro-Ebene (z.B. Bedeutung der Strukturfondsförderung für die Bereitstellung von Gewerbeflächen, konkrete Effekte eines mit Ziel-2-Mitteln aufgebauten Technologietransferzentrums).

Neben dem Beitrag zum Wirtschaftswachstum sind die Beschäftigungswirkungen des Ziel-2-Programms von besonderem Interesse. Zur Abschätzung des Beschäftigungseffektes der zusätzlichen Nachfrage muss das Verhältnis zwischen Beschäftigungsentwicklung und dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts für Bremen bekannt sein. Eine derartige Relation, wie sie z.B. für das Land Nordrhein-Westfalen kalibriert wurde, liegt für Bremen jedoch nicht vor.

Eine alternative Berechnung zur Abschätzung der kurzfristigen Effekte auf die Beschäftigung lässt sich durchführen, indem man das durch die Förderung induzierte Wachstum des BIP um 95,5 Mio. DM jährlich durch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (Produktivität) dividiert. Im Jahr 2000 beträgt diese hochgerechnet 110.755 DM (Preise von 1991), wobei eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1,8% unterstellt wurde (analog zum Wachstum der Periode 1991-98). Daraus erfolgt ein kurzfristiger Beschäftigungseffekt von 862 Arbeitsplätzen pro Jahr. Bei einem Förderimpuls von konstant 95,5 Mio. DM/Jahr geht der Wert bis 2006 bei steigender Arbeitsproduktivität auf 775 Arbeitsplätze zurück. Die Arbeitsplätze dürfen auch nicht addiert werden, sie sind quasi als Personen-Jahre zu verstehen. Auch sollten sie als absolute Obergrenze angesehen werden, denn es ist davon auszugehen, dass ein Teil des zusätzlichen BIP von bereits beschäftigten Personen erstellt wird.

Bei der Berechnung der *langfristigen* Wirkungen der Strukturfondsförderung treten zusätzliche Unsicherheiten auf, so dass nur von groben Schätzungen ausgegangen werden sollte. Modellgestützte Analysen zur Strukturfondsförderung in den Kohäsionsländern haben gezeigt, dass ca. 15-20% der kumulierten kurzfristigen Wirkungen nach Ablauf der Förderphase langfristig verbleiben.⁸ Bei einem Förderimpuls von ca. 392,7 Mio. Euro (mittleres Szenario, lf. Preise) sind dies zwischen 58,9 Mio. und 78,5 Mio. Euro.

⁸ Vgl. dazu Bradley, J./Gerald, J. Fitz J./Kearney, I (Hg.) (1992), The role of the Structural Funds: Analysis of the consequences for Ireland in the context of 1992, Policy research series

8.4.2 Auswirkungen des Programms auf Zwischenziele

8.4.2.1 Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit

Die Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch die Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit ist eines der zentralen Ziele des bremischen Ziel-2-Programms. Dabei geht der strategische Ansatz des Programms davon aus, zunächst die infrastrukturellen Rahmenbedingungen zu verbessern und darauf aufbauend Investitionen zu akquirieren, Gründungen zu stimulieren bzw. bereits ansässigen Unternehmen Produktionserweiterungen zu ermöglichen. Die direkte Gewährung von Zuschüssen spielt nur eine untergeordnete Rolle im EPPD. Bei einem Fördervolumen von 16,978 Mio. Euro kann unterstellt werden, dass damit ca. 120 Mio. Euro (ca. 235 Mio. DM) an Investitionen unterstützt werden. Ohne genaue Kenntnisse der Struktur der Förderanträge kann weiter davon ausgegangen werden, dass in anderen Maßnahmen (1.2, 1.3 und 5.1) weitere 28,5 Mio. Euro an privaten Investitionen unterstützt werden, so dass am Ende private gewerbliche Investitionen von 148,5 Mio. DM zustande kommen. In der Vergangenheit umfasste die Förderung aus den zugrundeliegenden Programmen ein relativ breites Branchenspektrum aus dem Verarbeitenden Gewerbe sowie bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen, so dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln signifikante Beiträge zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur erreicht werden konnten.⁹ Es ist davon auszugehen, dass dies auch in der kommenden Förderperiode der Fall sein wird.

Die weitere Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur wird zudem durch die Unterstützung innovativer Unternehmensgründungen ermöglicht, die in der Regel aus technologieorientierten Branchen stammen werden. Hier sind immerhin weitere 70 Neugründungen prognostiziert worden.

No. 13, Dublin sowie Bradley, J. Herce, J.-A., Modesto, L. Modelling in the European Periphery: the HERMIN project, in: Economic Modelling, Vol 12, Nr. 3

⁹ Vgl. dazu BAW – Institut für Wirtschaftsforschung (1999), S. 66 und 79

Ein weitere, im Rahmen des Schwerpunktes 1 geplante Maßnahme zielt auf die Förderung anwendungsorientierter Umwelttechniken ab. Die Projektförderung war in der Vergangenheit dazu geeignet, den vornehmlich kleinen und mittleren Unternehmen durch zusätzliches Know-how zu einer Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition zu verhelfen. Dies hat die Produktpaletten auf betrieblicher Ebene diversifiziert, zu Erweiterungen der Geschäftsfelder geführt und durch die Stärkung der Unternehmen insgesamt zur Unterstützung klein- und mittelständischer Unternehmensstrukturen in Bremen beigetragen. In der kommenden Programmierungsphase sollen mit den Fördermitteln 100 kleine und mittlere Unternehmen bei der Anwendung innovativer Umwelttechnologien unterstützt werden.

8.4.2.2 Stärkung des Dienstleistungssektors in ausgewählten Bereichen mit besonders hohen Potentialen

Die Stärkung des Dienstleistungssektors hängt eng mit dem Zwischenziel der Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen zusammen. Es wurde bereits festgestellt, dass die strategische Orientierung in einem gesonderten Schwerpunkt sinnvoll erscheint, um spezifische Potentiale des Dienstleistungssektors zu aktivieren. So sollen Zukunftschancen gewahrt und neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Eine zentrale Querschnittstechnologie ist dabei die Informations- und Kommunikationswirtschaft mit für Bremen besonderen Potentialen in den Bereichen Logistik, Handel, Luft- und Raumfahrt und Medien/Freizeit. Weitere Ansatzpunkte zur Stärkung des Dienstleistungssektors werden in technologieorientierten Einrichtungen und Technologietransfermaßnahmen sowie im Fremdenverkehr und in spezifischen Angeboten wie z.B. der Designförderung gesehen. Der Schwerpunkt 2 umfasst somit ein insgesamt sehr differenziertes Bündel an Maßnahmen mit darunter liegenden, sehr unterschiedlichen potentiellen Projekten. Eine Quantifizierung der Ziele und somit der voraussichtlichen Auswirkungen ist aufgrund der unterschiedlichen Förderatbestände vorab nur eingeschränkt zu leisten.¹⁰ Dies betrifft z.B. die Projekte im Bereich der IuK-Wirtschaft. Ziel ist es hier, die Entwicklung der regionalen

Informationsgesellschaft durch Infrastrukturmaßnahmen so anzuregen, dass das Wachstum von Unternehmensneugründungen im Bundestrend liegt. Es kann erwartet werden, dass die technologieorientierten Projekte dazu beitragen, dass in neu zu errichtenden Technologie- und Wissenschaftsparks ca. 120 Unternehmen mit ca. 2.000 Arbeitsplätzen geschaffen werden. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um erster Linie um Unternehmen aus dem technologieorientierten Dienstleistungsgewerbe handelt, so dass mit Hilfe der aufgebauten Infrastrukturen signifikante Schritte zur Erhöhung des Anteils dieses in Bremen noch unterdurchschnittlich vertretenen Wirtschaftsbereichs erreicht werden können. Des Weiteren werden die vorgesehenen Projekte im Tourismus zu einer Erhöhung des Besucheraufkommens führen können und somit zur Stärkung der bremischen Wirtschaftskraft beitragen. Von Seiten des Landes Bremen wird davon ausgegangen, dass die infrastrukturellen Projekte des Programms zur Schaffung von bis zu 6.800 neuen Arbeitsplätzen im Bereich tourismusnaher Dienstleistungen durch Entwicklung des Städtetourismus in Bremen und Bremerhaven beitragen.

8.4.2.3 Förderung des Umweltschutzes und des Aspektes der Nachhaltigkeit

Die Stärkung der nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung ist wie das der Chancengleichheit ein Querschnittsziel. Allerdings ist dem Bereich Umwelt im EPPD auch ein eigener Schwerpunkt zugeordnet.

In der Strukturfondsgrundverordnung und in den Arbeitspapieren der Kommission wird der Vereinbarkeit von Strukturfondsprogrammen mit Umweltzielen und der Umweltpolitik der Europäischen Union besonderes Gewicht eingeräumt. Dementsprechend sollen diese Aspekte auch in der Ex-ante-Bewertung des bremischen EPPD gewürdigt werden.

¹⁰ Vgl. dazu Ausführungen in Kap. 8.3.2

Dabei sollte festgestellt werden

- (1) welche Prioritäten und Ziele mit den identifizierten Potentialen und Risiken vereinbar sind. Es ist zu prüfen, inwieweit das Programm darauf angelegt ist, für die Regionalentwicklung wichtige
- (2) Umweltprobleme anzugehen und Aktivitäten mit effizienterer und weniger intensiver Ressourcennutzung zu fördern.
- (3) Die Bewertung muss zudem auf die wahrscheinlichen positiven und negativen direkten Auswirkungen auf die Umwelt eingehen wie auch auf die indirekten Auswirkungen, die sich aus der Zunahme der Wirtschaftstätigkeit ergeben können.¹¹
- (4) Ein vierter Punkt betrifft die Überprüfung der Übereinstimmung mit einschlägigen Umweltpolitiken und –vorschriften. Dies erfolgte bereits in Kap. 2.3.2.

Nachstehend werden die drei verbleibenden Aspekte für das bremische Ziel-2-Programm bewertet:

- (1) Vereinbarkeit der Prioritäten und Ziele mit den Potenzialen und Risiken

Im Rahmen der spezifischen Zielsetzungen zur Stärkung der Nachhaltigkeit werden im EPPD die folgenden Maßnahmen formuliert:

- Förderung der anwendungsnahen Umwelttechniken
- Infrastrukturprojekte im Umweltbereich
- Wiederherrichtung von brachliegenden Flächen

¹¹ Europäische Kommission, Generaldirektion XVI Regionalpolitik und Kohäsion (1999) Arbeitspapier 2, Anhang III, S. 33

Ein konsistent aufgebautes EPPD sollte eine enge Beziehung zwischen den Potenzialen und / oder Risiken der Programmregionen und den vorgeschlagenen Maßnahmen aufweisen. In der SWOT-Analyse konnte gezeigt werden, dass es in Bremen bereits Kompetenzen im Bereich der Umwelttechniken gibt, die weiter ausgebaut werden können, um somit das Land Bremen weiter im Bereich der Umwelttechnologie zu profilieren. Auf der anderen Seite mußte aber auch festgestellt werden, dass die Umweltschutzinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe zwar eine positive Tendenz aufweisen, insgesamt noch relativ niedrig liegen. Eine Maßnahme zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken kann deshalb als eine zielgerichtete Antwort auf die identifizierten Stärken und Schwächen gesehen werden. Die Maßnahme 3.1 zielt mit ihrer Orientierung auf Infrastrukturen in die gleiche Richtung, denn diese sollen insbesondere KMU über geeignete Beratungs- und Kooperationsprojekte Möglichkeiten eröffnen, stärker nach ökologischen Kriterien zu wirtschaften.

Brachliegende Flächen sind ein typisches Problem altindustriell geprägter Regionen. In der SWOT-Analyse wurde die Revitalisierung der Standorte als Chance genannt, um einerseits die negativen Auswirkungen auf die Umweltsituation zu beseitigen und andererseits zu einem regional sparsamen Flächenverbrauch beizutragen. Letzteres ist insbesondere für Stadtstaaten mit eingeschränkten Flächenpotentialen eine unabdingbare Notwendigkeit. Die Umnutzung innerstädtischer Brachen – z.B. in Hafenvierteln – kann zudem insgesamt zur Attraktivitätserhöhung als Lebens- Wohn-, Arbeitsstandort beitragen.

Es kann resümiert werden, dass die geplanten Maßnahmen gut an die Potenziale und möglichen Risiken der Umweltsituation im bremischen Ziel-2-Gebiet anschließen und somit einen Beitrag zur Stärkung der Nachhaltigkeit leisten.

- (2) Konsistenz mit Umweltproblemen und Nutzung weniger intensiver Ressourcen

Ein EPPD muss sich hinsichtlich der Umwelt zudem auf die folgenden Punkte konzentrieren:

- a) eine problemorientierte Vorgehensweise
- b) Förderung der Öko-Effizienz (eco-efficiency), d.h. effizienter und weniger intensive Ressourcennutzung

Zu a: Im EPPD werden folgende Schwächen genannt:

- hoher Bedarf an Flächenumstrukturierung
- teilweise belastete Altstandorte
- Nachholbedarf im vorsorgenden Umweltschutz

Im EPPD werden die identifizierten wesentlichen Umweltprobleme Bremens in Angriff genommen: Dies betrifft zuallererst die Revitalisierung von zum Teil kontaminierten Altstandorten, was gleichzeitig zu dem bereits angesprochenen Effekt der Vermeidung von Freiflächenbebauungen führt. Darüber hinaus werden von den regionalen Unternehmen Möglichkeiten des vorsorgenden Umweltschutzes noch nicht genug als Möglichkeit erkannt, einerseits umweltverträglich zu wirtschaften, Kosten einzusparen und zudem mit der Entwicklung von Umwelttechnologien neue Märkte zu besetzen bzw. die Wettbewerbsposition zu konsolidieren oder auszubauen.

Zu b) Die Öko-Effizienz¹² geht von dem Gedanken aus, mehr Wohlstand bei geringerer Beanspruchung der Natur zu erreichen. Das Programm räumt der Steigerung der Öko-Effizienz angemessene Priorität ein. Dies betrifft zunächst den Schwerpunkt 3 und die Maßnahme 1.2. Ziel der Maßnahmen ist es, wirtschaftliches Wachstum und die Verringerung der Umweltbelastung miteinander zu verbinden. Dazu soll auch die Maßnahme 1.1. beitragen, die für umweltfreundliche Investitionen eine erhöhte Förderung ermöglicht. Darüber hinaus ist

¹² „Öko-Effizienz ist die Lieferung konkurrierend ausgepreister Güter und Dienstleistungen, die den menschlichen Bedürfnissen gerecht werden und die Lebensqualität steigern sowie gleichzeitig in zunehmendem Maße die Umweltbelastung und Ressourcenbeanspruchung im gesamten Lebenszyklus auf ein Niveau reduzieren, das der geschätzten Belastbarkeit der Erde entspricht.“ Business Council for Sustainable Development (Wirtschaftsrat für nachhaltige Entwicklung) (1993): erster Antwerpener Workshop zur Öko-Effizienz, November 1993, BCSD, Genf.

die Maßnahme 5.2. zu nennen, in der experimentelle und innovative Projekte im Umweltschutz förderfähig sind.

Die weitere wirtschaftliche Entwicklung birgt auf der anderen Seite jedoch auch gewisse Belastungsrisiken für die Umwelt in sich, die hier nicht verschwiegen werden sollen und auf die im nachstehenden Abschnitt weiter eingegangen wird.

(3) Direkte und indirekte Auswirkungen auf die Umwelt

In der nachfolgenden Übersicht werden die zu erwartenden direkten und indirekten Auswirkungen des Programms auf die Umwelt skizziert. Die direkten Auswirkungen beinhalten die Aktivitäten und deren konkreten Output, die mit der Durchführung des Projekts in Zusammenhang stehen (z.B. Anlage oder Erhaltung von Grünflächen). Bei den indirekten Auswirkungen handelt es sich um die Folgen der wirtschaftlichen Aktivitäten und die infolge der Maßnahme möglicherweise geschaffenen Arbeitsplätze. Bei der Prüfung handelt es sich um eine grobe Vorab-Bewertung. Die konkreten Effekte auf die Umwelt müssten in einem Umweltmonitoring überprüft werden. Dazu gehört auch die Bestimmung von Auswahlkriterien, die Umweltaspekte einschließen.

Tabelle 3: Schwerpunkte und Maßnahmen im EPPD und Auswirkungen auf die Umwelt (direkt und indirekt)

		Direkt	Indirekt
Schwerpunkt 1	Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch Erhöhung der privaten Investitionen		
Maßnahme 1.1	Finanzierungshilfen für Klein- und Mittelunternehmen	0	-
Maßnahme 1.2	Förderung der anwendungsnahen Umwelttechniken	+	+
Maßnahme 1.3	Innovative Unternehmensgründungen	0	0
Schwerpunkt 2	Stärkung des Dienstleistungssektors		
Maßnahme 2.1	Förderung der Informationsgesellschaft	0	0
Maßnahme 2.2	Technologieorientierte Einrichtungen und Technologietransfer	0	0
Maßnahme 2.3	Förderung des Fremdenverkehrs	-/0	-
Maßnahme 2.4	Förderung neuer Dienstleistungen	0	0
Schwerpunkt 3	Verbesserung des Schutzes der Umwelt/Wiederherrichtung von Flächen		
Maßnahme 3.1	Infrastrukturen im Umweltbereich	0/+	+
Maßnahme 3.2	Wiederherrichtung von brachliegenden Flächen	+	-/+
Schwerpunkt 4	Städtische Problemgebiete		
Maßnahme 4.1	Belebung wirtschaftlicher Aktivitäten	0/+	0
Maßnahme 4.2	Neue Gewerbe und Dienstleistungen im Ortsteil	0/+	0
Maßnahme 4.3	Quartiersentwicklung	0/+	+
Maßnahme 4.4	Belebung zentraler Plätze	0/+	0
Schwerpunkt 5	Schwerpunkt 5		
Maßnahme 5.1	Programmübergreifende Kohärenzprojekte	0	-
Maßnahme 5.2	Pilotprojekte und Studien	0	0/+

Legende: - negativ 0 neutral + positiv ? unbekannt

Zu den einzelnen Schwerpunkten lassen sich die folgenden Aussagen machen:

- Im Schwerpunkt 1 können zusätzliche Umweltbelastungen beim produzierenden Gewerbe unterstellt werden. Andererseits können sich mit der Erneuerung des Kapitalstocks aufgrund der Förderung einzelbetrieblicher Investitionen auch Entlastungswirkungen für die Umwelt ergeben. Dienstleistungsaktivitäten, und dazu gehören vornehmlich technologieorientierte Unternehmensgründungen, werden eine weniger starke Auswirkung auf die Umwelt haben. Die Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken ist uneingeschränkt positiv zu bewerten.

- Im Schwerpunkt 2 dürften die meisten Projekte sowohl hinsichtlich der direkten Wirkungen auf die Umwelt neutral bis positiv einzustufen sein. Der Tourismus induziert über erhöhtes Verkehrsaufkommen zusätzliche Umweltbelastungen, solange dazu nicht explizit umweltverträgliche Verkehrskonzepte aufgelegt werden.

- Die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind insgesamt positiv zu bewerten. Infrastrukturmaßnahmen (3.1) stehen als Impulsgeber konkreter Umweltschutzprojekte insbesondere für indirekte Wirkungen auf eine nachhaltige urbane und wirtschaftliche Standortentwicklung. Mit der Maßnahme 3.2 sollen ca. 380 ha an Flächen für gewerbliche, Dienstleistungs- und Freizeitaktivitäten revitalisiert werden. Damit kann ein wesentlicher Teil der jährlich anfallenden Nachfrage nach Produktionsflächen für Unternehmen gedeckt werden. Die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben auf revitalisierten Standorten kann jedoch auch negative Implikationen haben (zusätzliche Verkehre, Typ der angesiedelten Unternehmen), so dass eine uneingeschränkt positive Bewertung vorab nicht möglich ist.

- Im Schwerpunkt 4 konzentrieren sich die Maßnahmen auf lokale Projekte mit hohen Anteilen von Flächenrevitalisierungen. Die neu geschaffenen Angebote werden zudem zu einer Verkehrsreduzierung beitragen, da Dienstleistungen bzw. Arbeit nicht mehr in anderen Stadtteilen nachgefragt bzw. nachgegangen werden muß. Partielle negative Auswirkungen sind jedoch nicht auszuschließen, so dass sich insgesamt eher neutrale Bewertungen ergeben.

- Die Maßnahmen im Schwerpunkt 5 sind unterschiedlich zu bewerten. Negative Auswirkungen könnten bei touristischen Projekten hervortreten, bei Studien und Pilotprojekten im Umweltbereich sind uneingeschränkt positive Effekte zu unterstellen.

Es lässt sich resümieren, dass sich das EPPD im Bereich der direkten Auswirkungen auf die Umwelt neutral bis positiv verhält. Bei den indirekten Auswirkungen zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Eine Ausnahme sind die touristischen Projekte sowie die gewerblichen Investitionen. Potentiell negative Auswirkungen hängen vor allem vom Typ der Projekte ab, die in diesem Rahmen realisiert werden. Bei der Durchführung des Programms muss daher der Nachhaltigkeitsaspekt einem intensiven Monitoring unterzogen werden. Außerdem sollten entsprechende Auswahlkriterien generiert werden.

8.4.2.4 Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ausgewählter städtischer Problemgebiete

Ein typisches Problem altindustriell geprägter Regionen ist neben dem Freiwerden von Produktionsflächen und den damit anfallenden Industriebrachen auch im Niedergang einzelner städtischer Quartiere zu sehen. In Bremen wurden im Rahmen der sozioökonomischen Analyse entsprechende Stadtteile identifiziert, in denen ausgewählte Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation durchgeführt werden sollen. Im Rahmen der geplanten Aktivitäten sollen ca. 44.000 qm Brachfläche revitalisiert werden und damit ca. 37.000 qm für gewerbliche Dienstleistungs- und Einzelhandelsaktivitäten neu geschaffen werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit diesen Aktivitäten Impulse gesetzt werden, die einen signifikanten Beitrag zur Attraktivitätserhöhung der ausgewählten Stadtteile leisten. Dies betrifft u.a. die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungsgewerbe, die Steigerung, aber auch Umlenkung der Kaufkraft sowie die Verbesserung des Wohnumfeldes, was letztlich auch zum Abbau sozialer Spannungen führen dürfte. Eine besonders wichtige Größe sind die ergänzend über das Ziel-3-durchzuführenden Maßnahmen und Projekte zur Förderung der Humanressourcen. Die diesbezüglichen Auswirkungen und ihre Rückwirkungen auf die spezifischen Ziel-2-geförderten Maßnahmen lassen sich aber nicht ex-ante abschätzen.

8.4.2.5 Förderung neuer Ansätze der Wirtschaftsstrukturpolitik

Die Auswirkungen der Förderung neuer Ansätze in der Wirtschaftsstrukturpolitik sind vorab kaum auf Schwerpunktebene abzuschätzen. Im Rahmen der Maßnahme 5.1 sind sehr unterschiedliche Projekte möglich, bei geplanten touristischen Vorhaben fehlen gesicherte Kenntnisse der zu erwartenden Effekte. In diesem Fall ist wiederum auf ein entsprechendes Monitoring zu verweisen, welches die Voraussetzungen dazu schafft, die Wirkungen ex-post zu erfassen. Darüber hinaus sind auch in diesem Schwerpunkt flankierende Förderungen über das Ziel 3 von besonderer Bedeutung. Die Auswirkungen sollten deshalb analog zum Schwerpunkt 4 im Zusammenhang bewertet werden.

8.4.2.6 Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen¹³

Bei der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Rahmen des bremischen Ziel-2-Programms handelt es sich einerseits um ein Querschnittsziel. Im Rahmen des gender-mainstreaming-Ansatzes sollen Frauen dabei über alle Maßnahmen stärker als bisher erreicht werden. Auf eine Quantifizierung dieses Ziels wurde jedoch verzichtet. In einigen Maßnahmen sind jedoch besondere Möglichkeiten der Förderung von Frauen vorhanden. Dies betrifft die gewerbliche Förderung, in der Boni für die Einrichtung von Frauenarbeitsplätzen gewährt werden. In der Maßnahme 5.2 sind darüber hinaus Pilotprojekte zur Chancengleichheit möglich. Insgesamt dürfte die starke Orientierung des EPPD auf den Dienstleistungssektor dazu führen, dass letztlich im überdurchschnittlichen Maße Frauenarbeitsplätze geschaffen werden. So wird angestrebt, dass 40% der geplanten innovativen Existenzgründungen von Frauen realisiert werden. Analog zu den anderen ex-ante nicht quantifizierbaren Maßnahmen muss auch im Bereich des gender-mainstreaming über alle Projekte geprüft werden, inwieweit Frauen erreicht werden. Gegebenenfalls sind

¹³ Vgl. dazu auch Kap. 8.2.2.2

bei den Auswahlkriterien Beeinflussungen zur Erhöhung der Integration von Frauen in das Erwerbsleben möglich.

8.5 Vertretbarkeit des Policy Mix und der Mittelausstattung

In diesem Kapitel soll abschließend geprüft werden, ob das EPPD des Landes Bremen auf einer den Problemlagen und Chancen vertretbaren Entwicklungsstrategie beruht und ob die Allokation der Mittel angemessen ist.

Eine ex-ante-Bewertung der erwarteten Wirkung zeigt, dass mit dem EPPD signifikante Beiträge zur Erreichung des Hauptziels der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze möglich sind. Das EPPD wird dabei aber letztlich allein keinen durchgreifenden Beitrag zum Abbau regionaler Disparitäten liefern können, da dazu das zur Verfügung stehende Programmvolumen zu gering ist. Ohne das Programm würden sich die Disparitäten zum Rest der Bundesrepublik aber vergrößern. Dies gilt insbesondere für die Seestadt Bremerhaven.

In Kap. 8.2 wurde bereits festgestellt, dass die Schwerpunkte und Maßnahmen konsequent an den Problemlagen und Chancen der Ziel-2-Region anknüpfen. Der „Policy Mix“ kann deshalb als angemessen beurteilt werden. Das EPPD greift dabei konzeptionell auf bewährte landespolitische Förderstränge zurück (Technologie-, und Innovationsförderung, gewerbliche Förderung, Flächenrecycling). In anderen Fällen werden neue Initiativen generiert: dies betrifft zunächst die Förderung der Informationsgesellschaft, die Förderung von innovativen Existenzgründungen sowie die Einbeziehung der Unterstützung städtischer Problemgebiete in die Förderung. Letztlich sollen in einer experimentellen Maßnahme Pilotprojekte aus den Bereichen Umwelt, Kultur und Chancengleichheit gefördert werden.

Die Allokation der Mittel im Hinblick auf die wichtigsten Interventionsbereiche stellt sich wie folgt dar:

- Das Ziel-2-Programm legt ein besonderes Gewicht auf die Verbesserung der regionalen Innovationsfähigkeit. Die Maßnahmen zur Unterstützung der Informationsgesellschaft sowie technologieorientierter Einrichtungen und des Technologietransfers absorbieren 37,93 Mio. Euro (ohne Maßnahme 1.2), dies sind ein Drittel aller EFRE-Mittel. Damit liegt der Anteil höher als in dem Gutachter bekannten anderen Ziel-2-Programmen. Diese Fokussierung ist ausdrücklich zu begrüßen. Gegenüber der Periode 1997-99 (Anteil 5,4 % im ursprünglichen Programmansatz) ist dies eine signifikante Steigerung. Sie wird einerseits den neuen Herausforderungen der Informationsgesellschaft gerecht, andererseits der unbefriedigenden Entwicklung in Bremen im Bereich von Forschung und Entwicklung mit Rückgängen in den FuE-Aufwendungen sowie beim FuE-Personal.
- Der Umweltschutz nimmt im Ziel-2-Programm mit 28,116 Mio. Euro bzw. 24,9% der EFRE-Mittel ebenfalls einen beachtlichen Stellenwert ein. (Maßnahmen 1.2, 3.1 und 3.2). Allerdings muß berücksichtigt werden, dass die Wiederherrichtung von brachliegenden Flächen in erster Linie der Schaffung von Gewerbeflächen dient. Umweltschutz ist hier kein vorrangiges Ziel. Ohne die Flächenwiederherrichtung reduziert sich die Summe auf 6,1%. Gleichwohl trägt der sparsame Umgang mit Flächen insbesondere in einem Flächenstaat mit einer naturgegebenen Flächenknappheit zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise bei und sollte entsprechend gewürdigt werden. Die Entwicklung von qualitativ hochwertigen Gewerbe- und Dienstleistungsflächen ist zudem eine gleichermaßen notwendige wie – im Falle der Revitalisierungen – kostspielige Maßnahme, so dass der Mittelansatz von 21,22 Mio. Euro auch ohne der direkten Berücksichtigung umweltfördernder Effekte als gerechtfertigt anzusehen ist. Der Anteil von 18,8% an den EFRE-Mitteln entspricht in etwa dem der Vorperiode.
- Die klassische Investitionsförderung nimmt mit 8,488 Mio. Euro und 7,5% der EFRE-Mittel nur einen vergleichsweise kleinen Anteil ein. Die anteilmäßige Budgetierung wurde gegenüber der Vorperiode (19,2%) erheblich zurückgenommen.
- Demgegenüber absorbiert die Unterstützung des Dienstleistungssektors (Maßnahmen 2.3 und 2.4) mit 19,93 Mio. Euro rund 17,6% der Mittel. Da

auch in den Maßnahmen 1.1 und 2.1 explizit Dienstleistungen unterstützt werden und auch in der Maßnahme 5.1 mit geplanten touristischen Projekten Dienstleistungen gefördert werden, dürften insgesamt rund 25% der EFRE-Mittel direkt dem Dienstleistungssektor zu Gute kommen. Auch diese Mittelorientierung erscheint vor dem Hintergrund der in der sozioökonomischen Analyse festgestellten Dienstleistungsschwäche Bremens als adäquat.

- Mit 8,488 Mio. Euro und 7,5%-Anteil an den EFRE-Mitteln nehmen die städtischen Problemgebiete einen ebenfalls nur kleinen Anteil ein. Dies erscheint gerechtfertigt, denn das Hauptaugenmerk des Programms sollte zweifellos auf der Verbesserung der überregionalen Wettbewerbsposition liegen. Das Volumen der Achse entspricht dem aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN der Periode 1994-99.

Eine Beurteilung der Angemessenheit der Mittelausstattung ist grundsätzlich mit verschiedenen Unwägbarkeiten verbunden: so sind die langfristigen Wirkungen der bremischen Ziel-2-Förderung aus dem Vorläuferprogramm derzeit noch nicht bekannt. Darüber hinaus muß die Allokation der Mittel vor dem Hintergrund der gesamten Investitionen des Landes Bremen in die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gesehen werden. Dies ist nicht Aufgabe der Ex-ante-Bewertung und bekanntlich liegen die geplanten Aufwendungen aus dem Investitionssonderprogramm in den nächsten Jahren erheblich über dem Ziel-2-Mittelansatz. Aus diesem Grunde erfolgt die Beurteilung der Angemessenheit der Allokation der Mittel an dieser Stelle nur auf Basis der Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse, der SWOT-Analyse sowie der bisherigen Erkenntnisse der Strukturfondsförderung im Lande Bremen. Demnach erscheint die finanzielle Fokussierung der Förderung auf die Bereiche Innovation und Dienstleistungen als angemessen. Letztlich sollen mit diesem Mix aus Infrastruktur- und Projektförderung die Fähigkeiten der regionalen Unternehmen und der Humanressourcen gestärkt und Neugründungen ermöglicht werden. Die direkte Unterstützung von Unternehmen in Form von Zuschüssen für Investitionen nimmt nur noch eine untergeordnete Bedeutung ein, da man davon ausgeht, dass die nachhaltigen Effekte bei den anderen Förderinstrumenten größer

sind. Dies entspricht insgesamt dem Trend der Regionalpolitik der vergangenen Jahre.

8.6 Effektivität und Effizienz des Durchführungsverfahrens

In diesem Abschnitt soll abschließend die Effektivität und Effizienz der Durchführungsmodalitäten begutachtet werden. Die dazu gehörenden Aussagen finden sich in den Kapiteln 6 und 7 des EPPD.

Es wird zunächst auf das Prinzip der Partnerschaft eingegangen und die Organisation des Begleitausschusses vorgestellt. Im EPPD wird ausgeführt, dass die Partner in alle Fragen einbezogen werden, die laut Strukturfondsverordnung durch den regionalen Begleitausschuss zu behandeln seien. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass expliziter als in der Vergangenheit auch je ein Vertreter für die Belange Chancengleichheit und Umweltschutz einbezogen werde. Dies ist gutachterlicherseits zu begrüßen. Positiv erscheint auch die Absicht, dass der Ziel-2-Begleitausschuss die weitgehende Koordination der unterschiedlichen Strukturfondsförderungen im Land Bremen übernehmen soll. Im Hinblick auf die Beteiligung der Partner im Vorfeld der Programmerstellung wird auf ein entsprechend zusammengesetztes Gremium eingegangen, welches sich in den Jahren 1999 und 2000 zu diesem Zweck mehrfach fachlich ausgetauscht hat. Zusätzlich wurden Veranstaltungen mit der Handelskammer Bremen bzw. der IHK Bremerhaven durchgeführt.

Im Kapitel 7 werden Ausführungen zu den Durchführungsbestimmungen, dem Kontrollsystem und der Publizität gemacht.

Das Verwaltungsverfahren und die finanzielle Abwicklung des Ziel-2-Programms ist klar und übersichtlich dargestellt. Aus Sicht des Gutachters gibt es auf Grundlage der vorliegenden Informationen keinerlei Beanstandungen.

Im Anschluß wird der Aufbau der Begleit- und Bewertungssysteme skizziert und auf das Begleitsystem anhand finanzieller und materieller Indikatoren verwiesen, welches ausführlich im Ergänzungsdokument dargelegt werden soll. Die Festlegung der Auswahlkriterien erfolgt ebenfalls im Ergänzungsdokument.

Die spezifischen Modalitäten zur Zwischen- und Ex-post-Bewertung werden ebenfalls aufgezeichnet. Dabei wird darauf verwiesen, dass materielle Indikatoren „mittelfristig“ auch elektronisch erfasst werden sollten. Dies ist zu begrüßen, wobei nach Auffassung des Gutachters dazu baldmöglichst die Grundlagen gelegt werden sollten, um im ersten Durchführungsbericht darauf bereits zurückgreifen zu können. Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass auch die definierten Kontext- und Basisindikatoren erhoben und jährlich fortgeschrieben werden müssen. Auch dazu sind Vorkehrungen zu treffen, denn die Maßnahmeindikatoren sollten zu den Kontext- und Basisindikatoren ins Verhältnis gesetzt werden, um die Effekte („value added“) der Ziel-2-Förderung isolieren zu können.

Im weiteren Verlauf des Kapitel 7 werden die Verfahren zur Bereitstellung und Weiterleitung der Finanzmittel sowie Verfahren zur Kontrolle der Durchführung des EPPD dargelegt. In diesem Abschnitt wird auch auf den computergestützten Austausch von Daten sowie die Publizitätsvorschriften eingegangen. Die dazu vorgesehenen Kontrollschritte bzw. Maßnahmen erscheinen plausibel und sind auf Basis der vorliegenden Informationen aus Sicht des Gutachters nicht zu beanstanden. Die Einrichtung einer speziellen Website ist als Informationsmedium ist zu begrüßen.