

[Report 4/2014]

Ex-ante-Evaluation des EFRE-Programms „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in Hessen 2014-2020

Endbericht



EUROPÄISCHE UNION:
Investition in Ihre Zukunft
– Europäischer Fonds
für regionale Entwicklung.

HESSSEN



PLANUNG & FORSCHUNG
POLICY RESEARCH & CONSULTANCY

PartG
Geographen

Dr. Dräger & Thielmann



Institut für Ländliche Strukturforchung
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Ex-ante-Evaluation des EFRE-Programms „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in Hessen 2014-2020

Endbericht

im Auftrag
des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
Kaiser Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden

gefördert durch den
Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

vorgelegt durch die Arbeitsgemeinschaft:

Planung & Forschung (PRAC) Bergs u. Issa Partnerschaftsgesellschaft

Dr. Dräger & Thielmann PartG

Institut für ländliche Strukturforchung an der Universität Frankfurt

Inhalt

1. Vorbemerkung.....	7
2. Einleitung und Methodik.....	7
3. Bewertung der sozioökonomischen Analyse	10
3.1 Inhaltliche Anmerkungen	17
3.2 Bewertung der Endfassung der sozioökonomischen Analyse.....	18
3.3 Fazit	20
4. Bewertung der Interventionslogik I: Wie ist die Strategie auf die Ausgangssituation und die übergeordnete Zielsystematik Europa2020 abgestimmt?.....	20
4.1 Bedarfsanalyse	21
4.2 Begründung der ausgewählten thematischen Ziele und der Investitionsprioritäten	22
4.3 Ex-ante-, Ex-post- und Makro-Konditionalitäten	33
4.4 Fazit	33
5. Bewertung der Interventionslogik II: Konsistenz der Programminterventionen.....	34
5.1 Bewertung der Strategiekonsistenz in der Konzeption.....	34
5.2 Thematische und räumliche Konzentration	36
5.3 Inhaltliche Konsistenz.....	38
5.4 Strategiekonsistenz mit den bereichsübergreifenden Prinzipien (Querschnittsthemen).....	44
5.5 Fazit	45
6. Bewertung der Ziel-Mittel-Relation, Politikalternativen und Budgetansatz.....	46
6.1 Mechanik der Zielerreichung.....	46
6.2 Förderinstrumente und Zielgruppen.....	54
6.3 Fazit	60
7. Finanzielle Gewichtung, Bewertung von Absorptionsengpässen und Risiken für Politikkontinuität	61
7.1 Bewertung und Fazit	68
8. Politikkohärenz.....	69
8.1 Politikplanung in den anderen ESI-Fonds.....	70
8.2 Abstimmung mit anderen europäischen und nationalen/regionalen Programmen	72
8.3 Fazit	74
9. Angestrebte Wirkungen des Programms – Indikatoren.....	74
9.1 Übereinstimmung mit der EFRE-VO	76
9.2 Konzeptionelle Überprüfung der Indikatoren.....	76

9.3 Quantifizierung der Ziele und potenzieller Beitrag zu den Europa-2020-Zielen.....	90
9.4 Definition von Meilensteinen.....	91
9.5 Fazit	96
10. Verwaltung, Monitoring und Daten	97
10.1 Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen zur Sicherstellung des effizienten Einsatzes der Fördermittel	97
10.2 Leistungsfähigkeit des Managementsystems für die Förderperiode 2014-2020.....	98
10.3 Maßnahmen der Kommission zur Vereinfachung bzw. zur Komplexitätsreduktion des Fördersystems.....	99
10.5 Schlussfolgerungen der Ex-ante Evaluation	102
11. Engpass-Analyse: Daten und Monitoring	104
11.1 Zuverlässigkeit des Datensystems für Monitoring & Evaluation	107
11.2 Fazit	109
12 Zusammenfassung der Strategischen Umweltprüfung.....	109
12.1 Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen des Umweltberichts	110
12.2 Ergebnisse der Behördenbeteiligung	113
12.3 Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung	113
13. Zusammenfassung/Summary.....	113
Literatur.....	119

1. Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertung des hessischen IWB-EFRE-Programms 2014-2020¹ dar. Die Ergebnisse beziehen sich auf den Stichtag 20.05.2014 (finaler Programmentwurf) und den bisherigen iterativ-interaktiven Beratungsprozess (Treffen, Teilnahme an Sitzungen des Begleitausschusses, Teilnahme an Treffen mit der Verwaltungsbehörde in Wiesbaden bzw. bei der Generaldirektion Regionalpolitik in Brüssel, Treffen und Abstimmung mit der Hessen-Agentur sowie sonstigen Akteuren).

Mitwirkende bei diesem Bericht waren Rolf Bergs (Teamleiter), Abdelmoneim Issa, Stefan Dräger, Gabi Thielmann und Ulrich Gehrlein.

Das Evaluationsteam war bemüht, auf der Basis der endgültigen Fassungen der Verordnungen und der inhaltlichen Ausrichtung der Programmierung in Hessen, Ergebnisse und Schlussfolgerungen so zu erzielen, dass sie die späteren Verhandlungen um die Bewilligung des Programms erleichtern.

Die in diesem Bericht enthaltenen Ergebnisse, Einschätzungen und Empfehlungen haben gleichwohl unabhängigen Charakter. Sie geben den abgestimmten Standpunkt der Mitglieder des Evaluationsteams wieder und beanspruchen nicht, mit jenem der Europäischen Kommission deckungsgleich zu sein.

2. Einleitung und Methodik

Die Ex-ante-Evaluation ist wesentlicher Baustein im Prozess der Programmerstellung und muss organisatorisch und inhaltlich formal den Anforderungen des Artikels 55 (VO 1303/2013) genügen.

Die Ex-ante Evaluierung dient vornehmlich der *a-priori*-Qualitätssicherung der Programmierung und einer kosteneffizienten Budgetierung. Im Unterschied zu Halbzeit- und Ex-post-Evaluierungen handelt es sich bei Ex-ante-Evaluierungen weniger um empirische Betrachtungen von Programmresultaten und Interventionswirkungen, sondern vielmehr um einen iterativen und interaktiven Beratungs- und Feedback-Prozess mit der Verwaltungsbehörde. Die Kommunikation mit der Verwaltungsbehörde und weiteren Programmteilnehmenden sowie der interaktive Prozess waren dabei intensiv und kontinuierlich zu gestalten. Die vorgenommenen Programmierungsschritte wurden seitens der Gutachter durch fachlich-operationale Stellungnahmen und Ergänzungen begleitet. Hierbei war es vor allem erforderlich, die angestrebten Ziele vor dem Hintergrund eines der sozioökonomischen Ausgangssituation angemessenen Entwicklungspfad auf Machbarkeit und Plausibilität zu überprüfen. Die wesentliche Frage war jene nach einer Optimierung der Programmwirkungen unter Berücksichtigung der knappen Fördermittel.

Die Ex-ante-Evaluierung für die Förderperiode 2014-2020 soll helfen, das Programm so zu gestalten, dass es einen nachweisbaren Beitrag zur Europa-2020-Strategie leistet und mit dem Gemeinsamen

¹ Operationelles Programm für die Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2014 bis 2020 (im Folgenden bezeichnet als hessisches IWB-EFRE-Programm oder allgemein: Operationelles Programm)

Strategischen Rahmen und der Partnerschaftvereinbarung abgestimmt ist. Die Bedeutung der Ex-ante-Bewertung als qualitäts- und konformitätssicherndes Instruments wurde seitens der KOM entsprechend gestärkt.

Vier allgemeine Fragenkomplexe werden formal durch die Ex-ante-Bewertung gemäß den KOM-Vorgaben bearbeitet:

- Programmstrategie
- Indikatoren sowie Monitoring und Evaluierung
- Konsistenz der Finanzplanung
- der Beitrag zur Europa-2020-Strategie

Die strategische Umweltprüfung (SUP) stellt dabei einen separaten fünften Fragenkomplex dar.

Darüber hinaus werden zwei weitere von der Verwaltungsbehörde zusätzlich gewünschte Bausteine im Bewertungsprozess berücksichtigt. Der erste Baustein betrifft die sozioökonomische Analyse, die seitens der methodischen Vorgaben der Kommission im Gegensatz zu früheren Programmen nun von einer systematischen Bewertung ausgenommen ist. Als Programmbestandteil ist eine sozioökonomische Analyse nicht mehr vorgeschrieben, sondern lediglich die begründete Ableitung des Förderbedarfs. Dieser Förderbedarf wird sich aber kaum alleine durch die europäischen Herausforderungen im Sinne der Europa-2020-Strategie und des Gemeinsamen Strategischen Rahmen ableiten lassen. Für das neue hessische EFRE-Programm, wie für die meisten EFRE-Programme, wurde jedoch eine neue sozioökonomische Analyse sowie eine davon abgeleitete SWOT-Synopse erstellt, die es galt, entsprechend systematisch zu bewerten.

Der zweite Baustein betrifft die Erstellung des Evaluationskonzepts. Hier sollen auf der Grundlage des bestehenden Indikatoren- und Monitoring-Systems Verbesserungen und notwendige Anpassungen für das künftige EFRE-Programm definiert werden. Dieser zweite Baustein ist nicht Gegenstand der Ex-ante-Bewertung, sondern ein separates Arbeitspaket.

Die Methodik der durchgeführten Ex-ante-Bewertung orientiert sich an der methodischen Handreichung der KOM.

Die Bewertung des EFRE-Programms Hessen besteht aus den folgenden Arbeitsschritten:

- (1) Bewertung der sozioökonomischen Analyse
 - Lektüre und Auswertung der Entwürfe
 - Überprüfung hinsichtlich der Abdeckung des Fördergebietes
 - Aktualität der Daten und Analysen
 - Thematische Vollständigkeit
 - Klarheit und Verständlichkeit der Analyse und der SWOT-Synopse
 - Dialog und Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde, den Autoren der sozioökonomischen Analyse sowie den Evaluatoren des ESF-Programms und des EPLR-ELER.

- (2) Interventionslogik I: Wie ist die Strategie auf die Ausgangssituation und die übergeordnete Zielsystematik Europa-2020 abgestimmt?
- Bewertung des Zusammenhangs zwischen Strategie und Ausgangsanalyse
 - Bewertung des Zusammenhangs mit Europäischen Zielen und strategischen Politikzielen für Deutschland
- (3) Interventionslogik II: Konsistenz von Programm und Finanzplan
- Bewertung der Strategiekonsistenz in der Konzeption
 - Strategiekonsistenz mit den Querschnittsthemen
- (4) Bewertung der Ziel-Mittel-Relation, Politikalternativen und Budgetansatz sowie Bewertung von Programmvollzugsrisiken
- (5) Politikkohärenz
- Kohärenz mit übergeordneten Strategien
 - Erhebung der Politikplanung in den anderen ESI-Fonds
 - Abstimmung mit anderen europäischen und nationalen/regionalen Programmen
- (6) Angestrebte Wirkungen des Programms – Indikatoren
- Übereinstimmung mit den VO
 - Konzeptionelle Überprüfung der Indikatoren
 - Quantifizierung der Ziele
 - Definition von Meilensteinen
- (7) Verwaltung, Monitoring und Daten
- Analyse des Durchführungssystems
 - Engpass-Analyse
 - Zuverlässigkeit des Datensystems für M&E
 - Angemessenheit der Humanressourcenkapazität in den Verwaltungs-, Kontroll- und Begleitstrukturen
 - Nutzung von Vereinfachungsoptionen zur Entlastung der Fördermittelempfänger und der Verwaltungsbehörde sowie zwischengeschalteter Stellen
- (8) Strategische Umweltprüfung
- Scoping - Festlegung des Untersuchungsrahmens
 - Erstellung des Umweltberichts
 - Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

- Überprüfung des Umweltberichtes und Entscheidung einschließlich zusammenfassender Erklärung

3. Bewertung der sozioökonomischen Analyse²

Um die Abstimmung des EFRE-Programms Hessen mit der Europa-2020-Strategie sinnvoll bewerten zu können, waren die sozioökonomische und umweltspezifische Ausgangsanalyse und die davon abgeleitete SWOT-Synopse dennoch systematisch zu betrachten. Dabei sollten auch die Ergebnisse des noch laufenden Förderprogramms berücksichtigt werden, soweit sie einen wesentlichen Einfluss auf den Strukturwandel in Hessen haben. Die wesentliche Frage lautete: Wo liegen die spezifischen Herausforderungen für die 2020-Strategie in Hessen, konkret: Wo liegen die wesentlichen Stärken (z.B. Verkehrsinfrastruktur, FuE und Forschungsinfrastruktur, IKT), und wo ist der Nachholbedarf am größten?

Darüber hinaus war zu überprüfen, inwieweit die sozioökonomische und umweltspezifische Analyse vollständig und für die Ableitung einer gezielten Förderstrategie für Hessen unter Berücksichtigung der 2020-Ziele geeignet ist. Diese Überprüfung war allein deshalb bereits erforderlich, um sinnvoll entsprechend Artikel 55 (3d) der VO 1303/2013 „die Übereinstimmung der ausgewählten thematischen Ziele, der Prioritäten und der entsprechenden Ziele der Programme mit dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen, der Partnerschaftsvereinbarung, den länderspezifischen Empfehlungen nach Artikel 121 Absatz 2 des Vertrags und den nach Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags angenommenen Ratsempfehlungen“ bewerten zu können.

Die erforderlichen Bewertungsschritte, wie bereits oben dargestellt, wurden entsprechend umgesetzt.

Inhaltliche Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde und der Hessen-Agentur

Mit der Verwaltungsbehörde und den Autoren der sozioökonomischen Analyse (Hessen-Agentur) wurden mehrere Gespräche geführt, um bestimmte Empfehlungen zu erörtern. Seitens der Ex-ante-Bewerter wurden überdies Datenergänzungen geliefert und Vorschläge für eine übersichtliche SWOT-Synopse unterbreitet. Da die sozioökonomische Analyse nicht nur alleine für das EFRE-Programm, sondern auch für das ESF-Programm sowie das ELER-EPLR erstellt wurde, war ein fondsübergreifender Austausch mit den Evaluatoren sowie mit den Gutachtern der Hessen-Agentur erforderlich. Was die EFRE-relevanten Inhalte betrifft, war bereits der erste Entwurf der sozioökonomischen Analyse vollständig und analytisch vorbildlich aufbereitet. Im vorliegenden Bericht der Ex-ante-Bewertung wird jedoch ausschließlich die Endfassung der sozioökonomischen Analyse betrachtet (Harsche, J, et al. 2013, *Sozioökonomische Analyse im Hinblick auf EFRE, ESF und ELER in Hessen für die Förderperiode 2014 bis 2020 einschließlich Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Risikenanalyse*, Wiesbaden: Hessen-Agentur).

² Rolf Bergs (mit Beiträgen von Abdelmoneim Issa, Stefan Dräger und Gabi Thielmann)

Sozioökonomische Verortung Hessens in der EU

Die wesentlichen EFRE-spezifische Aussagen der sozioökonomischen Analyse zu Hessen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hessen zeichnet sich sowohl im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt als auch mit dem Bundesdurchschnitt durch eine hohe Wirtschaftskraft aus. Gegenüber der EU-27 (Kroatien wäre als 28. EU-Mitgliedsstaat seit 01. Juli 2013 in der Analyse nachträglich zu berücksichtigen) werden beim BIP pro Kopf 2009 im Durchschnitt knapp 150% erreicht. Gegenüber dem bundesdeutschen Durchschnitt sind es für Hessen immer noch 121% (Harsche et al. 2013, p. 11). Das wirtschaftliche Wachstum Hessens erreicht mit durchschnittlich 1,8% zwischen 2000 und 2009 nicht die Raten des EU-27-Durchschnitts, was angesichts des EU-weiten Konvergenzprozesses der einzelnen Regionen aber auch zu erwarten war. Gegenüber Deutschland übertrifft Hessen den Durchschnitt sogar um einen Zehntelprozentpunkt (Harsche et al. 2013, *ibid.*). Die Angaben beschreiben allerdings einen hohen Niveauwert, der bei näherer Betrachtung durch eine nach wie vor hohe Variation auf der Ebene der hessischen Regionen gekennzeichnet ist. Auch innerhalb der Regierungsbezirke sind deutliche regionale Disparitäten erkennbar. Erkennbar ist ferner, dass die Produktivitätslücke zwischen den hessischen Regionen geringer wird. So liegt das jährliche Produktivitätswachstum in Nord- und Mittelhessen mit durchschnittlich 1,4% um zwei Zehntelprozentpunkte über jenem des Regierungsbezirks Darmstadt (Harsche et al. 2013, p. 14). Allerdings liegen die Bruttoanlageinvestitionen (Investitionen je Erwerbstätigen) in Südhessen deutlich über jenen in den Regierungsbezirken Kassel und Gießen.

Es besteht in Hessen demnach weiterhin ein Süd-Nord-Gefälle, mit dem auch die demographischen Entwicklungen korrespondieren. So wird ausgeführt, dass es in Hessen einen Bevölkerungsrückgang geben wird, der sich aber in den nördlichen und mittleren Landesteilen weitaus gravierender gestalten wird als in Südhessen und insgesamt wiederum einer deutlichen Variation unterliegt. Im Raum Frankfurt-Darmstadt-Wiesbaden wird bis 2050 sogar von relativer Bevölkerungszunahme von bis zu 10% ausgegangen, während bei den nordhessischen Landkreisen von 20% bis zu 50% Abnahme erwartet werden kann (Harsche et al. 2013, p. 7). Die Verschiebung in der Alterspyramide ist aber für alle hessischen Regionen mit einer deutlichen relativen Zunahme der über 65-Jährigen gegenüber den jüngeren Altersgruppen repräsentativ (*ibid.*, p.8).

Wirtschaftsstrukturell betrachtet wird Hessen vom Dienstleistungssektor dominiert. Auch hier handelt es sich wieder um einen Durchschnittswert, der die tatsächliche wirtschaftsstrukturelle Situation in den nord- und mittelhessischen Regionen überlagert. In letzteren finden wir nach wie vor einen höheren Anteil des Sekundärsektors, der auch über dem Bundesdurchschnitt liegt (Harsche et al. 2013, pp. 19 ff.). Einzig und allein der Regierungsbezirk Darmstadt, und hier v.a. das Rhein-Main-Gebiet inkl. Darmstadt als wirtschaftlichem Wachstumspol Hessens, kann als dienstleistungsdominierte Region eingestuft werden, der zudem von unternehmensorientierten bzw. wissensintensiven Dienstleistungsbranchen gekennzeichnet ist (Finanzzentrum Deutschlands, Standort für Forschung und Technologie). Dies bedeutet allerdings nicht – wie in der sozioökonomischen Analyse richtig ausgeführt wird –, dass eine dienstleistungsdominierte Wirtschaft den Garant für hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellt; auch der (wissensintensive)

Dienstleistungssektor unterliegt freilich einem Strukturwandel und hängt im globalen Wettbewerb stets von seiner Innovationsfähigkeit ab. Hieraus ergeben sich daher auch säkulare Risiken im Strukturwandel der südhessischen Regionen.

Strukturpolitisch sind nicht nur die sektorale Wirtschaftsstruktur von Bedeutung, sondern auch die Betriebsgrößenstrukturen. Hier kommt die sozioökonomische Analyse zu dem Schluss, dass in Hessen der Anteil der KMU leicht unterdurchschnittlich ist, v.a. weil die Bedeutung der Großunternehmen in Südhessen besonders ausgeprägt ist (Flughafen, Banken, Chemie-, Pharma- und Automobilindustrie). Es wird überzeugend ausgeführt, dass daraus nicht *per se* gefolgert werden kann, dass ein starker KMU-Anteil beschäftigungspolitisch grundsätzlich Vorteile hat und Hessen demzufolge benachteiligt ist. Es ist auch zu bedenken, dass größere Unternehmen leichteren Zugang zu Finanzierung, Exportmärkten und neuen Technologien haben als kleinere Unternehmen (Harsche et al. 2013, pp. 23 f.).

Dabei wird in der sozioökonomischen Analyse darauf hingewiesen, dass die hessischen Auslandsinvestitionen und die Kapitalverflechtungen mit dem nicht-europäischen Ausland deutlich höher liegen als der Bundesdurchschnitt. Auch hessische KMU sind auf den Auslandsmärkten vertreten, wobei die Intensität der Unternehmen auf ausländischen Märkten mit der Größe der Unternehmen stark korreliert (Harsche et al. 2013, p. 25). Ähnliches wird hinsichtlich Direktinvestitionen und Aktivitäten der Internationalisierung von Unternehmen ausgesagt. Erschließung von (neuen) Auslandsmärkten ist neben der Erhöhung der Produktivität die wesentliche Komponente unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit.

Hinsichtlich der KMU-Entwicklung ist auch zu unterstreichen, dass Hessen durch ein überdurchschnittliches Gründungsgeschehen gekennzeichnet ist, das ebenfalls v.a. durch die Aktivitäten in Südhessen getragen wird, wie die sozioökonomische Analyse hinsichtlich der Gründungsraten ausführt (Harsche et al. 2013, p. 114 u. 117).

Ein weiteres EFRE-relevantes Feld ist die FuE-Intensität. Der im Rahmen der Europa-2020-Ziele angestrebte Anteil der FuE-Ausgaben in Höhe von 3% des BIP wurde in Hessen bereits 2009 erreicht. 80% davon wurden vom privaten Sektor getätigt, was weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt (Harsche et al. 2013, p. 97). Der Anteil der Humanressourcen in Wissenschaft und Technik liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt und um knapp 10 Prozentpunkte über dem EU-27-Durchschnitt. Aber auch im Bereich Forschung und Entwicklung erkennt man wieder deutlich das charakteristische Süd-Nord-Gefälle. So liegen 2008 z.B. die Patentanmeldungen je 1 Mio. Einwohner im Regierungsbezirk Darmstadt bei ca. 300, während in den Regierungsbezirken Kassel und Gießen lediglich 143 bzw. 186 Patente je 1 Mio. Einwohner angemeldet wurden (Harsche et al. 2013, p. 106)³.

Städtische Entwicklung ist ein Querschnittsthema in der EFRE-Förderung mit einem hohen Stellenwert. Auch in Hessen ist die Förderung der Stadtentwicklung eine wichtige EFRE-Intervention seit 2000. Die sozioökonomische Analyse führt hierzu aus, dass die Folgen des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels nicht nur den ländlichen Raum, sondern in spezifischer Weise auch die Städte betreffen. Die Probleme sind hier mehrdimensional und umfassen ökonomische

³ Die Aktualisierung der Daten für 2009 in der Endversion der sozioökonomischen Analyse (Tabelle 33) basiert auf vorläufigen Werten. Gleichwohl zeigen die Daten für Hessen einen deutlichen Rückgang seit 2005, der sich seit 2008 signifikant verstärkt. Die Autoren erkennen hierin eine „durchaus alarmierende Entwicklung“ (ibid.).

(Strukturwandel, Kommunal финанzen), soziale (Wohnen und Arbeit), infrastrukturelle (Verkehr, Kultur etc.) sowie siedlungsstrukturelle Probleme (Harsche et al. 2013, p. 222). Rückläufige Bevölkerung, Leerstände bei Wohnungen und Betriebsstätten sind die charakteristischen Kennzeichen der Probleme im städtischen Kontext, zumindest außerhalb des Rhein-Main-Gebiets. Die Versorgungsfunktion der Städte ist zum Teil eingeschränkt. In Hessen werden zahlreiche Kommunen im Rahmen der Programme Stadtsanierung, Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, Stadtumbau Hessen und Denkmalschutz gefördert. Zudem werden aus Gründen der Verwaltungseffizienz und angestrebter Synergieeffekte interkommunale Kooperationen gefördert. Spezielle Themen sind Verringerung des CO₂-Ausstoßes, Energieeffizienz und Reduktion des Flächenverbrauchs (ibid., p. 223).

Ein weiteres EFRE-relevantes Feld ist Energie und Klimaschutz. Bis 2020 strebt die Bundesrepublik Deutschland, und damit auch Hessen, eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 40% an; Im Jahre 2020 soll demnach pro Euro BIP nur halb so viel Energie verbraucht werden wie 1990. Zwischen 1990 und 2008 konnte bereits im Bundesdurchschnitt eine Reduktion der Treibhausgase von 22% erreicht werden, wobei das Bundesland Hessen zunächst 15% erreichen konnte und es demzufolge hier besonderer Anstrengungen bedarf, den ehrgeizigen Zielen der Minderung der Kohlendioxid-Emissionen gerecht zu werden (Harsche et al. 2013, pp. 179 f.). Andererseits ist die Energieeffizienz im Sinne der Energieproduktivität in Hessen deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Je Gigajoule konnte eine Wertschöpfung i.H.v. 244 Euro realisiert werden, ca. 1/3 mehr als im Bundesdurchschnitt (ibid., p. 181).

Die Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse wurden in einer SWOT-Synopse zusammengefasst. Die SWOT-Synopse sollte gemäß Aufgabenbeschreibung für die einzelnen Fonds differenziert werden. Hier war man seitens der Hessen-Agentur mit der Ambivalenz von Übersichtlichkeit vs. Differenzierungsgrad konfrontiert. Je nach Fonds wurden andere Präferenzen vorgetragen. Erschwerend kam hinzu, dass es für EFRE und ESF keine verbindlichen Vorgaben hinsichtlich sozioökonomischer Analyse und SWOT gibt, die für den ELER sehr wohl existieren.

Der von der Hessen-Agentur erstellte Bericht und die SWOT-Synopse wurden in einem ersten Durchgang informell, d.h. mit Anmerkungen direkt im Text bewertet und in Sitzungen bei der Verwaltungsbehörde am 11.10.2012, bei der Hessen-Agentur am 08.11.2012 bei zwei fondsübergreifenden Treffen am 23.11.2012 und 18.01.2013 sowie einem Workshop zu ELER-spezifischen Fragen der sozioökonomischen Analyse am 13.12.2012 näher erörtert. Seitens des Evaluationsteams wurde zudem ein Vorschlag zu einer konsolidierten SWOT-Synopse unterbreitet. Dieser Vorschlag wurde für die Endfassung der SWOT-Synopse berücksichtigt und weiter angepasst.

Thematische Ziele	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Zielübergreifend	<p>Hessen weist eine deutlich überdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf. Südhessen gehört zu den wirtschaftsstärksten und produktivsten Regionen Europas.</p> <p>Die hessische Wirtschaft bietet gute Voraussetzungen, um die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen; dies gilt insbesondere für das Rhein-Main-Gebiet. Es besteht eine gute interregionale Vernetzung, die den Austausch- und Lernprozess fördert (z.B. Kompetenznetzwerk Vitale Orte 2020).</p> <p>Die Nutzung von Konversionsliegenschaften als Gewerbe- und Industriegebiete ist insbesondere für die jeweilige lokale und regionale Wirtschaft von Bedeutung (Bad Arolsen, Fulda, Schwalmstadt u.a.).</p>	<p>Dünnere besiedelte Regionen in Mittelhessen und Nordhessen leiden unter Wanderungsverlusten.</p> <p>Dort sind auch bereits sichtbare Leerstände in kleinen Kommunen zu verzeichnen.</p>	<p>Zuzüge konzentrieren sich auf die Städte und senken die Pendlerzahlen.</p> <p>Rhein-Main-Gebiet ist im Wettbewerb um Fachkräfte sehr attraktiv.</p> <p>Steigende Lebenserwartung und aktive "Silver ager".</p>	<p>Im EU-Vergleich weist Hessen ein unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum auf. Die folgenden Risiken bestehen in erster Linie für den peripheren ländlichen Raum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schließung von Kindergärten und Schulen • Unzureichende Nahversorgung und gesundheitliche Versorgung sowie Pflegenotstand • Unterauslastung von Infrastrukturen (z.B. Wasserver- und -entsorgung) führt zu höheren Betriebskosten und steigenden Gebühren • Mit sinkender Lebensqualität sinken auch die Chancen, Fachkräfte zu gewinnen. • Insgesamt besteht das Risiko der Vergreisung der Kommunen sowie der Verödung ganzer Landstriche bei fehlenden flankierenden Ergänzungsmaßnahmen, um die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen.
Querschnittsthema: Städtische Entwicklung	Das Rhein-Main-Gebiet erweist sich mit seinen Großstädten als ein bedeutender Zentralraum Europas.	Die dezentrale Lage einiger – v. a. nordhessischer – Städte fern der Ballungsräume lässt verschärfende Schrumpfungsprozesse mit Folgen wie wachsendem Leerstand erwarten.	Mehr Freiräume / Grünflächen in den Städten aufgrund von Umnutzungen innerstädtischer Brachflächen	Es besteht das Risiko des Ausschlusses der bedürftigsten Städte von Fördermöglichkeiten, wenn der bisher zwingende kommunale Eigenanteil nicht mehr aufgebracht werden kann.
1. Forschung, technologische Entwicklung und Innovation	RB Darmstadt gehört zu den FuE-stärksten Regionen Europas.	RB Gießen und vor allem RB Kassel sind noch weit von der Erreichung des FuE Europa 2020-Ziels entfernt. Starke regionale Disparitäten.	Sehr dynamische Entwicklung der FuE-Ausgaben und des FuE-Personals in Nordhessen.	Risiken bestehen bei Fortsetzung der negativen Entwicklung des FuE-Personals in Mittelhessen.
2. Zugänglichkeit, Nutzung und Qualität der IKT	Im IKT-Bereich gehören Hessen und die Rhein-Main-Neckar Region zu den führenden Standorten in Europa.		Der Zugang zu IKT soll bis Ende 2014 durch den geplanten Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes vereinfacht werden.	
3. Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors und des Fischerei- und Aquakultursektors	Die Wettbewerbsfähigkeit von KMU wird durch gute Rahmenbedingungen (v. a. in Südhessen) begünstigt: gute Infrastruktur, überdurchschnittlich hoher Anteil an Hochqualifizierten (HRST), FuE, vielfältige Landschaft im Hinblick auf Cluster und Netzwerke, hohe Gründungsintensität; in Teilräumen hohe Produktivität der Agrarbetriebe.	Vergleichsweise ungünstige Wettbewerbsbedingungen in Nord- und Mittelhessen: unterdurchschnittliche außenwirtschaftliche Verflechtung, geringe Gründungsintensität. Ungünstig strukturierter Agrarsektor in Mittelgebirgslagen. Starke regionale Disparitäten.	Die günstige Sektoralstruktur (wachstumsstarker Dienstleistungssektor und gute Industriebasis) bietet Potenzial, die Wettbewerbsfähigkeit Hessens durch eine intelligente Spezialisierung weiter zu stärken. Dazu können auch intensive Cluster- und Netzwerkaktivitäten beitragen.	Vergleichsweise konjunkturrempfindliches Gründungsgeschehen in Nord- und Mittelhessen. Weitere Erhöhung der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels (Risiko: Erhöhung von sektoraler Konzentration) und Vertiefung regionaler Disparitäten.

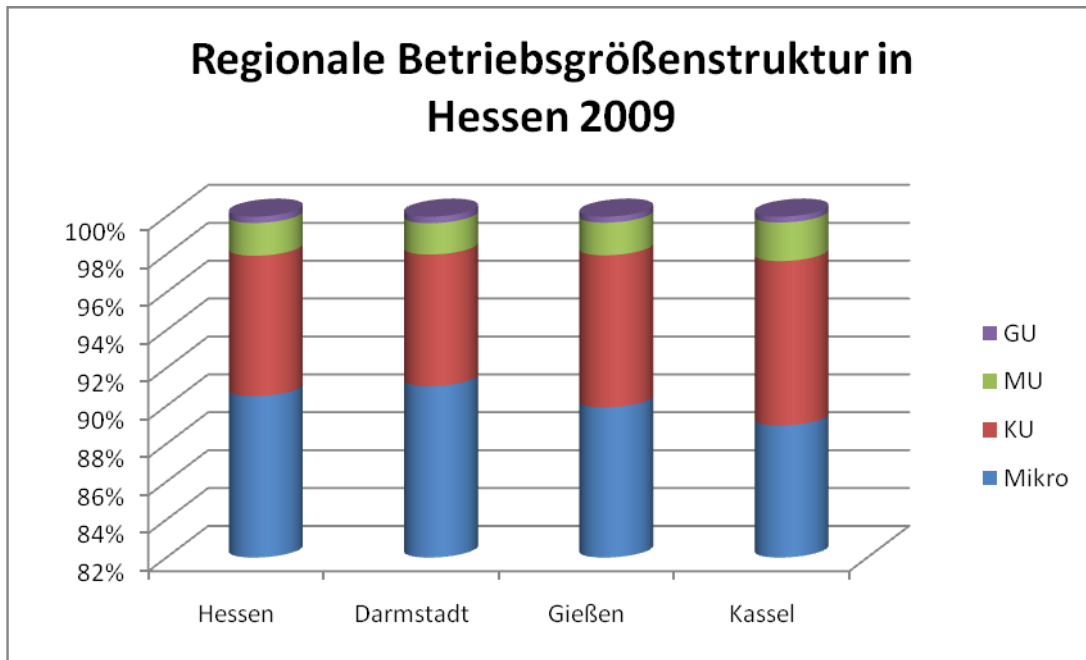
Thematische Ziele	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
4. Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	Günstige Entwicklungsbedingungen in den Bereichen Erneuerbare Energien und Umwelttechnologien.	Unzureichende technische Voraussetzungen (Stromnetzinfrasturktur, Speicherkapazitäten) bei wachsender Nutzung von Erneuerbaren Energien, Energieversorgungsunsicherheit.	Positive Effekte beim Ausbau Erneuerbarer Energien sind in vielen Wachstumsbranchen zu erwarten (Bauwirtschaft, Anlagenbau, Elektroindustrie, FuE-Aktivitäten bei den Unternehmen).	Beim Ausbau Erneuerbarer Energien und bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen Hessen unter Bundesdurchschnitt. Hoher Investitions- und Finanzierungsbedarf; geringe Akzeptanz bei Bevölkerung; Verlust der Wettbewerbsfähigkeit von energieintensiven Firmen.
5. Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und Risikomanagement	Problembewusstsein zum Klimawandel ist vorhanden. Hohe Kompetenz bei Finanzierung von Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien.	Interessenkonflikte können notwendiges Handeln verzögern.	Positive Effekte werden erwartet bei der Einführung neuer Technologien zum Klimaschutz (Entstehung hochqualifizierter Arbeitsplätze).	Geringe Akzeptanz der Bevölkerung für Nutzung von Natur- und Landschaftsflächen für Windkraft- und Photovoltaikanlagen und Anbau von Nutzpflanzen zur Energiegewinnung.
6. Umweltschutz und Ressourceneffizienz	Energieeffizienz der hessischen Wirtschaft ist höher als im Bundesdurchschnitt.	Standortnachteile bei Wind- und Sonnenenergieerzeugung im Vergleich zu Küstentändern bzw. zu Süddeutschland; Fälle von ineffizienter Nutzung von Konversionsflächen.	Bei der Einführung neuer Technologien werden positive Wirkungen in vielen Bereichen erwartet (Arbeitsplätze, dezentrale Energieerzeugung).	Durch die bereits hohe Energieeffizienz der hessischen Wirtschaft ist die Erreichung des Europa 2020-Ziel deutlich ambitionierter als für Deutschland und Europa (Niveaueffekt).
7. Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	Hessen zeichnet sich durch eine gute Verkehrsinfrastruktur und viele Initiativen im Bereich des Verkehrsmanagements aus.	Ausbaufähige Kooperation im Bereich der Elektromobilität zwischen der Automobilindustrie und der Stromwirtschaft (Batteriekapazität, Ladeinfrastruktur).	Durch die Entwicklung der Elektromobilität: Reduzierung der Importabhängigkeit vom Erdöl, Schub für Erneuerbare Energien und Innovationschub für die Wirtschaft.	Eine geringe Akzeptanz von Elektrofahrzeugen (Kosten, Sicherheit, Reichweite) gefährdet die Weiterentwicklung der Elektromobilität.
8. Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte	Positive Dynamik im hessischen Arbeitsmarkt (Erwerbstätigenquote: 77 %); auch Zunahme der Quote bei Frauen und Älteren.	Arbeitslosenquote bei ausländischen u. älteren Arbeitnehmern und Langzeitarbeitslosigkeit hoch, Fachkräftemangel i. div. Berufen.	Gezielte Qualifizierungsmaßnahmen für Ausländer und Ältere zur Integration in den Arbeitsmarkt.	Fachkräftemangel, Abwanderung und geringe Frauenerwerbstätigkeit durch Engpässe in Kinderbetreuung und Pflegeunterstützung.
9. Soziale Eingliederung, Bekämpfung der Armut	Armutsgefährdungsquote geringer als in Deutschland; Zielsetzung einer 20-prozentigen Absenkung der Zahl der Langzeitarbeitslosen wurde erreicht.	Ältere, Frauen und Personen ohne Berufsabschluss stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen; Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung; Überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquoten bei Alleinerziehenden, Erwerbslosen, Personen mit Migrationshintergrund.	Gezielte Qualifizierungsmaßnahmen für ausländische und ältere Arbeitnehmer zur Integration in den Arbeitsmarkt.	Gefahr der Altersarmut steigt aufgrund der Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitarbeit sowie durch Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung insgesamt.
10. Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen	Steigendes Bildungsniveau in Hessen. Die Attraktivität des Hochschulbereichs kommt auch in einer steigenden Zahl von Studierenden in den Naturwissenschaften zum Ausdruck. Zudem ist eine leicht höhere Weiterbildungsbeteiligung der Betriebe zu verzeichnen.	In Relation zu EU-Benchmark zu hoher Anteil frühzeitiger Schul- und Ausbildungsabgänger. Hohe Zahl von Geringqualifizierten mit wenig Arbeitsmarktchancen; Potenziale dualer Ausbildung nicht voll genutzt: hohe Personenzahl in ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen und viele Vertragslösungen; sinkende Ausbildungsbeteiligung kleinerer Betriebe; unterdurchschnittlicher Anteil von Personen mit Hochschulbildung.	Eine grundlegende Änderung der Rahmenbedingungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kann die Beschäftigungsverhältnisse für heranwachsende Generationen verbessern. Die Konversionsflächen in Nord- und Südhessen können als Standorte für Bildungseinrichtungen genutzt werden.	Angesichts des demografischen Wandels und der Abwanderung droht Verlust von Bildungsdienstleistungen in Teilen Nord- und Mittelhessens. Geringqualifizierte können langfristig die Sozialversicherungssysteme belasten, während Fachkräfte fehlen. Fähigkeit zu lebenslangem Lernen geht bei Geringqualifizierten verloren.
11. Institutionelle Kapazitäten und effiziente öffentliche Verwaltung	Hessen verfügt über eine vielfältige Landschaft an Stakeholdern, die konstruktiv kooperieren.			

3.1 Inhaltliche Anmerkungen

Die sozioökonomische Analyse erschien bereits in ihren ersten Entwurfsfassungen als Basis für die Strategie des neuen IWB-EFRE-Programms geeignet. Nur wenige spezifische inhaltliche Fragen wurden seitens der Ex-ante-Bewertung aufgeworfen, die für die Erörterung der Endfassung der sozioökonomischen Analyse von Bedeutung sind. Eine davon ist die Bedeutung des Segments der mittleren Unternehmen (MU).

Eine spezielle Anmerkung betrifft hierbei die Interpretation bezüglich der Betriebsgrößenstrukturen in Hessen. Gewöhnlich wird argumentiert, dass KMU wesentlich für Wachstum und Beschäftigung sind und eine einseitige Betriebsgrößenstruktur zugunsten größerer Unternehmen nachteilig ist. Die Ergebnisse für Hessen lassen erkennen, dass der KMU-Anteil in der Anzahl der Unternehmen leicht unterdurchschnittlich ist. In der Bewertung wurde diese Aussage zunächst hinterfragt, mit der Begründung, dass sich in der Verteilung auch überdurchschnittlich viele mittlere Unternehmen in diesem Segment in Hessen finden könnten, die dann einen Einfluss auf die absolute Zahl der KMU hätte. Was nämlich zumindest aus empirischen Erwägungen zu beachten ist, sind die spezifischen Vorteile der dynamischen mittleren Betriebe (50-250 Beschäftigte), die zu der Kategorie der KMU zählen, die sich aber ähnlich der Großunternehmen günstiger finanzieren können und im Vergleich zu kleinen Unternehmen viel stärker von Skaleneffekten profitieren. Diese häufig dynamischen mittleren Unternehmen erschließen Exportmärkte und haben Zugang zu Wissen und Technologie. Einige davon entwickeln sich dynamisch weiter zu Großunternehmen.⁴ In einer dynamischen Regionalökonomie müsste daher ein gegenüber weniger entwickelten Regionen (oder Regionen mit Umstellungsproblemen) signifikant höherer Anteil der mittleren Unternehmen erkennbar sein. Diese Annahme wurde seitens der Evaluatoren überprüft, musste aber bei vergleichender Betrachtung der Bundesländer verworfen werden. Niveau und Variation der weniger entwickelten ostdeutschen Bundesländer entsprechen in etwa jenen der Westländer. Die Verteilung der mittleren Unternehmen (MU) ist in Hessen bei näherer Betrachtung der Statistik im Vergleich zu anderen West-Bundesländern sogar relativ schwach vertreten (und knapp unter dem Bundesdurchschnitt), was erstaunt; gleichzeitig sind die MU wiederum relativ stärker vertreten im Regierungsbezirk Kassel. Eine herausragende Bedeutung der mittleren Unternehmen für die Wirtschaftskraft Hessens kann mit den vergleichenden Daten so nicht nachgewiesen werden. Diese empirische Erkenntnis soll hier lediglich als ergänzender Beitrag zur sozioökonomischen Analyse verstanden werden.

⁴ Medium Enterprises are very important to most economies within Europe. Yet there currently seems to be a general lack of focus on Medium Enterprises ... In the UK, Medium Enterprises represent some 0.6% of all businesses, yet they contribute 14% of the GDP. Whereas 99.2% are Small Enterprises they contribute some 30% of GDP. Numerically this contrast is striking. Per company Medium Enterprises contribute 7 times more to the GDP than Small Enterprises ...' (Bill Snaith: Medium Enterprise Development, in Forum, December 2000, EFMD, University of Durham).



Datenquelle: Destatis

3.2 Bewertung der Endfassung der sozioökonomischen Analyse

Die Lektüre des Endberichts der sozioökonomischen Analyse führt zum Schluss, dass die Analyse und Darstellung den Zweck, d.h. die Begründung künftiger EFRE-Förderung in Hessen, nicht nur adäquat erfüllt sondern auch von hoher Qualität in analytischer Tiefe und der Darstellung gekennzeichnet ist. Herauszustellen ist bei Betrachtung des Dokuments zunächst generell die vorzügliche Systematik der Tabellen und Graphiken, die Hessen und seine Teilräume in der Ranganalyse systematisch in den übergeordneten räumlichen Bezügen verorten. Zu den einzelnen Inhalten kann folgendes ausgeführt werden:

Abdeckung des Fördergebiets, Kontinuität zur Vorgängeranalyse: sind die sozioökonomischen Veränderungen seit 2007 erkennbar?

Das Fördergebiet ist vollständig beschrieben, sowohl räumlich als auch durch aktuelle Daten und deren Trends. Kontinuität ist auch erkennbar (prinzipiell gleiche Struktur wie die sozioökonomische Analyse aus 2006). Bezug zur sozioökonomischen Analyse 2007-2013 ist in der Endfassung anschaulich und systematisch dargestellt und wird in den jeweiligen Schlussfolgerungen vergleichend erörtert. Kontinuität erfolgreicher Regionalpolitik in Hessen kann damit sinnvoll begründet werden.

Aktualität der Daten und Interpretation

Die Daten sind für die Begründung von Förderinterventionen hinreichend aktuell (weitgehend 2011); anschaulich ist die systematisch-vergleichende Darstellung der Schaubilder und Tabellen, Der Bezug

zu Europa-2020 ist im Text deutlich und explizit herausgearbeitet. Bei den Überschriften wird der Bezug zudem zu den konkreten thematischen Zielen ebenfalls erwähnt.

Thematische Vollständigkeit

Hinsichtlich der Wahl der thematischen Ziele und der Investitionsprioritäten des IWB-EFRE-Programms deckt die sozioökonomische Analyse die entsprechende Ausgangssituation in Hessen vollständig ab.

Die kurzen Fazit-Kapitel zu den Hauptabschnitten sind sehr sinnvoll. Sie enthalten wesentliche Aussagen über den Förderbedarf, ohne zu konkret zu werden. Dies verhindert Redundanzen, da die Kapitel zur Strategie und die Beschreibung der Interventionen im Operationellen Programm genau diese Konkretisierung beinhalten.

Das Kapitel zu Umweltschutz, Energie, Klima, Nachhaltigkeit ist umfangreich und spiegelt die Bedingungen und Strukturen in Hessen sehr gut wider. Jedoch hätte der Aspekt Ressourceneffizienz (Ziel 6) noch etwas ausführlicher abgehandelt werden können. Richtungweisend für EFRE sind hierbei die Leitinitiative zu Europa-2020 „Ressourcenschonendes Europa“ sowie das „Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess)“. Es sollten nicht nur biotische Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Biodiversität, sondern auch und vor allem der Einsatz abiotischer, nichtenergetischer Rohstoffe in Produktionsprozessen, eine ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft und auch ressourceneffizienter Konsum betrachtet werden. Aussagen zur Anpassung an den Klimawandel fokussieren stark auf den Einsatz regenerativer Energie. Theoretische Zielkonflikte bestehen zuweilen mit dem Naturschutz, wenn die Erreichung von Zielen der Biodiversität durch den Anbau von „Energiepflanzen“ beeinträchtigt werden kann. Die Entwicklung von Konversionsflächen, die nicht für Wohn- und/oder Gewerbeentwicklung benötigt werden, sondern zur Aufwertung innerstädtischer Frei- und Grünflächen beitragen soll, wird richtigerweise erwähnt. Es können aber durchaus auch Ansätze integrierter Stadtentwicklung genutzt werden, um Anpassungen an den Klimawandel zu unterstützen. Zur Begründung der Programmstrategie sind die Aussagen der sozioökonomischen Analyse aber ausreichend.

Klarheit und Verständlichkeit der SöA und SWOT

Die SWOT ist klar und eindeutig EU-2020-bezogen; sehr gut ist die Übertragung der Aussagen aus den Fazits der Analysekapitel in die SWOT-Synopse. Die SWOT-Synopse (eine Kurz- und eine Langversion) erscheint systematisch und nachvollziehbar. Erkennbar werden nicht nur die konkreten SWOTs im Fördergebiet sondern auch die Disparitäten, die den Bezug zu den 2020-Herausforderungen ermöglichen. Es können damit sowohl ein gemeinsames Verständnis über die sozioökonomische Ausgangssituation erreicht als auch hessenspezifisch das Niveau und Disparitäten bei den EU-2020-Herausforderungen identifiziert werden. Diese beiden Zwecke werden durch die SWOT-Synopse vollumfänglich erfüllt.

3.3 Fazit

Prinzipiell erfüllt die sozioökonomische Analyse sehr gut den Zweck der Begründung für spezifische Politikinterventionen des EFRE in Hessen. Vor allem in Ergänzung zu den übergeordneten Bedarfen des Gemeinsamen Strategischen Rahmens und der nationalen Strategien (Nationales Reformprogramm, Stabilitätsprogramm etc.) wird der Begründungszusammenhang des Programms durch die vorgenommene sozioökonomische Analyse klarer.

4. Bewertung der Interventionslogik I: Wie ist die Strategie auf die Ausgangssituation und die übergeordnete Zielsystematik Europa2020 abgestimmt?⁵

Die Analyse der Interventionslogik der Strategie eines Operationellen Programms hat zwei Zielebenen zu betrachten. Diese sind zum einen die definierten Programmziele; zum anderen ist das System der übergeordneten Ziele zu betrachten. Die diagnostizierten SWOTs erfordern eine entsprechende Intervention, die ein bestimmtes Ziel verfolgt. Ziel ist im Allgemeinen die Stabilisierung von Stärken, die Abmilderung von Schwächen, die Nutzung von Potenzialen und die Abwehr von Risiken. Dies muss durch die entsprechenden Programmziele deutlich werden, was durch die Ex-ante-Evaluation überprüft wurde. Auf der zweiten Ebene ist die Übereinstimmung mit den Europa-2020-Zielen (bzw. des GSR⁶ und der Partnerschaftsvereinbarung) sowie der spezifisch für Deutschland geltende Ziele des Europäischen Semesters (Stabilitäts- und Konvergenzziele, Nationales Reformprogramm inkl. Euro-Plus-Pakt-Ziele) zu bewerten.

Die SWOT-Systematik der neuen Förderperiode folgt einer Kaskadenlogik: Die Europa-2020-Ziele korrespondieren mit Herausforderungen auf der europäischen Ebene, die nichts anderes darstellen als eine aggregierte europäische SWOT. Angesprochen wird hierbei die Raumökonomie. Die auf europäischer Ebene sichtbaren Stärken und Schwächen sowie Potenziale und Risiken bestehen aus den entsprechenden SWOT-Ausprägungen der Mitgliedsstaaten, deren aggregierte Stärken und Schwächen wiederum durch die spezifische Verteilung und Gewichtung subnationaler SWOTs gekennzeichnet sind. Anders ausgedrückt, sofern die Europa-2020-Herausforderungen korrekt definiert sind – was hier angenommen wird, müssen sich genau diese Herausforderungen in unterschiedlicher Variation und Niveau auch auf den subnationalen Ebenen wiederfinden. Mit den Worten der neuen geographischen Ökonomik erscheint die europäische SWOT als ein fraktal dimensioniertes Abbild der Raumökonomie (Brakman et al. 2008, *The New Introduction to Geographical Economics*, Cambridge: CUP).

Unter diesen Voraussetzungen kann die Bewertung der Interventionslogik die einzelnen regionalspezifischen Stärken und Schwächen integrativ mit den Europa-2020-Zielen betrachten:

⁵ Bearbeitet von Rolf Bergs

⁶ Gemeinsamer Strategischer Rahmen

SWOTs	Entsprechende Programm- bzw. Schwerpunktziele	Übereinstimmung mit den Europa-2020-Zielen
	→	← →

Die Analyse der Konsistenz der Programm- und Europa-2020-Ziele wurde daher auch durch die Berücksichtigung der regionalen Europa-2020-Herausforderungen (Globalisierung, demographischer Wandel, Klimawandel, Energierisiken und neue soziale Risiken) vertieft, da daran zum einen die Gewichtung und zum anderen der Zusammenhang zu den ermittelten Risiken im Rahmen der SWOT-Analyse erkennbar wird. Im Programmwurf wurde dieser Abgleich zwischen SWOT und den regionalen Europa-2020-Herausforderungen mit Unterstützung des Ex-ante-Bewerterteams vorgenommen.

Die Risikogefährdung einer Region hängt nach ÖIR et al. (2011) davon ab, wie sie den Dynamiken der Globalisierung ausgesetzt ist, wie sensibel die Region selbst reagiert und wie widerstandsfähig sich die lokale Ökonomie darstellt.

Für Hessen auf der Ebene NUTS 2 lassen die Auswertungen erkennen, dass v.a. der Regierungsbezirk Darmstadt im globalen Wettbewerb, im sozialen Zusammenhalt, auch hinsichtlich der Auswirkungen der Finanzkrise gut besteht, dass er im Klimawandel weniger stark gefährdet ist, dass jedoch der demographische Wandel (v.a. die Alterung der Gesellschaft) und die zu geringe Verfügbarkeit von erneuerbaren Energiekapazitäten sichtbare Risiken für die Entwicklung darstellen.

Das Strategiekapitel folgt in seinem Aufbau der Empfehlung der KOM und enthält die folgenden wesentlichen Aspekte.

- Bedarfsanalyse
- Begründung der ausgewählten thematischen Ziele und der Investitionsprioritäten
- Begründung der Finanzallokation
- Veränderungsbedarfe
- Regionale Konzentration

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommission in den Entwürfen des Programmierungs-Templates mit der Vorgabe von maximal 35.000 Zeichen (ca. 10 Seiten Text) eine wirklich ausführliche und klar begründete Herleitung der Förderstrategie zunächst wesentlich erschwert hatte (cf. COM 2013, Draft Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme, Brüssel 31.10.2013, p. 2).⁷

4.1 Bedarfsanalyse

Die Bedarfsanalyse basiert im Sinne der europäischen Herausforderungen einerseits auf den erforderlichen Reformanstrengungen und Beiträgen zu Stabilität Deutschlands in der EU und

⁷ Die endgültige Durchführungs-VO 288/2014 erlaubt in Abschnitt 1.1 schließlich 70.000 Zeichen.

andererseits auf den in der sozioökonomischen Analyse festgestellten spezifischen Stärken und Schwächen Hessens. Nachweisbar folgt die Darstellung dem Programmierungs-Template der KOM (*ibid.*).

4.2 Begründung der ausgewählten thematischen Ziele und der Investitionsprioritäten

Ein Operationelles Programmdokument muss selbsterklärend sein; dies bedeutet, dass angesichts der komplexen Architektur der EFRE-Förderung die Herleitung einer Strategie nur durch die präzise Einordnung in den übergeordneten Rahmen möglich wird. Die Bezüge sind Europa-2020, (inklusive Leitinitiativen, Smart Specialisation). Speziell für Kohäsionspolitik auf der europäischen Ebene ist der Bezug der GSR zentral, der auf der nationalen Ebene durch die Partnerschaftsvereinbarung definiert wird. Auf der regionalen Ebene sind wiederum spezielle thematische Strategien zu berücksichtigen, davon eine, die im Rahmen des GSR (definiert im Anhang der VO 1303/2013) verbindlich ist. Für Hessen (wie für alle EFRE-Landesprogramme) ist dies die Innovationsstrategie zur intelligenten Spezialisierung. Daneben ist mittelbar aber auch die Landesentwicklungsplanung zu berücksichtigen. Diese Bezüge stellen den unmittelbaren Rahmen der Kohäsionspolitik für Hessen dar. Gleichzeitig sind nationale Strategien mit Bezügen zur Kohäsionspolitik zu berücksichtigen, um die Begründung des Fördersystems zu verstehen. Dies sind deutsche Strategien und Ziele im Rahmen des Reformprogramms (inkl. EuroPlus-Pakt) und des Stabilitätsprogramms.

In diesem Evaluationsbericht werden an dieser Stelle übersichtsweise die Ergebnisse der Überprüfung der Inhalte des Programmentwurfs hinsichtlich des Zusammenhangs mit übergeordneten Politiken und Strategien dargestellt:

- Europa-2020, GSR, Partnerschaftsvereinbarung und einschlägig bedeutsame hessische Strategien werden klar und hinreichend beschrieben
- Der Zusammenhang von europäischer, nationaler und regionaler Strategie wird systematisch dargelegt
- Ziele des NRP und des Stabilitätsprogramms werden explizit und hinreichend beachtet
- Die regionalen Europa-2020-Herausforderungen (ÖIR) für Hessen werden weitgehend berücksichtigt (Ein Abgleich mit der SWOT wird ebenfalls unternommen)
- Die festgestellten Stärken und Schwächen werden in der Programmstrategie weitgehend angesprochen.

Wesentlich ist zunächst der räumliche, thematische und mittel-allokative Bezug zur Europa-2020-Strategie, der in der folgenden Übersicht betrachtet wird:

Tabelle 1: Beurteilung der Interventionslogik vor dem Hintergrund der Europa-2020-Strategie

SWOT (Bezug: Thematische Ziele)	Strategie	Interventionen	Beurteilung ⁸
TZ 1: Die RB Gießen und vor allem RB Kassel sind noch deutlich von der Erreichung des Europa-2020-Ziels in Bezug auf die FuE-Ausgaben am BIP entfernt.	Erhöhung der FuE-Angebots in den definierten Bereichen der Smart Specialisation Strategy	Maßnahmen zum Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur sowie Kompetenz und Anwendungszentren in Forschungseinrichtungen sowie Erhöhung des Innovationsanteils im Produktionsoutput von KMU	R: adäquat T: adäquat F: adäquat
TZ 3: Die SWOT-Analyse Hessens zeigt eine unterdurchschnittliche Gründungsintensität und Selbstständigenquote in Nord- und Mittelhessen. Die Märkte der nord- und mittelhessischen Unternehmen sind überwiegend lokal, die außenwirtschaftlichen Verflechtungen entsprechend unterdurchschnittlich und die Exportbasis demnach schwach.	Verstärkte Gründung neuer und innovativer Unternehmen sowie Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von KMU	Maßnahmen zur Gründungsberatung, Gründerzentren, Mikrofinanzierung Betriebsberatung, Internationalisierung, betriebliche Darlehen und Verbesserung touristischer Infrastrukturen	R: adäquat T: adäquat F: adäquat
TZ 4: Enge Spielräume bestehen bei Versorgungssicherheit der Energieversorgung und drohender Verlust der Wettbewerbsfähigkeit bei energieintensiven Unternehmen. Die bestehende Stromnetzinfrastruktur ist unzureichend Speicherkapazitäten sind kaum vorhanden. Überdies bleibt Hessen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.	Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie am Energieverbrauch sowie Verringerung des CO ₂ -Ausstoßes im kommunalen Bereich	Maßnahmen zur angewandten Energieforschung und Energieeffizienz in Unternehmen, Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und im Wohnungsbau durch energetische Modernisierung,	R: adäquat T: adäquat F: adäquat
Hessen zeigt ein bedeutendes wirtschaftliches Potenzial durch eine attraktive Kulturlandschaft, allerdings auch weiterhin zunehmende Verödungsprozesse in Innenstädten die wiederum wertvolle Flächenreserven auf Konversionsflächen bieten, die für die lokale Entwicklung sinnvoll genutzt werden können. Deren Planung bedarf allerdings noch gezielter Förderinputs.	Verbesserung der räumlich baulichen Umwelt in Städten durch ökologische Revitalisierung von Stadtbezirken und umweltgerechte Flächennutzung; wirtschaftliche Revitalisierung von Stadtbezirken durch die Bekämpfung von rückläufiger Infrastrukturversorgung; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch und die Reduzierung der CO ₂ -Emissionen im öffentlichen Raum	kommunale Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und Revitalisierung ausgewählter Stadtbezirke, kommunale Investitionen und Konversion von Brachen, investive Kleinmaßnahmen zur Stimulierung lokaler Wirtschaftskreisläufe; Energie- und Klimaschutzkonzepte, Energieberatung und CO ₂ -reduzierende Mobilitätskonzepte	R: adäquat T: adäquat F: adäquat

Bei Betrachtung der für Hessen diagnostizierten Stärken und Schwächen und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Fortführung regionaler Schwerpunktsetzungen in der Förderung („Vorranggebiete“) erscheint der thematische Policy-Mix und die regionale Differenzierung als adäquat⁹. Auch die finanzielle Gewichtung erscheint adäquat, wobei hierbei zu differenzieren ist in feste Vorgaben der KOM entsprechend des Artikels 4, VO 1301/2013 (EFRE-VO) und davon

⁸ Unter der Einschränkung möglicher Vollzugsrisiken (s.u.): T: thematisch, R: räumlich, F: finanziell

⁹ „Adäquat“ versteht sich hierbei zunächst formal im Sinne der Vorgaben der Verordnung zur Verteilung der Mittel auf definierte Themen, die Wahl der Themen aus den definierten thematischen Zielen unter Berücksichtigung des Konzentrationsgebots und der räumlichen Schwerpunktsetzung, die wie in der bisherigen Förderpraxis, im Sinne der Vorranggebiete (s.u.), weiter verfolgt werden soll.

unabhängige Betrachtungen hinsichtlich Risiken für Mittelabsorption und Politikkontinuität. Bezüglich ersterem stellt sich die Programmausrichtung als verordnungskonform und damit adäquat dar (im Operationellen Programm die Tabelle 2). Bezüglich letzterer Erwägungen wird auf die Ausführungen weiter unten (Absorptionsrisiken) verwiesen.

Neben der Betrachtung der Europa-2020-Strategie wurde auch die Übereinstimmung der Strategie mit den Inhalten des Nationalen Reformprogramms (NRP) sowie des Stabilitätsprogramms und den Empfehlungen des Rates überprüft. Schließlich war der GSR, v.a. Artikel 11e der VO 1303/2013, zu beachten, der die „wichtigsten territorialen Herausforderungen für städtische, ländliche, Küsten- und Fischwirtschaftsgebiete sowie für Gebiete mit territorialen Besonderheiten definiert, denen mit Mitteln aus den ESI-Fonds begegnet werden soll“¹⁰. Da bereits auf der nationalen Ebene durch die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung Konsistenz zwischen der nationalen Kohäsionspolitik der 2020-Strategie sowie des NRP gewährleistet werden soll, widmete sich die Ex-ante-Bewertung hier weniger einer erneuten konzeptionellen Analyse als vielmehr einer Überprüfung.

Das hessische IWB-EFRE-Programm – so das Ergebnis der Überprüfung aus Sicht der Ex-ante-Bewertung - ist mit der Partnerschaftsvereinbarung, dem NRP und dem Stabilitätsprogramm klar und nachvollziehbar abgestimmt. Die Bezüge sind systematisch erkennbar, zum Teil explizit, zumindest jedoch implizit. Im Folgenden werden die wesentlichen Bezüge tabellarisch herausgearbeitet.

Wesentliche Fragen sind: Sind die dargestellten Handlungserfordernisse mit übergeordneten Politikstrategien kompatibel? Wo bestehen Abweichungen?

Tabelle 2: Beurteilung des Zusammenhangs mit übergeordneten Politikstrategien

Spezifische Ziele	Bezüge: NRP, Stabilitätsprogramm, Partnerschaftsvereinbarung
Erhöhung des Forschungs- und Entwicklungsangebots vor allem in den definierten Schlüsselbereichen der hessischen Innovationsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht dieses thematische Ziel für Deutschland vor. • Im Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm 2011 und zum Stabilitätsprogramm 2011-2014 wird ausgeführt, dass die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der FuE-Leistung Deutschlands Anlass zur Sorge gibt. Das Wachstum der FuE-Intensität in Deutschland liegt zwar über dem EU-Durchschnitt doch den FuE-Zielen ähnlich forschungsorientierter Volkswirtschaften wie beispielsweise Japan und Südkorea hinkt Deutschland hinterher. Deutschland strebt im NRP an, das EU-Ziel von FuE-Investitionen in Höhe von 3% bis spätestens 2020 zu erreichen. Die Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer

¹⁰ ESI bedeutet Europäische Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER und EMFF)

	<p>Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017 (2013/C 217/09) bescheinigen Deutschland zwar mittlerweile Fortschritte, jedoch „sollte [es] sich aber noch ehrgeizigere Folgeziele setzen, um mit den innovativsten Volkswirtschaften gleichzuziehen“.</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Die Mittel zur Forschungsförderung werden in starkem Maße im Rahmen der ‚Hightech-Strategie‘ der Bundesregierung eingesetzt. Diese erfolgreich laufende Initiative zielt darauf ab, Leitmärkte zu schaffen, die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu vertiefen und die Rahmenbedingungen für Innovationen weiter zu verbessern. Die Hightech-Strategie wird durch die fünf Bedarfsfelder Gesundheit/ Ernährung, Energie/Klimaschutz, Sicherheit, Mobilität und Kommunikation sowie durch exemplarische Zukunftsprojekte strukturiert.“ Der Pakt für Forschung und Innovation ermöglicht es überdies Wissenschafts- und Forschungsorganisationen, strategische Ziele zu verfolgen und neue Themen aufzugreifen. Dafür steigern Bund und Länder ihre Zuschüsse an die großen Wissenschafts- und Forschungsorganisationen (Nationales Reformprogramm 2013, p. 22 f.). • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
Steigerung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht dieses thematische Ziel für Deutschland vor. • Im Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm 2011 und zum Stabilitätsprogramm 2011-2014 wird ausgeführt, dass die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der FuE-Leistung Deutschlands Anlass zur Sorge gibt. Die Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2013 bescheinigen Deutschland zwar Fortschritte, jedoch „sollte [es] sich aber noch ehrgeizigere Folgeziele setzen, um mit den innovativsten Volkswirtschaften gleichzuziehen“. • Seit Herbst 2011 werden mit dem neuen Rahmenprogramm „Schlüsseltechnologien und Querschnittsmaßnahmen“ zahlreiche Projekte gestartet, mit denen die Spitzenstellung Deutschlands in diesem Bereich gesichert und weiter ausgebaut werden soll (cf. BMF 2011 Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und

	<p>finanzpolitische Konzeption).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Laut Nationalem Reformprogramm 2013 setzt die Bundesregierung ferner das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) auch im Jahre 2013 fort, um den innovativen Mittelstand weiter zu stärken. Die Förderinitiative KMU-innovativ wurde 2012 an neue inhaltliche Schwerpunkte angepasst und erneut ausgeweitet. (BMWi 2013, Nationales Reformprogramm 2013, p. 22 f.) • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
<p>Erhöhung der Anzahl neu gegründeter Unternehmen in Hessen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Nach dem Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum NRP und aktualisierten Stabilitätsprogramm 2011 ist der Zugang zu Risikokapital zur Finanzierung von Innovationen weiterhin durch den wenig entwickelten Wagniskapitalmarkt beeinträchtigt, sodass Deutschlands komparativer Vorteil in den Bereichen Wissen und forschungsgestütztes Wirtschaftswachstum langfristig gefährdet ist. • Im NRP 2013 wird darauf weiterhin Bezug genommen: „Die Bundesregierung verbessert den Zugang zu Wagniskapital für junge, innovative Unternehmen. Mit dem Investitionszuschuss Wagniskapital, der voraussichtlich ab Frühjahr 2013 zur Verfügung steht, sollen private Investoren – insbesondere Business Angels - motiviert werden, Beteiligungskapital für diese Unternehmen bereit zu stellen“ ...“ Auch der High-Tech Gründerfonds bietet vielversprechenden Technologiegründungen eine erste Finanzierungsmöglichkeit.“ • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
<p>Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU in Hessen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Nach dem Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum NRP und aktualisierten Stabilitätsprogramm 2011 ist der Zugang zu Risikokapital zur Finanzierung von Innovationen weiterhin durch den wenig

	<p>entwickelten Wagniskapitalmarkt beeinträchtigt, sodass Deutschlands komparativer Vorteil in den Bereichen Wissen und forschungsgestütztes Wirtschaftswachstum langfristig gefährdet ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im NRP wird darauf weiterhin Bezug genommen (s.o.) • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend berücksichtigt.
<p>Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch und Reduzierung der CO₂-Emissionen in Unternehmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch macht 2011 ca. 3% aus. Ziel für 2020 ist ein Anteil von 14%. Darüber hinaus strebt die Bundesregierung im NRP 2011 an, den Stromverbrauch bis 2020 gegenüber 2008 in einer Größenordnung von zehn Prozent zu vermindern. Das erfordert eine jährliche Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität von 2,1% bezogen auf den Endenergieverbrauch (ebf. NRP 2013, p. 19). Zudem sollen entsprechend NRP 2013 ab 2013 „Investitionen in energieeffiziente und klimaschonende Produktionsprozesse sowie Energiemanagementsysteme (EMS) in kleinen und mittleren Unternehmen gefördert werden, die nicht von Gesetzes wegen zur Einrichtung eines EMS verpflichtet sind.“ (NRP 2013, p. 17) • Nach dem Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum NRP und aktualisierten Stabilitätsprogramm 2011 scheint „Deutschland gut vorbereitet zu sein, um die nationalen Ziele für erneuerbare Energien zu erreichen. Die Herausforderungen betreffen jedoch in erster Linie die Kostenwirksamkeit der Versorgung mit erneuerbaren Energien und ihre Integration in die Netzinfrastruktur.“ • Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die neuerliche initiative deutscher Bundesminister und Amtskollegen aus Frankreich, Italien und Großbritannien ambitioniertere EU-Ziele für den Klimaschutz festzulegen. In einem Schreiben an Kommissar Günther Oettinger (DG Energie) wird eine Reduktion des Treibhausgasausstoßes um 40% gefordert (Letter of Ministers/Secretaries Hendricks, Gabriel, Davey, Martin and Orlando

	<p>to Commissioner Oettinger from 6 January, 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
<p>Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und der Einsatz von Energietechnologien, welche durch hohe Effizienz zu einer Verringerung des Energiebedarfs und somit zu einer Verringerung von Treibhausgasemissionen führen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Nach dem Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum NRP 2011 scheint „Deutschland gut vorbereitet zu sein, um die nationalen Ziele für erneuerbare Energien zu erreichen. Die Herausforderungen betreffen jedoch in erster Linie die Kostenwirksamkeit der Versorgung mit erneuerbaren Energien und ihre Integration in die Netzinfrastruktur.“ • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
<p>Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Die Bundesregierung strebt im NRP 2011 an, den Stromverbrauch bis 2020 gegenüber 2008 in einer Größenordnung von zehn Prozent und bis 2050 um rund 25 Prozent zu vermindern. Das erfordert eine jährliche Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität von 2,1 % bezogen auf den Endenergieverbrauch (ebf. NRP 2013, p. 19). Die Sanierungsrate für Gebäude soll von ein Prozent auf zwei Prozent des gesamten Gebäudebestands verdoppelt werden. • Das Ziel Deutschlands ist laut NRP 2011 die Verringerung des Primärenergieverbrauchs um 38,3 MTOE (Million tons of oil equivalent). Deutschland hat als nationales Energieeffizienzziel festgelegt, die gesamte Energieproduktivität im Zeitraum 2008-2020 um durchschnittlich 2,1% jährlich zu steigern (ebf. NRP 2013, p. 19). Insbesondere könnte nach dem Begleitdokument zu den Empfehlungen des Rates zum NRP 2011 und aktualisierten Stabilitätsprogramm 2011 die Energiebilanz weiter verbessert werden, indem die Sanierungsrate für Gebäude durch angemessene finanzielle Anreize und Vorgaben gesteigert wird, Energieeffizienz zum Schlüsselkriterium für öffentliche Ausgaben wird, Energieaudits und Energiemanagement-

	<p>systeme in der Wirtschaft gefördert werden und die Rolle der Verbraucher durch verbesserte Informationen gestärkt wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
<p>Verbesserung der räumlich baulichen Umwelt in Städten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Die Bundesregierung unterstützt in mehreren Programmen die Aktivierung, Sanierung und nachhaltige Entwicklung von Städten und Stadtteilen. Zudem stellt der Förderschwerpunkt "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung einen wichtigen Teil der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung dar. Darüber hinaus ergibt sich der Bedarf für Hessen eindeutig aus der SWOT-Analyse. • Übergeordnete Bezüge sind hinsichtlich des NRP oder des Stabilitätsprogramms nicht einschlägig; der weitere Bedarf ergibt sich aus der SWOT-Analyse. • Im Strategiekapitel werden die Zusammenhänge hinreichend hergeleitet.
<p>Wirtschaftliche Revitalisierung von Stadtbezirken durch die Bekämpfung von rückläufiger Infrastrukturversorgung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung sieht derartige spezifische Ziele für Deutschland vor. • Im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Stadt“ fördert die Bundesregierung seit Langem einschlägige Aktivitäten zur Förderung der urbanen lokalen Ökonomie. Im Vordergrund stehen hierbei die strategischen Bereiche Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen, Förderung von Unternehmensgründungen und der ethnischen Ökonomie, Beschäftigung und Qualifizierung sowie Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie (cf. http://www.staedtebaufoerderung.info) • Die sonstigen hessenspezifischen Bedarfe ergeben sich aus der Sozioökonomischen Analyse sowie der SWOT-Synopse (Harsche et al., 2013). • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge hinreichend hergeleitet.
<p>Erhöhung des Anteils erneuerbarer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Partnerschaftsvereinbarung (Entwurf) sieht

<p>Energien am Energieverbrauch und Reduzierung der CO₂-Emissionen im öffentlichen Raum</p>	<p>derartige spezifische Ziele für Deutschland vor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deutschland bekräftigt im NRP 2011 sein nationales Ziel, Treibhausgase bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung sollen darüber hinaus die Treibhausgas-Emissionen entsprechend der Zielformulierung der Industriestaaten bis 2050 um 80 bis 95% gegenüber 1990 reduziert werden. Mit Stand des Jahres 2009 wurde gegenüber 1990 bereits eine Minderung der Treibhausgase von 26,4% (nur CO₂: Minderung von 24,3%) erzielt. Im NRP 2013 wird ausgeführt: „Darüber hinaus fördert die Bundesregierung Forschung und Entwicklung im Bereich Energietechnologien. Ziel ist, diese Technologien kostengünstiger zu machen, sowie neue technische Lösungen zu entwickeln, die einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung leisten können, und deren Markteintritt zu erleichtern (NRP 2013, p. 17) • Das Energiekonzept der Bundesregierung vom 28.09.2010 enthält als Bereich (6) die Mobilität bei niedrigen CO₂-Emissionen, einschließlich Strategie für elektrische Mobilität • Im Strategiekapitel des Operationellen Programms werden die Zusammenhänge zu den übergeordneten Zielen und Förderaktivitäten der Bundesregierung hinreichend hergeleitet.
--	---

Eine weitere Frage betrifft den Zusammenhang von spezifischen Zielen in Hessen und den übergeordneten thematischen Zielen auf der Gemeinschaftsebene. Voraussetzung der Prüfung ist die Annahme, dass die spezifischen Ziele mit der jeweiligen Verteilung der Europa-2020-Herausforderungen – thematische Ziele – auf der regionalen Ebene korrespondieren (fraktale Dimension der EU Raumökonomie). Dieser Zusammenhang soll über die folgende, sehr vereinfachte „wenn/dann“-Beziehung überprüft werden:

Tabelle 3: Zusammenhang Thematische Ziele und spezifische Ziele: Bilden letztere die hessischen 2020-Herausforderungen der Kohäsionspolitik präzise ab?

Thematisches Ziel	Spezifische Ziele	Bewertung („wenn/dann“-Zusammenhang)
Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Forschungs- und Entwicklungsangebots vor allem in den definierten 	<p>Wenn in Hessen das Forschungs- und Entwicklungsangebot in den Schlüsselbereichen gesteigert wird sowie entsprechend die Wissensbasis für Innovation in den Unternehmen erhöht wird, dann wird dies auch zur Stärkung von Forschung,</p>

	<p>Schlüsselbereichen der hessischen Innovationsstrategie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen 	<p>technologischer Entwicklung und Innovation in Europa beitragen. Beide spezifischen Ziele ergänzen sich und sind unmittelbar Europa-2020-kompatibel (Steigerung der FuE-Ausgaben/BIP um 3%).</p>
<p>Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Gründungsförderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkte Gründung neuer und innovativer Unternehmen • Steigerung der Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Internationalisierung von KMU 	<p>Wenn mehr wettbewerbsfähige (d.h. produktive und marktorientierte) Unternehmen gegründet werden und die Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen gestärkt wird, dann wird folglich auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im europäischen Maßstab verbessert. Beide spezifischen Ziele ergänzen sich, stärken die für Wettbewerbsfähigkeit so wichtige Erwerbsbeteiligung und sind unmittelbar Europa-2020-kompatibel (Steigerung der Erwerbsquote auf 77%).</p>
<p>Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch und Reduzierung der CO₂-Emissionen in Unternehmen • Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch und Kompetenzgewinn in Energiespeicherung • Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden • Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch und Reduzierung der CO₂-Emissionen im öffentlichen Raum 	<p>Wenn der Anteil der erneuerbaren Energien in den Unternehmen und öffentlichen Gebäuden sowie in den Kommunen erhöht wird und die gezielte Erprobung von Energiespeichertechnologien erfolgreich ist dann folgt daraus unmittelbar eine Verringerung der CO₂-Emissionen. Die spezifischen Ziele sind zwar nicht erschöpfend (da die Privathaushalte nicht Adressaten der Investitionsprioritäten sind), jedoch ergänzen sie sich und decken wesentliche Bereiche des Einsparpotenzials von CO₂-Emissionen ab. Die Ziele sind unmittelbar Europa-2020-kompatibel (Rückgang der CO₂-Emissionen um -14%, Anteil der erneuerbaren Energien von mindestens 18% und Steigerung der Energieeffizienz um 38,3%).</p>
<p>Umweltschutz und Förderung der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen</p>	<p>Revitalisierung von Stadtbezirken und umweltgerechte Flächennutzung</p>	<p>Wenn Stadtbezirke umweltverträglich, sozial und wirtschaftlich revitalisiert werden und die Flächennutzung ressourcenschonend erfolgt, dann liefert dies einen Beitrag zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen. Das spezifische Ziel ist von mittelbarer Europa-2020-Bedeutung (Bezüge sind Verringerung des Armutsrisikos und das Klimaschutzziel)¹¹</p>

¹¹ U.a. auch der Bezug zur Initiative „Ressourcenschonendes Europa“

Die im OP dargestellten Fördermaßnahmen werden durch die Partnerschaftsvereinbarung vollumfänglich unterstützt. Dies ist keine banale Feststellung angesichts der Tatsache, dass die Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland ohnehin alle möglichen thematischen Ziele außer der Ziele 7 und 11 vorsieht¹², sondern bezieht sich auf die in der Partnerschaftsvereinbarung dargelegte regionale Differenzierung für Deutschland. Hier entsprechen die Vorstellungen in der PV denen der hessischen Programmstrategie. Im Sinne des Konzentrationsgebots beschränkt man sich bei der Förderstrategie in Hessen zudem auf eine Auswahl wesentlicher und bedarfsspezifischer Interventionen. Diese beschränken sich auf definierte Maßnahmen zu den thematischen Zielen 1 (Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation), 3 (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Gründungsförderung), 4 (Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft) und 6 (Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz). Das thematische Ziel 3 kommt in den Prioritätsachsen 2 und 4 gleichermaßen zum Einsatz; das thematische Ziel 6 findet in allen Prioritätsachsen als Querschnittsziel Berücksichtigung, wird v.a. aber in der Prioritätsachse 4 konkret abgebildet. Insgesamt vier von elf möglichen spezifischen Zielen werden in Hessen demnach verfolgt, und diese auch nur durch ausgewählte Maßnahmen. Angesichts des durch die SWOT nachgewiesenen Bedarfs und angesichts der erkennbaren Zusammenhänge zum Nationalen Reformprogramm ergibt sich aus der Auswahl der Fördermaßnahmen eine notwendige, wenngleich aber noch keine hinreichende Gesamtstrategie. Wichtige Fördermaßnahmen, wie z.B. Hochschulbau, Finanzierung der Grundlagenforschung, Ausbau der Breitbandinfrastruktur, Kulturförderung und weitere sind außerhalb des EFRE zu fördern, ergänzen aber das Programm im Sinne eines ganzheitlichen Förderkonzepts. Trotz eines thematisch definierten Konzentrationsgebots seitens der KOM gelingt es, Kontinuität in der hessischen Regionalförderung zu wahren¹³. Dabei ist Kontinuität nicht zu verstehen als das Beibehalten eines bislang bewährten Policy-Mix, sondern eine kontinuierliche Anpassung der Förderinterventionen an den Bedarf. Das IWB-EFRE-Programm ist demnach ein (wenn auch wesentlicher) regionalpolitischer Baustein der hessischen Wirtschaftspolitik (*pars pro toto*). In sich beschränkt sich die EFRE-Programmstrategie auf die wesentlichen Förderbereiche, die sinnvoll durch EFRE abgedeckt und auf die die Mittel konzentriert werden können. Die außerhalb des EFRE geförderten Interventionen sollten unseres Erachtens durchaus in einem engen Bezug verortet werden, um klar nachzuweisen, dass auch der Aspekt der thematischen Konzentration bei der Programmkonzeption systematisch bedacht wurde und es nicht allein um eine thematische Verengung geht. Dabei kann die Frage der thematischen Konzentration unter EFRE und Wahrung der Politikkontinuität durch Substitution der Förderquelle (d.h. frühere EFRE-Maßnahmen werden durch ausschließlich nationale Mittel weiter betrieben) jedoch durchaus problematisch sein, denn so einfach lassen sich EU-Fördermittel nicht immer durch Landes- oder Bundesmittel ersetzen (sowohl administrativ als auch haushaltsbezogen), und es besteht dann die Gefahr, dass Politikkontinuität eben nicht gewährleistet werden kann. Dies hätte zudem möglicherweise wiederum negative Rückwirkungen auf die EFRE-Förderung, da bisherige Synergieeffekte so plötzlich versiegen. Inwieweit diese Feststellung für Hessen im Verlaufe der Förderperiode eine besondere Relevanz bekommt, kann an dieser Stelle nicht vorhergesagt werden. Es wird aber empfohlen, sich

¹² Vgl. BMWi 2014, Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020, Berlin

¹³ Allerdings wird in der Verteilung der Themen eine Akzentverschiebung erkennbar (siehe auch weiter unten zum Thema Vollzugsrisiken).

der „Gratwanderung“ zwischen der gewünschten Konzentration bei EFRE und die Wahrung der Kontinuität in der Förderpolitik bewusst zu sein.

4.3 Ex-ante-, Ex-post- und Makro-Konditionalitäten

Zwei Ex-ante-Konditionalitäten sind für die Bewertung relevant, (i) die Indikatorik und ein geeignetes Datensystem und (ii) die Existenz einer Innovationsstrategie im Sinne von *Smart Specialisation*.

Letzteres kann seitens der Ex-ante-Bewertung bereits als erfüllt gelten. Die hessische Landesregierung hat eine regionale Innovationsstrategie mit expliziter Ausrichtung auf „intelligente Spezialisierung“ erarbeitet, diese durch eine Online-Befragung sowie eine Konferenz am 24. April 2013 erörtert und schließlich im Juni 2013 verabschiedet; der Bericht (Hessische Innovationsstrategie 2020) wurde veröffentlicht¹⁴. Was die Indikatorik betrifft, kann festgestellt werden, dass das System vollständig ist. Das Datenmanagement (v.a. was das Monitoring betrifft) ist ebenfalls hinreichend dokumentiert. Der damit zusammenhängende Evaluationsplan ist im Gegensatz zu ELER nicht Programmgegenstand und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt der Europäischen Kommission vorgelegt (siehe hierzu auch das Kapitel „Verwaltung, Monitoring und Daten“).

Eine für die Ex-ante-Bewertung relevante Ex-post-Konditionalität betrifft die Leistungsüberprüfung. In den Jahren 2017 und 2019 führt die Kommission in Zusammenarbeit mit den MS eine Leistungsüberprüfung durch. Es wird eine Leistungsreserve in Höhe von 6% der Mittel auf Ebene der einzelnen Prioritätsachsen gebildet, die erst nach der Zwischenauswertung ausgezahlt wird. Der Bezug zur Ex-ante-Bewertung liegt in der Beurteilung der Zielerreichbarkeit und der Programmindikatorik (s.u. Kapitel 9).

Makroökonomische Konditionalitäten beziehen sich auf die Vereinbarungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt, der EU-Wirtschaftskordinierung und die Vereinbarungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Hier sind bei Nichteinhaltung sowohl die Aussetzung von Zahlungen als auch als *Ultima-Ratio*-Option die Streichung von Mitteln vorgesehen. Diese Konditionalitäten sind von mittelbarer Relevanz im Ex-ante-Bewertungsprozess, v.a. bei der Überprüfung der länderspezifischen Empfehlungen nach Artikel 121 Absatz 2 des Vertrags und den nach Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags angenommenen Ratsempfehlungen. Insoweit ist auf obige Tabelle 2 zu verweisen.

4.4 Fazit

Die Programmstrategie erscheint in ihrer Interventionslogik hinsichtlich der SWOT-Analyse und der übergeordneten Politikstrategien konsistent. Inhaltlich-konzeptionelle Änderungen werden aus der jetzigen Sicht der Bewertung (Sachstand Verordnungsentwürfe und Programmierungssachstand) nicht empfohlen.

¹⁴ <http://www.hessische-innovationsstrategie-2020.de/>

5. Bewertung der Interventionslogik II: Konsistenz der Programminterventionen¹⁵

Die Programmstrategie definiert Ziele, die durch Maßnahmenpakete (Prioritäten und Investitionsprioritäten) erreicht werden sollen. Begründet wird die Strategie durch die sozioökonomische und umweltspezifische Ausgangsanalyse (s.o.). Durch die konkreten Interventionen wird die Interventionslogik des Programms weiter differenziert. Auch aus der Sicht der Maßnahmen bzw. Investitionsprioritäten ist eine Überprüfung der Interventionslogik basierend auf der Strategiedefinition inklusive der Querschnittsthemen und übergeordneten Ziele (allgemeine Programmrelevanz) vorzunehmen. Dies leitet über zur Analyse der Programmkonsistenz (bzw. Innere Kohärenz). Synergien und Zielkonflikte gilt es zu erfassen und in ihren Auswirkungen zu bewerten. Wesentliche Fragen, die in diesem Kapitel behandelt werden, sind:

- Wo bestehen (potenzielle) Zielkonflikte und wie lassen sie sich vermeiden bzw. abschwächen?
- Wird die thematische und räumliche Konzentration ausreichend begründet?
- Ist die finanzielle Gewichtung der Investitionsprioritäten sinnvoll?
- Werden bei den Maßnahmen die passenden Förderinstrumente eingesetzt?
- Bestehen eindeutige Vollzugsrisiken?
- Wird Chancengleichheit bei der Konzeption der Maßnahmen proaktiv gefördert?

5.1 Bewertung der Strategiekonsistenz in der Konzeption

Das IWB-EFRE-Programm Hessen beinhaltet in den einzelnen Investitionsprioritäten die folgenden Maßnahmen:

Tabelle 4: Prioritätsachsen, Investitionsprioritäten und Maßnahmen

Prioritätsachsen	Investitionsprioritäten	Maßnahmen
P1	1.1 Ausbau der Infrastruktur für Forschung und Innovation (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 1a)	Auf- und Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen
		Auf- und Ausbau sowie Betrieb von Kompetenz- und Anwendungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie Forschungscampusmodelle
		Auf- und Ausbau und Betrieb von überwiegend durch die Wirtschaft getragenen anwendungsnahen Innovationszentren
	1.2 Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Transfer, Clusternetzwerke (EFRE-	Modellhafte Forschungs- und Entwicklungsprojekte von KMU
		Wissens- und Technologietransfer
		Gründungsförderung (Hochschulen)
		Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerke

¹⁵ Bearbeitet von Rolf Bergs und Ulrich Gehrlein

	Verordnung, Art. 5, Nr. 1b)	und Regionalmanagement Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung
P2	2.1 Förderung des Unternehmergeistes, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen einschließlich Gründerzentren (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 3a)	Maßnahmen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft
		Unterstützung von Gründerzentren und Inkubatoren
		Beteiligungskapital für Unternehmensgründung
	2.2 Förderung der Fähigkeit von KMU in einen Wachstums- und Innovationsprozess einzutreten (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 3d)	Betriebliche KMU-Investitionen Beteiligungskapital für Innovation und Wachstum von KMU Betriebsberatung Investitionen in die öffentliche touristische Infrastruktur
P3	3.1 Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 4b)	Investitionen von KMU zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Einsparung von Werkstoffen und zur Etablierung von Wertstoffkreisläufen
	3.2 Förderung von Forschung und Innovation und Anwendung CO₂-armer Technologien (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 4f)	Angewandte Energieforschung/ Demonstrationsanlagen
		Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen
3.3 Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Infrastrukturen, einschließlich in öffentlichen Gebäuden (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 4c)	Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden	
P4	4.1 Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, einschließlich Sanierung von Industriebrachen und Verringerung der Luftverschmutzung	Kommunale Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und Revitalisierung von Stadtbezirken

	4.2 Förderung des Unternehmergeistes, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, einschließlich Innovationszentren (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 3a)	Förderung der lokalen Ökonomie
	4.3 Förderung von Strategien zur Senkung des CO₂-Ausstoßes, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen städtischen Mobilität und der Abfederung einschlägiger Anpassungsmaßnahmen (EFRE-Verordnung, Art. 5, Nr. 4e)	Kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte
		Intermodale Mobilitätskonzepte

Hinsichtlich Strategiekonsistenz wird im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung zunächst überprüft, inwieweit der verfolgte Theorieansatz dem *State of the Art* regionaler Entwicklungspolitik entspricht. Zu überprüfen ist die Vorstellung von regionaler und thematischer Konzentration in Hessen (unter Berücksichtigung regionaler Strategien) und die strategische Schwerpunktsetzung auf Themen und die inhaltliche Konsistenz zwischen den einzelnen Interventionen. Aus den Erfahrungen mit dem gegenwärtigen Ziel-RWB-Programm Hessen war zu erwarten, dass auch der Entwurf für die künftige Förderperiode angemessen theoretisch untermauert ist. Ein intensiverer Dialog zur Unterstützung bei der Programmerstellung war jedoch für die Bewertung des Wirkungszusammenhangs unter den Schwerpunktachsen und Investitionsprioritäten sowie den Querschnittszielen im Sinne eines interaktiven Prozesses erforderlich und auch sinnvoll.

5.2 Thematische und räumliche Konzentration

Die im Programmentwurf enthaltenen Vorgaben zur thematischen und räumlichen Konzentration sind umfassend dargestellt und stehen in der Tradition des Vorgängerprogramms. Hessen ist als Gesamtregion förderfähig. Strukturschwächere Regionen und auch städtische Problemquartiere genießen jedoch nach wie vor einen gewissen Vorrang gegenüber strukturstarken Gebieten in Hessen. Letzteres bedeutet demnach keineswegs, dass in strukturstarken Gebieten Förderung ausgeschlossen werden soll. Eine indikative Differenzierung wird im Programmentwurf (Kapitel 4) dennoch vorgenommen:

„...Angestrebt wird, dass – kumuliert über alle Maßnahmenfelder des Programms – mindestens 60 % der EFRE-Mittel in der Periode 2014 bis 2020 für Projekte in den EFRE-Vorranggebieten investiert werden (indikativ). Mit den EFRE-Vorranggebieten gleichgestellt werden ggf. auch Standorte, die während der Programmlaufzeit von akuten oder gravierenden Strukturproblemen betroffen sind.

Auch bleibt für den Fall, dass sich die sozio-ökonomische Datenlage erheblich verändert, eine Anpassung des Vorranggebietes vorbehalten. ... Soweit Maßnahmen und Projekte außerhalb der Vorranggebiete gefördert werden, müssen die Projekte einen erheblichen Beitrag zur Europa-2020-Strategie leisten und sollen - wenn möglich - auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Vorrang-gebieten ausstrahlen. ...“

Mit der hessischen Innovationsstrategie (im Sinne der europäischen Smart Specialisation Strategy) wird ganz klar ein Akzent auf eine Förderung der Stärken gelegt, sowohl in wirtschaftlich stärkeren als auch schwächeren Teilregionen.

Die verbindlichen thematischen Vorgaben der Kommission hinsichtlich CO₂-Reduktion, FuE und Wettbewerbsfähigkeit von KMU werden in der Programmierung sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Budgetverteilung im Programmentwurf befolgt. Die Mittelverteilung stellt sich im Nettobudget (d.h. ohne Technische Hilfe und ohne Leistungsreserve) wie folgt dar:

Tabelle 5: Überprüfung der verordnungsgemäßen indikativen Mittelallokation hinsichtlich des thematischen Konzentrationsgebots

Thematisches Ziel gem. Artikel 9, Abs. 1, VO 1303	Anteil (%)	Vorgaben gem. Artikel 4, und 7, VO 1301/2013		Auswertung für EFRE Hessen
1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	40	Mindestens 80%		69%
2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT	0			
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF)	29			
4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	21		Mindestens 20%	21%
5. Sonstiges: Integrierte Stadtentwicklung	10	Mindestens 5%		10%

Damit übertreffen das Budget und die Mittelverteilung die Mindestvorgaben und sind entsprechend Artikel 4 und 7, VO 1301/2013 (EFRE-VO) formell adäquat.

5.3 Inhaltliche Konsistenz¹⁶

Ein wesentliches Qualitätskriterium bei der Bewertung ist die optimal erreichbare Synergie im Zusammenspiel aller gewählten Interventionslinien unter Berücksichtigung übergeordneter europäischer Leitziele in der Europa-2020-Strategie (es geht bei der Bewertung nicht nur um eine Prüfung auf Ausschluss von Zielkonflikten zwischen den Schwerpunktachsen und Investitionsprioritäten, sondern auch um eine Diskussion zur Optimierung von Synergien). Hierbei sind nicht nur die spezifischen und operationellen Ziele zu berücksichtigen, sondern auch die geeignete Kommunikationsstrategie der beteiligten Akteure (v.a. Verwaltungsbehörde, Förderreferate) sowie die Förderinstrumente bzw. die in Hessen gültigen Förderrichtlinien. Neben den erreichbaren Synergien erscheint aber auch die erforderliche Politikkontinuität bei den Interventionen als ein Kriterium, das von dem oben angesprochenen Synergiekriterium unabhängig ist.

Die Handreichung der KOM zur Ex-ante-Bewertung verlangt eine Bewertung der inhaltlichen Konsistenz (bzw. internen Kohärenz) lediglich auf Basis der spezifischen Ziele. Da spezifische Ziele i.d.R. relativ allgemein und abstrakt gehalten sind, sehen wir in der Bewertung der Konsistenz der konkreten Maßnahmen untereinander jedoch den Vorteil, die konkreten Inhalte in ihren Synergien bzw. Antagonien viel präziser zu betrachten.

In einem ersten Schritt wurden die angedachten Maßnahmen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Konsistenz betrachtet (Abwesenheit von Antagonien). Abwesenheit von Antagonien wird neutral mit 0 bewertet. Die Frage von Synergien bzw. Antagonien zwischen den einzelnen Maßnahmen steht beim zweiten Schritt im Vordergrund. Hierbei können zunächst nur Zusammenhänge von potenziellen Synergien oder Antagonien identifiziert werden. Die erwartbaren synergetischen bzw. antagonistischen Beziehungen der Maßnahmen untereinander¹⁷ können jedoch auf Basis der einzelnen Wichtungsfaktoren (Budgets der Maßnahmen) bewertet werden. Man kann daran ablesen, welche Maßnahme einen stärkeren bzw. schwächeren Einfluss auf die Synergien bzw. Antagonien hat und man kann zudem erkennen, inwieweit z.B. starke Synergien im Programmmaßstab überhaupt eine erkennbare Rolle spielen oder ob die Interventionen auch zusammen nur ein marginales Gewicht haben. So ist es möglich auf der Basis der Budgets für die Ausgabencodes die Budgets für die einzelnen Maßnahmen ungefähr zuzuordnen (siehe auch Tabellen 9 und 10).

¹⁶ bearbeitet von Ulrich Gehrlein

¹⁷ z.B. „Maßnahme A verstärkt die Wirkung von B, B hat aber nur einen geringen Einfluss auf die Wirkung von A“

Tabelle 5: Konsistenztabelle

Maßnahmen	Auf- und Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen	Auf- und Ausbau sowie Betrieb von Kompetenz- und Anwendungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen; sowie Forschungscampusmodelle	Auf- und Ausbau und Betrieb von überwiegend durch die Wirtschaft getragenen anwendungsnahen Innovationszentren	Modellhafte Forschungs- und Entwicklungsprojekte von KMU	Wissens- und Technologietransfer	Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerken und Regionalmanagement	Gründungsförderung (Hochschulen)	Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung	Maßnahmen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft	Unterstützung von Gründerzentren, und Inkubatoren	Beteiligungskapital für Unternehmensgründung	Betriebsberatung	Betriebliche KMU-Investitionen	Beteiligungskapital für Innovation und Wachstum von KMU	Investitionen in die öffentliche touristische Infrastruktur	Investitionen von KMU zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Einsparung von Werkstoffen und zur Etablierung von	Angewandte Energieforschung/ Demonstrationsanlagen	Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen	Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäude	Kommunale Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und Revitalisierung von Stadtbezirken	Kommunale Investitionen zur Konversion von Industrie-, Verkehrs und Militärbranchen zur gewerblichen oder industriellen Folgenutzung	Förderung der lokalen Ökonomie	Kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte	Intermodale Mobilitätskonzepte
Auf- und Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen		++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Auf- und Ausbau sowie Betrieb von Kompetenz- und Anwendungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen; sowie Forschungscampusmodelle	++**		++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Auf- und Ausbau und Betrieb von überwiegend durch die Wirtschaft getragenen anwendungsnahen Innovationszentren	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Modellhafte Forschungs- und Entwicklungsprojekte von KMU	++**	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Wissens- und Technologietransfer	++**	++**	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerken und Regionalmanagement	++**	++**	++**	++**	++**		++**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Gründungsförderung (Hochschulen)	++**	++**	++**	++**	++**	++**		0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung	0**	0**	++**	++**	++**	0**	0**		++**	0**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Maßnahmen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Unterstützung von Gründerzentren und Inkubatoren	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**		++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Beteiligungskapital für Unternehmensgründung	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**		++**	++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Betriebsberatung	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	++**		++**	++**	0**	++**	++**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Betriebliche KMU-Investitionen	0**	0**	0**	0**	++**	++**	0**	0**	++**	++**	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	++**	++**
Beteiligungskapital für Innovation und Wachstum von KMU	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**		++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	++**
Investitionen in die öffentliche touristische Infrastruktur	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**		++**	++**	++**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Investitionen von KMU zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Einsparung von Werkstoffen und zur Etablierung von Wertstoffkreisläufen	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	++**	++**	++**		++**	++**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Angewandte Energieforschung/Demonstrationsanlagen	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	++**	++**	++**		++**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen	0**	0**	0**	0**	++**	0**	++**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	0**	0**	0**
Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäude	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	++**	++**
Kommunale Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und Revitalisierung von Stadtbezirken	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**		++**	++**	++**	++**
Kommunale Investitionen zur Konversion von Industrie-, Verkehrs und Militärbranchen zur gewerblichen oder industriellen Folgenutzung	++**	++**	++**	0**	0**	0**	++**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**		++**	++**	++**
Förderung der lokalen Ökonomie	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	++**		++**	++**
Kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**		++**
Intermodale Mobilitätskonzepte	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	0**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	++**	

Legende:

- ++ : hohe Synergien
- + : Synergien
- 0 : konsistent, aber keine wesentlichen Synergien
- : gegenseitige negative Beeinflussung der Maßnahmen
- : hohe gegenseitige negative Beeinflussung

Der finanzielle Gewichtungsfaktor ist ein Multiplikator der Synergiestärke:

- +++ : hoch
- ++ : mittel
- + : gering

Dabei wird der gesamte Term angezeigt und bewusst darauf verzichtet, nur das Resultat (Produkt) anzuzeigen, weil darin zu viel Information verloren gehen würde. D.h. bei bloßer Konsistenz ohne erkennbare Synergien wäre zwar das Produkt unabhängig von der Gewichtung immer 0, der Term enthält aber die Information, inwieweit z.B. Maßnahmen ohne erkennbare Synergien budgetmäßig ins Gewicht fallen oder Maßnahmen mit starken Synergien auch eine höhere Budgetgewichtung zeigen, was dann eher erstrebenswert wäre.

Die Konsistenztabelle zeigt keine Auffälligkeiten, die einer Revision der Struktur der Programminterventionen bedürften. Alle Maßnahmen sind zueinander konsistent, die überwiegende Zahl zeigt dabei überdies mäßige bis starke Synergien. Viele dieser Synergien gewinnen auch Bedeutung durch substanzielle Förderbudgets, wobei bei den Maßnahmenpaaren die Synergien nicht unbedingt ausgeglichen gewichtet sein müssen.¹⁸ Allerdings muss auch festgestellt werden, dass es einige wenige Paare gibt, die keine wesentlichen Synergien erwarten lassen, allerdings dennoch mit relativ großen Budgets ausgestattet sind. Im Sinne von Politikkontinuität erscheint der Synergieaspekt hierbei aber zumeist zweitrangig.

Zur Gesamtkonsistenz der Prioritätenachse 1:

Die unter der Prioritätenachse 1 programmierten Investitionsprioritäten und hierbei vorgesehenen Maßnahmen sollen im Wesentlichen zur Umsetzung folgender Zielsetzungen beitragen:

- Steigerung der Dynamik im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation
- Beschleunigung des Wissens- und Technologietransfers
- Realisierung neuer Unternehmensgründungen im Zusammenhang mit Innovationen
- Unterstützung der Vernetzung und Internationalisierung von Hochschulen und KMU.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen werden unter der Investitionspriorität IP 1.1 Investitionen in FuE-Infrastrukturen, die den Schlüsselbereichen der hessischen Innovationsstrategie entsprechen, gefördert. Unter der Investitionspriorität IP 1.2 wurden nicht-infrastrukturelle Maßnahmen zur

¹⁸ Hierbei ist allerdings anzumerken, dass die Budgetgewichtung der Maßnahmen auf Basis der Budgets für die Ausgaben-Codes abgeleitet wurde. Durch Nutzung von Durchschnittswerten bei Mehrfachverwendung von Codes erscheint die Budgetverteilung unter den Maßnahmen möglicherweise ausgeglichener als sie in Wirklichkeit ist. Es ist insofern auch auf die Ausführungen in Kapitel 7 (v.a. Tabellen 9 und 10) zu verweisen.

Innovationsförderung im Rahmen der Projektförderung, Unternehmensgründung sowie der Netzwerkbildung und des Wissens- und Technologietransfers programmiert. IP 1.2 bildet mit gut 27% des Programmvolumens den wesentlichen Schwerpunkt des hessischen IWB-EFRE-Programms. Die Prioritätsachse 1 beansprucht insgesamt knapp 40% des Programmvolumens. Hierbei sind wiederum gut 27% des Programmvolumens für Hochschulen bzw. Hochschulnahe Bereiche und berufliche Schulen vorgesehen.

Hinsichtlich der Programmkonsistenz stellt sich die Gesamtkomposition der Maßnahmen weitgehend als konsistent dar. Starke Synergieeffekte sind zwischen den einzelnen Facetten von FuE-Infrastrukturen zu erwarten. Es wird das gesamte Spektrum staatlicher, halbstaatlicher und privater F+E-Einrichtungen abgebildet. Gleichzeitig sollen mit IP 1.2 sowohl erforderliche Netzwerke als auch Einrichtungen und Leistungen des Technologie- und Wissenstransfers gefördert werden. Entsprechend hohe Synergieeffekte sind zwischen den Maßnahmen dieser Prioritätenachse zu erwarten. Teilweise starke Synergien mit den weiteren Achsen sind ebenfalls zu erwarten. Dies trifft insbesondere für die Achsen 2 und 3 zu, worauf an entsprechender Stelle eingegangen wird.

In Bezug auf die Zielsetzung der Prioritätenachse 1 erscheint die Maßnahme „Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung“ als zunächst weniger synergetisch. Prinzipiell ist die Maßnahme eine logische Schlussfolgerung aus den vorstehenden Maßnahmen, sofern die Ergebnisse der Prioritätenachse 1 zeitnah in die berufliche Bildung einfließen. Allerdings sollte es bei der beruflichen Bildung dann nicht vorrangig um die traditionelle Qualifizierung im Sinne einer dem Wissensstand entsprechend guten fachlichen Praxis gehen, sondern vielmehr um den raschen Transfer neuester, Innovationen auslösender Erkenntnisse auf die Ebene der beruflichen Bildung. Insofern sollte der im hessischen IWB-EFRE-Programm zu dieser Maßnahme vorgebrachte Anspruch: „Die Innovationskraft eines Unternehmens ist maßgeblich auch vom Innovationspotential der Beschäftigten abhängig...“ in der Umsetzung proaktiv vertreten werden. Auf diese Weise sind sogar weitreichende Synergien im Zusammenspiel FuE und berufliche Bildungsinfrastrukturen zu erwarten. Unter dieser Voraussetzung wurden entsprechende Synergien zwischen den genannten Maßnahmen angenommen. Im Sinne der Politikkontinuität unter EFRE und der klaren Synergien mit dem ESF-Programm wird die Beibehaltung der Maßnahmen ohnehin befürwortet.

Zur Gesamtkonsistenz der Prioritätsachse 2:

Diese Prioritätsachse zielt auf die dezidierte Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen. Diese sollen insbesondere in folgenden Bereichen unterstützt werden:

- Wirtschaftliche Nutzung neuer Ideen unter Aktivierung des Gründungsgeschehens
- Vorantreiben von Innovationen und Unternehmenswachstum
- Entwicklung zukunftsfähiger Produkte und Dienstleistungen

Hierzu werden unter der Investitionspriorität 2.1 Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeistes, Gründerzentren sowie Unternehmensgründungen gefördert. Daneben zielen die Maßnahmen der Investitionspriorität 2.2 auf die Unterstützung von Wachstums- und

Innovationsprozessen von bestehenden Unternehmen mittels Beratungsangeboten und Investitionsförderungen ab.

Insgesamt weisen die Maßnahmen in Prioritätenachse 2 erhebliche Synergien zur Prioritätsachse 1 auf und können gewährleisten, dass die im Rahmen von Achse 1 geförderten FuE- und Innovationsaktivitäten wirtschaftlich genutzt werden können. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen wie die „Unterstützung von Gründerzentren und Inkubatoren“ sowie die Bereitstellung von „Beteiligungskapital für Unternehmensgründungen“ und die „Maßnahmen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft“. Synergien sind zwischen den Maßnahmen „Betriebliche KMU-Investitionen“ (Achse 2) und „Wissens- und Technologietransfer“ sowie „Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerken und Regionalmanagement“ (beide Achse 1) zu erwarten, da der Wissenstransfer und die Vernetzung Input für die grundlegende Änderung der Gesamtproduktionsverfahren, der Diversifizierung der Produktion oder auch zur Erweiterung und Errichtung von Betrieben leisten kann.

Innerhalb der Prioritätsachse 2 kann von sehr hohen Synergien zwischen den geplanten Maßnahmen ausgegangen werden, da sie an allen Phasen des Lebenszyklus von Unternehmen ansetzen: Angefangen bei der Förderung der Gründungsbereitschaft, über die Gründungs- und Unternehmensberatung, die Einrichtung von Gründerzentren und finanzielle Unterstützung von Unternehmensgründungen bis hin zur Förderung von Investitionen für Innovationen und Wachstum von KMU.

Eine Ausnahme bildet die Maßnahme „Investitionen in die öffentliche touristische Infrastruktur“, die knapp 7% des Programmvolumens in Anspruch nimmt und deren Synergien sich im Wesentlichen auf einen Ausschnitt der KMU – nämlich derjenigen im Tourismussektor – beschränkt. Deutlichere Synergien zu den weiteren Prioritätenachsen könnten sich ergeben, wenn über die konkrete Ausgestaltung von Förderrichtlinien und -kriterien eine explizite Kombination und Verknüpfung mit weiteren Maßnahmen wie zur Förderung von Regionalmanagements, der KMU-Förderung, der Flächenkonversion oder dem Klimaschutz bei öffentlichen Gebäuden hergestellt werden. Unter dieser Voraussetzung wurden entsprechende Synergien zwischen den genannten Maßnahmen angenommen.

Nichts desto trotz spielt der Tourismussektor gerade in den strukturschwachen Landesteilen eine bedeutende Rolle. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors durch diese Maßnahme ist klar hervorzuheben. Vor allem im Sinne der Politikkontinuität und der Bedeutung des Tourismussektors in den strukturschwächeren Landesteilen Hessens sollte die Maßnahme aber weiter gefördert werden.

Prioritätsachse 2 nimmt knapp 27% des Programmvolumens in Anspruch. Eine direkte finanzielle Unterstützung von KMU ist dabei mit verschiedenen Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von 13,4% des Programmvolumens vorgesehen. Knapp 7% sind wiederum für verschiedene Beratungs- und Unterstützungsleistungen vorgesehen. Die Mittelverteilung auf die Maßnahmen wird als konsistent bewertet, obgleich die Förderung der touristischen Infrastruktur als weniger synergetisch eingestuft wird.

Zur Gesamtkonsistenz der Prioritätsachse 3:

Unter Prioritätsachse 3 findet sich eine Reihe von Maßnahmen, die in Verbindung mit Klimaschutzmaßnahmen folgenden Zielen dienen sollen:

- Reduktion von CO₂-Emissionen
- Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz
- Nutzung von Wachstumsimpulsen und Innovationen in den Bereichen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen werden unter der Investitionspriorität IP 3.1 Investitionen von Unternehmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung Erneuerbarer Energien gefördert. Unter IP 3.2 werden wiederum die angewandte Energieforschung sowie Beratungs- und Akzeptanzmaßnahmen unterstützt. Die Investitionspriorität 3.3. setzt bei der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude an.

Die hier angedachten Förderbereiche lassen zum Teil erkennbare Synergieeffekte mit den Prioritäten 1 und 2 erwarten. Insbesondere die Investitionspriorität 3.1 "Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen", „Angewandte Energieforschung/Demonstrationsanlagen“ weisen teilweise hohe potenzielle Synergieeffekte mit der Förderung von FuE und Innovationen (Prioritätsachse 1) auf. Ebenso weist die Maßnahme „Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen“ Synergieeffekte zu diesen Prioritätsachsen auf, da hiermit auch der Wissens- und Technologietransfer unterstützt wird und dies zu Investitionen der KMUs führen kann. Damit zusammen hängt oftmals auch die im Rahmen von Prioritätsachse 2 angestrebte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einerseits durch Kosteneinsparungen infolge eines sparsamen Energie- und Rohstoffverbrauchs und andererseits durch die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen. Daher ist auch zwischen diesen Bereichen (Achse 2 und 3) mit hohen Synergieeffekten zu rechnen.

Die unter IP 3.3 angeführte Maßnahme zur energetischen Modernisierung öffentlicher Gebäude führt zu einer Reduktion von CO₂-Emissionen und hat hinsichtlich der Förderung von Innovationen durchaus Synergiepotenzial, da mit der Förderung auch eine Unterstützung der Marktdurchdringung von innovativer energieeinsparender Technologien zu erwarten ist. So sollen hier v.a. Investitionen getätigt werden, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen weit hinausgehen und entsprechende Innovationsimpulse auslösen können. Neben der Förderung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit im Baugewerbe sind wichtige Impulse hinsichtlich der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Bereich Klimaschutz zu erwarten. Andererseits sind die direkten Beiträge zum Klimaschutz voraussichtlich relativ gering.

Die Maßnahmen in Prioritätsachse 3 beanspruchen gut 16% des Programmvolumens. Knapp 10% des Programmvolumens sind dabei für unternehmerische Aktivitäten vorgesehen. Weitere klimaschutzbezogene Maßnahmen werden im Rahmen der Prioritätsachse 4 programmiert. Insgesamt entspricht der Mittelansatz für klimaschutzbezogene Maßnahmen den Mindestanforderungen der EU-Vorgaben.

Zur Gesamtkonsistenz der Prioritätsachse 4:

Die unter Prioritätsachse 4 anvisierten Förderbereiche zielen vorrangig auf eine nachhaltige Stadtentwicklung ab. Damit sollen insbesondere:

- die Lebens- und Umweltqualität in den Städten nachhaltig erhöht und ein attraktives Wohn- und Arbeitsumfeld geschaffen werden

- die Ansiedlung neuer Unternehmen gefördert werden
- Brachflächen einer Nutzung zugeführt und Ressourcenschutz betrieben werden und
- Beiträge zur Verminderung von CO₂-Emissionen geleistet werden.

Zu den genannten Zwecken werden integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Maßnahmen zur Revitalisierung von Stadtbezirken, von Konversionsflächen, die lokale Ökonomie sowie Energie- und Klimaschutzkonzepte, CO₂-reduzierende Mobilitätskonzepte einschließlich der Elektromobilität gefördert.

Die ausgewählten Maßnahmen der Prioritätsachse 4 weisen untereinander durchgehend hohe Synergieeffekte auf. So verbinden insbesondere die auf lokalen Partnerschaften beruhenden integrierten Stadtentwicklungskonzepte die weiteren Maßnahmen auf städtischer Ebene und stellen sicher, dass eine integrierte und Maßnahmen übergreifende Entwicklung in den jeweiligen Fördergebieten erfolgt. Dies betrifft die Brachflächenrevitalisierung gleichermaßen wie die Förderung der lokalen Ökonomie sowie von Mobilitäts-, Energie- und Klimaschutzkonzepten.

Hohe Synergien mit der Prioritätsachse 2 werden in erster Linie bei der Förderung der lokalen Ökonomie gesehen, da diese kreative Existenzgründungen und Geschäftsübergaben sichern sollen, um die Versorgung der Stadt bzw. des Stadtteils zu sichern. Ebenso kann die Revitalisierung von Stadtbezirken und Konversionsflächen mit Synergieeffekten mit der Prioritätsachse 3 – insbesondere der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude einhergehen.

Die Förderung von Energie- und Klimaschutzkonzepten sowie vom Mobilitätskonzepten einschließlich der Elektromobilität lässt – je nach Ausgestaltung der geförderten Konzepte – unter den oben genannten Gesichtspunkten wiederum Synergien mit Priorität 1 und 2 erwarten.

Die Mittelausstattung von Prioritätsachse 4 beansprucht gut 17% des Programmvolumens. Die hierfür vorgesehenen 37 Mio. Euro leisten nur einen kleinen Beitrag zu den einschlägigen Investitionsbedarfen in Hessen. In Bezug auf die Mittelverteilung im Gesamtprogramm erscheinen sie jedoch angemessen.

5.4 Strategiekonsistenz mit den bereichsübergreifenden Prinzipien (Querschnittsthemen)

Das OP EFRE greift unter Kapitel 9 folgende Querschnittsziele auf:

- Nachhaltige Entwicklung
- Schaffung nachhaltiger Dauerarbeitsplätze
- Chancengleichheit und Vermeidung von Diskriminierung
- Gleichbehandlung

Das Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung wird vornehmlich unter der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension behandelt. Hierbei wird auf die Kohärenz mit der Europa-2020-Strategie, der Vorgaben der VO 1303/2013 sowie der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie und dem hessischen Energiegipfel verwiesen. Neben der Einhaltung des einschlägigen Umweltrechts werden sowohl bei der Programmierung der Maßnahmen als auch bei der Umsetzung des OP Umwelt- und

Klimaschutzaspekte in vielfältiger Form berücksichtigt. So hat das Maßnahmenspektrum einen hohen Bezug zu entsprechenden Zielsetzungen – an erster Stelle sei hier der Klimaschutz genannt. Doch auch im Rahmen der Umsetzung sollen Umweltwirkungen bei der Bewertung von Projektanträgen berücksichtigt werden und eine Einschätzung in Bezug auf Klimaschutzeffekte, Ressourceneffizienz und Flächenverbrauch vorgenommen werden. Entsprechend sollen Förderrichtlinien und Förderpraxis überprüft, das Monitoring-System angepasst und die Umsetzung des Ziels in der begleitenden Evaluierung bewertet werden.

Neben den gut berücksichtigten Umweltaspekten repräsentieren „Schaffung nachhaltiger Dauerarbeitsplätze“ die ökonomische Dimension und „Chancengleichheit“ und „Gleichbehandlung“ die soziale Dimension von Nachhaltigkeit.

Die genannten Aspekte sind seitens der Evaluatoren positiv zu bewerten.

Die Ziele der Schaffung nachhaltiger Dauerarbeitsplätze, als ökonomische Nachhaltigkeitsdimension, der Chancengleichheit sowie der Vermeidung von Diskriminierung, als soziale Dimension von Nachhaltigkeit, sind, ähnlich wie Umwelt-, Klima, und Ressourcenschutzaspekte, auf allen Stufen des Programms verankert. Die Auswirkungen geförderter Projekte auf die Vermeidung von Diskriminierung und Chancengleichheit könnten auf Ebene der Förderrichtlinien noch näher betrachtet werden und entsprechende Kriterien bei der Projektauswahl berücksichtigt, Indikatoren ins Monitoring-System aufgenommen und Auflagen in Bewilligungsbescheiden gemacht werden. Die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension findet sich in den Projektauswahlkriterien wieder, in der Kürze der Darstellung jedoch häufig sehr abstrakt. Diese Kriterien könnten, wie beispielsweise für die Investitionspriorität 4.2 (Fortbestand aller geförderter Betriebe oder Existenzgründer wenigstens fünf Jahre nach der Förderung), im Rahmen der künftigen Förderrichtlinien bzw. Wettbewerbe weiter konkretisiert werden. Ferner wird zur Flankierung dieses Bereichs auf positive Wechselwirkungen mit dem ESF-OP hingewiesen. Der Sicherstellung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wird im Rahmen des EFRE-OP hohe Bedeutung beigemessen, nicht zuletzt weil in einer verbesserten Erwerbsbeteiligung von Frauen noch deutliche, ungenutzte Potenziale für den Arbeitsmarkt gesehen werden. Daher soll mit Hilfe des IWB-EFRE-Programms die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erhöht, die Frauenerwerbsbeteiligung erhöht und die berufliche Diskriminierung von Frauen abgebaut sowie das Unternehmertum und Existenzgründungen von Frauen gefördert werden. Hier gilt es in der künftigen Umsetzung (v.a. Förderrichtlinien, Förderkriterien) noch entsprechende Konkretisierungen vorzunehmen.

5.5 Fazit

Die vorgesehenen Programminterventionen erscheinen durchgehend konsistent und bei der überwiegenden Zahl der Maßnahmen auch synergetisch, zum Teil sogar hochsynergetisch. Widersprüche und mögliche Neutralisierungseffekte sind nicht erkennbar. Es gibt allerdings Bereiche, wo das Zusammenspiel der Maßnahmen bei erster Inaugenscheinnahme weniger deutlich wird, und nicht alle Interventionen verhalten sich indes gleich synergetisch. Wahrung der Politikkontinuität ist zuweilen ein vorrangiges Kriterium. Hier wird es aber dennoch darauf ankommen, innerhalb der Maßnahmen thematische Schwerpunkte zu setzen und Kriterien anzuwenden, die eine stärkere Integration mit den anderen Interventionen ermöglichen. Die Mittelverteilung auf die einzelnen

Maßnahmen erscheint ebenfalls weitgehend konsistent. Einschränkungen ergeben sich hier nur dann, wenn in der Umsetzung bei den Förderkriterien potenzielle Synergien einzelner Maßnahmen vernachlässigt werden, wenn es z.B. bei der Förderung der Berufsbildungsinfrastruktur nur um die Erneuerung abgenutzter Einrichtungsinfrastruktur gehen würde. In Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern wird empfohlen, diese bei den Förderkriterien in den Förderrichtlinien noch differenzierter zu berücksichtigen.

6. Bewertung der Ziel-Mittel-Relation, Politikalternativen und Budgetansatz¹⁹

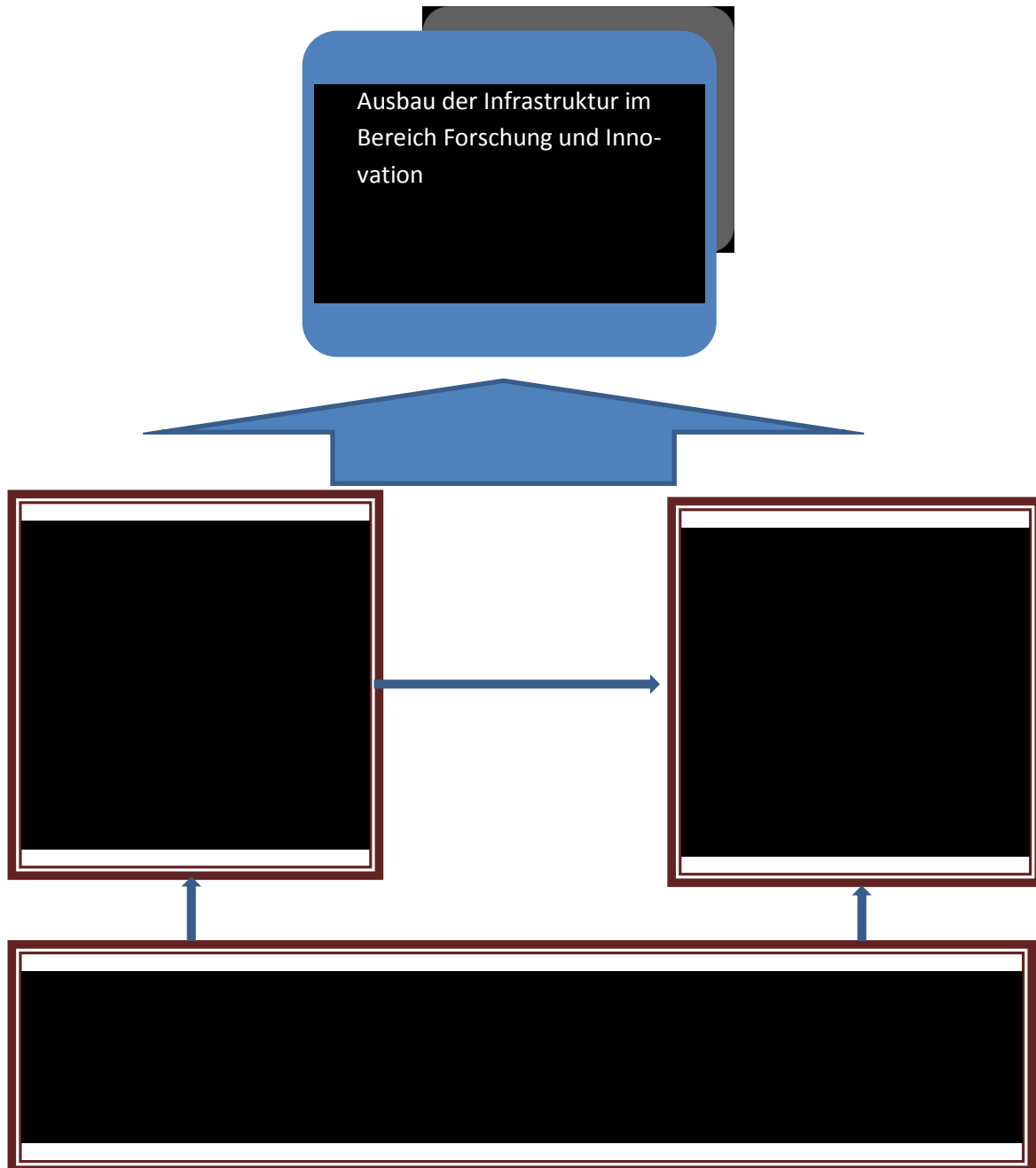
6.1 Mechanik der Zielerreichung

Die Programmierung einer Förderperiode und die Konzeption eines IWB-EFRE-Programms folgen sowohl einem *Top-down*- als auch einem *Bottom-up*-Prozess. Der *Top-down*-Prozess ist hierbei einfacher, da bereits relativ klare Vorgaben in Form der ursprünglichen Verordnungsentwürfe und der Programmierungsanleitungen bestanden. Relativ klar bedeutet, dass die einzelnen Verordnungsentwürfe natürlich noch eine Vielzahl an Inkonsistenzen, Widersprüchen und nicht umsetzbaren Ansprüchen enthielten, die letztendlich selbst in den amtlichen VO-Texten aus Sicht der Evaluatoren nicht völlig beseitigt werden konnten. Dennoch ist die von der KOM erwartete Strategie für die europäische Kohäsionspolitik ab 2014 deutlich, und es wäre für eine erfahrene EFRE-Verwaltungsbehörde keine große Herausforderung, auf der Basis der Verordnung (oder auch der Entwürfe) ein Programm zu konzipieren. Viel schwieriger ist der *Bottom-up*-Prozess. Die Beteiligung der einschlägigen Ministerien und Förderreferate sowie der Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpartner ist politikimmanent; letztere legen verständlicherweise Wert auf Kontinuität der Kofinanzierung ihrer Fördermaßnahmen und haben in ihrer Gesamtheit naturgemäß ein zum Teil durchaus berechtigtes Interesse an Förderung auf breiter Ebene. Dies steht dann im Widerspruch zum Konzentrationsgebot. Zum Teil sind die Vorstellungen der Förderreferate auch nicht immer präzise auf das Spektrum EU-rechtlicher Möglichkeiten abgestimmt (vor allem in der Programmierungsphase bezogen auf die VO-Entwürfe). Es wird dann schwierig, angedachte Fördermaßnahmen systematisch in den möglichen Investitionsprioritäten zu verorten und die Wirkungsmechanismen innerhalb der Investitionsprioritäten darzustellen. Die Programmierung ist daher zwangsläufig ein Verhandlungsprozess der Verwaltungsbehörde nach außen (KOM, Bund) und nach innen (beteiligte Ressorts, Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpartner). Es war Aufgabe der Ex-ante-Bewertung, diesen Prozess zu begleiten und einen Beitrag zu einer Integration des *Top-down*- und des *Bottom-up*-Prozesses zu leisten. Die ersten Programmentwürfe gingen bei der Beschreibung der vorgesehenen Interventionen im Allgemeinen anfangs nicht über Wunschlisten an Fördermaßnahmen hinaus. Dies kann als ein natürlicher Begleiteffekt des *Bottom-up*-Prozesses der Programmierung gewertet werden. Explizit erwartet die KOM die Beschreibung der Wirkungsmechanismen zwischen der Maßnahmenpaketen, nicht nur die Auflistung der einzelnen Maßnahmen. Dies ist nach Ansicht der Ex-ante-Evaluatoren in der Endfassung des Operationellen Programms für Hessen vollumfänglich gelungen. Im Folgenden wird versucht, die seitens der Verwaltungsbehörde angedachte Mechanik

¹⁹ bearbeitet von Rolf Bergs

der Zielerreichung in den einzelnen Investitionsprioritäten bzw. Prioritätsachsen noch einmal graphisch veranschaulichend nachzuzeichnen.

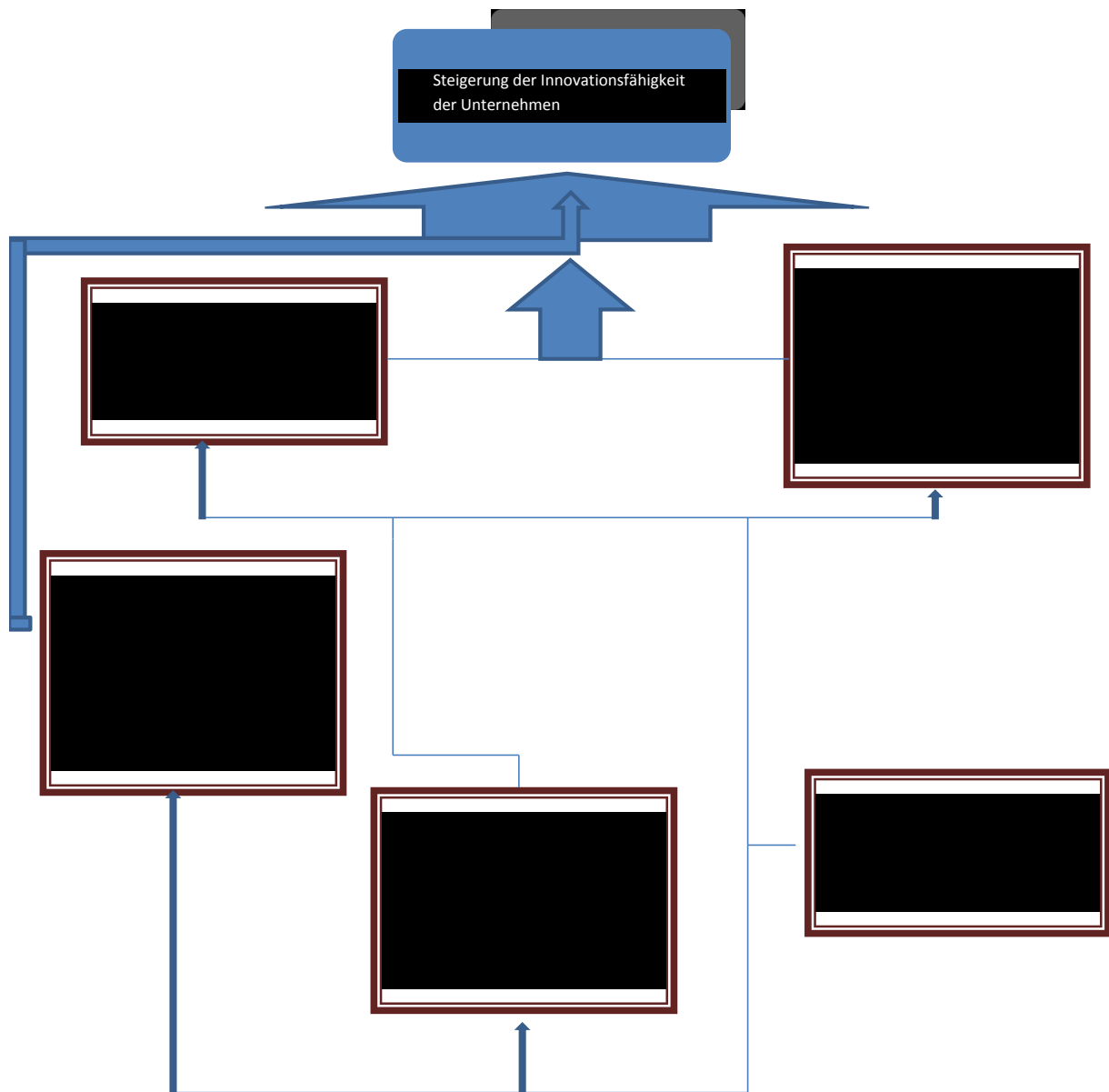
Investitionspriorität 1.1: Ausbau der Infrastruktur für Forschung und Innovation (EFRE-Verordnung Art. 5, 1a)



Das spezifische Ziel des Ausbaus der Infrastruktur für Forschung und Innovation (IP 1.1) ist erkennbar die Erhöhung des Forschungs- und Entwicklungsangebots, vor allem in den definierten

Schlüsselbereichen der hessischen Innovationsstrategie. Hierbei ist es nachvollziehbar, dass die Stärkung anwendungsorientierter Forschungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowohl als Vorleister für Anwendungszentren der Wirtschaft als auch unabhängig davon diesem Ziel dienen. Zur verbesserten Befähigung der anwendungsorientierten Forschungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen ist jedoch die Verbesserung der einschlägigen Forschungsinfrastruktur erforderlich, die ebenfalls Fördergegenstand in dieser Investitionspriorität ist. In ihrer Interaktion tragen die drei Maßnahmen damit – so die Intention – wesentlich zum genannten spezifischen Ziel dieser Investitionspriorität bei. Weiter flankiert werden diese Interventionen allerdings außerhalb des EFRE durch die Forschungsförderung, z.B. Horizont 2020, die vielfältigen Förderlinien von Bund und Ländern, die Förderung der Institute durch die großen Forschungsgesellschaften (Planck, Helmholtz, Fraunhofer, Leibniz) sowie die Graduiertenförderung (über DFG, DAAD, Stifterverband, Humboldt-Stiftung, etc.).

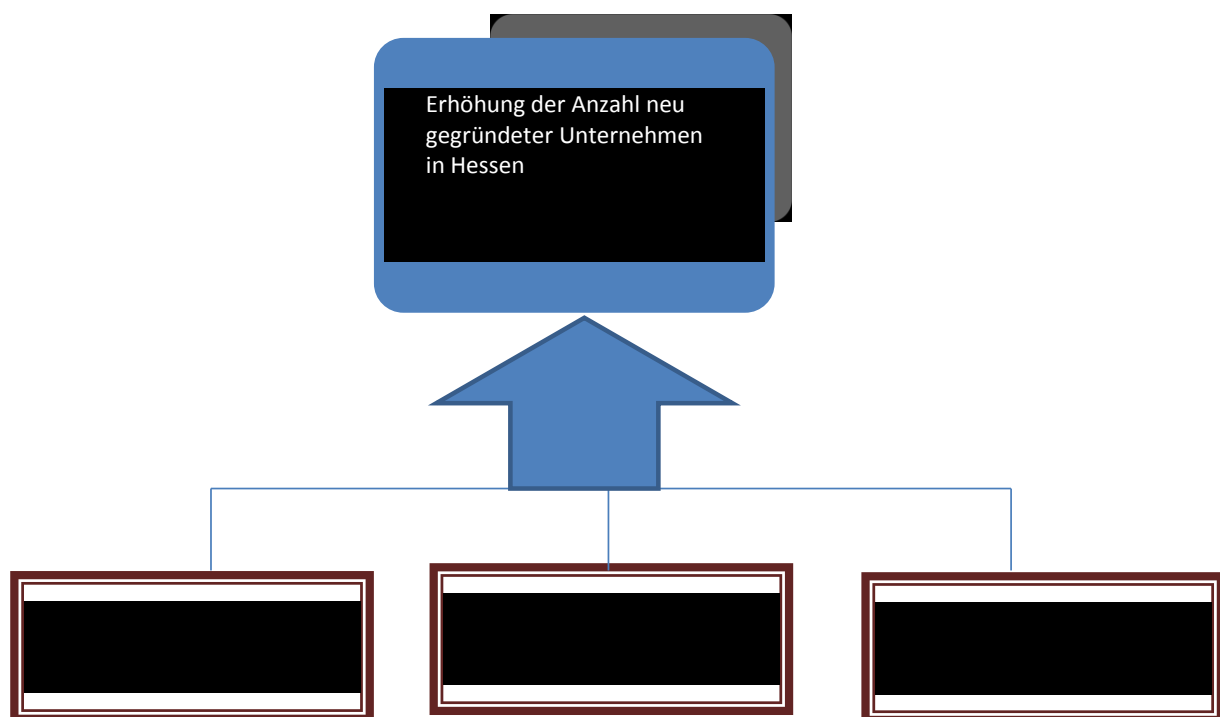
Investitionspriorität 1.2: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Transfer, Clusternetzwerke



Spezifisches Ziel der Förderung von FuE-Investitionen bei Unternehmen (Investitionspriorität 1.2) ist die Steigerung der Innovationsfähigkeit der KMU, ein für Hessen wichtiger Bedarf, der sinnvoll über den EFRE gefördert werden kann. Wesentlich hierbei sind Gründungsförderung (insbesondere Risikobeteiligungen) und der Wissenstransfer (inklusive Beratung). Diese Instrumente werden wesentlich durch FuE-Inputs getragen. Modellhafte Forschung der KMU in Kooperation mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen (was auch Validierung von Forschungsergebnissen für die wirtschaftliche Nutzung von Forschungsergebnissen beinhaltet) stehen hierbei im Zentrum. Entscheidend ist hierbei aber eine leistungsfähige regionale Organisation dieser Vernetzung von FuE-Initiativen. Diese kann sowohl durch Clusterförderung als auch durch regionales Innovationsmanagement getragen werden. Dabei werden aber nicht nur die drei FuE-Förderinstrumente unterstützt, sondern

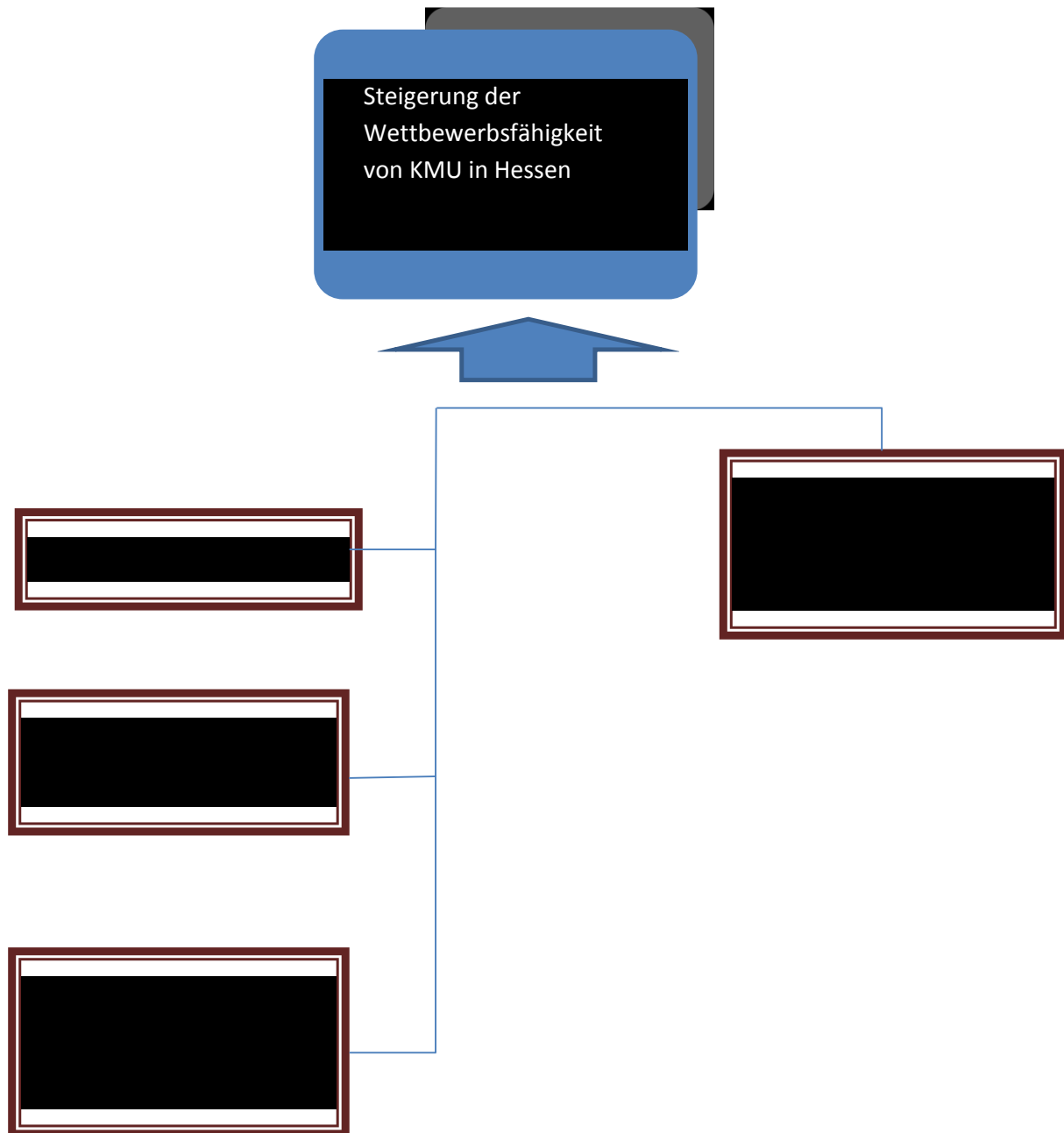
es können auch FuE-Bedarfe und entsprechende Ideen für Forschungsnetzwerke oder gemeinsame Forschungsprojekte im Rahmen des Regionalmanagements oder der Clusterförderung identifiziert werden. Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung dienen der besseren Vermittlung von FuE-Resultaten und Innovation bei der Qualifizierung des Personals, sofern Ergebnisse angewandter Forschung zeitnah Eingang in die berufliche Bildung finden, und hier auch Steuerung und Koordination des Wissenstransfers erfolgt. Clustermanagement und Untersuchungen zu regionalen Innovationskonzepten können wertvolle Inputs zur Identifizierung des spezifischen Bedarfs in der beruflichen Bildung auf regionaler und lokaler Ebene liefern. Die Investitionspriorität 1.2 ist zudem insgesamt eng verzahnt mit dem Ausbau der Infrastruktur für Forschung und Innovation (Investitionspriorität 1.1) und der Prioritätsachse 2 (KMU-Förderung).

Investitionspriorität 2.1: Förderung des Unternehmergeistes, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen einschließlich Gründerzentren



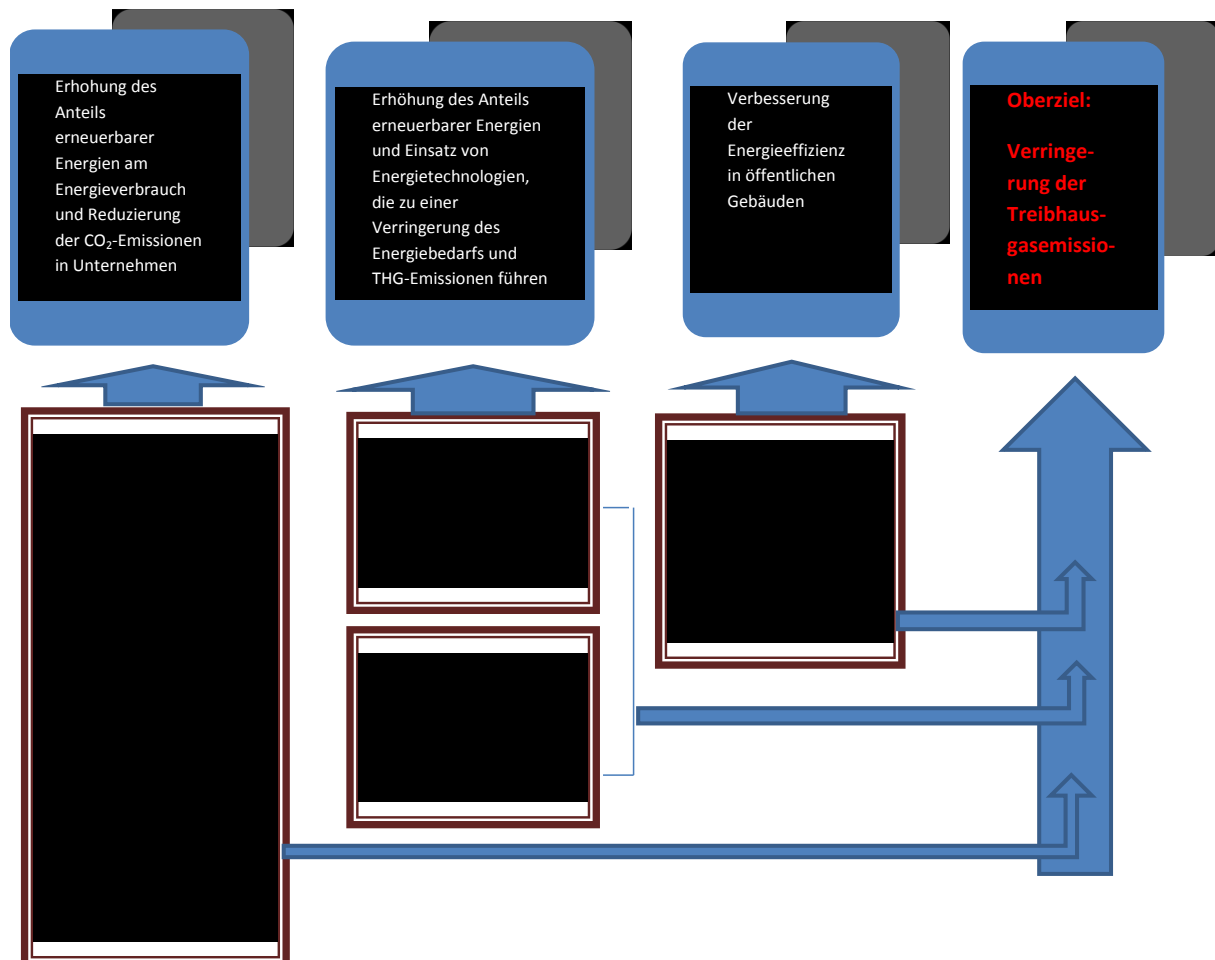
Spezifisches Ziel ist die Gründung neuer Unternehmen. Dabei ergänzen sich Initiativen zur Stärkung des Gründungsbereitschaft und der Risikobereitschaft in der Entscheidung selbstständigen Wirtschaftens mit direkten Hilfen in Form von Inkubation (Bereitstellung wesentlicher Unternehmensinfrastruktur zur reduzierten Kosten) und Beteiligungskapital zur Stärkung der Eigenkapitalbasis neuer Unternehmen.

Investitionspriorität 2.2: Förderung der Fähigkeit von KMU in einen Wachstums- und Innovationsprozess einzutreten



Spezifisches Ziel ist die Befähigung bestehender KMU in einen Wachstums- und Innovationsprozess einzutreten. Auch hier ergänzen sich die gewählten Maßnahmen: Nicht-finanzielle Unterstützung durch betriebliche Beratung auf der einen Seite und finanzielle Förderung durch Mezzanine-Darlehen und Beteiligungskapital für den Wachstumsprozess auf der anderen Seite. Tourismus spielt für die lokalen Wirtschaftskreisläufe in Hessen eine bedeutende Rolle, auch im Sinne der nachhaltigen Nutzung des Kulturerbes; um Kleingewerbe in diesem Sektor zu stabilisieren, wird die dazu erforderliche Infrastruktur gefördert.

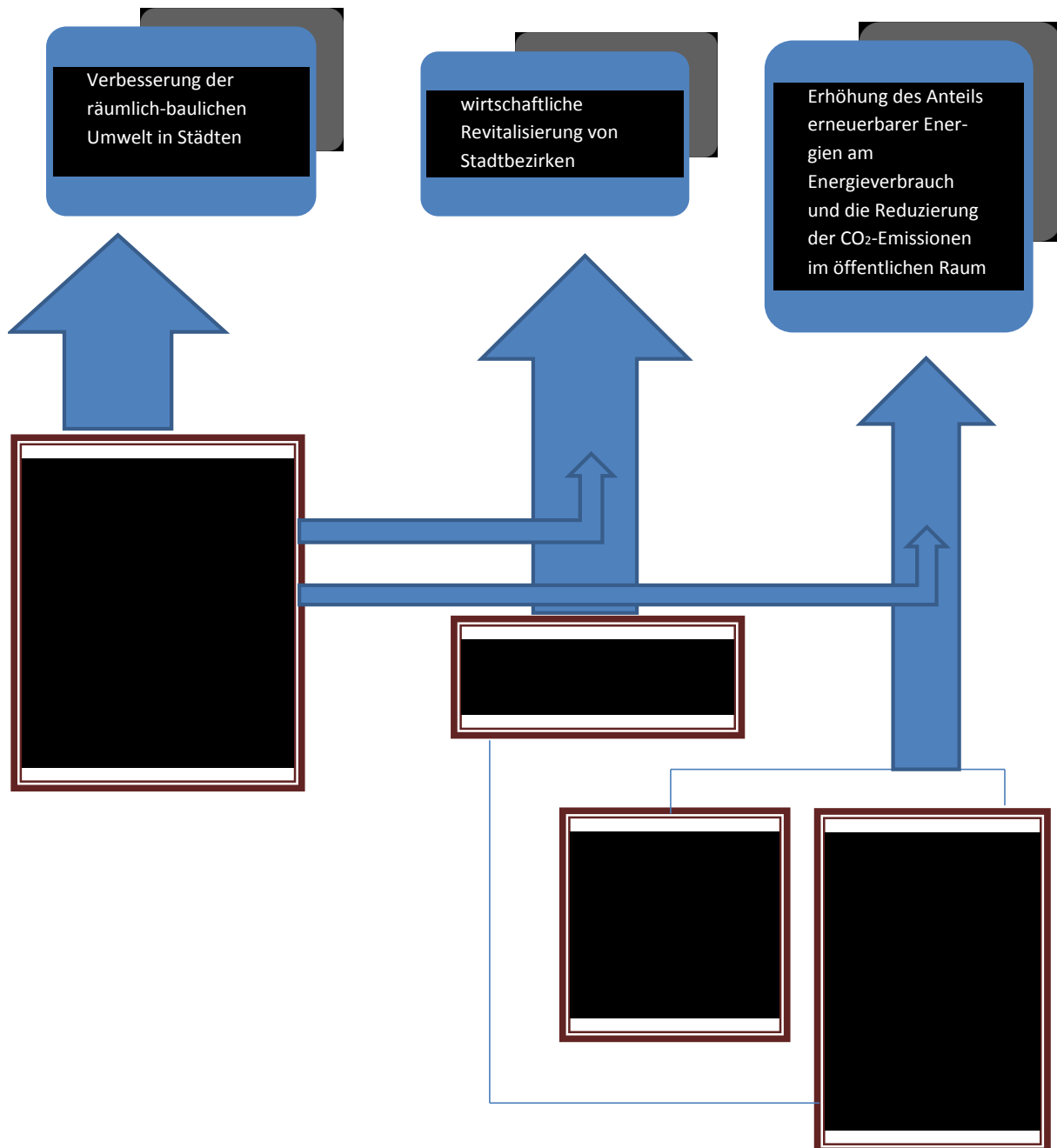
Prioritätsachse 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft



Die Prioritätsachse 3 lässt sich IP-übergreifend darstellen, da letztere im Wesentlichen nur aus jeweils einer Maßnahme bestehen.

Spezifische Ziele und jeweilige Maßnahmen der in der obigen Graphik enthaltenen ersten drei Bereiche entsprechen einander; es sind im Wesentlichen Parallelinterventionen mit einem Beitrag zum übergeordneten thematischen Oberziel: Verringerung der Treibhausgasemissionen. Ferner wirken die Maßnahmen zur Energieeffizienz in Unternehmen und die energetische Modernisierung öffentlicher Gebäude direkt oder indirekt auch auf die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und Reduktion der CO₂-Emissionen im öffentlichen Raum und haben damit einen engen Bezug zur Prioritätsachse 4 (s.u.).

Prioritätsachse 4: Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung



Die Prioritätsachse 4 lässt sich in ihrem Interaktionsmechanismus ebenfalls übergreifend darstellen. Eine nachhaltig verbesserte Ressourcennutzung z.B. durch Konversion (v.a. zur Verringerung des Flächenverbrauchs) und die Beseitigung räumlich-baulicher Behaglichkeitsdefizite im öffentlichen kommunalen Raum dienen direkt der Revitalisierung von Stadtbezirken und der umweltgerechten Flächennutzung. Gleichzeitig dient die Förderung lokaler Wirtschaftskreisläufe (lokale Ökonomie) in Kommunen der wirtschaftlichen Revitalisierung von Stadtbezirken, sichtbar an weniger Leerständen und attraktiverem Kleinhandel. Auch hier lassen sich direkte Querbezüge erkennen: Kommunale Investitionen zur Revitalisierung von Stadtbezirken wirken ebenfalls auf die ökonomische

Revitalisierung. Die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und Reduktion der CO₂-Emissionen im öffentlichen Raum sollen durch zwei komplementäre Maßnahmen im Rahmen von kommunalen Klimaschutzkonzepten und CO₂-senkender Mobilitätskonzepte bewirkt werden. Hierbei gibt es aber auch wieder Querbezüge innerhalb der Schwerpunktachse 4, aber auch darüber hinaus. So können die letztgenannten Konzepte in ihrer Entwicklung auch von angewandter Energieforschung und Pilotanlagen profitieren (IP 3.2).

6.2 Förderinstrumente und Zielgruppen

Die inhaltlich-konzeptionelle Bewertung der Instrumente der Fördermaßnahmen ist insoweit eine Herausforderung, als dass die Wirksamkeit z.T. struktur- und konjunkturabhängig ist. V.a. beim Einsatz von Finanzinstrumenten wäre ein Marktversagen nachzuweisen, um eine entsprechende Förderung von Unternehmen (oder auch öffentlichen Körperschaften) zu begründen. Dies ist auch seitens Artikel 37 ff. der VO 1303/2013 vorgeschrieben. Marktversagen in einem (lokalen) Wirtschaftsraum ist jedoch nur in seltenen Fällen ein konstanter Zustand; er variiert mit dem Zinsniveau und der Kapazitätsauslastung der Unternehmen; d.h. nur bei hohen bzw. unbezahlbar hohen Kapitalkosten (z.B. Kreditklemme) kann von einem Marktversagen ausgegangen werden.²⁰ Eine konjunkturbedingte niedrige Kapazitätsauslastung der Unternehmen ist jedoch nachfragebedingt und kann nicht durch günstige Kredite an Unternehmen überwunden werden, zumal dann öffentliche Förderung über verbilligte Zinsen in direkte Konkurrenz zum (lokalen) Finanzmarkt tritt und seinerseits Marktversagen verursacht. Letzteres betrifft i.ü. auch nicht-finanzielle Förderung, wie Beratung, da dann das Förderprogramm z.B. in den Markt der Unternehmensberater intervenieren würde und dort Marktversagen erzeugen könnte.

Inwieweit Folgen des Marktversagens abgemildert werden oder weiteres Marktversagen erzeugt wird, hängt vom jeweiligen Förderinstrument und auch der Zielgruppe ab. Zuschüsse, Darlehen, Beteiligung, Projektbonds und Garantien²¹ als unter EFRE mögliche Finanzierungsinstrumente verhalten sich unterschiedlich in ihrer Abmilderung von Marktversagen bzw. in der Erzeugung neuen Marktversagens. Bei den Zielgruppen stellt sich die Frage, welche für die lokale Entwicklung und Wohlfahrt wichtigen Akteure (Kommunen, Unternehmen, Institutionen) Nachteile durch Marktversagen erfahren und welche nicht.

Das vorgesehene Förderinstrumentarium ist daher für die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich der gewählten möglichen Förderinstrumente (Zuschuss, Darlehen, Beteiligung, Wettbewerb, Beratung, Projekt-Bonds, Business-Angels, Netzwerkmoderation etc.) und der Zielgruppen zu prüfen; alternative Politikstrategien sind auf der Basis einer Analyse des eingesetzten Förderinstrumentariums zu diskutieren.

Die folgende Bewertung basiert auf Erläuterungen der Verwaltungsbehörde zu den einzelnen vorgesehenen Maßnahmen.

²⁰ Bei einer dauerhaft angekündigten Niedrigzinspolitik der EZB zum Zwecke der Geldschöpfung in den EU-Krisenstaaten dürfte das Marktversagen in Deutschland eher an zu niedrigen Zinsen liegen, die dann, verstärkt durch weitere Verbilligung der Kapitalkosten eher Risiken einer mittelfristigen Überhitzung der Konjunktur mit sich bringen.

²¹ In Hessen sind Projekt-Bonds und Garantien nicht als Förderinstrumente vorgesehen.

Tabelle 7: Bewertung der Förderinstrumente und Zielgruppen

Maßnahmen	Förderrichtlinie, Instrument/Zielgruppe	Bewertung
Auf- und Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen	Zuschuss zu Bauvorhaben und Geräteausstattung an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.	Sinnvoll, da Finanzierungsengpässe aufgrund unzureichender Budgets bestehen
Auf- und Ausbau sowie Betrieb von Kompetenz- und Anwendungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie Forschungscampusmodelle	Im Wesentlichen Netzwerkförderung und Förderung des Wissenstransfers an öffentlichen Einrichtungen der tertiären Bildung und Forschung	Sinnvolles Förderinstrument, da damit Forschungsaktivität direkt unterstützt werden kann
Auf- und Ausbau und Betrieb von überwiegend durch die Wirtschaft getragenen anwendungsnahen Innovationszentren	Investitionsförderung und Förderung der Vorlaufforschung in anwendungsorientierten Forschungseinrichtungen der Wirtschaft.	Da es sich um vom Privatsektor getragene Forschungsinstitutionen handelt, ist im Einzelfall zu fragen, warum die beteiligten Unternehmen nicht selbst in der Lage sind, die erforderlichen Investitionen zu tätigen, bzw. inwieweit das Risiko der Produktion öffentlicher Güter entsteht, die dann ein weiteres Marktversagen erzeugen.
Modellhafte Forschungs- und Entwicklungsprojekte von KMU	Forschungsförderung, Netzwerkförderung für KMU sowie Forschungseinrichtungen	Sinnvolles Förderinstrument, da damit Forschungsaktivität direkt unterstützt werden kann
Wissens- und Technologietransfer,	Wissenstransfer für KMU	Sinnvolles Förderinstrument zur Förderung von mehr wissensbasierten Unternehmen
Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerke/Regionalmanagement	Vernetzung von Forschungseinrichtungen und wissensintensiven Unternehmen; ferner Planungskonzepte und Förderung von Politikmanagement auf der regionalen Ebene (Gebietskörperschaften)	Vernetzung ist ein sinnvolles Förderinstrument, solange die Förderung von Netzwerken und Clustern marktgerecht (intelligente Spezialisierung), nicht politisch geplant wird und nicht ungeschütztes Wissen von Netzwerken anderen zugänglich macht ²²

²² Regionale Entwicklungskonzepte erscheinen häufig als Planungsdokumente, die in guter Absicht für eine Region erstellt wurden, die aber nicht in hinreichender Weise die Marktprozesse berücksichtigen und dadurch ggf. selbst zu suboptimalen Entwicklungspfaden beitragen. Regionale wirtschaftliche Planung – sofern überhaupt Bedarf in einer Region sichtbar ist – sollte der Moderation von Kommunikationsprozessen und der Erleichterung des Zugangs zu ohnehin öffentlich zugänglichem Wissen dienen („Planning by Enlightenment“ i.S.v. Firmin Oulès 1966, *Economic Planning and Democracy*, Harmondsworth). Sie darf aber z.B. nicht den

Gründungsförderung (Hochschulen)	Eigenkapitalhilfe/Beteiligungskapital für Gründer, sonstige Förderinstrumente (Wettbewerbe, Information, Beratung, Begleitung)	Eigenkapitalhilfe durch <i>Seed-Capital</i> ist ein sinnvolles Förderinstrument, da Hochschulausgründungen hochinnovativ sind und mit erheblichen unternehmerischen Risiken behaftet sind. Unabhängig vom Zinsniveau ist es immer schwierig Investitionen zu finanzieren (d.h. Darlehen zu erhalten) und über ausreichendes Betriebskapital zu verfügen (Marktversagen ist im Prinzip prävalent). Die Erhöhung des Eigenkapitals kann hier sehr wirksam sein. Auch die anderen Förderinstrumente sind hierzu komplementär und machen Sinn.
Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung	Investitionszuschüsse für berufsqualifizierende Einrichtungen	Sinnvolles Förderinstrument, da direkt die Kapazität für Qualifikation und praktische Verwertung und Anwendung von FuE in den Betrieben somit besser gefördert wird (indirekte Bildungsförderung).
Maßnahmen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft	Motivationskampagnen, Businessplanwettbewerbe	Sinnvolles Förderinstrument, da marktgerecht und wettbewerbsorientiert.
Unterstützung von Gründerzentren und Inkubatoren	Bereitstellung von Infrastruktur zu subventionierten Preisen	Im Wesentlichen sinnvolles Förderinstrument, da diese Zentren für die regionalökonomische Entwicklung als „Durchlauferhitzer“ dienen. Da durch die subventionierte Bereitstellung von Unternehmensinfrastruktur geldwerte Vorteile bereitgestellt werden (Instrument verhält sich ähnlich eines verlorenen Zuschusses) und auch hier Mitnahmeeffekte entstehen können ²³ , ist darauf zu

Transfer von ungeschütztem Netzwerkwissen moderieren und nach außen tragen (cf. R. Bergs 2006, R&D Clusters and Policy, PRAC Discussion Paper, Bad Soden).

²³ Vgl. Michael Schwartz 2007, „Technologie- und Gründerzentren im Osten Deutschlands: Eine positive Zwischenbilanz“, *Wirtschaft im Wandel* 12/2007

		achten, möglichst Antragsteller mit überzeugenden Geschäftsideen zu fördern, die ohne Bereitstellung der Infrastruktur einen Betrieb ansonsten nicht hätten gründen können. Außerdem besteht die Gefahr der Diskriminierung, da die Kapazität (Zahl der Fördermittelempfänger) ja in der Regel nur sehr begrenzt ist, es im Zweifelsfall weniger um Qualität der Gründung als vielmehr um den Zeitpunkt der Antragstellung geht. Die Förderung sollte daher im Einzelfall gut geprüft werden.
Beteiligungskapital für Unternehmensgründung	Eigenkapitalhilfe/Beteiligungskapital für Gründer	Sinnvolles Förderinstrument, ähnlich zu bewerten, wie Beteiligungskapital für hochtechnologiebasierte Gründungen. Einschränkend ist anzumerken, dass das unternehmerische Risiko „normaler“ Unternehmensgründungen in der Regel geringer ist (Marktversagen aufgrund von gegebenen Informationsasymmetrien ist geringer) und dies bei der Entscheidung für Beteiligungen auch entsprechend restriktiver berücksichtigt werden sollte.
Betriebsberatung	Beratung	Sinnvoll solange dadurch nicht der Unternehmensberatermarkt gestört wird und die Unternehmen ihre erforderliche Beratung nicht selbst einkaufen können. Wesentlich könnte hierbei die erforderliche Unterstützung für ein verstärktes Engagement der KMU auf Auslandsmärkten (Export, <i>Mergers/Acquisition</i> etc.) sein.
Betriebliche KMU-Investitionen	Revolvierendes Mezzanine-	Ein dem sog. verlorenen

	Darlehen	Zuschuss gleichgestelltes Förderinstrument, da Nachrangigkeit und vergünstigte Zinsen ein unmittelbares Subventionsäquivalent darstellen. Es sollte jedoch angestrebt werden, dass Förderung über Nachrang-Darlehen weniger Mitnahmeeffekte erzeugt als die klassischen verlorenen Zuschüsse. Geringere Mitnahmeeffekte wären dann den erhöhten Transaktionskosten auf Seiten des Programms (Abwicklung bei der Förderbank) entgegenzustellen, um zu entscheiden, welches Förderinstrument bei gleicher Wirkung effizienter ist. ²⁴
Beteiligungskapital für Innovation und Wachstum von KMU	Eigenkapitalhilfe/Beteiligungskapital für bestehende Unternehmen	Sinnvolles Förderinstrument, ähnlich zu bewerten, wie Beteiligungskapital für hochtechnologiebasierte Gründungen. Nachzuweisen wäre im Einzelfall der erhöhte Finanzierungsbedarf im Übergangsprozess von einem kleinen Unternehmens (im Einzel- oder Partnermanagement) zu einem professionell arbeitenden und expandierenden Unternehmen mit dann erhöhten Kosten und Vorfinanzierungsbedarf.

²⁴ Das Instrument der revolving Mittel ist im Prinzip neutral zu bewerten. Wenn dem Fördermittelempfänger der gleiche Subventionswert über die zinsverbilligten revolving Leistungen zukommt wie im Falle eines verlorenen Zuschusses, besteht für das Land ein Nachteil bei den Transaktionskosten (Überwachungssystem etc.). Auch der angebliche Vorteil, dass das Land die verausgabten EU-Mittel zurück erhält, ist theoretisch nicht zu unterstützen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Marge zwischen Marktzins und effektivem Zins dem Subventionswert der Förderung entspricht und dieser vom Fördermittelempfänger einbehalten wird. Das Risiko (Zahlungsausfall) wird dann nicht hinreichend abgedeckt. Bei Rückzahlung des Nominalwertes zuzüglich verbilligten Zinses kann der Wert des revolving Fonds nur dann erhalten bleiben, wenn der reale Zins über der Inflation liegt und keine Rückzahlungsausfälle auftreten. Letzteres ist abhängig vom Zinsniveau und konjunkturellen Variablen (Inflation und Beschäftigung). Andererseits ist der Anreiz, Mittel „mitzunehmen“ bei der Rückzahlbarkeit ggf. geringer, und das Land hat den Vorteil, die verausgabten EU-Mittel in qualitativ bessere Projektideen zu investieren.

Investitionen in die öffentliche touristische Infrastruktur	Investitionszuschüsse für Kommunen	Sinnvolles Förderinstrument ohne erkennbare Störung der Marktprozesse
Investitionen von KMU zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Einsparung von Werkstoffen und zur Etablierung von Wertstoffkreisläufen	Nachrangdarlehen für Unternehmen	Sinnvolles Förderinstrument, solange größere Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden können, d.h. das Unternehmen diese Investition nicht ohnehin getätigt hätte. Dieses Risiko dürfte bei gebundenen Umweltschutzinvestitionen geringer sein als Investitionsbeihilfen allgemein. Die Frage ist jedoch, ob der direkte Zuschuss angesichts erhöhter Transaktionskosten bei Nachrangdarlehen (Subventionsäquivalent) nicht effizienter ist. Überprüfenswert ist die Annahme, dass mit dieser Förderung auch formal ²⁵ die Eigenkapitalbasis der Unternehmen gesteigert werden soll. Dies wäre nur möglich, wenn das Mezzanine-Darlehen als Eigenkapital gebucht werden kann (als Genussscheine, stille Beteiligungen). Partiarische Darlehen (Nachrangdarlehen) sind i.d.R. bilanziell als Verbindlichkeit zu buchen.
Angewandte Energieforschung/ Demonstrationsanlagen	Förderung von Technologieentwicklung	Sinnvolles Förderinstrument
Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen	Wissensvermittlung, Information, Beratung, Motivation für Bürger, Unternehmen und Kommunen	Sinnvolles Förderinstrument

²⁵ Informell rechnen Darlehensgeber das Mezzanine-Darlehen i. d. R. dem wirtschaftlichen Eigenkapital zu, da es die potenziell verfügbaren Sicherheiten aufgrund der Nachrangigkeit nicht schmälert. Dies hat zur Folge, dass ähnlich der Eigenkapitalerhöhung durch das Mezzanine-Darlehen die Kreditlinie erhöht werden kann, was eine günstigere Mischfinanzierung erlaubt (cf.: <http://de.wikipedia.org/wiki/Mezzanine-Kapital>).

Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäude	Modernisierungsinvestitionen in öffentlichen Gebäuden	Sinnvolles Förderinstrument
Kommunale Investitionen zur Revitalisierung von Stadtbezirken	Kommunale Investitionen	Sinnvolles Förderinstrument mit erheblichen Wirkungen auf die Lebensqualität, sofern im Einzelfall gut geprüft und umgesetzt
Förderung der lokalen Ökonomie	<i>De-minimis</i> -Beihilfen für kleine Unternehmen und Gründer	Sinnvolles Förderinstrument zur Ergänzung der wirtschaftlichen Revitalisierung von Stadtbezirken, auch formell unter der Schwelle potenzieller Wettbewerbsverzerrung
Förderung von kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepten	Förderung von Planungskonzepten für Kommunen und Regionen	Sinnvolles Förderinstrument zur Begleitung der Energiewende auf der regionalen/kommunalen Ebene
Förderung CO ₂ -reduzierender Mobilitätskonzepte und deren Umsetzung einschließlich Förderung der Elektromobilität	Konzeptionelle Förderung von nachhaltiger Optimierung der Mobilität	Sinnvolles Förderinstrument

6.3 Fazit

Die Darstellung des intendierten Zusammenwirkens von Maßnahmen einer Investitionspriorität ist im hessischen IWB-EFRE-Programm systematisch und explizit. Die vorgesehenen Förderinstrumente sind über weite Strecken in den Vorgängerperioden erprobt worden; allerdings stellt sich v.a. bei Zuschüssen vs. revolving Fonds die Frage von Kosten-Nutzen-Aspekten, die im Verlauf der Umsetzung des Operationellen Programms bei Veränderungen von makroökonomischen oder regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer wieder Berücksichtigung finden sollte. Fragen des ausgleichenden Marktversagens bzw. des durch Förderung erzeugten Marktversagens sollten v.a. in der langfristigen Umsetzung des Programms unter sich ggf. verändernden makro- oder regionalökonomischen Rahmenbedingungen genauer bedacht werden.

7. Finanzielle Gewichtung, Bewertung von Absorptionsengpässen und Risiken für Politikkontinuität²⁶

In Kapitel 5.2 (s.o.) wurde überprüft, inwieweit die indikative Mittelallokation dem thematischen Konzentrationsgebot der Artikel 4 und 7 der VO 1301/2013 gerecht wird. Die verordnungsseitigen Vorgaben basieren auf allgemeinen Herausforderungen, die den gesamten EU-Raum betreffen und eine einheitliche Vorgehensweise bei der Schwerpunktsetzung verlangen. Auf der Ebene der jeweiligen Programme hat diese einheitliche Schwerpunktsetzung, die in Artikel 4, VO 1301/2013 nur durch die Abstufung in stärker entwickelte Region, Übergangsregion und weniger entwickelte Region differenziert, Auswirkungen auf die Mittelabsorption (d.h. den Programmvollzug) und die Politikkontinuität. Eine in diesem Sinne vertiefende Überprüfung der finanziellen Gewichtung dient weniger einer kritischen Bewertung der Programmkonzeption - in Kap. 5 (s.o) wurde die Konsistenz der Interventionen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Gewichtung bereits vorgenommen – sondern vielmehr der Frage, inwieweit unter den neuen Vorgaben Risiken für die Mittelabsorption und/oder die Politikkontinuität bestehen. Es ist die Überzeugung der Evaluatoren, dass diese Risiken in der Ex-ante-Evaluation benannt werden sollen.

Frühere Bewertungen haben bereits Erkenntnisse über spezifische Vollzugsmuster einzelner Investitionsprioritäten beleuchtet. So beinhalten Förderprogramme sowohl Maßnahmen mit kontinuierlich-linearem Vollzug, Maßnahmen mit einem eher exponentiell verlaufenden Vollzug als auch Maßnahmen, deren Vollzug aufgrund unterschiedlicher Ursachen hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Ex-ante-Bewertung für das künftige Programm hat daher – v.a. auf der Basis der bisherigen Erfahrungen – eine begründete Einschätzung vorzutragen, wie der Mix aus risikoreicheren (zumeist innovationsorientierten) und risikoärmeren (zumeist traditionellen) Investitionsprioritäten einerseits in seiner formalen Angemessenheit (entsprechend der Verordnung in der Festlegung von thematischen Schwerpunkten) und andererseits in seiner Umsetzbarkeit zu definieren ist. Hierbei sind die Budgetaufteilung, die vorgesehenen Förderinstrumente, die Verfahren (z.B. Antrags- vs. Ausschreibungsverfahren) sowie die gültigen Förderrichtlinien zu berücksichtigen. Die Budgetaufteilung erfolgt im Programm auf der Schwerpunktachsebene. Die Ebenen der Investitionsprioritäten und der Maßnahmen werden nicht ausgewiesen. Hier besteht auch Flexibilität in der Umschichtung. Gleichwohl ist es erforderlich, a priori eine ungefähre Budgetaufteilung aufzustellen, um sinnvoll Förderpolitik betreiben zu können. Die Budgetzahlen auf der Maßnahmenebene sind aber vertraulich. Sie werden seitens des Evaluationsteams nur zu statistischen Auswertungszwecken verwendet.

Die Analyse von Risiken der verzögerten Umsetzung konnte sinnvollerweise erst relativ spät im Prozess der Ex-ante-Bewertung erfolgen, da Budgetierung aller formal festgelegten Maßnahmen auf Basis der Mittelallokation hinsichtlich der Ausgaben-Codes zu betrachten sind. Die KOM-Systematik der Ausgaben-Codes unterscheidet sich nicht nur wesentlich von der Systematik der Vorgängerperiode, auch gab es mehrere Entwürfe für die Förderperiode 2014+, die sich weitgehend unterschieden haben.

Da sich das Risiko als Produkt aus der Multiplikation der spezifischen Risikostufe (basierend auf Erfahrung, rechtliche und administrative Vorkehrungen, Publizität etc.) und dem budgetmäßigen Gewicht ergibt, ist hier eine größere Variation möglich, die bewertungsrelevant ist. Maßnahmen zur

²⁶ Bearbeitet von Rolf Bergs

Innovationsförderung und FuE-Infrastruktur waren 2000-2006 z.B. durch verzögerte Umsetzung gekennzeichnet. Dies hat sich nach Aussage der Verwaltungsbehörde für 2007-2013 zwar wesentlich verbessert. Zu prüfen wären aber für die kommende Förderperiode v.a. neue Maßnahmentypen (insbesondere im Bereich erneuerbarer Energien und CO₂-Minderung und ggf. auch bei neuen Maßnahmen aus dem Bereich der IP 1.2), die durch die neue Schwerpunktsetzung der KOM in der Förderung durch EFRE verpflichtend werden.

Veränderungen in der Präferenzskala von Förderthemen bewirken Risiken in der Mittelabsorption, wenn neue und unerprobte Themen in der Förderung künftig priorisiert werden. Dies hat auch einen unmittelbaren Einfluss auf den Leistungsrahmen; sie können aber auch Risiken für die Politikkontinuität bewirken, wenn umgekehrt bewährte und stark nachgefragte Förderinterventionen die Bedeutung im Rahmen des neuen Programms verlieren.

Um vor allem die Erreichbarkeit des definierten Referenzrahmens einschätzen zu können, reicht es nicht aus, die Plausibilität der dafür gewählten Outputindikatoren und deren Zielquantifizierung im Hinblick auf die Budgets zu betrachten, sondern es muss zusätzlich untersucht werden, mit welcher Wahrscheinlichkeit die dafür vorgesehenen Mittel auch hinreichend absorbiert werden. Es ist freilich nicht möglich, eine präzise Prognose zum künftigen Programmvollzug zu erstellen, jedoch ist es möglich, durch einen Vergleich mit dem laufenden Programm 2007-2013 varianzanalytisch die Unterschiede in der Priorisierung herauszuarbeiten. Größere Abweichungen werden so sichtbar und liefern einen Hinweis, wo es Budgetengpässe geben kann, bzw. wo der Mittelabruf gefährdet ist oder auch Politikkontinuität gefährdet sein könnte. Vergleiche zwischen den Interventionscodes der alten und neuen Förderperiode sind eindeutig nur bedingt aussagefähig, da es in den Systematiken zum einen keine Kontinuität über mehrere Förderperioden gibt und zum anderen die Definitionen der Ausgabencodes zum Teil vage bleiben, was bedauerlich ist, da unseres Erachtens systematische Vergleiche in der Varianz von Ausgaben sehr gut die säkulare Veränderung von Politikpräferenzen darstellen können. Im Rahmen der EU-Förderung ist zudem zu betonen, dass für die 7-jährigen Förderzyklen stets neue Schwerpunkte und Normen in den Vordergrund rücken, es demnach weniger eine kontinuierliche Anpassung an Politikerfordernisse geben kann, sondern vielmehr Paradigmenwechsel in großen Schritten. Für die Förderphase ab 2014 liegt bewusst ein europaweiter Schwerpunkt auf dem Klimaschutz, dem sich alle Programme unterzuordnen haben. Eine Veränderung in der Schwerpunktsetzung ist demnach politisch vorgegeben.

Risiken für die Politikkontinuität einerseits und für die Mittelabsorption andererseits sind daher nicht vermeidbar, sie sind der Verwaltungsbehörde aber bewusst und sollten mit entsprechenden Begleitmaßnahmen (gezielte Publizität, administrativer Kapazitätsaufbau, engmaschigere Bedarfsbeobachtung, Substitution von EU-Mitteln etc.) minimiert werden. Aufgabe der Ex-ante-Bewertung ist eine genauere Analyse dieser „unumgänglichen“ Risiken.

Die folgende Untersuchung basiert nicht auf Budgets für Maßnahmen – diese werden nicht budgetiert, sondern auf den indikativen Budgets für die Ausgaben-Codes. Nun war es dafür zunächst erforderlich, die Ausgaben-Codes der Förderperiode 2007-2013 mit der neuen Systematik 2014+ vergleichbar zu machen. Für die neue Förderperiode gibt es hiernach sowohl weitere Differenzierungen als auch Zusammenfassungen von Codes der laufenden Förderperiode. Mit anderen Worten war es das Ziel, zunächst einen gemeinsamen Nenner zwischen beiden Systematiken zu finden, um einen Vergleich zu ermöglichen. Da die Bezeichnungen der Codes häufig vage Definitionen enthalten, spielt Interpretation bei der Zuordnung eine herausragende Rolle.

Fehler und Unschärfe bei der vorliegenden Zuordnung sind daher nicht ausgeschlossen. Auch musste bei Mehrfachbelegungen eines Codes in unterschiedlichen Prioritätsachsen ab 2014 eine Lösung gefunden werden. Hier wurden die entsprechenden Ausgaben für einen Code bis 2012 nach dem gleichen Verhältnis wie in der entsprechenden Budgetierung 2014+ aufgeteilt. Für die einzelnen Programme muss aber berücksichtigt werden, dass die Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen Codes nicht uniform ist; hier sind auch regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

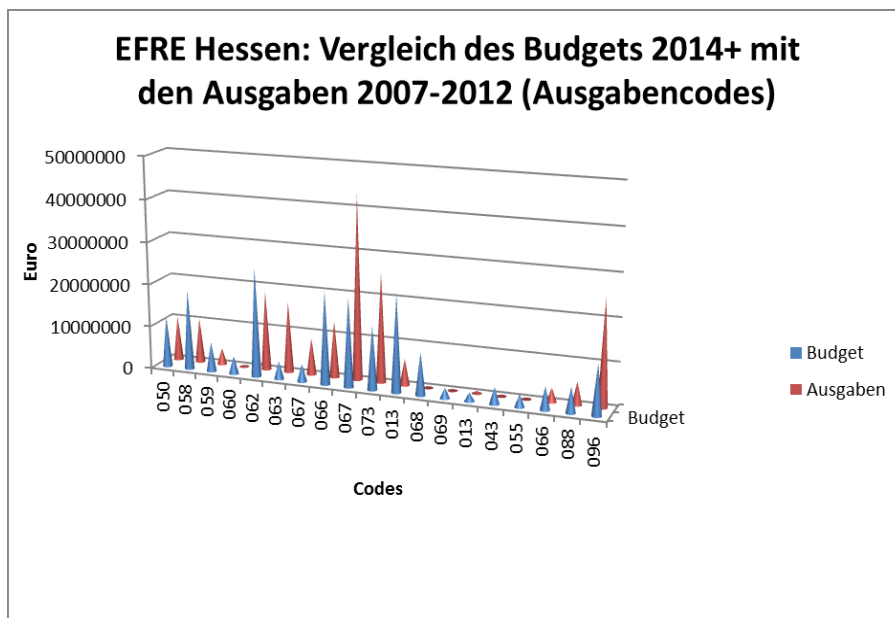
Die folgende Übersicht soll zunächst den Versuch der Zuordnung von Codes beider Förderperioden beschreiben:

Tabelle 8: Vergleichende Auswertung der Ausgaben-Codes 2007-2013 und 2014-2020

Code2014		Code2007
050	Education infrastructure for vocational education and training and adult learning	73, 75
058	Research and innovation infrastructures (public)	2
059	Research and innovation infrastructures (private, including science parks)	2
060	Research and innovation activities in public research centers and centers of competence including networking	1
062	Technology transfer and university-enterprise cooperation primarily benefitting SME	3
063	Cluster support and business networks primarily benefitting SMEs	5
067	SME business development, support to entrepreneurship and incubation (including support to spin offs, spin outs)	7,8
066	Advanced support services for SMEs and groups of SMEs	5
073	Development and promotion of commercial tourism assets	57, 59
013	Energy efficiency renovation of public infrastructure, demonstration projects and supporting measures	43
068	Energy efficiency and demonstration projects in SMEs and supporting measures	6
069	Support to environmentally-friendly production processes and resource efficiency in SMEs	6
013	Energy efficiency renovation of public infrastructure, demonstration projects and supporting measures	43
043	Clean urban transport infrastructure and promotion	52

055	Other social infrastructure contributing to regional and local development	79
088	Rehabilitation of industrial sites and contaminated land	50
096	Community led local development in urban and rural areas	61

Auch wenn es nicht möglich ist, die Themen im Vergleich alle präzise zuzuordnen, ist anzunehmen, dass die obige Tabelle einen doch zumindest brauchbaren näherungsweisen Abgleich darstellt, wengleich Interpretationsfehler nicht ausgeschlossen werden können. Mit dem folgenden Diagramm soll darauf basierend die Ausgabenstruktur in den Programmen 2007-2013 und 2014+ verglichen werden. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Datengrundlage für die Berechnung noch auf einem Programmwurf basiert. In diesem Entwurf war die leistungsgebundene Reserve nicht berücksichtigt. In der Endfassung des hessischen IWB-EFRE-Programms gab es überdies noch kleinere Änderungen und damit Verschiebungen in der indikativen Budgetaufteilung, die aber keinen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis haben. Es wurde zwar nachträglich der Interventions-Code 01 („Allgemeine produktive Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen“) hinzugenommen, jedoch wird das ursprüngliche Budget für den Interventions-Code 66 („Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für KMU und KMU-Zusammenschlüsse“) lediglich auf die Codes 66 und 01 verteilt. Außerdem hat sich durch die nachträgliche Aufnahme des Interventions-Codes 73 (Unterstützung von Sozialunternehmen) in die Durchführungs-VO 215/2014 vom 7.März 2014 die Nummerierung verschoben. Dies alles hat aber keinen Einfluss auf das Ergebnis der folgenden Bewertung.



Kendall's $\tau = 0,51$; siehe auch Tabelle 9

Wie man an dem obigen Diagramm deutlich sieht, weicht die Ausgabenstruktur für die kommende Förderperiode deutlich von den realen Ausgaben der alten Förderperiode ab. Die Darstellung folgt

dabei exakt der Planung der Ausgaben zu den jeweiligen Codes 2014+. Dabei treten einige Codes mehrfach auf, da sie in unterschiedlichen Investitionsprioritäten auftauchen.

Ein kleiner nicht-parametrischer Test auf Basis der absoluten Budgets bzw. Ausgaben (*Kendall's Tau* liegt bei 0,51)²⁷ belegt zunächst die Varianzungleichheit in beiden Verteilungen. Die Priorisierung (Rangfolge) von Förderinterventionen hat sich demnach verschoben, auch wenn mit einem Wert von 0,51 im Prinzip die Hälfte der zwischen den Förderperioden vergleichbaren Interventionen den gleichen Rangplatz behält, was im Vergleich zu anderen EFRE-Programmen günstig zu bewerten ist. Eine Neuberechnung unter Berücksichtigung der endgültigen Budgetstruktur ergab eine nur sehr geringfügig veränderte Rangkorrelation (Kendall's $\tau = 0,50$).

Allerdings ist die Rangkorrelation nicht der einzige Indikator. Ganz entscheidend sind auch die absoluten Abweichungen zwischen Budgets 2014+ und den bisherigen einschlägigen Ausgaben.

Hier sind jene Codes von Bedeutung, die entweder früher oder künftig deutliche Schwerpunkte im Programm ausmachten bzw. ausmachen werden und bei denen zwischen den beiden Förderperioden große Differenzen bestehen.

Insgesamt stellt sich die Problematik bei Betrachtung der Gewichtung der Ausgabencodes und der Zuordnung zu den Maßnahmen wie folgt dar:

Tabelle 9: EFRE Hessen Veränderung des Budgets 2014+ verglichen mit den Programmausgaben 2007-2012²⁸

Code2014	Budget 2014+	Ausgaben 2007-2012²⁹	prozentuale Veränderung (x100)
013 Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen, Demonstration	25.000.000	6.815.140	2,67
043 Umweltfreundlichkeit und Förderung der Nahverkehrsinfrastruktur	4.000.000	0	∞
050 Bildungsinfrastruktur	12.000.000	10.455.847	0,15
055 Sonstige soziale Infrastruktur	3.000.000	0	∞
058 Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (öff.)	18.900.000	10.459.204	0,81

²⁷ Aufgrund der Ausreißer in der Verteilung ist dieser Test verlässlicher als der *Spearman*-Rangkorrelationskoeffizient, der einen weitaus höheren Wert (d.h. Zusammenhang) anzeigen würde.

²⁸ Durch eine nachträgliche Erweiterung des Katalogs der Interventionscodes in der VO 215/2014 vom 7. März 2014 um den Code „Unterstützung von Sozialunternehmen (KMU)“ als neuer Code 073 haben sich die ursprünglichen Nummerierungen von Code 073 bis 096 um eine Stelle verschoben, so dass der letzte Code die Nummer 097 trägt. Dies bezieht sich auch auf Tabellen 8 und 10, die noch auf dem englischsprachigen Entwurf (Fiche 27 vom 29.11.2013) beruhen.

²⁹ Die Höhe der Ausgaben 2007-2012 und das Programmbudget 2014+ unterscheiden sich nur unwesentlich, so dass statt relativer Werte auch die absoluten Euro-Beträge verwendet werden können.

059 Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (privat)	7.000.000	3.873.779	0,81
060 Forschungs- und Innovationstätigkeiten in öffentlichen Forschungseinrichtungen	4.200.000	407.067	9,32
062 Technologietransfer und Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen	25.800.000	18.764.564	0,37
063 Förderung von Clustern und Unternehmensnetzen	4.200.000	16.773.902	-0,75
066 Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für KMU und KMU-Zusammenschlüsse	34.200.000	52.312.369	-0,35
067 Entwicklung von KMU, Förderung von Unternehmertum und Gründerzentren	30.000.000	35.538.466	-0,16
068 Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte in KMU und Begleitmaßnahmen	10.080.000	0	∞
069 Unterstützung umweltfreundlicher Produktionsverfahren und der Ressourceneffizienz in KMU	2.520.000	0	∞
073 Entwicklung und Förderung touristischer Ressourcen durch KMU	15.000.000	25.748.590	-0,42
088 Sanierung von Industriegeländen und kontaminierten Flächen	6.000.000	5.405.350	0,11
096 Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Initiativen für lokale Entwicklung	12.000.000	25.125.753	-0,52

Daraus kann das Absorptionsrisiko berechnet werden, indem die Veränderung des Budgets B mit dem relativen Gewicht des Budgets w_B multipliziert wird:

$$\text{Absorptionsrisiko} = \Delta B \cdot w_B$$

Dabei erfolgt die Bewertung in der folgenden Tabelle 10 qualitativ mit definierten Intervallstufen (scores):

Tabelle 10: Erkennbare Absorptionsrisiken

<i>Maßnahmen</i>	<i>Codes</i>	<i>Gewichtung</i> ³⁰	<i>Absorptionsrisiko</i> ³¹
Auf- und Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen	058	++	mäßig
Unterstützung des Betriebs von Kompetenz- und Anwendungszentren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen; Forschungscampusmodelle	058	++	mäßig
Auf- und Ausbau von überwiegend durch die Wirtschaft getragenen anwendungsnahen Innovationszentren	059	++	mäßig
Modellhafte Forschungs- und Entwicklungsprojekte von KMU auch in Kooperation mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen	062	+++	mäßig
Wissens- und Technologietransfer	062	+++	mäßig
Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerke und Regionalmanagement (zusammengefasste Maßnahme)	060, 063	++	gering
Beteiligungskapital für Hochschulausgründungen (Gründungsförderung an Hochschulen)	067	++	-
Investitionen in Einrichtungen der beruflichen Bildung und ihre Ausstattung mit moderner Technik für Zwecke der beruflichen Aus- und Weiterbildung	050	+++	mäßig
Projekte, Initiativen und Aktionen zur Steigerung der Gründungsbereitschaft	067	++	-
Gründerzentren, Inkubatoren, Starthilfen für hochtechnologiebasierte Unternehmensgründungen in spezifischen Gründungseinrichtungen	067	++	-
Beteiligungskapital für Unternehmensgründung	067	++	-
Gründungs- und Betriebsberatung und Unternehmerschulung	067	++	-
Betriebliche KMU-Investitionen (Nachrang - Darlehen)	066	+++	-
Beteiligungskapital für Innovation und Wachstum von KMU	066	+++	-
Investitionen in öffentliche touristische Infrastruktur zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU im Tourismusgewerbe	073	+++	-
Investitionen von KMU zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Einsparung von Werkstoffen und zur Etablierung von Wertstoffkreisläufen	068, 069	+++	hoch
Angewandte Energieforschung; Pilot- und Demonstrationsanlagen für Energieeffizienz und erneuerbare Energien	013	++	hoch

³⁰ Intervalle: +: 0-3 Mio; ++: >3-10 Mio; +++: >10-20 Mio; ++++: >20 Mio

³¹ Budgeterhöhung (Intervalle <0, 0-20, >20-50, >50-100, >100%)*Gewichtung = ohne-gering-mäßig-stark

Energieberatung und Akzeptanzmaßnahmen	013	++	hoch
Energetische Modernisierung öffentlicher Gebäude	013	++	hoch
Kommunale Investitionen zur Revitalisierung von Stadtbezirken	055, 096	+++	-
Kommunale Investitionen zur Konversion von Industrie-, Verkehrs und Militärbrachen zur gewerblichen oder industriellen Folgenutzung	088	++	gering
Förderung der lokalen Ökonomie	066	++	-
Förderung von kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepten	013	+	-
Förderung CO2-reduzierender Mobilitätskonzepte und deren Umsetzung einschließlich Förderung der Elektromobilität	043	++	mäßig ³²

Dabei erkennt man vergleichsweise höhere Absorptionsrisiken vor allem in Bereichen der Förderung von Energieeffizienz. Mäßige Risiken erscheinen für Interventionen im Schwerpunkt 1, was auch in vorangegangenen Förderperioden erkennbar war. Allenfalls geringe Risiken sind erkennbar in Schwerpunktachse 4, und auch nur für den Bereich Konversion. Bei allen übrigen Interventionen sind keine entsprechenden Absorptionsrisiken anzunehmen. In dem folgenden bewertenden Fazit soll darauf noch einmal detailliert eingegangen werden.

7.1 Bewertung und Fazit

Die Analyse der finanziellen Gewichtung der Ausgabencodes basiert nicht auf einem vollständig konsistenten System von Definitionen. Auch der Vergleich der Systematiken 2007-2013 und 2014+ ist nur unzureichend aussagekräftig. Daher sind die Ergebnisse auch nicht vollständig belastbar. Dennoch zeigen sie Bereiche auf, bei denen die Abweichungen im späteren Verlauf der Umsetzung potenziell zu Problemen der Mittelabsorption bzw. der Politikkontinuität führen können. Darauf soll hingewiesen werden.

Codes 63, 67, 73, 96: Frage der Politikkontinuität bei KMU-Förderung, Tourismus, Stadtentwicklung:

Die hessische EFRE-Förderung ist traditionsgemäß schwerpunktmäßig KMU-Gründungs- und Investitionsförderung zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Der Bedarf nach Förderung war in allen Landesteilen, v.a. in den nord- und mittelhessischen Vorranggebieten immer sehr hoch. Auch die Wirksamkeit der Förderung konnte bestätigt werden. Entscheidende Förderinstrumente waren neben betrieblichen Investitionen (GRW) Netzwerkförderung, Gründungsinfrastruktur und Beratung. Ergänzend hierzu wurden Maßnahmen der Innovationsförderung und der betrieblichen FuE gefördert (Bergs, R. und P. van Run 2003, *Sonderstudie Relevanz und Wirkungen der Innovationsförderung in den hessischen Ziel-2-Regionen*, PRAC). Letztere Interventionen (Code 62) sowie Beratung (Code 66) werden künftig gestärkt, während jedoch Netzwerkförderung (Code 63) und Gründungsinfrastruktur (Code 67) ihre vormalige

³² Aufgrund des statistischen Basiseffekts müsste das Risiko als „hoch“ bewertet werden, jedoch erscheint das Budget für diese Maßnahme (bzw. Code 043) mit 4 Mio. Euro im Maßstab des OP moderat.

Bedeutung verlieren. Mit zwar förderpolitisch geringerem Gewicht, jedoch ebenfalls nachgewiesener Wirksamkeit waren Tourismus und Stadtentwicklung ein Schwerpunkt der hessischen EFRE-Förderung (Budde R. und U. Neumann 2003, *Multiplikatorwirkungen touristischer Infrastruktureinrichtungen in den hessischen Ziel-2-Regionen*; PRAC 2005, *Aktualisierung der Halbzeitevaluierung des Ziel-2-Programms Hessens (2000-2006)*, 2005). Möglicherweise sind die Mittelkürzungen in diesen Bereichen angesichts zurückgehenden Bedarfs mittlerweile förderpolitisch gerechtfertigt; der jedoch deutlich erkennbare Rückgang der Mittel sollte Anlass sein, den tatsächlichen Förderbedarf in diesen Bereichen zumindest von Zeit zu Zeit zu überprüfen und wenn erforderlich, nach Möglichkeiten des Ausgleichs zu suchen.

Codes 13, 68, 69: Mittelabsorption bei Investitionen in den Klimaschutz:

Mit der Schwerpunktachse 3 des neuen IWB-EFRE-Programms betritt die hessische Landesregierung zwar nicht unbedingt ein förderpolitisches Neuland – Förderung von Klimaschutzinterventionen hat es auch in der Vergangenheit in der EFRE-Förderung gegeben –, jedoch waren die Maßnahmen weitaus geringer dimensioniert. Dabei dürfte der größte Ausgabenbereich - Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und Demonstrationsprojekte (Code 13) -weniger ein Problem darstellen als vielmehr Fördermaßnahmen zum Klimaschutz in KMU (Summe der Differenzen bei den Codes 68 und 69). Zwar sind diese Teilbudgets im Programmmaßstab von eher untergeordneter Bedeutung, was bei der Aufteilung der 20-prozentigen Pflichtzuteilung (CO₂-Minderung) klug ist, wenn aber das Anreizsystem zu klimaschutzrelevanten Investitionen in der Privatwirtschaft nicht effektiv funktioniert, sind genau hier Absorptionsengpässe vorgezeichnet. Daher wird empfohlen, v.a. die Investitionspriorität 3.1 hinsichtlich der Förderkriterien und der administrativen Kapazität (Publizität, Fördermanagement, Monitoring) gut vorzubereiten.

Bei allen sonstigen Interventionen werden keine maßgeblichen Risiken gesehen, die einer besonderen Beachtung bei der Umsetzung bedürfen.

8. Politikkohärenz³³

Jede Politikintervention muss im Gesamt-Ensemble europäischer, nationaler und regionaler Politiken abgestimmt und eingebettet sein, ansonsten würden Effizienzverluste, Duplizierungseffekte und möglicherweise sogar Neutralisierungseffekte eintreten. Die Kohärenz des EFRE-Förderprogramms Hessen zum aktuellen übergeordneten Politikkontext (v.a. Europa-2020, die Partnerschaftsvereinbarung) und zum lateralen Kontext (v.a. ESF, ELER) ist daher zu evaluieren.

Außerdem sind weitere relevante europäische und nationale/regionale Politiken mit räumlichen Wirkungen zu betrachten (Forschungsrahmenprogramm „Horizont 2020“, GRW, Städtebauförderung, Smart Specialisation Strategy, makroregionale Strategien).

³³ bearbeitet von Ulrich Gehrlein

Politikkohärenz im Rahmen der EU-Fonds ist für die Förderperiode 2014-20 bereits durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und die vertiefte Integration der europäischen Förderfonds vorgegeben. Die Bewertung der Politikkohärenz hat daher zu überprüfen, inwieweit das Operationelle Programm die einschlägigen Vorgaben der GSR-Verordnung berücksichtigt. Darüber hinaus werden die Bezüge zu den anderen ESI-Fonds betrachtet.

8.1 Politikplanung in den anderen ESI-Fonds

Als neben EFRE zum Einsatz kommende ESI-Fonds sind in Hessen die Kohärenz mit dem ESF- sowie mit dem ELER-Fonds zu betrachten. Hessen strebt keine Realisierung eines Multifonds-Programmes an. Unabhängig davon wird darauf hingewiesen, dass zwischen den drei Fonds eine enge Abstimmung erfolgt, so dass ein Höchstmaß an Komplementarität zwischen den Fonds gewährleistet werden kann.

Die Schwerpunkte des hessischen ESF-Programms „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ 2014-2020 (IWB-ESF-Programm) liegen in folgenden Handlungsbereichen und Herausforderungen:

- Erwerbspotenziale erschließen und Fachkräftebedarfe sichern (Beschäftigungsziel)
- Erlangung eines allgemeinen Schulabschlusses sowie Weiterbildungsbeteiligung von Betrieben und Beschäftigten erhöhen und Studienerfolg sichern (Bildungsziel)
- Integration benachteiligter Personengruppen in den Arbeitsmarkt und Reduzierung von Armutsrisiken (Armutsbekämpfungsziel)

Im Rahmen dieser drei Schwerpunkte soll vor allem ein Beitrag zum Erwerb von Qualifikationen und zur Bekämpfung der Armut geleistet werden. Mit dem Beschäftigungsziel sollen Potenziale besser ausgeschöpft und erschlossen und somit das Bildungsniveau erhöht werden. Die hessische ESF-Strategie zielt daher darauf ab, auf der einen Seite junge Menschen ausbildungsfähig zu machen und sie bei ihrer Berufswahl zu unterstützen. Auf der anderen Seite sollen Unternehmen bezüglich ihres Ausbildungsangebotes unterstützt und deren Qualität verbessert werden. Das Bildungsziel soll v.a. durch die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten und Betrieben erreicht werden sowie den Studienabschluss an hessischen Hochschulen sichern. Im Rahmen des Armutsbekämpfungsziels sollen bildungswirksame und qualifikationsorientierte Interventionen regional gefördert werden, die sich v.a. an junge Menschen, die bislang keinen Ausbildungs- und Beschäftigungserfolg aufweisen können, und benachteiligte Personengruppen, insbesondere Langzeitarbeitslose richten.

Im hessischen IWB-ESF-Programm liegt der Schwerpunkt somit auf der personenbezogenen Förderung, während das IWB-EFRE-Programm seinen Fokus auf die Unternehmen und wirtschaftsrelevante Infrastruktur legt. Die ESF- und EFRE-Programme bilden eine sinnvolle Ergänzung zueinander, da die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft maßgeblich auch von der Qualifikation der heutigen und der künftigen Erwerbstätigen abhängt.

Die geplanten Maßnahmen in der Prioritätsachse 2 sind komplementär zur Investitionspriorität „B10 Förderung des Zugangs zum lebenslangen Lernen, Steigerung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie Erhöhung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und

beruflichen Bildung“ des ESF. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und somit weiteren Unternehmenserweiterungen und -ansiedlungen besteht ein großer Bedarf an gut ausgebildetem Personal, das durch Maßnahmen des ESF bei der Qualifizierung unterstützt werden kann. Gleichzeitig fördert der EFRE die Infrastruktur für Lebenslanges Lernen. Seitens des EFRE OP wird darauf verwiesen, dass die Komplementarität zwischen EFRE und ESF in hohem Maße gegeben ist und insbesondere auf Projektebene sich beide synergetisch ergänzen. Während Investitionen in Qualifizierungseinrichtungen seitens des EFRE gefördert werden, übernimmt der ESF die Förderung nicht-investiver Qualifizierungsvorhaben. Darüber hinaus werden eine integrierte Betrachtung und integrierte Entwicklungsansätze durch regionale Entwicklungsforen und Entwicklungskonzepte sichergestellt.

Die hier gemachten Aussagen werden von den Evaluatoren insgesamt positiv eingestuft.

Die Schwerpunkte des ELER-Programms in Hessen liegen in folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe
- Unterstützung regionaler Verwertungsketten und der regionalen Vermarktung
- Förderung einer natur- und umweltgerechten sowie klimafreundlichen Landnutzung
- Förderung einer integrierten ländlichen Regionalentwicklung sowie der Dorfentwicklung

Mit dem neu ausgerichteten „Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessens“ (EPLR) ist beabsichtigt die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu stärken, gleichzeitig Anpassungen an den Klimawandel zu unterstützen sowie den Umweltschutz und die Ressourceneffizienz zu verbessern. Mit dem vierten Schwerpunkt soll v.a. die soziale Eingliederung forciert und Armut im ländlichen Raum bekämpft werden.

Dem Erfordernis nach Komplementarität und Synergien zwischen den beiden Programmen wird bereits damit nachgekommen, dass beide Programme in strukturschwachen ländlichen Regionen tätig werden. Inhaltliche und programmatische Schnittstellen existieren insbesondere zum genannten vierten Schwerpunkt. Dort werden im Rahmen von ELER nach dem CLLD-Ansatz geförderte LEADER-Regionen unterstützt sowie integrierte kommunale Entwicklungskonzepte und Maßnahmen zur Dorfentwicklung realisiert. Die lokalen Arbeitsgruppen sind explizit dazu aufgerufen Projekte, die aus dem ELER gefördert werden, mit Projekten, die aus dem EFRE gefördert werden, komplementär zu verknüpfen.

Im EFRE OP wird dezidiert aufgeführt, dass es Ziel der hessischen regionalen Strukturpolitik ist, regionale Entwicklungen und entsprechende Förderentscheidungen an lokale bzw. teilregionale integrierte Entwicklungsstrategien und -konzepte zu koppeln bzw. deren Umsetzung zu unterstützen. So sollen mit Hilfe des EFRE sowie des ESF die über den ELER-Fonds geförderten ländlichen LEADER-Entwicklungsgruppen und -konzepte unterstützt werden. Hierzu sind die LEADER-Regionen – genauso wie Städte sowie Metropol- und Wirtschaftsregionen – aufgefordert, integrierte Entwicklungsstrategien zu erarbeiten und auf dieser Basis Projekte für das EFRE- und ELER-Programm anzumelden. Diese sollen vorrangig bewilligt werden. Zur Unterstützung der Umsetzung der integrierten ländlichen sowie städtischen Entwicklungsstrategien sollen insgesamt indikativ 5% der EFRE-Programmmittel reserviert werden. Zu Beginn der neuen Förderperiode möchte die EFRE-Verwaltungsbehörde einen Aufruf zur Einreichung entsprechender Projektvorschläge aus den entsprechenden Gebieten starten.

Seitens des Evaluators wird das beabsichtigte Vorgehen positiv bewertet, da es hilft – auch ohne Multifonds-Ansatz – den CLLD-Ansatz in Hessen zu stärken und so entsprechende Ziele der EU zu verwirklichen. Durch die verstärkte Berücksichtigung teilregionaler Entwicklungsinitiativen seitens EFRE und ESF werden diese aufgewertet und erfahren so vor Ort eine verbesserte „Schlagkraft“.

Themen wie Innovation sowie Bildung und Beratung werden sowohl innerhalb als auch außerhalb des EPLR gefördert und weisen ebenfalls Synergien zum EFRE auf. Mithilfe des Arbeitskreises zur Koordination der drei Fondsverwaltungen ist zu erwarten, dass eine intensive Abstimmung zwischen dem EFRE und ELER sowie ESF erfolgen wird.

Die Fondsverwaltungen haben in beiden Programmen Vorsorge getroffen, um eine Doppelförderung auszuschließen.

Die gemachten Aussagen werden vom Evaluator sehr positiv bewertet.

8.2 Abstimmung mit anderen europäischen und nationalen/regionalen Programmen

Weitere Schnittstellen bestehen zwischen EFRE und der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit.

Das INTERREG EUROPE-Programm (bisher INTERREG IVC) wird ebenso aus dem EFRE gefördert und soll Behörden grenzüberschreitend dazu anregen, die Leistungen der politischen Maßnahmen und Programme für die regionale Entwicklung zu verbessern. Dabei können sich Behörden aus ganz Europa über gute Praktiken und Ideen zur Funktionsweise der öffentlichen Politikarbeit und der dazugehörigen Lösungen austauschen. Mit diesem sog. „*Policy-Learning*“ sollen die Strategien der Behörden für die Bürger vor Ort verbessert werden.

Thematisch sind vier Schwerpunktbereiche vorgesehen, die die Europa-2020-Strategie unterstützen:

- Forschung, technologische Entwicklung und Innovation
- Wettbewerbsfähigkeit von KMUs
- CO₂-arme Wirtschaft
- Umwelt und Ressourceneffizienz

Gefördert werden in den genannten Schwerpunktbereichen Kooperationsprojekte. Öffentliche Organisationen tauschen sich in einem bestimmten Politikfeld aus. Durch einen Aktionsplan sollen die gezogenen Lehren in der Praxis umgesetzt werden. Darüber hinaus werden in „*Policy-Learning*“-Plattformen Lösungen erarbeitet, um das Management und die Umsetzung von Politiken zu verbessern.

Thematisch sind klare Bezüge zum hessischen IWB-EFRE-Programm zu identifizieren. Die Art der Förderung und die dazugehörige Zielgruppe unterscheiden sich deutlich. Gleichwohl sind Synergien zu sehen, da sich die Maßnahmen gegenseitig verstärken können, in dem z.B. Politik als Motor der Entwicklung in den o.g. Schwerpunktbereichen auftritt und somit positive Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ausüben kann.

Auch 2014-2020 nimmt Hessen an der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit (INTERREG V) und zwar im Kooperationsraum Nordwesteuropa (NWE) teil. Ziel ist ebenso, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Nordwesteuropas zu leisten und eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Gebiets zu fördern. Die Schwerpunktbereiche des INTERREG V-Programms für den Kooperationsraum NWE sind:

1. Innovation
2. *Low Carbon* (Umsetzung von Strategien, Nutzung von *low carbon* Technologien und *low-carbon transport solutions*)
3. *Resource and material efficiency (optimise (re)use of material and natural resources)*

Das Programm ist ebenfalls auf eine Unterstützung der Europa-2020-Strategie ausgerichtet. Synergien sind zwischen dem hessischen IWB-EFRE-Programm und dem INTERREG V-Programm zu identifizieren. Die Kombination von Fördermitteln würde die Ergebnisse potenzieller Projekte sicherlich fördern. Eine Kumulation von Fördermitteln ist selbstverständlich auszuschließen.

Da das Programm von einem der EFRE-Verwaltungsbehörde benachbarten Referat im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung betreut wird, soll der Informationsfluss zwischen den Programmen sichergestellt sein.

Das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ setzt das bisherige 7. Forschungsrahmenprogramm fort und deckt ein breites Spektrum von der Grundlagenforschung bis hin zu marktnahen Innovationsmaßnahmen in Schlüsselbereichen wie Biomedizin, Soziökonomie usw. ab. Ebenso kann auch die Entwicklung von Forschungsinfrastrukturen und die Einbeziehung von KMU gefördert werden. Mit dem Programm soll die Durchführung von Forschungsprojekten, Demonstrationsvorhaben und Innovationsmaßnahmen auf europäischer Ebene ermöglicht werden. Thematisch sind zum hessischen IWB-EFRE-Programm Überschneidungen zu sehen, die sich durch den europäischen Rahmen des Horizont 2020-Programms auflösen, sodass Synergien zwischen den Programmen bestehen bleiben. Die Kombination von EFRE-Fördermittel und Fördermittel aus dem Forschungsförderprogramm Horizont 2020 sollen künftig verstärkt kombiniert werden. Eine Fördermittelkumulation ist auch hier ausgeschlossen.

Auf nationaler Ebene gilt es die Kohärenz zur Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zu betrachten. Im Unterschied zu den oben genannten europäischen Politikinterventionen ist die GRW auch direkte Kofinanzierungsquelle für verschiedene Maßnahmen des EFRE-OP. Die Förderung ist auf ausgewählte, strukturschwache Regionen beschränkt, in denen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, in dem die regionale Investitionstätigkeit gestärkt wird. Die GRW fördert gewerbliche Investitionen und Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nichtinvestive Maßnahmen und deckt sich somit in einigen Fördertatbeständen mit dem IWB-EFRE-Programm. In diesen Bereichen ist eine Kombination des Fördermitteleinsatzes unter Berücksichtigung der zulässigen Beihilfesätze angedacht. Grundsätzlich wird diese Kumulierung und damit Verstärkung der Förderung von den Evaluatoren positiv gesehen, jedoch ist eine Doppelförderung auszuschließen.

Der Fördertatbestand „Betriebliche Investitionen“ der GRW deckt sich mit der Maßnahme der Investitionspriorität 2.2 „Betriebliche KMU-Investitionen“. Diese unterscheiden sich durch die Art der

Unterstützung. Der EFRE gewährt rückzahlbare Mittel (nachrangige Direktdarlehen), wohingegen der GRW eine Anteilsfinanzierung als nicht rückzahlbarer Zuschuss und / oder als rückzahlbarer Zuschuss (zinsloses Darlehen) leistet. Die Maßnahme „Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und Regionalbudget, Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement“ der GRW überschneidet sich in Teilen mit der Maßnahme „Regionale Cluster- und Kooperationsnetzwerke und Regionalmanagement“. Bei der Maßnahme „Infrastrukturen für die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen“ handelt es sich um eine Maßnahme mit der bedarfsorientiert Investitionen zur Erschließung gewerblicher Flächen sowie Investitionen zur Neuordnung brachliegender Gewerbe-, Verkehrs- oder Militärfächen und deren Herrichtung für eine gewerbliche Folgenutzung (Konversion) einschließlich konzeptioneller und planerischer Vorarbeiten, den Aus- und Umbau von Gebäuden zur Nutzung durch mehrere Betriebe sowie die Errichtung, den Aus- oder Umbau von Gebäuden für Messen und Ausstellungen gefördert werden sollen. Diese Maßnahme entspricht in Teilen der Investitionspriorität 4.1 „Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfeldes und zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten)“. Positiv ist insgesamt hervorzuheben, dass die Förderung durch die Kombination der Fördermittel in den strukturschwächeren Regionen deutlich verstärkt werden kann.

8.3 Fazit

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Politikkohärenz erscheint der Programmentwurf im Wesentlichen angemessen. Obwohl für Hessen kein Multifonds-Ansatz geplant ist, ist eine hohe Komplementarität zwischen den ESI-Fonds gegeben. Die geplanten Maßnahmen ergänzen sich in hohem Umfang. Die Fondsverwaltungen haben darüber hinaus Sorge getragen, Doppelförderungen zwischen den ESI-Fonds auszuschließen.

Negativ- bzw. Neutralisierungseffekte sind auch zwischen dem EFRE-Fonds und den übrigen europäischen und nationalen / regionalen Politiken nicht erkennbar.

Lediglich in den Auswahlkriterien der Maßnahmen könnten die Querbezüge zum ELER- und ESF-Fonds sowie auch zu den übrigen Politiken stärker hergestellt werden.

9. Angestrebte Wirkungen des Programms – Indikatoren³⁴

Ergebnisse und Wirkungen sind vor dem Hintergrund der Strategie und ihrer Ziele angemessen zu definieren. Relevanz und Klarheit sind wesentliche Kriterien. Hierzu wurden von der Europäischen Kommission gemeinsame Indikatoren definiert. Weitere programmspezifische Indikatoren sind durch die Verwaltungsbehörde zu formulieren und zu quantifizieren (Output- und Ergebnisindikatoren). Diese wurden bereits im Programmentwurf dokumentiert. Das Ex-ante-Evaluationsteam hat die Verwaltungsbehörde hierbei fachlich unterstützt. Für programmspezifische Ergebnisindikatoren sollen zudem nach Artikel 6 der VO 1301/2013 (EFRE-VO) auch Basiswerte eingesetzt werden, die

³⁴ bearbeitet von Rolf Bergs

durch die Ex-ante-Bewertung zu prüfen sind. Wesentliche Bewertungsmaßstäbe zu den wichtigen Ergebnisindikatoren enthält bereits die Pilotstudie der KOM zu Ergebnisindikatoren in 12 europäischen Regionen. Es wurde festgestellt, dass die angewandten Indikatoren häufig nicht exakt genug die Intention der jeweiligen Interventionen widerspiegeln. Die Indikatorik ist zudem häufig nicht ausreichend auf die Interventionslogik eines Programms abgestimmt; Indikatoren sind nicht hinreichend konzentriert und stellen unscharfe Proxy-Variablen dar. Statt Konzentration auf das wesentliche Ziel einer Intervention durch eine eindeutige Variable findet man in vielen Programmen lange Listen an Indikatoren, die zwar irgendwie im Zusammenhang mit dem jeweiligen Ziel stehen, sich aber oft gegenseitig bedingen, nicht eindeutig definiert sind und den Blick auf das Wesentliche eher verstellen als es zu verdeutlichen.

In den Studien des Expert-Evaluation Networks (EEN) wurden bereits 2010 erhebliche Mängel in der Konsistenz der Indikatorik aufgedeckt:

„...It is difficult to establish coherent evidence on output and results. Given the several tens of thousands of projects, aggregate information is needed, but indicator-based data are both flawed and of poor quality. This applies equally to financial data. This is not to say that the indicator systems of single programmes are not of good quality – but as soon as we try to establish a comprehensive picture across programmes, we face severe problems due to the inconsistency of indicators and the varying quality of data. ...” (Applica et al. 2010)

Wichtig ist aber auch, zu untersuchen, inwieweit die Indikatorik des Programms wirkliche Leistungs- und Ergebnisorientierung ermöglicht. Im Rahmen einer größeren EU-weiten Studie im Auftrag des Parlaments wurde 2011 auch eine Fallstudie zu Deutschland durchgeführt. Hierbei wurden die Programme Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen betrachtet. Überdies wurde die nationale Koordinationsebene im BMWi befragt.

Das Verständnis von Ergebnis- und Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik liegt v.a. in einer besseren Sichtbarmachung der Transmissionsmechanismen von Förderung (Über welche Wege verlaufen die Outputs zu den Ergebnissen und Wirkungen?), mehr Konsistenz und Qualität in der Programmkybernetik und die Berücksichtigung charakteristischer endogener Potenziale in der Indikatorik. Daher sollten die Indikatoren systematisch und unzweideutig die Intention einer Intervention widerspiegeln, v.a. sollten die Ergebnisindikatoren mit größter Sorgfalt definiert werden, denn auf dieser Ebene entsteht der Link zwischen Output und Wirkungen. Ziel ist es, dass die Quantifizierungen auf der Ebene der Schwerpunktachsen und Investitionsprioritäten mit den Programmzielen korrespondieren. Allerdings kann nicht erwartet werden, dass es gelingen wird, ausnahmslos alle Indikatoren auf der Programmebene sinnvoll zu aggregieren, v.a. dann, wenn mehr Flexibilität in der Nutzung von Förderressourcen über den Programmzeitraum indiziert ist (Innovation, Test-/Pilotmaßnahmen etc.). Zudem ist zu beachten, dass nicht jedes Ziel durch numerische Indikatoren quantifizierbar ist.

Die Ex-ante-Evaluation hatte dabei zu bewerten, ob die Indikatoren angemessen definiert und quantifiziert werden. Besondere Aufmerksamkeit ist der Schärfe der Definition der einzelnen Indikatoren (v.a. der Ergebnisindikatoren), der Prüfung des logischen Zusammenhangs zwischen den Indikatorarten (strategisch ausgerichtete Wirkungskette angefangen bei Outputindikatoren bis hin zu Indikatoren oder qualitativen Maßen, die den Beitrag zum 2020-Ziel erfassen), des Nutzens für Monitoring und Evaluation und der Angemessenheit der entsprechenden Quantifizierung der

Zielvorgaben zu widmen. Ein wesentlicher Input aus der Bewertung der Indikatorik wird auch die Gestaltung des Evaluationsplans speisen. Dabei ist zu bewerten, mit welchem personellen und finanziellen Aufwand die Beobachtung der einzelnen Zielvorgaben verbunden ist (v.a. bezüglich des Monitoring-Systems). Auf der Basis der Erfahrungen der laufenden Programmperiode war es die Aufgabe des Evaluationsteams, die Verwaltungsbehörde bei der Ex-ante-Quantifizierung der Ziele unterstützen.

9.1 Übereinstimmung mit der EFRE-VO

Die VO 1301/2013 (EFRE-VO) enthält in Anhang 1 eine Liste mit gemeinsamen Indikatoren, die im Wesentlichen Outputs beschreiben. Die Verwaltungsbehörde macht in ihrem IWB-EFRE-Programmwurf für Hessen weitgehend Gebrauch von diesen gemeinsamen Indikatoren. Gleichwohl unterliegen diese Indikatoren einem gewissen Interpretationsspielraum, v.a. wenn es um ihre Klarheit und Definitionsgüte geht. Je präziser ein Outputindikator definiert ist, desto weniger entsteht das Risiko von Mehrdeutigkeit. In der VO wurde versäumt, eine hinreichend präzise Definition für alle Indikatoren vorzugeben. Es ist daher die Aufgabe der Verwaltungsbehörden, die gemeinsamen Indikatoren in sinnvoller Weise zu interpretieren, so dass am Ende nicht nur eine EU-weite Vergleichbarkeit sondern auch die Aussagekraft für das Monitoring gewährleistet ist (dazu weiter s.u.).

9.2 Konzeptionelle Überprüfung der Indikatoren

In diesem Kapitel werden die im Programmwurf dargestellten Output- und Ergebnisindikatoren bewertet.

Outputindikatoren

Das hessische IWB-EFRE-Programm macht weitgehenden Gebrauch von den in der EFRE-VO definierten gemeinsamen Indikatoren. Aus der Sicht der Evaluation ist die Wahl zu begrüßen, da sie verordnungskonform ist. Dies schließt aber nicht eine grundsätzliche Kritik an den gemeinsamen Indikatoren, wie sie die KOM beschreibt, aus. Die gemeinsamen Indikatoren sind streckenweise unscharf definiert, da entweder die Bezugsgröße (Skalierung) fehlt oder aber Begriffe nicht klar abgegrenzt werden. Ein zentrales Defizit der gemeinsamen Indikatoren ist der häufig unklare Bezug zum Output. Für ein effektives Programm-Management wäre eine dezidiert auf quantifizierbare Outputs ausgerichtete Indikatorik von wesentlichem Nutzen. Quantifizierbarkeit meint hierbei nicht alleine, eine angestrebte Zählgröße definieren zu können (Anzahl von Aktionen, Anzahl von Quadratmetern etc.), sondern diese Zielgröße auch unmittelbar von den Finanzinputs ableiten zu können. Wenn beispielsweise angestrebt wird, für durchschnittlich 100 KMU Darlehen von durchschnittlich 500.000 Euro zu vergeben, wäre damit ein Nettobudget von 50 Mio. Euro zu kalkulieren. Mit dem Bezug zur durchschnittlichen Fördergröße wird die Förderabsicht klarer, denn man könnte alternativ auch 100 KMU mit 5 Mio. Euro fördern und bräuchte nur ein Zehntel des Budgets. Die Ergebnisse der Förderung wären dann jedoch andere. An der Schnittstelle zwischen Ergebnissen und Outputs setzt demnach die Theorie an, die die Hypothese der Förderwirkung determiniert. Mit anderen Worten, die regionalpolitische Zielsetzung (z.B. regionale

Wettbewerbsfähigkeit) basiert immer auf einer Strategie zur spezifischen Veränderung, für die bestimmte Mengen an Outputs erforderlich werden, ohne die diese Veränderung nicht erreicht werden kann. Für ein zuverlässiges EFRE-Monitoring reichen die gemeinsamen Indikatoren der KOM daher z.T. nur bedingt aus. Nur als Beispiel: Der Indikator „Anzahl der Unternehmen, die mit den unterstützten Forschungseinrichtungen kooperieren“ ist als Outputindikator beliebig, denn es ist nicht klar, was Kooperation überhaupt bedeutet. Bedeutet Kooperation eine klar durch Statuten definierte Zusammenarbeit von Akteuren zur Erreichung eines Ziels oder trifft auch bereits der informelle Dialog zweier Akteure den Tatbestand von Kooperation? Es wird daher empfohlen, die einzelnen Indikatoren, sofern eine Unschärfe in der Definition vorliegt, durch eine Ergänzung im Text (als Fußnote) zu erklären oder aber zumindest für das Monitoring genauer zu definieren und die Bezüge zu den Finanzinputs und den angestrebten Veränderungen (Ergebnissen) herzustellen.

Tabelle 11: Bewertung der Outputindikatoren

IP	Indikator	Einheit	Relevanz	Klarheit, Definitionsgüte und Quantifizierung
1.1	Ausgelöste Investitionen Dritter	Euro	relevant	Der Indikator erfasst den gewünschten Hebeleffekt, er ist klar definiert. Angestrebt wird ein Investitionsbetrag Dritter i.H.v. 26 Mio. Euro, was mit den übrigen Outputzielen der IP korrespondiert. Insgesamt strebt man damit einen Hebeleffekt von knapp 100% der Gemeinschaftsbeteiligung für die IP an, was realistisch erscheint.
1.1	Zahl der Unternehmen, die mit den unterstützten FuE-Einrichtungen zusammenarbeiten	Unternehmen	Eindeutig relevant, da direkter Bezug zum Ergebnisindikator	Gemeinsamer Indikator: entscheidend für das Ziel des Unternehmensbezugs von FuE. Die Schwäche des gemeinsamen Indikators liegt in der fehlenden Bezugsgröße. Je nach Größe und Bedeutung der einzelnen Kooperation kann das quantifizierte Ziel entsprechend in seinem Ergebnisbeitrag variieren. Angestrebt werden 60 Unternehmen, die bis 2023 kooperieren, was nach Erfahrungen mit vergleichbaren Interventionen berechnet wurde.
1.1	Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten (GI)	Vollzeitäquivalente	relevant	Gemeinsamer Indikator: hinreichend definiert. Angestrebt

				werden 360 Stellen, was im realistischen Rahmen erscheint.
1.1	Zahl der neuen Wissenschaftler in den unterstützten Einrichtungen (GI)	Vollzeitäquivalente	relevant	Gemeinsamer Indikator: hinreichend definiert Angestrebt werden 90 neu eingestellte Wissenschaftler in den geförderten Einrichtungen, was einem Viertel der gesamten Anzahl der Wissenschaftler entspricht.
1.2	Zahl der Unternehmen, die neue oder deutlich verbesserte Produkte entwickelt haben, die neu für das Unternehmen sind, als ein Ergebnis geförderter Innovation oder von FuE-Projekten	Unternehmen	relevant	Gemeinsamer Indikator: Als Ziel werden 4 Unternehmen (i.S.v. Hochschulausgründungen) angestrebt.
1.2	Private Investitionen in FuE-Projekte in geförderten Unternehmen	EUR	Eindeutig relevant, da direkter Bezug zum Ergebnisindikator	Der einschlägige gemeinsame Indikator lautet ergänzend: „die die öffentliche Unterstützung für Innovations- und FuE-Projekte ergänzen“. Definition ist hinreichend. Ziel ist ein ergänzendes Investitionsvolumen i.H.v. 1 Mio. Euro, was angesichts des hohen öffentlichen Fördervolumens moderat und damit erreichbar erscheint.
1.2	Anzahl der unterstützten beruflichen Bildungseinrichtungen	Bildungseinrichtungen	relevant	Definition ist hinreichend, aber nur aussagekräftig in Verbindung mit den Fördersummen. Der Zielwert liegt bei 70, was auf Erfahrungswerten bei vergleichbaren Interventionen beruht.
1.2	Zahl der Unternehmen, die in geförderten Cluster- und Kooperationsnetzwerken mitarbeiten	Unternehmen	relevant	Definition ist unzureichend, da die Eigenschaft eines Netzwerkes nicht definiert ist. Zu verhindern ist, dass jedwede Kommunikationsaktivität bereits als Netzwerk gezählt wird. Besser: „Zahl der Unternehmen, die in geförderten Cluster- und Kooperationsnetzwerken formell beteiligt sind “ Der Zielwert liegt bei

				200, was insofern realistisch erscheint.
1.2	Zahl der Unternehmen, die mit den unterstützten FuE-Einrichtungen zusammenarbeiten	Unternehmen	relevant	Gemeinsamer Indikator: Definition ist unzureichend, da die Eigenschaft eines Netzwerkes nicht definiert ist. Zu verhindern ist, dass jedwede Kommunikationsaktivität bereits als Zusammenarbeit definiert werden kann. Besser: „Zahl der Unternehmen, die mit den unterstützten FuE-Einrichtungen formell zusammenarbeiten“ Der Zielwert liegt ebenfalls bei: 200
1.2	Zahl der geschaffenen Stellen im Bereich Transfer an Hochschulen und Forschungseinrichtungen	Arbeitsplätze	Bedingt relevant, da die Zahl der Stellen noch nichts über den potenziellen Technologietransfer aussagt	Zwar hinreichend definiert aber nicht klar maßnahmenbezogen. Sinnvoller erscheint: Zahl der Transferdienstleistungen. Zielwert liegt bei 40, was auf Erfahrungswerten beruht.
1.2	Zahl der durchgeführten Innovationsprojekte	Anzahl	relevant	Der Indikator sollte zumindest im Monitoring dahingehend präzisiert werden, dass klar wird, was unter Innovation zu verstehen ist und welche durchschnittliche Größenordnung eines Projekts angestrebt wird. Ziel ist eine Anzahl von 17 Projekten. was auf Basis früherer Erfahrungen bei ähnlichen Interventionen berechnet wurde.
1.2	Anzahl von Gründerteams an Hochschulen, die unterstützt wurden	Anzahl	relevant	Der Indikator ist dann hinreichend definiert, wenn der Begriff „Gründerteam“ eindeutig geklärt ist. Dies sollte für das Monitoring genauer festgelegt werden. Der Zielwert liegt bei 80 Teams
2.1	Zahl der geförderten neuen Unternehmen	Unternehmen	relevant	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert

				Das Ziel liegt bei 60 Unternehmen, was auf Erfahrungen mit vergleichbaren Interventionen beruht.
2.1	Anzahl der unterstützten Unternehmen	Unternehmen	Relevant	Hinreichend definiert Das Ziel liegt bei 500 Unternehmen, was auf Erfahrungen mit vergleichbaren Interventionen beruht.
2.1	Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen	Vollzeitäquivalente	Unmittelbar relevant, da das Beschäftigungsziel unmittelbar mit Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist (gegenüber dem bloßen Rationalisierungsziel).	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert Ziel ist die Schaffung von 150 neuen Arbeitsplätzen. Die Prognose basiert auf einer Schätzung mittels Erfahrungswerten.
2.2	Anzahl der unterstützten Unternehmen	Anzahl	Relevant	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert Ziel ist die Schaffung von 5095 neuen Unternehmen im Rahmen der Investitionspriorität. Die Prognose basiert auf einer Schätzung.
2.2	Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen	Vollzeitäquivalente	Unmittelbar relevant, da das Beschäftigungsziel unmittelbar mit Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist (gegenüber dem bloßen Rationalisierungsziel).	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert Quantifizierung: Das Ziel liegt bei 450 Arbeitsplätzen, was auf Erfahrungen mit vergleichbaren Interventionen beruht.
2.2	Anzahl der Unternehmen, die Finanzhilfen erhalten	Anzahl	Bedingt relevant, da Finanzhilfen eher Mittel als Ziel sind	Hinreichend definiert Quantifizierung: Das Ziel liegt bei 1.550 Arbeitsplätzen, was auf Erfahrungen mit vergleichbaren Interventionen beruht.
3.1	Anzahl der geförderten Projekte	Anzahl	Relevant jedoch unspezifisch	Hinreichend definiert Quantifizierung: 20 Projekte werden angestrebt.
3.1	Verringerung von Treibhausgasemissionen in den geförderten Unternehmen	t CO ₂ -Äquivalente/Jahr	Unmittelbar relevant, da dieser Indikator prinzipiell eng verbunden ist mit Ergebnisindikator auf der Programmebene.	Gemeinsamer Indikator: hinreichend definiert. Ziel ist durch die gezielte Förderung in Unternehmen eine Verringerung von 12.600 t CO ₂ -

				Äquivalente/Jahr bis 2023 zu erreichen. Die Prognose basiert auf einer Schätzung.
3.2	Anzahl der geförderten Technologien	Anzahl	Prinzipiell relevant, allerdings sagen die letztendliche Auswahl der Technologien und die Anzahl wenig über den tatsächlichen Erfolg der Intervention aus.	Hinreichend definiert, allerdings sollten sich die gezählten einzelnen Technologien nachweisbar voneinander unterscheiden. Angestrebt wird nach einer Prognose die Förderung von 3 Technologien.
3.2	Verringerung von Treibhausgasemissionen in den geförderten Projekten	%	relevant, vor allem auch hinsichtlich späterer Evaluationen. Hier wird sich v.a. die Frage nach langfristigen Wirkungen der geförderten Forschungs- und Beratungsaktivitäten stellen.	Hinreichend definiert, sofern alte Anlagen durch zu erprobende neue Technologien ersetzt werden (z.B. Straßenbeleuchtung). So kann zumindest für einen Teil der förderfähigen Investitionen ein präziser Wert ermittelt werden und mit den Werten der alten Technologien verglichen werden. Eine Verringerung in Höhe von 20% erscheint bei einer erfolgreichen technologischen Innovation realistisch. Um allerdings als Outputindikator interpretierbar zu sein, sollte im Monitoring der Prozentwert auf eine angestrebte Anzahl an einschlägigen Fördervorhaben bezogen werden. Als bloßer Prozentwert erscheint der Zielwert ansonsten wie eine „flat rate“.
3.2	Anzahl der unterstützten Projekte (in Berufsbildungseinrichtungen)	Anzahl	Insofern relevant als dass Berufsbildungseinrichtungen explizite Adressaten der Intervention sind.	Hinreichend definiert Angestrebt werden 20 Projekte in Berufsschulen bzw. berufsbildenden Einrichtungen der Wirtschaft.
3.2	Anzahl der geförderten Beratungsprojekte	Anzahl	relevant	Hinreichend definiert Angestrebt werden 10 Projekte
3.3	Verringerung von Treibhausgasemissionen in den geförderten Gebäuden	%	Unmittelbar relevant, da ein enger Bezug zum Ergebnisindikator „Sanierungsquote“	Hinreichend definiert Es wird ein Rückgang der Treibhausgasemission

			besteht.	en um 20% erwartet. Letztendlich kommt es auf den Treibhausgas-Einspareffekt je investiertem Euro an. Es wird daher empfohlen, im Monitoring die Einspareffekte je investiertem Euro (auf Basis der dem jeweiligen Projekt zuzuordnenden Gesamtkosten) zu beobachten. Dies wird für spätere Evaluationen von besonderer Relevanz sein.
3.3	Anzahl der geförderten Projekte	Anzahl	Relevant aber unspezifisch, da es vielmehr auf die Effektivität der Investitionen ankommt (direkte Auswirkung auf den Ergebnisindikator).	Hinreichend definiert Angestrebt werden 3 Projekte
4.1	Durch die Förderung revitalisierte oder einer nachhaltigen Stadtentwicklung zugeführte Fläche.	m ²	Unmittelbar relevant	Hinreichend definiert Angestrebt wird auf Basis der Prognose bis 2023 eine Fläche von 15.000 m ²
4.1	Durch die Förderung revitalisierte Gebäudefläche	m ²	Unmittelbar relevant	Hinreichend definiert Angestrebt wird auf Basis der Prognose bis 2023 eine Fläche von 2.000 m ²
4.1	Durch die Förderung hergerichtete oder erschlossene Brachfläche.	m ²	Gegenüber dem ersten Indikator eher unspezifisch. Im Monitoring sollte demnach klar differenziert werden zwischen hergerichteter und erschlossener Fläche. Aus Erwägungen des Naturschutzes ist ein möglichst hoher Anteil naturalisierter Flächen zu bedenken.	Hinreichend definiert Angestrebt wird auf Basis der Prognose bis 2023 eine Fläche von 200.000 m ² . Das Verhältnis zwischen erschlossener und hergerichteter Fläche sollte im Monitoring beobachtet werden, auch zwecks Daten für spätere Evaluationen.
4.2	Zahl der geförderten neuen Unternehmen	Unternehmen	Relevant, ergänzend wäre der Rückgang der Leerstände (m ²) sinnvoll.	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert Angestrebt wird die Förderung von 50 neuen Unternehmen.
4.2	Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen	Vollzeitäquivalente	relevant	Gemeinsamer Indikator: Hinreichend definiert Angestrebt werden 80 Arbeitsplätze (VZÄ).
4.3	Anzahl der geförderten Projekte	Anzahl	Relevant aber unspezifisch, da die Zahl der Projekte nichts über	Hinreichend definiert Angestrebt werden 35 Projekte. (siehe auch

			<p>die Effektivität je eingesetzten Euro aussagt. Das Budget verteilt auf weniger Projekte kann möglicherweise eher eine „kritische Masse“ für Klimaschutzwirkungen erzeugen. Dies könnte bei späteren Evaluationen v.a. auch bezüglich der Verbindung mit dem Ergebnisindikator „angestrebte Verringerung der Treibhausgasemissionen“ eine relevante Frage werden.</p>	<p>nebenstehende Bewertung zur Relevanz)</p>
--	--	--	---	--

Ergebnisindikatoren

Ergebnisindikatoren unterlegen in den IWB-EFRE-Programmen 2014+ im Gegensatz zu den bisherigen Programmen nicht nur die spezifischen Programmziele, sondern vielmehr regionale wirtschafts- sozial und umweltpolitische Ziele. Es geht nicht darum zu zeigen, ob und inwieweit eine Programmintervention das durch den Ergebnisindikator angezeigte Ziel erreicht, sondern inwieweit die Programmintervention auf das strategische regionale Ziel hin abgestimmt ist. Das bedeutet, wenn ein Zielwert eines Ergebnisindikators nicht erreicht wurde, wäre es nicht dem etwaigen Versagen des Programms anzulasten, sondern es handelte sich vielmehr um multiple Einflussfaktoren, von denen die Programmintervention nur einen (oft sogar unbedeutenden) Sub-Faktor darstellt. Inwieweit das Programm tatsächlich in seinen Ergebnissen erfolgreich war (d.h. eine angestrebte Veränderung erreichen konnte), wäre sinnvollerweise durch korrespondierende Variablen auf der Programmebene zu betrachten, wie sie z.T. in Tabelle 12 in der Spalte „Evaluierbarkeit“ dargestellt werden.

Insgesamt stellt sich die für das EFRE-OP Hessen gewählte Ergebnisindikatorik, wie in der folgenden Tabelle erörtert, als weitgehend adäquat dar.

Tabelle 12: Bewertung der Ergebnisindikatoren

IP	Ergebnisindikatoren	Relevanz und Logik ³⁵	Klarheit, Definitionsgüte und Quantifizierung ³⁶	Politikbezug ³⁷	Evaluierbarkeit
1.1	1. Öffentliche FuE-Aufwendungen in Hessen (Euro)	Mit den Outputindikatoren (Zahl der kooperierenden Unternehmen und Zahl der geschaffenen FuE-Stellen) steht dieser Indikator nur in einem sehr mittelbaren Bezug	Die Variable basiert auf der Eurostat-Regionalstatistik-tabelle re_e_gerdeg und ist hier klar definiert Quantifizierung: Der Ausgangswert liegt bei nominell 6,525 Mrd. Euro, Ziel sind für 2023 Aufwendungen i.H.v. nominell 6,6 Mrd. Euro, was selbst unter Berücksichtigung einer sehr geringen Inflationsrate einem realen Rückgang entspricht. Man prognostiziert jedoch konservativ und geht angesichts der demographischen Entwicklung nicht von realen Steigerungen der FuE-Aufwendungen aus.	Der Politikbezug ist gegeben, jedoch ist die Variable nicht eindeutig spezifisch, da hierin auch Grundlagenforschung enthalten ist, was nicht Gegenstand der Förderung sein soll.	Auf der Ebene der Projekte sind im Rahmen der Evaluation die Ergebnisse direkt beobachtbar, indem die öffentlichen Aufwendungen vor der Förderung vor der Förderung mit den öffentlichen Aufwendungen inklusive Förderung in den geförderten Einrichtungen verglichen werden. Es kann dann auch der geförderte Anteil in Bezug gesetzt werden zu den Gesamtausgaben für FuE in Hessen.
1.1	2. FuE-Personal im Wirtschaftssektor (VZÄ)	Dieser Indikator ist weitaus unmittelbarer auf die Outputindikatoren bezogen, v.a. da kooperierende Unternehmen im Rahmen des empfangenen Technologietransfers entsprechende Personalkapazitäten aufbauen müssen. Im Rahmen der Interventionslogik ist dieser Indikator auch höchstrelevant.	Die Variable basiert auf dem FuE-Datenreport des Stifterverbands Wissenschaft Quantifizierung: Ein Zielwert von 36.500 VZÄ wird angestrebt. Dies entspricht einer Erhöhung von 2,1%, was moderat erscheint.	Die Variable hat einen deutlichen Politikbezug, da hier die angestrebte Erhöhung der FuE-Kapazität in den Unternehmen erfasst werden soll.	Ergebnisse können auf der Ebene der Förderung nicht unmittelbar beobachtet werden, da Unternehmen hier nicht direkt förderfähig sind. Im Rahmen des Monitorings könnten die geförderten Einrichtungen verpflichtet werden, die Veränderungen bei den FuE-Stellen in den kooperierenden Unternehmen zu erfassen. Dies bedarf ggf. vertraglicher Grundlagen bei den Kooperationen und könnte Unternehmen, v.a. bei kleineren Kooperationsaktivitäten, zum Verzicht bewegen. Besser wäre es möglicherweise, im Rahmen der Evaluation stichprobenmäßig Unternehmen zu befragen, welche Wirkungen die Kooperationsaktivitäten auf den jeweiligen Anteil des FuE-Personals hatten.
1.2	Anteil der Ausgaben für Forschung und	Der Indikator ist zwar relevant aber angesichts des	Daten für die Variable entstammen	Spezifisches Ziel dieser Investitionspriorität ist die Stärkung der	Im Sinne von Evaluation macht es lediglich Sinn, die relative Veränderung der FuE-Ausgaben

³⁵ Relevant im Sinne der IP und hinreichend verknüpft mit den Outputindikatoren

³⁶ Unzweideutigkeit, Interpretationsspielraum; Quantifizierung/Prognose

³⁷ Bezug zum spezifischen Ziel

	Entwicklung in Hessen am BIP (%)	spezifischen Fördergegenstandes in seiner allgemeinen Definition relativ unspezifisch.	Destatis. Man erwartet eine Steigerung von 3,02% in 2011 auf 3,1% in 2023	Wissensintensität in den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Die Variable umfasst aber die gesamten Ausgaben für FuE in Hessen.	in den geförderten Unternehmen zu beobachten. Allerdings müssen diese Entwicklungen nicht unbedingt mit der Gesamtentwicklung der FuE-Ausgaben in Hessen korrespondieren
1.2	2. Anteil der FuE-Ausgaben im Unternehmenssektor je Einwohner	Im Rahmen der Interventionslogik ist dieser Indikator relevant und weitaus spezifischer als der vorgenannte Ergebnisindikator. Stärkung der Wissensintensität und damit der Innovationsfähigkeit der Unternehmen lässt sich weitgehend durch die entsprechende Ausgabenstruktur bei den Unternehmen erkennen. Je höher der Anteil der FuE-Ausgaben auf der Kostenseite ist, desto stärker wird das betriebsinterne Wissenspotenzial aufgebaut. Um Vergleichbarkeit erreichen zu können, sind die Ausgaben entweder auf die Beschäftigten, die Einwohner oder die Gesamtausgaben zu beziehen. Der gewählte Indikator bezieht sich auf die Einwohner. Der Indikator ist logisch mit den Outputindikatoren der IP verknüpft.	Die Variable basiert auf der Eurostat-Tabelle „rd_e_gdreg“ ist dort klar definiert und zeigt für Hessen 2011 einen Wert von 877 Euro. Der angestrebte Zielwert liegt bei 900 Euro. Die angestrebte Steigerung liegt demnach bei 2,6%.	Spezifisches Ziel dieser Investitionspriorität ist die Stärkung der Wissensintensität in den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Die Steigerung der FuE-Aktivitäten sind explizites Ziel der IP 1.2. Entsprechende Ausgaben sind hier eine Proxy-Variable, die diese „Aktivität“ gut – wenn auch nicht vollständig – repräsentiert, da Wissen in Unternehmen auch durch <i>Spill-over</i> -Effekte entstehen kann, die sich auf der Kostenseite nicht unbedingt niederschlagen	Die Stichprobe der geförderten Unternehmen repräsentiert nicht die Grundgesamtheit der hessischen Unternehmen. Grund sind Selektionsverzerrungen durch Förderfähigkeitseinschränkungen und Innovationsneigung der geförderten Unternehmen. Sinn macht dennoch die Bildung des korrespondierenden Indikators auf der Programmebene und Bildung einer Kontrollgruppe z.B. aus dem Mannheimer Innovations-Panel (ggf. auch angereichert durch Unternehmen in Baden-Württemberg und Bayern, sofern der Stichprobenumfang für Hessen zu gering ist). Ein geeignetes Verfahren wäre PSM plus DiD-Regression: Entweder Direktbeauftragung des ZEW Mannheim, oder aber Modellspezifikation durch Evaluator mit Beauftragung der Schätzung auf Basis der Mikrodaten durch das ZEW. Alternativ (sofern rechtlich möglich) gesicherter Zugang des Evaluators zu den Mikrodaten in Mannheim und Auswertung inwieweit die Entwicklung der Programmstichprobe mit der regionalen Grundgesamtheit korrespondiert. Cave: Kosten-Nutzen-Bilanz kann negativ sein. Grundsätzlich wird empfohlen, im Rahmen der Antragstellung und des Monitoring regelmäßig Leistungsdaten zu FuE-Aktivitäten und Ausgaben sowie Prognosen unter der Annahme fehlender Förderung zu erfassen ³⁸ .
2.1	Unternehmensgründungen in Hessen	Der Indikator ist im Rahmen der Interventionslogik relevant. Er ist logisch mit den Outputindikatoren verknüpft.	Die Variable stammt aus der vom Statistischen LA Hessen ist dort klar definiert und weist für Hessen 2013 einen Wert von 30.994 auf.	Gründung neuer Unternehmen entspricht dem thematischen Ziel 4, das durch Förderung des Unternehmensgeists und Unternehmensgründungen unterlegt ist. Spezifisches Ziel ist	Zunächst wäre die Herausrechnung des Anteils aus den programmgeförderten neuen KMU im Rahmen der Evaluation vorzunehmen. Der Anteil der durch das Programm geförderten Gründungen ist direkt beobachtbar. Interessant wäre

³⁸ Hier wird häufig argumentiert, dass Antragsteller mit derartigen Fragen überfordert werden können und diese nur Förderbürokratie bewirken. Dem ist zu entgegen, dass in der Unternehmensförderung Förderzuschüsse in der Regel an die Schaffung von Arbeitsplätzen gekoppelt sind und Unternehmer daher durchaus entsprechende Prognosen stellen können. Sofern bei einem Mittelwertvergleich von zwei abhängigen Stichproben die „Mit/Ohne“-Prognosen signifikant unterschiedlich sind und zum Zeitpunkt der Bewertung ebenso bei den real erzielten Ergebnissen verglichen mit der ex-ante-Prognose mit Förderung eine signifikante Abhängigkeit erkennbar ist, kann theoretisch die Ex-ante-Prognose als Programmwirkung definiert werden. Der Unterschied zu den realen Ergebnissen entspricht den Restschwankungen. Zumindest erhält man über diese zusätzliche Abfrage wertvolle Monitoringdaten, die evaluationsrelevant verwendbar sind, wenn externe Daten nicht ausreichen oder nur unter größtem Aufwand zu analysieren sind.

			Zielwert wäre für 2023 ein Wert von 35.193, was einer Steigerung von 13,5% entspricht.	Verstärkte Gründung neuer und innovativer Unternehmen. Der gewählte Indikator umfasst zwar auch das zu fördernde Segment, allerdings besteht der größte Teil der durch diesen Indikator erfassten Unternehmen aus nicht-innovativen Gewerbeanmeldungen. Gleichzeitig ist dieser Indikator stark konjunktursensitiv. Förderung hat nur einen geringen ausgleichenden oder verstärkenden Einfluss auf die bloßen Gründungszahlen. Allerdings ist die verstärkte Gründung neuer Unternehmen grundsätzliches Ziel der EFRE-Förderung und kann daher durchaus als relevant betrachtet werden, sofern bei der späteren Evaluation von Programmwirkungen hinreichend differenziert wird. Der Indikator ist daher politikrelevant.	aber eine Wirkungsanalyse der Förderung. Diese könnte durch eine Kontrollgruppenanalyse zur Überlebenszeitwahrscheinlichkeit bei geförderten und nicht geförderten innovativen Unternehmen erfolgen. Je nach Datenverfügbarkeit bieten sich das nicht-parametrische Kaplan-Meier-Verfahren oder aber eine Schätzung auf Basis einer Cox-Regression an. Zugang zu Mikrodaten (Gründerstatistik des ZEW) ist dabei unerlässlich. (Vgl.: Michael Schwartz, 2010, <i>A Control Group Study of Incubators' Impact to Promote Firm Survival</i> , IWH Halle)
2.2	Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	Im Rahmen der Interventionslogik ist dieser Indikator relevant. Spezifisches Ziel ist die Steigerung der Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Internationalisierung von KMU. Die Erhöhung der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen wäre der unmittelbar relevante Indikator für Produktivität und damit Wettbewerbsfähigkeit. Das Bruttoinlandsprodukt entspricht der Bruttowertschöpfung, inklusive des Saldos aus indirekten Steuern und Abgaben sowie Subventionen, und kann ebenfalls auf die Zahl der Erwerbstätigen bezogen werden. Entscheidend dabei ist nur, dass Steigerung der Produktivität nicht alleine durch Faktorsubstitution entsteht	Quelle der Variablen ist das Statistische LA und Destatis Tabelle 82111-0001. 2011 lag der Ausgangswert bei 225,7 Mrd. Euro ³⁹ . Zielwert wird für 2023 mit 246,8 Mrd. Euro angegeben, was einer Steigerung von knapp 9,4% entspricht.	Der Indikator ist politikrelevant, da Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU thematisches Ziel des GSR ist.	In der Evaluation wäre die Befragung aller geförderten Unternehmen bei Antragstellung und 2018 bzw. später und Analyse, inwieweit die Entwicklung der Programmstichprobe mit der regionalen Grundgesamtheit korrespondiert, sinnvollerweise durchzuführen (Wachstum der BWS im Unternehmenssektor gegenüber Wachstum der BWS in den geförderten Betrieben). Ggf. kann auch für diesen Indikator eine Vergleichsgruppenanalyse durchgeführt werden, analog zum Indikator FuE-Ausgaben (IP 1.2).

³⁹ Fortschreibungsdaten

		(Rationalisierung) sondern mit Unternehmenswachstum einhergeht. Die Betrachtung der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts absolut ist daher eine sinnvolle Variable, nur sollte sie im Monitoring, wenn möglich, auf den Unternehmenssektor und die Zahl der Erwerbstätigen bezogen werden und nicht generell auf alle Sektoren. Mit den Outputindikatoren ist dieser Ergebnisindikator sinnvoll verknüpft.			
	Energieproduktivität (BIP [in jew. Preisen] je PEV (Euro je GJ))	Die Investitionspriorität bezieht sich auf Energieeffizienz und Verringerung von CO2-Emissionen in der Wirtschaft. Der Indikator hat unmittelbare Relevanz im Rahmen der Interventionslogik, sofern sichergestellt ist, dass gleichzeitig zum verringerten Energieverbrauch auch zunehmend erneuerbare Energien zum Einsatz kommen..	Quelle ist das Statistische LA Hessen Ausgangswert ist 16 Euro, Zielwert ist 35 Euro, was unter Annahme der längerfristigen erfolgreichen Umsetzung der Energiewende realistisch erscheint.	Der Indikator ist politikrelevant unter Berücksichtigung der vorgenannten Aussagen.	Die Evaluation der Investitionspriorität sollte sich eng an der Definition von Energieproduktivität orientieren und wenn möglich, nicht nur den Primärenergieverbrauch, sondern auch den Endenergieverbrauch berücksichtigen. „Die Energieproduktivität ist ein Maß dafür, wie viel Geldeinheiten wirtschaftlicher Leistung pro Einheit eingesetzter Energie erzeugt werden. Eine intelligentere und damit effizientere Energienutzung kann zu einem geringeren Energieverbrauch und sinkendem CO2-Ausstoß beitragen. Die Energieproduktivität bezieht sich entweder auf den Primärenergieverbrauch (PEV) oder Endenergieverbrauch (EEV). Für die Bewertung der Effizienzsteigerung ist der Bezug auf den Endenergieverbrauch geeigneter. Der Indikator ist dadurch um den Effekt des eingesetzten Energieträgermixes mit unterschiedlichen Kraftwerkstypen und Wirkungsgraden bereinigt.“ (vgl.: http://www.umweltbundesamt.de/daten/energie-als-ressource/energieproduktivitaet-intensitaet). Für eine Bewertung wäre es demnach erforderlich, den veränderten Energieverbrauch bei gleichbleibendem Output bei den Fördermittelempfängern zu beobachten. Dabei wäre dann aber auch zu berücksichtigen, wie sich der Energiemix bei den geförderten Unternehmen verhält, d.h. wie hoch der Anteil erneuerbarer Energien bei den jeweiligen Energielieferanten liegt. Denn theoretisch wäre es ja

					auch zumindest möglich, dass ein Unternehmen zwar durch die Förderung energieeffizienter produziert, jedoch zunehmend von nicht-erneuerbarer Energie versorgt wird.
3.2	Energieproduktivität BIP (in jew. Preisen) je PEV (Euro je GJ)	<p>Für die Wahl des Indikators Energieproduktivität als Ergebnisindikator spricht, „dass es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der zur Förderung vorgesehenen Maßnahmen und der Verbesserung der Energieeffizienz und damit der Erhöhung der Energieproduktivität gibt. Vorgesehene Maßnahmen sind Vorhaben zur rationellen Energieerzeugung und –verwendung, zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen, zur Speicherung von Energie und zur Netz- und Systemintegration, zur Nutzung moderner Fertigungstechniken und Vorhaben zur Elektromobilität. Außerdem geht es um Beratungs- und Akzeptanzmaßnahmen zur Energie- und Ressourceneffizienz für Bürger, Unternehmen und Kommunen.“ (Aussage der VB)</p> <p>Die vorgesehenen Pilot- und Demonstrationsförderprojekte haben dauerhaften Charakter und können durchaus größer dimensioniert sein (neue Beleuchtung von Straßenzügen). Daher sind auch unmittelbare Wirkungen auf Energieproduktivität und den Rückgang der Treibhausgasemissionen zu erwarten.</p>	Quelle ist das Statistische LA. Ausgangswert ist 116 Euro, Zielwert ist 135 Euro in 2023	Der Indikator ist politikrelevant.	In einer Bewertung wäre es sinnvoll, selbst das Erkenntnisinteresse der Pilot- und Demonstrationsanlagen zu verfolgen und mit den Betreibern einen entsprechenden Dialog zu führen. Der Erfolg (Nutzen) und die Akzeptanz bezogen auf Kosten und Risiken wären hierbei differenziert je Fördervorhaben zu betrachten.

3.3	Sanierungsquote öffentlicher Gebäude	Der Indikator ist relevant unter der Annahme, dass die erfasste Sanierung öffentlicher Gebäude wesentlich durch energetische Sanierung gekennzeichnet ist, wovon in der Regel auszugehen ist.	Datenbasis ist eine Studie des Bremer Energie-Instituts im Auftrag der KfW. Ausgangswert sind 0,7%, Zielwert 2023 sind 1,5%. Die Schwierigkeiten bei Datenerhebung des Ergebnisindikators "Sanierungsquote öffentlicher Gebäude" sind erheblich. Die Ergebnisse der Studie im Auftrag der KfW für ganz Deutschland sind jedoch auf die Bundesländer und damit auf Hessen übertragbar. Es stehen bisher auf diesem Gebiet nur wenig belastbare bzw. keine statistischen Daten, weder des Statistischen Bundesamtes noch des Hessischen Statistischen Landesamtes, zur Verfügung ⁴⁰ . Die genannte KfW-Studie wird nicht regelmäßig fortgeschrieben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das vom Hessischen Energiegesetz vorgesehene Monitoring die benötigten Daten künftig liefern wird.	Der Indikator ist politikrelevant	In einer Evaluation wäre hinsichtlich dieses Indikators lediglich der Anteil des durch die Förderung abgedeckten Gebäudebestandes herauszurechnen, etwa: <i>geförderte öff. Gebäude/Gesamtbestand</i> oder <i>geförderte öff. Gebäude/Gesamtzahl sanierter öff. Gebäude</i> .
4.1	Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (%)	Wirtschaftliches Wachstum geht einher mit Flächenverbrauch, sowohl bei Unternehmen als auch im Verkehr und bei privaten Haushalten. Zusätzlicher Flächenverbrauch ist zu vermeiden, wenn Konversionsfläche zur Verfügung steht, daher ist es nicht unbedingt erforderlich, den Verbrauch neuer Flächen zu erhöhen.	Quelle der Variablen ist die Destatis-Tabelle 449-01-5-B-4-2 und ist dort eindeutig definiert. Der Ausgangswert liegt bei 15,5% Quantifizierung: Der Zielwert liegt ebenfalls bei 15,5%. Unter Annahme eines positiven Realwachstums in der Produktion und Verkehrsaufkommen würde dies	Der Indikator ist politikrelevant. Das spezifische Ziel wird damit zum Ausdruck gebracht.	Die durch das Programm bewirkte Einsparung zusätzlichen Flächenverbrauchs ist direkt beobachtbar, indem die Größe der Konversionsflächen als Beitrag herausgerechnet wird.

⁴⁰ Die Destatis-Tabelle 31111-0003 erfasst zwar Bauvorhaben an bestehenden Gebäuden nach Bundesland, Bauherr und Immobilienart (d.h. auch Arbeiten an bestehenden öffentlichen Nichtwohngebäuden), jedoch umfasst die Variable nur Baumaßnahmen, die einer Baugenehmigung bedürfen. Dies ist bei energetischen Sanierungsmaßnahmen nur zum Teil der Fall.

		Der Indikator ist daher im Rahmen der Interventionslogik einschlägig. Allerdings sind durch das Programm nur sehr marginale Beiträge zu erwarten. Mit den Outputindikatoren ist diese Variable logisch verknüpft.	bedeuten, dass der Flächenverbrauch relativ zurückgehen wird		
4.2	Zahl der neu gegründeten Unternehmen	Siehe Ausführungen zu IP 2.1	Siehe Ausführungen zu IP 2.1	Siehe Ausführungen zu IP 2.1	Siehe Ausführungen zu IP 2.1
4.3	CO ₂ -Emission je Einwohner	Tonnen CO ₂ / Einwohner	Quelle ist das Statistische LA Hessen Der Ausgangswert liegt bei 6,59 Tonnen; der angestrebte Zielwert für 2023 liegt bei 5,93 Tonnen.	Der Politikbezug ist durch den Indikator eindeutig gegeben.	Im Rahmen einer Evaluation könnte zunächst direkt beobachtet werden, wieviele Einwohner von den Energie-, Klimaschutz- und Mobilitätskonzepten abgedeckt sind. Bei diesen Einwohnern ist zunächst davon auszugehen, dass angesichts der Programminterventionen höhere Einspareffekte erzielt werden. Genauer berechnet werden könnte dies dann mit den Prognosedaten (Treibhausgasrückgang in den geförderten Gebieten) mit Bezug auf die jeweilige Einwohnerzahl.

Der jeweilige Kosten- und Arbeitsaufwand der in der rechten Spalte obiger Tabelle 8 erörterten Bewertungsverfahren wäre unter Abwägung von Alternativen noch zu prüfen. Es wird empfohlen, im Vorfeld der Evaluationsplanung hierzu beratende Überlegungen gemeinsam mit Vertretern der amtlichen Statistik und empirischer Wirtschaftsforscher anzustellen, bei denen die Verfahren, der Datenbedarf, die Risiken und der jeweilige Aufwand von Bewertungsalternativen möglichst realistisch betrachtet und reflektiert werden können.

9.3 Quantifizierung der Ziele und potenzieller Beitrag zu den Europa-2020-Zielen

Ausgangs- und Zielwerte für die Ergebnisindikatoren sind im OP-Entwurf enthalten. Für die Outputindikatoren werden Zielwerte angegeben. Die angegebenen Datenquellen und die Quantifizierungen wurden für alle Output- und Ergebnisindikatoren überprüft und validiert (s.o). Der inhaltliche Zusammenhang des Programms mit den Europa-2020-Zielen wurde oben in Kapitel 4 nachgewiesen; die angestrebten Interventionen sind mit den übergeordneten strategischen Leitlinien gleichgerichtet, es ist demnach ein Beitrag zu den Europa-2020-Zielen durch das IWB-EFRE-Programm erwartbar. Da es sich jedoch um ein budgetmäßig und regional begrenztes Förderprogramm handelt, werden die Auswirkungen des hessischen EFRE-OP auf den europäischen Wirtschafts- und Umweltraum nicht erheblich sein. Unmittelbar nachweisbar werden die entsprechenden Ergebnisse der Klimaschutzinterventionen sein. Dies bedeutet, dass z.B. der für ein Fördervorhaben errechnete Einspareffekt bei Treibhausgasemissionen Teil des gesamteuropäischen Rückgangs der THG-Emissionen darstellt, auch wenn er quantitativ noch so unbedeutend sein mag. Beim EU-2020-Zielindikator FuE/BIP können die Programmeffekte zu einem späteren Zeitpunkt durch

geeignete mikroökonomische Schätzverfahren oder modellökonomisch ermittelt werden und als entsprechender hessischer Anteil auf die europäischen Zielwerte bezogen werden.

Es macht daher für ein solch kleines Förderprogramm wenig Sinn, die möglichen Effekte der Förderung auf die Europa-2020-Zielindikatoren im Vorfeld zu quantifizieren. Programmspezifische Ergebnisindikatoren auf der regionalen Ebene sind im Programm vorgegeben (Bewertung dazu: siehe oben), mögliche Bewertungsverfahren zur späteren Überprüfung der Programmwirkungen wurden ebenfalls weiter oben diskutiert. Daher sollte die entsprechende Wirkungsanalyse bezüglich der Europa-2020-Ziele einer späteren Programmbewertung vorbehalten sein.

9.4 Definition von Meilensteinen

Für die Quantifizierung der Meilensteine sind laut Artikel 96 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer v der VO 1303/2013 entsprechende Indikatoren für Outputs und Budgetallokationen auszuwählen, die das Programm hinreichend repräsentieren. Dies kann seitens der Evaluation als erfüllt bewertet werden. Entsprechend der neuen Durchführungs-VO 288/2014 decken die ausgewählten Indikatoren das Programm mit über 50% auch quantitativ hinreichend ab.

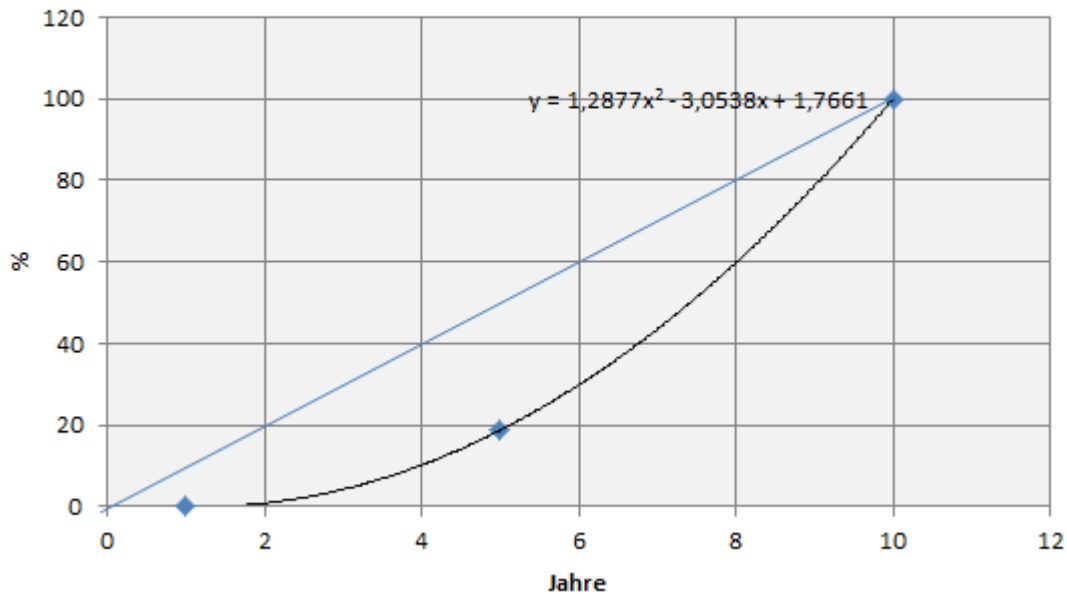
Zur genaueren Bewertung des Referenzrahmens ist es wünschenswert, zunächst die angestrebte Planung der Ausgaben vergleichend zu berücksichtigen, um ein Benchmark für die Meilensteine definieren zu können und damit über ein geeignetes Bewertungskonzept zu verfügen. Dabei gilt: Je besser die Ausgaben und die Outputs korrespondieren, desto realistischer erscheint die gesamte Planung. Dieses Kriterium basiert auf dem Verständnis von Stückkostenbetrachtungen bei Programm-Outputs und demzufolge auch bei den Outputindikatoren, also die Frage was genau (Output) und wieviel (Menge) mit den Fördermitteln „gekauft“ wurde.

Ein sinnvoller Weg ist zunächst der Vergleich von Mustern der Ausgabenverläufe in anderen IWB-EFRE-Programmen und die entsprechende Bewertung der Ausgabenplanung des IWB-EFRE-Programms Hessen 2014-2020. Durch die Fristverlängerung bei Ausgaben von n+2 auf n+3 sowie einer dadurch insgesamt um ein Jahr verlängerte Förderperiode wird aus dem Fördersystem mit charakteristisch starken Mittelabflussanreizen Druck herausgenommen, was bei Vergleichen mit Verläufen in der Vergangenheit zu berücksichtigen ist.

Auf dieser Basis ist dann zu prüfen inwieweit die Ausgabenverteilung über die Zeit mit den physischen Outputs (Outputindikatoren) korrespondiert und inwieweit realistische Werte als Meilensteine angestrebt werden.

Die Angaben der Verwaltungsbehörde umfassen das angestrebte Ziel zum Leistungsrahmen in differenzierter Form. Die Zielwerte für die Ausgaben schwanken rundungsbedingt in der engen Spannbreite zwischen 18,57% und 18,74% und ergeben ein gewogenes arithmetisches Mittel von 18,69%. Bei der Rate der physischen Indikatoren ist die Streuung ähnlich. Jedoch auf einem niedrigeren Niveau (zwischen 12,7 und 19,9%, wobei letzterer Ausreißerwert durch das Verhältnis der absoluten Zielwerte verzerrt ist). Hinsichtlich des Ausgabenverlaufs lässt sich mit dem Anfangswert 0, dem gewogenen Mittel für den Meilenstein 2018 und dem Endziel 100% damit zumindest grob ein möglicher Ausgabenverlauf auf der Programmebene nachzeichnen:

EFRE-Programm Hessen 2014-2020: Trendanpassung der zeitlichen Ausgabenplanung



Die geplante Ausgabenkurve nimmt einen sichtbar exponentiellen Verlauf. Diese Planung geht von einer zu Beginn charakteristischen Verzögerung des Finanzvollzugs und einer späteren Beschleunigung aus. Diesen Verlauf kann man statistisch durch ein *Bestfit*-Polynom (Regressionskurve) annähern und mit dem linearen Zeitverlauf vergleichen. Dabei sind die Funktionen $f(x)$ und $g(x)$ der lineare Zeitverlauf bzw. die Ausgabenkurve. Der lineare Zeitverlauf entspricht dabei einer völligen Gleichverteilung (die *Lorenz*-Kurve ist damit identisch). Abweichungen davon werden durch die Regressionskurve des Ausgabenplots sichtbar. Durch bestimmte Integration lässt sich damit die Verteilung (*Gini*-Ungleichheitskoeffizient der *Lorenz*-Kurve) der geplanten Ausgaben im Verlauf des 10-jährigen Planungshorizonts zwischen 2014 und 2023 darstellen – d.h. den Anteil Zeit dem Anteil der Ausgaben gegenüber stellen - und numerisch lösen. Dies lässt über Vergleiche und Annahmen Rückschlüsse zu, inwieweit die zeitliche Ausgabenplanung realistisch ist:

$$D = \int_0^{10} f(x) dx - \int_0^{10} g(x) dx$$

$$D = \int_0^{10} 10x dx - \int_0^{10} (1,2877x^2 - 3,0538x + 1,7661) dx$$

(entspricht: $500 - 276,86 = 223,14$)

Der *Gini*-Koeffizient (Ungleichverteilung der Ausgabenplanung) leitet sich aus der obigen Differenz ab liegt demnach bei knapp 0,45 (Flächenanteil oberhalb der Ausgabenkurve). Bei Betrachtung von

Verläufen früherer Förderperioden und unter Berücksichtigung der neuen n+3-Regelung erscheint die Planung konservativ. Im Rahmen der damaligen n+2-Regelung lag der *Gini*-Koeffizient der Ausgabenverläufe aller EFRE-Programme 2000-2006 in Europa bei 0,24⁴¹. Bei Anwendung der n+3-Regelung könnte die Verteilung der Ausgaben u.E. auch stärker zugunsten der zweiten Hälfte der Förderperiode akzentuiert werden, d.h. ein wesentlich höherer Wert erscheint angemessen⁴². Dies gilt insbesondere, wenn Absorptionsrisiken, wie z.B. bei den Klimaschutzinterventionen, drohen. Die Planung für Hessen erscheint damit nicht nur zurückhaltend sondern realistisch, da sie klar auf Evidenz von Verläufen der europäischen Förderprogramme in der Vergangenheit beruht und erkennbar die neue n+3-Regelung beachtet. Im Vergleich dazu: eine absolute Gleichverteilung (0/500), d.h. die Ausgaben korrespondieren zu 100% mit der Zeit, würde für das neue Programm bis 2018 getätigte Ausgaben von mindestens 50% erfordern, was angesichts des verspäteten Programmstarts und der oben beschriebenen Absorptionsrisiken nicht realistisch erreichbar sein wird. Letztere Risiken können jedoch mit einer entsprechend zurückhaltenden Ausgabenplanung maßgeblich reduziert werden, was hier sehr positiv bewertet wird.

Per 31.12.2018 liegt der im Mittel angestrebte Wert bei 18,69% der geplanten Gesamtausgaben. Bei Betrachtung der polynomischen Regressions-Kurve kann dann im Übrigen mit diesem Eckwert für jeden willkürlichen Zeitpunkt in der Programmumsetzung ein Zielwert mithilfe der Funktionsgleichung abgelesen werden, um zu sehen ob die Ausgabedynamik plangemäß ist (also den Zielen des Leistungsrahmen folgt) oder ob ggf. Maßnahmen zur Beschleunigung des Programmvollzugs zu ergreifen sind. Wir gehen aber für Hessen davon aus, dass die Ausgabenplanung inklusive der Festlegung der Meilensteine gut begründet und damit realistisch ist.

Um nun auf dieser Basis den Leistungsrahmen im Detail bewerten zu können, wäre einzuschätzen, inwieweit der Verlauf physischer Outputs mit den geplanten Ausgaben korrespondiert. Es ist davon auszugehen, dass v.a. in der ersten Hälfte der Förderperiode Outputs sichtbar hinter den Ausgaben zurück bleiben, da für viele Aktivitäten Mittel zunächst bereitgestellt werden müssen. Wenn man davon ausgeht, dass Outputs zum Zeitpunkt des Meilensteins 2018 ca. 1/3 bis 1/4 weniger betragen als die Ausgaben, wäre unter der Annahme der Outputzählung bei ausschließlich abgeschlossenen (d.h. abgerechneten) Fördervorhaben, wie es in Hessen nachweislich vorgesehen ist, eine durchschnittliche Zielerreichung bei den Outputs von ca. 12,46% bis 14,02% realistisch. Zumindest wäre es im Gegensatz dazu nicht realistisch, bzw. würde von fehlerhafter Stückkostenplanung zeugen, wenn zur Halbzeit der Förderperiode der Zielerreichungsgrad bei Outputs abgeschlossener Projekte über dem Anteil der geplanten Ausgaben liegt.

Betrachtet man die Outputs stärker losgelöst von den Ausgaben und zählt bereits Outputs von nicht abgerechneten Förderfällen, könnte die geplante Zielerreichung der Outputs mit den Ausgaben übereinstimmen oder auch sogar darüber liegen. Liegt die geplante Zielerreichung bei den Outputs

⁴¹ eine vollständige Auswertung für die Förderphase 2007-2013 existiert noch nicht, jedoch zeigen Analysen, dass am Ende des 4. Jahres (2010) die Budgetabsorption – ebenfalls noch unter der n+2-Regelung - bei knapp über 20% (Gegenüber knapp 30% für das 4. Jahr (2003) der Förderperiode 2000-2006) lag, was auf eine deutlich höhere Ungleichverteilung der Ausgaben am Ende der Förderperiode 2015 hindeutet (voraussichtlich > 0,40), womit die Planung in Hessen damit genau korrespondiert. Vgl hierzu: R. Bubbico und N. de Michelis 2011, "The Financial Execution of Structural Funds", *Regional Focus* 3/2011, p.4

⁴² Zum Vergleich: Für die zeitliche Verteilung der geplanten Ausgaben des EFRE-Programms NRW haben wir einen Wert von 0,48 (*Gini*-Koeffizient) errechnet, nur unwesentlich höher als für Hessen.

jedoch weit darüber, ist auch zu fragen, ob die Stückkostenschätzung je Output *a priori* realistisch geplant wurde.

Schließlich ist es auch denkbar, sowohl die Werte der Outputs als auch der Ausgaben ausschließlich auf abgeschlossene Vorhaben zu beziehen. Dann wären zu jedem Zeitpunkt beide relativen Werte gleich, allerdings würde dies die Aussagekraft über den effektiven Programmvollzug deutlich mindern.⁴³

Eine konkrete Voraussage zu den einzelnen Zielplanungen bei Outputs und Ausgaben können wir hierzu nicht abgeben, dazu bestehen zu viele diffuse Einflussvariablen und Unsicherheiten, die sich in der Langfrist ergeben können. Es können mit den uns verfügbaren Angaben nur die Verhältnisse zwischen Output und Ausgaben betrachtet werden, um abzuschätzen, inwieweit die einzelnen Outputindikatoren realistisch mit den Ausgaben korrespondieren, bzw. ob ein so vorgezeichneter Verlauf von Ausgaben und Outputs unter den gegebenen Rahmenbedingungen (n+3, verspäteter Programmstart etc.) vorstellbar ist. Die Angaben zu den Zielwerten der Outputindikatoren und Auszahlungen 2018 basieren in der folgenden Tabelle auf der finalen Fassung des Operationellen Programms.

Tabelle 13: Bewertung des Leistungsrahmens

Priorität sachse	Art des Indikators	Implementierungsstufen	Meilenstein für 2018	Zielwert (2023)	Anteil 2018 (%)	Bewertung
						Richtwerte: <i>Auszahlungen: ca. 18,69%</i> <i>Outputs: ca. 12,46%</i> <i>bis 14,02%</i>
1	Finanz	Auszahlungen	34.400.000	183.678.224	18,73	Der Meilenstein für die Finanzplanung ist realistisch (siehe obige Bewertung im Text)

⁴³ In den Verordnungstexten konnten wir keine präzise Angabe zu Berechnungsverfahren identifizieren. In dem Guidance Fiche "Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020" vom 9. April 2013 wird jedoch ausgeführt, dass „For all ESI Funds except the EAFRD, the financial indicator should relate to the total amount of eligible expenditure entered into the accounting system of the certifying authority. This means the total amount of expenditure incurred by beneficiaries and paid in implementing operations...“ (p. 5) was bedeutet, dass alle an einen Fördermittelempfänger bis zum Sichttag X gezahlten Beträge zu berücksichtigen sind und nicht erst bei Abschluss des Projekts. Ferner wird ausgeführt, dass „... For output indicators, it is clear that the timing of delivery can be different depending on the type of intervention (e.g., participants on a training course, SMEs supported or kilometres of railway built). This analysis should take account of the timing of the delivery. The same concern arises for key implementation steps...“ (p.7). Von daher erscheint das Vorgehen für das IWB-EFRE-Programm Hessen ordnungsgemäß.

1	Output	Zahl der Unternehmen, die mit den unterstützten F&E-Einrichtungen zusammenarbeiten	35	260	13,46	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch.
2	Finanz	Auszahlungen	23.000.000	122.978.724	18,70	Der Meilenstein für die Finanzplanung ist realistisch (siehe obige Bewertung im Text)
2	Output	Anzahl der unterstützten Unternehmen	700	5.500	12,73	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch.
2	Output	Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen (FTE)	70	500	14,00	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch.
3	Finanz	Auszahlungen	16.000.000	86.170.212	18,57	Der Meilenstein für die Finanzplanung ist realistisch (siehe obige Bewertung im Text), sofern die Klimaschutzinterventionen entsprechend proaktiv gefördert werden.
3	Output	Anzahl der geförderten Beratungsprojekte	2	10	20,00	Der geplante Output für 2018 liegt zwar über der oberen Intervallgrenze. Angesichts des Verhältnisses zweier niedriger Werte, sagt dies aber nichts aus. Bei nur einem statt 2 erfolgten Beratungsprojekten läge der Output bereits unter der unteren Intervallgrenze. Der Zielwert ist damit realistisch.

3	Output	Verringerung von Treibhausgasemissionen in den geförderten Unternehmen (t CO ₂ -Äquivalent)	1.600	12.600	12,70	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch., sofern die Umsetzung der IP 3.1 proaktiv gestaltet werden kann (siehe Ausführungen in Kap. 7).
4	Finanz	Auszahlungen	13.000.000	69.361.702	18,74	Der Meilenstein für die Finanzplanung ist realistisch (siehe obige Bewertung im Text)
4	Output	Durch die Förderung revitalisierte oder einer nachhaltigen Stadtentwicklung zugeführte Fläche (qm)	2.000	15.000	13,33	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch.
4	Output	Durch die Förderung hergerichtete oder erschlossene Brachfläche (qm)	27.000	200.000	13,50	Der geplante Output für 2018 befindet sich im dem oben berechneten Intervall und erscheint damit sehr realistisch.

9.5 Fazit

Die im Programmwurf dargestellte Indikatorik (Output- und Ergebnisindikatoren) erscheint im Wesentlichen angemessen. Sowohl Output- als auch Ergebnisindikatoren entsprechen der neuen Konzeption zur stärkeren Leistungs- und Ergebnisorientierung in der europäischen Kohäsionspolitik; Die Ergebnisindikatoren entsprechen den Vorstellungen der KOM hinsichtlich einer Fokussierung der Programmwirkung durch die Veränderung des Wertes einer Ergebnisvariablen. Die Outputindikatoren werden über weite Strecken durch die gemeinsamen Indikatoren des Anhangs der VO 1303/2013 abgedeckt. Bei den Outputindikatoren finden sich einige Kennzahlen, die nur bedingt spezifisch sind. Die Ergebnisindikatoren sind im Wesentlichen relevant, logisch mit den Outputs verknüpft und klar definiert. Sie haben in der Regel einen erkennbaren Politikbezug, sind mit zuverlässigen Daten unterlegt und sie sind auf der Programmebene mit gängigen empirischen Verfahren evaluierbar. Der Leistungsrahmen erscheint gut begründet und realistisch.

10. Verwaltung, Monitoring und Daten⁴⁴

Während die Ex-ante-Evaluationen der laufenden Förderperiode auch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bewertet haben, liegt der Schwerpunkt der Evaluation der administrativen Fragen für die bevorstehende Förderperiode 2014-2020 auf der Verwaltungskapazität und dem Datenbedarf. Dies hängt vor allem mit der künftig stärkeren Ausrichtung auf Ergebnisorientierung zusammen. Fragen der formalen Übereinstimmung des Verwaltungs- und Kontrollsystems mit der Verordnung (z.B. Koordination und Bewilligungsverfahren, Begleitausschuss, Publizität, , Einrichtung der Kontrollsysteme, Methode zur Stichprobenziehung bei den Prüfungen, Fehleranfälligkeit etc. (Artikel 72 , Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ⁴⁵) sind in der Regel nicht Gegenstand der Ex-ante-Evaluation für künftige EFRE-Förderprogramme. Trotzdem sollen auch diese administrativen und rechtlichen Aspekte bei der Bewertung des hessischen IWB-EFRE-Programms systematisch berücksichtigt werden.

Der Schwerpunkt der Ex-ante-Bewertung betrifft jedoch die Grundlagen des künftigen Monitoring-Systems und des erweiterten Datenbedarfs und -managements für begleitende Bewertung. Die Verfügbarkeit von Humanressourcen in der Verwaltungsbehörde und den Förderreferaten sowie die Monitoring-Prozeduren und der festzulegende Evaluationsplan stehen im Fokus der Bewertung. Die Bewertung steht in direktem Bezug zu den Bewertungen des Indikatoren-Systems (s.o.).

10.1 Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen zur Sicherstellung des effizienten Einsatzes der Fördermittel

Die rechtliche Grundlage der Förderung durch die Europäischen Strukturfonds für die bevorstehende Förderperiode 2014-2020 stellen eine Reihe von Strukturfondsverordnungen dar, die am 20.12.2013 im Amtsblatt der EU Nr. 347 veröffentlicht wurden und am Folgetag in Kraft getreten sind.

Entsprechend Artikel 72 und 122–128 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 (Allgemeine Verordnung – AVO), der Verordnung mit Bestimmungen über den EFRE (Verordnung (EU) Nr. 1301/2013) sowie des Entwurfs zum Anhang des Entwurfs der Durchführungs-VO „Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung““ wurden im hessischen EFRE-OP (endgültiger Entwurf) die unmittelbar mit der Durchführung des Programms verantwortlichen Behörden und Institutionen festgelegt und benannt.⁴⁶ Zudem werden im Programm die Beziehungen der Behörden zur Europäischen Kommission entsprechend der Vorgaben der Artikels 122-128 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 festgelegt. Die Verwaltungsbehörde stellt in diesem Zusammenhang fest, dass sich diese in der vorangegangenen Förderphase eingesetzte Form der institutionellen Zusammensetzung bewährt hat. Es ist laut Verwaltungsbehörde vorgesehen, für das IWB-EFRE-Programm Hessen 2014 bis 2020 im Grundsatz die Verwaltungs- und Kontrollstrukturen zu übernehmen und fortzuführen, die im Laufe der Programmperiode 2007 bis 2013 eingesetzt wurden. Diese Strukturen hätten sich

⁴⁴ bearbeitet von Abdelmoneim Issa

⁴⁵ Vgl. Auch Artikel 122–128 der Allgemeinen Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 (Allgemeine Verordnung – AVO), der Verordnung mit Bestimmungen über den EFRE: Verordnung (EU) Nr. 1301/2013

⁴⁶ Vgl. Annex XIII der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, S 461 (Designation Criteria for the Managing Authority and the Certifying Authority)

insoweit bewährt und wurden von der EU-Kommission anerkannt (OP-Entwurf, 01.2014, S. 69).⁴⁷ Die derzeitige Personalkapazität soll mit dem Ziel der Steigerung der Aktivitäten der Verwaltungsbehörde überprüft werden, um eine angemessene Begleitung der Programmdurchführung erreichen zu können. Dies würde auch zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und damit zur Entlastung der Zuwendungsempfänger beitragen. (s. Ausführungen weiter unten). Nach Angaben der Verwaltungsbehörde wurden die Personalkapazitäten der Verwaltungs- und Prüfbehörde bereits aufgestockt. Während die Verwaltungsbehörde zwei zusätzliche, dauerhafte Referentenpositionen erhalten wird, wird die Prüfbehörde um zwei neue Prüfer ergänzt werden. Für die Bescheinigungsbehörde ist eine Übertragung der Aufgaben auf die WIBank bei gleichzeitiger Zusammenführung mit der Bescheinigungsbehörde des ESF vorgesehen.

Die Aufstockung der personellen Ressourcen zur Stärkung der administrativen Kapazität des Programmmanagements wird seitens der Evaluatoren als adäquat eingestuft. Die Bereitschaft zur Stärkung der administrativen Kapazität zur Programmdurchführung wird seitens der Evaluatoren mit Nachdruck unterstützt.

Für die Vorbereitung des operationellen Programms wurden gemäß EFRE-Verordnung bereits alle relevanten an der regionalen Strukturpolitik beteiligten Institutionen und Organisationen aus der Wirtschaft, Wissenschaft sowie der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen eingebunden. Diese Form der regionalisierten partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen von ERFE ermöglicht eine unmittelbare Nähe zu den verschiedenen, an der Umsetzung der Regionalentwicklung beteiligten Akteure. Darüber hinaus könnte diese Dezentralisierung bei der Umsetzung des Förderprogramms eine langfristige Einbindung der vor Ort für die Durchführung der Projekte verantwortlichen Partnerorganisationen gewährleisten, was zu einer deutlichen Steigerung der gegenseitigen fachlichen Unterstützung, der Vertrauensbildung und Planungssicherheit sowie der Wirksamkeit und Effizienz des Förderprogramms beitragen kann.

10.2 Leistungsfähigkeit des Managementsystems für die Förderperiode 2014-2020

Die entgegen der seit langem verfolgten Vereinfachungsziele real zunehmende Komplexität der Entwicklung der Europäischen Strukturpolitik, die mit der wachsenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik und zwar sowohl in finanzieller als auch in inhaltlich-konzeptioneller Hinsicht einherging, stellen für das EFRE-Programmmanagement und insbesondere für die verantwortliche Verwaltungsbehörde eine Herausforderung dar. Hierbei wirft sich die Frage auf, ob die gegenwärtigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme über ausreichende effiziente Strukturen verfügen, um den ständig wachsenden in den Konsequenzen z.T. unüberschaubaren EU-Vorgaben und Verordnungen für eine ordnungsgemäße Abwicklung vom OP in der Förderperiode 2014-2020

⁴⁷ Eine abschließende Würdigung des Verwaltungs- und Kontrollsystems ist aus der Sicht der Ex-ante Evaluation schwierig, da nicht alle von der KOM vorgeschlagenen Veränderungen des Kontrollsystems und der vorgesehenen Vereinfachungen aus der Betrachtung der einzelnen Fördergebiete unumstritten sind. V.a. der Bundesrat aber auch der Europäische Rechnungshof hatten sich bereits 2011 kritisch geäußert (vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik: Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020, Brüssel 2012; Bundesrat (2011), Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung COM(2011)615, Berlin; Europäischer Rechnungshof (2011a), Stellungnahme 7/201; Kronberger, Angelika, Isabel Naylor Isabel und Rolf Bergs 2012, *Simplification and proportionality in management and control systems of cohesion policy*, European Parliament Study, Brüssel)

gerecht werden. In den vergangenen Jahren ist zu beobachten, dass die Komplexität des Strukturfonds-Fördersystems und hierbei insbesondere im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand aufgrund der formalen und inhaltlichen Anforderungen zur Abwicklung der Strukturfondsprogramme, erheblich gestiegen ist. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass aufgrund der neuen programmatischen Ausrichtung für die Förderperiode 2014-2020 die Strukturfondsvorschriften und -Verordnungen kontinuierlich zugenommen haben. Mindestens zwei wesentliche strategische Aspekte waren maßgeblich für das Anwachsen der Verordnungen verantwortlich:

Die Betonung der Ergebnisorientierung bei der Aufstellung der OPs für die Förderperiode 2014-2020 und die inhaltlich-planerische Verknüpfung der OPs mit horizontalen sowie übergeordneten EU-Zielen (Lissabon- bzw. Europa-2020-Strategie einschließlich der Nachhaltigkeits- und Gleichstellungsziele) konstituierten die Hauptgründe für das Anwachsen komplexer Verfahren; zu nennen wären hier z. B. die strategische Ausrichtung, Planung, Umsetzung, Begleitung und Evaluierung der mehrjährigen EU-Programme.

Das Finanzmanagementsystem der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten) führt zudem zur erheblichen administrativen Anforderungen und deutlichen Verlagerung der Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Erfüllung der Kontrollpflichten seitens des Programmmanagements sowie der anderen Prüf- und Genehmigungsorgane.

10.3 Maßnahmen der Kommission zur Vereinfachung bzw. zur Komplexitätsreduktion des Fördersystems

Angesichts der beträchtlich steigenden Komplexität des Strukturfonds-Fördersystems und der damit verbundenen hohen Anforderungen an die Programmverwaltungen, sowie der hohen Anzahl der vom Europäischen Rechnungshof in den letzten Jahren festgestellten EFRE-Förderfähigkeitsfehler (vor allem durch die Nichteinhaltung von Vorschriften zur Förderfähigkeit von öffentlichen Aufträgen) forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 10. Mai 2012⁴⁸ die Europäische Kommission auf, eine Vereinfachung der fondsbezogenen Verordnungen und Vorschriften zu erwirken, um die Verfahren förderfreundlich zu gestalten, damit potenzielle Leistungsempfänger nicht von der Teilnahme am EFRE-Programm abgeschreckt werden. Darüber hinaus sollten die EU-Mitgliedstaaten die Vielfalt der inzwischen unüberschaubar gewordenen bürokratischen Regeln und Vorschriften abbauen und eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der nationalen Vorschriften anstreben.

Mit Blick auf den Förderzeitraum 2014-2020 hat die Europäische Kommission diverse Vorschläge zum Thema Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften und -verordnungen vorgelegt.⁴⁹ Darin sind die

⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil der Beschlüsse betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan III — Kommission und Exekutivagenturen, sind, ABl. L 286 vom 17. Oktober 2012

⁴⁹ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik: Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020, Brüssel 2012; Europäische Kommission: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament,

Hauptelemente für Vereinfachungen in den einzelnen Politikbereichen aufgeführt. „Die Kommission sieht den Wert der Vereinfachung unter mehreren Aspekten. Vereinfachung ist notwendig, um die reibungslose Umsetzung der Politik und das anhaltende Interesse potenzieller Leistungsempfänger sicherzustellen. Vereinfachung kann einen positiven Einfluss auf die Ergebnisse der Politik haben, denn sie ermöglicht eine effiziente Aufteilung des auf nationaler, regionaler und EU-Ebene erforderlichen Verwaltungsaufwands, verringert den Zeit- und Kostenaufwand für das Erreichen der Ziele und gestattet es, sich auf die Ergebnisse zu konzentrieren. Durch einfachere Regeln, die von den beteiligten Akteuren leichter verstanden werden und somit die Rechtssicherheit verbessern, kann Vereinfachung auch zur Reduzierung von Fehlern und zur Stärkung des Vertrauens in die nationalen Umsetzungsverfahren beitragen“.

Die Vereinfachungsvorschläge betreffen in erster Linie die Verwaltungsbehörden und die Zuwendungsempfänger, wobei die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für die Zuwendungsempfänger das Hauptanliegen der Vereinfachungsvorschläge der EU-Kommission sein dürfte. Wesentliche Elemente der vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen lassen sich wie folgt konturieren:

Harmonisierung der Regeln

Die unterschiedlichen Prüf- und Abrechnungsverfahren in den Fördersystemen der Mitgliedstaaten soll laut der EU-Kommission längerfristig durch eine Vereinheitlichung der Prüf- und Abrechnungsverfahren auf EU-Ebene abgelöst werden. Diese können gegebenenfalls dann durch nationale Regeln ergänzt werden. Die Kommission räumt ein, dass die Vielfalt der Parallelregeln unvermeidlich zu Fehlern mit negativen Folgen für die Zuwendungsempfänger führt. Darüber hinaus werden oftmals Leistungsempfänger bei der Beantragung von Fördermitteln mit den unterschiedlichsten Regeln konfrontiert, was eine erhebliche Steigerung des Aufwands bei der Antragstellung zur Folge hat. Zum Teil unterschiedliche Prüfkriterien (Landesrechnungshöfe, ECA, Prüfbehörde, Prüfstelle der DG Regio) können bei geprüften Vorhaben durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen und damit zu Verunsicherung führen.

Mehr Flexibilität bei der Planung und Durchführung mehrere Fonds-Programme

In der Förderperiode 2014-2020 können Mitgliedstaaten mehrere Fonds-Programme (EFRE, ESF und KF) miteinander kombinieren, planen und durchführen. Durch diese Art der integrierten Planung in der einheitliche Abrechnungs-, Überwachungs- und Berichterstattungssysteme stattfinden, sollen die nationalen Fonds-Verwaltungen und damit die Zuwendungsempfänger finanziell und personell entlastet werden. Durch die Einführung dieser integrierten Multifonds-Programmplanung soll der Einsatz verschiedener Instrumente ermöglicht werden (z.B. integrierte territoriale Investitionen, lokale Entwicklung unter Federführung der Gemeinden oder die Möglichkeit zur Förderung eines Projekts aus mehreren Fonds). Inwieweit dies zu Vereinfachung führen wird, wäre noch nachzuweisen.

Größere Verhältnismäßigkeit – Reduzierung der Prüffintensität und des Verwaltungsaufwands

Im Förderzeitraum 2014-2020 soll eine wesentliche Reduzierung von Prüfungen durch die Prüfbehörden und die Kommission erreicht werden. Projekte mit förderfähigen Gesamtausgaben bis 100.000 EURO sollen nur einmal vor dem Abschluss geprüft werden.⁵⁰ Mehrere Prüfungen sollen nur in Ausnahmefällen, z. B. beim Auftreten von Risiken, durchgeführt werden. Dies würde eine erhebliche Erleichterung für den Leistungsempfänger mit sich bringen, denn mehrfache Prüfungen bedeuten oftmals einen unverhältnismäßigen hohen Verwaltungsaufwand für die Leistungsempfänger. Dies gilt in besonderem Maße für kleinere Projekte. Nichtsdestoweniger sehen die Kommissionsvorschläge vor, dass die Verwaltungsbehörden, um einen effizienteren Einsatz von Fördermitteln zu gewährleisten, risikobasierte Stichprobenverfahren durchführen können. Es wird empfohlen, ein Stichprobenverfahren zu wählen, das den spezifischen Grenznutzen⁵¹ der Prüfungen in Hessen berücksichtigt. Das sog. *Monetary Unit Sampling* ermöglicht hier z.B. Flexibilität.

Rechtssicherheit durch einfachere Regeln - Mehr Pauschalenfinanzierungen

Für den Förderzeitraum 2014-2020 soll eine einfachere finanzielle Abwicklung von Projekten sowie eine Vereinfachung der damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsprozeduren erreicht werden. Es ist angestrebt, die Anwendung von Pauschalsätzen entsprechend der Art des Projekts einzuführen. In den Förderrichtlinien kann entschieden werden, ob Pauschalsätze (z.B. in Form von Festbetragsfinanzierungen) entsprechend der Art des Projektes angewendet werden soll oder aber die Methode der Analyse der Finanzierungslücke (Fehlbedarfsfinanzierung) priorisiert wird. Darüber hinaus können Verwaltungsbehörden die Höhe der Gemeinkosten-Pauschalen und deren Berechnungsgrundlage selbst bestimmen.⁵²

Einfachere Berichterstattung

Eine einfachere und automatisierte Form der Berichterstattung durch die Verwaltungsbehörden soll zu einer deutlichen Reduzierung des Verwaltungsaufwandes beitragen. Die Berichte sollen sich auf die Darstellung der erreichten Ergebnisse und Ziele beschränken. Auf eine detaillierte Darstellung des Verlaufs einzelner Projekte soll dabei verzichtet werden.

⁵⁰ Auch hier wird zu überprüfen sein, inwieweit dieser Schwellenwert eine Vereinfachung bei gleichzeitiger Prüfsicherheit ermöglicht (Hierzu auch: Kronberger, Angelika, Isabel Naylor Isabel und Rolf Bergs 2012, *Simplification and proportionality in management and control systems of cohesion policy*, European Parliament Study, Brüssel)

⁵¹ Kronberger et.al., *ibid.*, p. 21

⁵² Vereinfachungsregeln im Sinne der Anwendung von Pauschalen wurden bereits für die Förderperiode 2007-2013 ermöglicht (VO 396/2009 und VO 397/2009). Auch hier deuten Ergebnisse von Studien an, dass die tatsächlichen Wirkungen der beiden Verordnungen bei der Anwendung in den Mitgliedsstaaten eher gemischt sind (Vgl. Blomeyer & Sanz 2011, *What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?*, European Parliament Study, Luxembourg)

Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Antragsteller – Aufbewahrungsfrist der Projektdokumentation

Die Aufbewahrungsfrist für Projektunterlagen (Belege) soll entsprechend der Vereinfachungsvorschläge der EU-Kommission von derzeit 10 Jahre auf 5 Jahre verkürzt werden. Dies würde bedeuten, dass sich auch die Zeiträume für nachträgliche Prüfungen oder Belegnachforderungen automatisch verkürzen.

E-Kohäsion

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht eine vollständige elektronische Datenübermittlung von Dokumenten vor. Dies würde eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands, vor allem für die Leistungsempfänger bedeuten, da diese die erforderlichen Dokumente nur noch einmal einreichen müssten. Zudem würde der elektronische Datenaustausch eine Reduzierung der Fehler bei der Dateneingabe bewirken.

10.5 Schlussfolgerungen der Ex-ante Evaluation

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung kann festgestellt werden, dass die Arbeitsweise des Hessischen Durchführungssystems hinreichend transparent ist und die EU-Normen und Vorgaben erfüllt. Allerdings muss konstatiert werden, dass angesichts der bevorstehenden komplexen Aufgaben zur Abwicklung des IWB-EFRE-Programms im Zeitraum bis 2020 eine Personalaufstockung erforderlich ist. Dadurch kann die festgestellte hohe Leistungsfähigkeit und Qualität des Managementsystems erhalten bleiben, um den wachsenden Anforderungen in der kommenden Förderphase gerecht zu werden. Hierbei ist festzustellen, dass das Managementsystem insbesondere mit mindestens zwei Herausforderungen konfrontiert ist:

Die Änderung der programmatischen und inhaltlich-konzeptionellen Ausrichtung für die Förderperiode 2014-2020 trug – wie bereits skizziert - zur beträchtlichen Zunahme der Vorschriften und Verordnungen der Strukturfonds bei. Die Betonung der Ergebnisorientierung bei der Aufstellung der OP führte zum Anwachsen komplexer Verfahren zur strategischen Ausrichtung, Planung, Umsetzung, Begleitung und Evaluierung der mehrjährigen Programme.

Die vom Europäischen Parlament initiierten und von der EU-Kommission vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen zur Reduktion von Verwaltungslasten für Unternehmen und nationale Verwaltungsbehörden werden in der EU inzwischen unterschiedlich kritisch und teilweise als nicht umsetzbar bewertet. Für die Hessische Verwaltungsbehörde bringt dieser Umstand rechtliche Unsicherheiten sowie einen zusätzlichen Aufwand im Hinblick auf eine vereinfachungs-basierte Implementierung des IWB-EFRE-Programms (Auswahl, Prüfung, Bewertung der einzelnen in Frage kommenden Vereinfachungen) mit sich. Die unterschiedlichen Hauptkritikpunkte an den

Vereinfachungsvorschlägen bestehen - nach Auffassung der Arbeitsgruppe Strukturfonds – darin, dass fehlende Ressourcen sowie unzureichende Klarheiten und Rechtsunsicherheiten – auch aus Sicht der nationalen Behörden - die Umsetzung der Vorschläge behindern könnten. Die Arbeitsgruppe, die sich aus 12 EU-Mitgliedstaaten rekrutiert, prüfte in 2011 die Umsetzbarkeit und Wirksamkeit der KOM-Vereinfachungsmaßnahmen. Deren Schlussfolgerungen⁵³ können folgendermaßen konturiert werden:

„Im Allgemeinen fanden die Vereinfachungsmaßnahmen selten Anwendung und wirkten sich nur auf einen kleinen Teil der Projekte aus. Dies ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren bei der Verwaltung von Strukturfonds auf nationaler und supranationaler Ebene zurückzuführen:

- *späte Maßnahmeneinführung durch Änderungsverordnungen,*
- *nicht alle Maßnahmen waren für alle OP und/oder Projekte geeignet,*
- *fehlende Ressourcen für die Umsetzung sowie*
- *unzureichende Klarheit und Rechtssicherheit aus Sicht der nationalen Behörden.*

In den meisten Fällen, in denen die Maßnahmen umgesetzt wurden, wurden diese als echte Vereinfachung angesehen. Für die Nichtumsetzung gab es sehr unterschiedliche Gründe, in Abhängigkeit von dem EU-System¹, dem nationalem Rechtssystem, der Verwaltungsorganisation der Strukturfonds im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. den Besonderheiten der einzelnen OP. Diese Faktoren wirkten sich auf den möglichen Anwendungsbereich sowie den Nutzen der Maßnahmen aus.¹⁵⁴

Aus dem Bericht geht ebenfalls hervor, dass einige Maßnahmen gleichermaßen zur Reduktion von Verwaltungslasten sowohl für Leistungsempfänger als auch für nationale Verwaltungsbehörden beitragen können. Der Aufwand für die Verwaltungsbehörde besteht in der permanenten Prüfung von einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf Umsetzbarkeit und Wirksamkeit. Dies würde allerdings zusätzliche Kosten und Personalressourcen bedeuten.

Die Hessische EFRE-Verwaltungsbehörde prüft gegenwärtig folgende Optionen von Vereinfachungsmaßnahmen zur Reduktion des Bürokratieaufwands für die Begünstigten in der neuen Programmperiode:

⁵³ Bericht an den Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes (ERH) über die parallele Prüfung zur „Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks“ durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds, 2012

⁵⁴ Eine detaillierte Analyse der Umsetzbarkeit und Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen ist in dem Bericht enthalten

- „die Verringerung der beteiligten zwischengeschalteten Stellen: Erwogen wird die EFRE-Förderabwicklung ausschließlich durch die WIBank als einzige zwischengeschaltete Stelle.
- die Umsetzung der Anforderungen des Artikels 123 (5) der VO (EU) 1303/2013 fristgemäß bis zum 31.12.2015: Ab diesem Zeitpunkt soll der gesamte Informationsaustausch zwischen den Begünstigten und der Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörde sowie den zwischengeschalteten Stellen über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen („e-cohesion“). Um diese Anforderung zügig und bestmöglich zu erfüllen, soll es eine Abstimmung unter den ESI-Verwaltungsbehörden zu einem koordinierten Vorgehen der drei Fonds ESF, ELER und EFRE beim Ausbau der e-cohesion in Hessen geben. Ziel ist die Erzielung von Synergieeffekten und die Minimierung des Antragsaufwands des Begünstigten. Die Verwaltungsbehörde beteiligt sich gleichzeitig an einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die dem Best-Practice-Austausch dient.
- die Möglichkeiten der Anwendung der Artikel 67 und 68 der VO (EU) 1303/2013 mit Blick auf eine potentielle Reduktion des Aufwands für die Begünstigten durch die pauschale Abrechnung von Beträgen (standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierungen, Pauschalsätze“.

Nach Auffassung des Evaluationsteams könnte die Umsetzung dieser Maßnahmen den ersten Schritt zu einer umfassenden Vereinfachung der Programmdurchführungsprozesse und folglich auch zur Entlastung der Unternehmen und anderen Begünstigten beinhalten.

11. Engpass-Analyse: Daten und Monitoring

Angesichts der Neuausrichtung der Struktur- und Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2014-2020 kommt dem Monitoring und der Evaluation sowie dem Datenmanagement, als wesentliche voneinander abhängige Prozesse, eine zentrale Bedeutung sowohl bereits bei der Programmgestaltung als auch bei dessen Umsetzung zu. Obgleich Monitoring und Evaluation die gleiche Zielsetzung verfolgen, nämlich sicherzustellen, dass die Implementierung des operationellen Programms effizient und reibungslos verläuft und dass die Effektivität und Effizienz aller Maßnahmen und Förderbereiche gewährleistet sind, übernehmen sie dennoch spezifische Aufgaben, die sie voneinander unterscheiden. Während Monitoring, zum Zwecke der kontinuierlichen Steuerung und Optimierung der Programmabwicklungsprozesse, spezifische, aktualisierte Daten zur finanziellen Abwicklung und zu den Ergebnisindikatoren ermittelt und erfasst, befasst sich das Evaluationsverfahren mit der Analyse der Wirksamkeit und Effizienz des gesamten Programms. Die Analyseergebnisse dienen in erster Linie dazu, den Programmfortschritt im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten und entsprechende zielführende Empfehlungen zu formulieren.

Für die kommende Förderperiode stehen nicht nur nachprüfbare finanzielle Abwicklungsdaten und formale Prozesse, sondern vordergründig evidenzbasierte Ergebnisse sowie die damit verbundenen Ziele und Strategien (intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum) der europäischen Kohäsionspolitik im Mittelpunkt. Die stärkere Orientierung auf nachvollziehbare und evidenzbasierte Ergebnisse soll darüber hinaus zur effektiven Programmumsetzung und zum effizienten Einsatz von Fördermitteln führen. Hierzu bemerkt die KOM „(...) Mit einer stärker ergebnisorientierten Kohäsionspolitik gewinnen die Qualität und die Zuverlässigkeit der Monitoring-Systeme und Daten an

Bedeutung, und im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis ist eine neue Gangart angebracht. Bislang war die Berichterstattung über den Fortschritt der Programme nicht zuverlässig genug und basierte hauptsächlich auf einer Ausgabenanalyse.“ In der neuen Verordnung ist festgelegt, dass die Zahlungen ausgesetzt werden können, wenn „das Monitoring-System oder die Angaben zu den gemeinsamen und spezifischen Indikatoren bezüglich Qualität und Zuverlässigkeit einen gravierenden Mangel aufweisen (Artikel 83-85 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Darüber hinaus wird darin dargelegt, dass die 2017 und 2019 eingereichten jährlichen Durchführungsberichte die „Fortschritte beim Erreichen der Ziele des Programms, einschließlich des Beitrags der ESI-Fonds zu Änderungen der Ergebnisindikatoren, wenn Nachweise aus den Evaluierungen vorliegen“, bewerten (Artikel 50/52 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013; vgl. auch: GD Regionalpolitik: *Programmplanungszeitraum 2014–2020 – Monitoring und Evaluierung der europäischen Kohäsionspolitik - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds - Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung*, Brüssel, Januar 2013; vgl. auch DG Regio Evaluation Unit: *Monitoring and Evaluation in the Practice of the European Cohesion Policy 2014+, European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, Brüssel, April 2011).

Aufbauend auf den Erfahrungen der vorangegangenen Förderphase hat die Ex-ante-Evaluation das Monitoring-System bewertet und – analog der oben skizzierten Betrachtungen der Kommission – konkludiert, dass das gegenwärtige hessische Monitoring-System in den meisten Fällen auf die Überwachung des Finanzvollzugs ausgerichtet ist. Förderoutputs werden durch die Monitoring-Stelle oder eine zwischengeschaltete Behörde/Förderbank jährlich erhoben und in der Regel manuell eingegeben. Die Ermittlung der tatsächlichen Ergebnisse der Förderung obliegt überwiegend den Evaluation-Teams, die häufig aufwändige Zusatzbefragungen durchführen müssen, um angestrebte Programmresultate überhaupt evidenzbasiert feststellen zu können. Hier besteht das Risiko, dass *ad-hoc*-Befragungen und Datenerhebungen nicht die Qualität und Aussagekraft haben, die man sich erhofft. Aufwand und Ertrag der Erhebungen stehen dann nicht in einem gesunden Verhältnis. Sinnvoll wäre es daher, Datenerhebung systematisch im Sinne der Evaluationsplanung durch das Monitoring zu unterstützen.

Diese systematische Weiterentwicklung des Monitoring-Systems hängt eng mit der Weiterentwicklung zur sog. „e-Cohesion“⁵⁵ zusammen. Diese besteht in der von der KOM angestrebten Digitalisierung der Beziehung zum Empfänger von Fördergeldern. Obwohl e-Cohesion und Monitoring nicht identisch sind, sind jedoch wesentliche Fragen dazu übergreifend zu betrachten. „(...) Hier spielen neben technischen und organisatorischen insbesondere rechtliche Faktoren eine Rolle. Diese sind stark miteinander verwoben und lassen sich in der Regel nicht isoliert betrachten. Zudem sind die Rahmenbedingungen nicht stabil: Es fehlen Entscheidungen zu rechtlichen Bedingungen und aus technischer Sicht hat sich in wesentlichen Bereichen bisher noch kein Standard durchgesetzt. (...)“⁵⁶

Fest steht, dass laut VO spätestens am 31. Dezember 2015 der Informationsaustausch zwischen Empfängern, Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen und Bescheinigungsbehörde über

⁵⁵ Vgl. Punkt 8 „E-Cohesion“ in Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik: Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020, Brüssel 2012; Europäische Kommission: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Agenda zur Vereinfachung des MFR 2014-2020. Brüssel 2012.

⁵⁶ Christian Bercker und Julian Fiemel 2012, *e-Cohesion: Analyse der Vorgaben und Skizzierung möglicher Lösungsideen*, Rechenwerk GmbH, Essen, p.1

elektronische Datensysteme erfolgen kann. Dabei ist es für den jeweiligen Fördermittelempfänger zunächst optional, das elektronische Verfahren zu wählen oder aber alternativ das papiergebundene Verfahren, sofern die Verwaltungsbehörde dem zustimmt. Aus Gründen der Effizienz wäre aber zu überlegen, zumindest papiergebundene Anträge ab Januar 2015 nicht mehr zuzulassen (außer erforderliche Originalbelege). Bei der Berichterstattung zu laufenden Förderfällen sollte im Zweifelsfall der papiergebundene Austausch weiterhin möglich sein.

Auch im Sinne des neuen VO 1303/2013 mit der allg. Ex-ante-Konditionalität 7 (Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren) ist nun zu prüfen, wie das jeweils bestehende Monitoring-System sinnvoll weiterentwickelt und zügig mit e-Cohesion verbunden werden kann, in dem es künftig auch wesentliche evaluationsrelevante Daten erfasst (v.a. Daten, die für die Ergebnisindikatoren von Bedeutung sind). Hierbei ist es allerdings erforderlich, sich im Vorfeld langfristig auf Themen und Methoden der Evaluation festzulegen. Ist diese Festlegung einmal erfolgt und das Datensystem samt Antragsmanagement eingerichtet, ist es nämlich schwierig, den Prozess auf alternative Themen und Methoden umzusteuern. Nicht zu unterschätzen sind dabei Kosten und Aufwand, die der Programmverwaltung und den Fördermittelempfängern entstehen. Kosten umfassen die Einrichtung, das Testen und die Betreuung des elektronischen Systems, Zeit und erhöhter Aufwand der Fördermittelempfänger in Antragstellung und Berichterstattung, das technische Fehlerrisiko. Der erwartete Ertrag, konkret evidenzbasierte Bewertung zu erlauben und damit politikrelevante Ergebnisse zu gewährleisten, muss diese Kosten am Ende rechtfertigen.

Dies bedeutet, dass man sich in der thematischen Schwerpunktsetzung klar sein sollte, was im Programmverlauf genau wann und wie evaluiert werden soll. Hierzu ist systematisch und vorausschauend vorzugehen. Risiken im Programmvollzug sind zu beachten, denn wenn ein Thema, Programmschwerpunkt oder Investitionspriorität in der Umsetzung am Ende hinter den Erwartungen zurück bleibt, macht es ggf. eher Sinn, nach den Ursachen des unbefriedigenden Vollzugs zu forschen, statt Wirkungen geringer Inputs zu messen. Möglicherweise stellt sich zu einem späteren Zeitpunkt heraus, dass die Bewertung eines anderen Themas weitaus wichtiger wäre. In diesem Fall wäre ein im Vorfeld (2014) festgelegtes Datensystem für die später geplante Evaluierung ggf. nicht wirtschaftlich.

Abgesehen davon, dass die Ex-ante-Konditionalität 7 (Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren) in Verbindung mit Artikel 54 des der VO 1303/2013 „the existence of a statistical basis necessary to undertake evaluations to assess the effectiveness and impact of the programmes“ ohnehin zur Verpflichtung macht, glauben wir, dass ein solches systematisch geplantes Datensystem für Evaluation dem stärker ad-hoc-geprägten bisherigen Bewertungssystem überlegen ist. Es macht Sinn, Monitoring und Evaluation stärker miteinander zu verzahnen, allerdings müssen die Vorleistungen des Monitorings maßgeschneidert und kosteneffektiv sein, Datenmanagement darf das Programmmanagement nicht unverhältnismäßig überlagern.

Zumindest folgende Schritte sollten bei der Vorbereitung eines solchen Systems bedacht werden:

- (1) Die wesentlichen Ziele des Programms sollten beim Datensystem und den Evaluierungen berücksichtigt werden.
- (2) Diese Ziele sollten auch herangezogen werden, um Evaluationsthemen zu priorisieren.
- (3) Der Priorisierung muss einer möglichst realistischen Risikobewertung hinsichtlich Erfahrung, Vollzug und möglichen Paradigmenwechseln folgen.

- (4) Es ist genau zu überlegen, welche Evaluationsmethoden sich für die verschiedenen Themen der Evaluation anbieten. Alle haben ihr Für und Wider, sowohl was den Aufwand betrifft als auch der Wert des Ergebnisses. Wichtig ist dabei, auch den gesamten Daten- und Informationsbedarf für die jeweiligen Methoden zu erfassen. Es muss a priori klar sein, welche Daten das Monitoring-System zum geplanten Evaluationszeitpunkt zur Verfügung stellen muss und welche weiteren Daten seitens der Evaluationsteams zu sichten sind.
- (5) Ergebnisindikatoren sind dabei zentral und sollten den Zweck der Interventionen möglichst umfassend abbilden (es darf nicht sein, dass am Ende festgestellt wird, dass die gewählte Variable ungeeignet ist).
- (6) Es macht Sinn, den gesamten Prozess der Evaluationsplanung für alle gewählten Evaluationsthemen modellhaft durchzuspielen. Fachleute aus den Förderreferaten sollten dabei anwesend sein. Ggf. sollten auch Fördermittelempfänger eingeladen werden, um zu mehr „Kundenorientierung“ des Systems beizutragen. Es sollte klar sein, welche Daten mit welcher Qualität am Ende realistisch aus dem Monitoring verfügbar sein können. Die unterschiedlichen Evaluationsverfahren sind dann entsprechend durchzuspielen. Komplizierte inferenzstatistische Verfahren sind besonders genau zu prüfen, da hier das Kosten-Nutzen-Verhältnis angesichts des Datenbedarfs am labilsten ist (z.B. hohe Kosten und ggf. Beschränkungen beim Zugang zu Mikrodaten in FDZ aber auch Annahmesensitivität bei den einzelnen Schätzverfahren). Sofern die Perspektiven für die Anwendung von Kontrollgruppenanalysen jedoch günstig sind (zumeist nur bei Maßnahmen mit einer hohen Zahl an Förderfällen), sollten diese Verfahren in die Evaluationsplanung aber auch systematisch aufgenommen werden.

11.1 Zuverlässigkeit des Datensystems für Monitoring & Evaluation

Die Effektivität und Zuverlässigkeit des Datenmanagementsystems sind – angesichts der neuen Vorgaben für die Förderperiode 2014+ - für die Durchführung von Monitoring und Evaluationsaufgaben von essentieller Bedeutung.

Bislang wurde zur Sicherstellung der in der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, Artikel 40 ff. (geändert am 17. September 2010 - Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission) skizzierten Anforderungen an den elektronischen Datenaustausch zwischen der Kommission und den Verwaltungsbehörden das computergestützte Datenmanagementsystem SFC 2007 auch in Hessen angepasst und eingesetzt. Für den Förderzeitraum 2014-2020 sind diese Anforderungen im Artikel 112 der Allgemeinen Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 detailliert beschrieben worden.

Die Ex-ante Evaluation hat die gegenwärtigen Monitoring und Datensysteme bewertet und kam zum Ergebnis, dass diese – wie oben beschrieben – in den meisten Fällen auf die Überwachung des Finanzvollzugs ausgerichtet sind. Daten zu Förderoutputs werden durch die Monitoring-Stelle oder eine zwischengeschaltete Behörde (z. B. die Förderbank) jährlich erhoben und in der Regel manuell eingegeben. Die Ermittlung der tatsächlichen Ergebnisse hätte in der noch laufenden Förderperiode mittels aufwändiger ad-hoc-Erhebungen durch ein Evaluations-Team bewerkstelligt werden müssen. Das Monitoring-System kann in seiner jetzigen Struktur und Leistungsfähigkeit nicht die Ermittlung evidenzbasierter Programmergebnisse gewährleisten.

Demzufolge lässt sich feststellen, dass die gegenwärtigen Monitoring- und Datenerhebungssysteme einer systematischen Weiterentwicklung bedürfen. Dies steht im engen Zusammenhang mit der von

der Kommission angestrebten Digitalisierung des Informationsaustauschs zwischen Empfängern, Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen und Bescheinigungsbehörde. Diese Vorschläge hat die hessische Verwaltungsbehörde bereits befürwortet.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die aktuellen Monitoring- und Datenmanagementsysteme verbessert bzw. weiterentwickelt werden können und ob diese Systeme durch bewährte ähnliche Systeme (z. B. WebSta-System in EFRE-Niedersachsen) ergänzt werden können.

Zu diesem Zweck wurde die niedersächsische EFRE-Verwaltungsbehörde am 30. November 2012 auf der Basis eines Fragenkatalogs befragt. Die Beantwortung erfolgte durch den dortigen Dienstleister für das WebSta-System Steria-Mummert.

Das Ergebnis der Befragung ließ erkennen, dass das niedersächsische WebSta-System oder ein damit vergleichbares System (z. B. in Bremen) wesentliche Voraussetzungen für ein stärker mit Evaluation integriertes Monitoring-System ermöglichen.

Die hessische Verwaltungsbehörde sollte sich das in Niedersachsen und Bremen eingesetzte Systeme sowie ggf. von Wettbewerbern angebotene Systeme vom Aspekt eines mit e-Cohesion integrierten M+E-Systems detailliert präsentieren lassen und hierbei prüfen ob diese Systeme auf das IWB-EFRE-Programm übertragbar sind.

Technisch muss dieser Schritt von IT-Fachleuten beantwortet werden. Vor allem ist technisch abzuklären, inwieweit das bisherige Monitoring-System, v.a. das SAP-basierte System der WIBank weiterentwickelt und mit dem Online-System integriert werden kann. Bisher werden nur die Finanzdaten elektronisch durch das System bei der WIBank erfasst. Eine Verbindung zum physischen Monitoring besteht nicht, bzw. nur indirekt durch die Jahresberichterstattung. Hier gibt es einen Link im System (Bericht A01 Jahresbericht), der in einem Datenblatt die Output- und Ergebnisindikatoren der Prioritätsachsen quantifiziert. Diese Daten werden aber nicht elektronisch online erhoben, sondern abgefragt und per Hand eingetragen.

Da aber erst nach dem 31.12.2015 die elektronischen Systeme einsatzbereit sein müssen, wird die Förderverwaltung in 2014 weitgehend noch ohne elektronischen Datenaustausch arbeiten müssen. Aber auch der temporär noch nicht-elektronische Datenaustausch sollte natürlich die Daten- und Informationsbedarfe der festgelegten Evaluationsplanung berücksichtigen. Es wird über einen bestimmten Zeitraum zu Parallelstrukturen kommen. Später werden die in 2014 manuell erhobenen Daten nachträglich in das elektronische System zu überführen sein.

Das Datensystem sollte künftig sowohl der Programmsteuerung (v.a. Input, Finanz- und Outputindikatoren) als auch dem klar spezifizierten Evaluationsbedarf dienen. Dabei sollten alle wesentlichen Daten, die der jeweilige Antragsteller liefern kann auch online selbst eingegeben werden. Daten, die Fakten außerhalb des Programms beschreiben, aber für Evaluation ggf. zusätzlich vorzuhalten sind oder der Zugang zu Mikrodaten außerhalb des Programms, sollten getrennt bewirtschaftet werden. Welche Daten aus Aufwands- und Kostengründen besser seitens der Verwaltungsbehörde beschafft werden sollten und welche Daten sinnvollerweise durch die künftig beauftragten Evaluationsteams eigenständig erhoben werden sollen, ist im Evaluationsplan zu beschreiben. Dabei sollte es sich bei den Datensurveys der Evaluationsteams um *a priori* klar gesicherte Datenzugänge handeln. Sollten sich diese für das Evaluationsverfahren womöglich

entscheidenden Daten nicht ermitteln lassen, wäre die gesamte Evaluationsplanung für das betreffende Thema gefährdet.

Abschließend muss festgestellt werden, dass das Vorhandensein eines zuverlässigen Datensystems eine unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung einer zielführenden, aussagekräftigen Evaluation darstellt. Erst wenn klar und transparent erkennbar ist, welche elektronischen Systeme verfügbar sind und welche Leistungsfähigkeit sie jeweils haben, sollte mit der detaillierten Evaluationsplanung für die Förderperiode 2014+ begonnen werden. Die genaue Spezifikation des Systems kann dann festgelegt werden.

11.2 Fazit

Empfohlen wird, sich zeitnah mit den Anforderungen des Evaluationsplans auseinanderzusetzen und Informationen über bestehende IT-Systeme für Programm-Monitoring einzuholen, um zügig entscheiden zu können, was das jeweilige System kann bzw. können sollte, um den Anforderungen der Ex-ante-Konditionalität 7 auch in der Praxis gerecht zu werden.

12 Zusammenfassung der Strategischen Umweltprüfung⁵⁷

Auf Basis des ersten unvollständigen Entwurfs zum Operationellen Programm vom 27. Juli 2012, welcher mit den Sozial-, Wirtschafts- und Regionalpartnern abgestimmt wurde, wurde eine Scopingvorlage erstellt und mit Schreiben vom 26. November 2012 durch die Programmverwaltungsbehörde an die betroffenen Behörden versandt. Dies waren das hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie das hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit der Bitte um Einbeziehung relevanter nachgeordneter Behörden. Die Frist zur Stellungnahme war bis zum 20. Dezember 2012 festgelegt. Eine Stellungnahme des hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 19. Dezember 2012 ging am 28. Dezember 2012 bei der Verwaltungsbehörde ein. Darin wurden wichtige Hinweise auf die Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf Boden, Wasser und Ressourcenschutz gegeben. Obwohl genaue Auswirkungen und deren Verortung erst durch konkrete Förderanträge festgestellt werden können, wurden die Hinweise bei den folgenden Bewertungen berücksichtigt. Zudem fand ein weiterer Austausch mit dem HMUKLV im Zuge der Erstellung des Umweltberichts statt.

Im Rahmen der weiteren Bearbeitung des Operationellen Programms fand von Anfang an ein regelmäßiger Austausch mit der Verwaltungsbehörde statt. Hinweise auf Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte im Operationellen Programm wurden frühzeitig gegeben. Der

⁵⁷ bearbeitet von Gabriele Thielmann und Stefan Dräger

Umweltbericht beruht auf dem Entwurf des Operationellen Programms 2014-2020 EFRE Hessen vom 23. Dezember 2013.

Entsprechend § 14 (h) UVPG wurde vom 19. März bis 14. Mai 2014 die Konsultation von Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan oder das Programm berührt wird, sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 14 (i) UVPG durchgeführt.

12.1 Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen des Umweltberichts

Relevante Umweltschutzziele und Indikatoren

Anhand definierter Umweltschutzgüter, relevanter Umweltschutzziele und geeigneter Indikatoren wird der aktuelle Zustand der Umwelt in Hessen beschrieben. Der aktuelle Umweltzustand stellt in der Bewertung der Strategischen Umweltprüfung die Null-Variante dar, anhand derer die Auswirkungen des Programms bewertet werden sollen.

Die Umweltschutzgüter, die sich aus den Vorgaben der SUP-Richtlinie ableiten sind: die „biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren“ (SUP-Richtlinie Anhang 1). Zusätzlich wird das Umweltmedium „globales Klima“ mit einbezogen. Zudem werden zwei Querschnittsthemen („Interventionsbereiche“), die für mehrere Umweltgüter von Bedeutung sind und die einen Bezug zum Operationellen Programm haben, mitbetrachtet: Ressourceneffizienz und Verkehr.

Die Indikatoren stammen aus der „Länderinitiative Kernindikatoren“, den Umweltindikatoren Hessen des HLUG sowie der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen. Diese Indikatoren beziehen sich, wie das Operationelle Programm, auf ganz Hessen.

Umweltauswirkungen des Programms - positiv / negativ

Die SUP-Richtlinie schreibt vor, Alternativen zu den geplanten Maßnahmen zu prüfen, um die für die Umwelt verträglichste Alternative bestimmen zu können. Aufgrund der Allgemeinheit des Programms und der Unbestimmtheit konkreter Förderprojekte stellt nur die Null-Variante eine Alternative dar. Darüber hinaus gehende Alternativen ergeben sich bei der Auswahl der konkreten Förderprojekte.

Das Operationelle Programm für Hessen weist in seiner Ausrichtung ein Potential auf, positive Auswirkungen auf Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz zu generieren:

- Die Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (Prioritätsachse 1) wird durch Vergabekriterien mit ressourceneffizienter Produktion und Kreislaufwirtschaft, Verminderung von CO₂-Emissionen sowie Vermeidung von Flächenverbrauch verknüpft. Durch die geforderte Orientierung an den Schlüsselbereichen der Hessischen Innovationsstrategie können auch Umwelttechnologie, Energietechnologie, Ressourceneffizienz sowie innovative Mobilität gefördert werden.

- Auch für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (Prioritätsachse 2) wird die Berücksichtigung ressourceneffizienter Produktion und Kreislaufwirtschaft, Verminderung von CO₂-Emissionen sowie Vermeidung von Flächenverbrauch explicit eingefordert.
- Durch die Förderung der Verringerung von CO₂-Emissionen (Prioritätsachse 3) wird ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet und europäische, nationale und Landesziele zur Treibhausgasreduktion werden aktiv unterstützt.
- Durch Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung (Prioritätsachse 4) können positive Wirkungen auf das Wohnumfeld, das Stadtklima sowie die Stadtökologie gefördert werden.

Auf der Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen hängen die Umweltauswirkungen des Operationellen Programms stark von den konkreten Ausgestaltungen der geförderten Maßnahmen ab. Diese ergeben sich wiederum aus einer effektiven Anwendung der Auswahl- und Vergabekriterien mit Blick auf Umwelt-, Natur-, Klima- und Ressourcenschutz.

Es besteht aber auch das Risiko, dass durch geförderte Projekte negative Auswirkungen eintreten. Unmittelbar gilt dies vor allem für Projekte, die Flächen- oder Energieverbrauch sowie zusätzliches Verkehrsaufkommen hervorrufen können. Es gilt aber auch für Maßnahmen, die Anlagen zur Erzeugung, Verteilung oder Speicherung Regenerativer Energien fördern; negative Wirkungen auf Ökosysteme sind möglich.

Mittelbar können auch Maßnahmen im Rahmen von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation sowie Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen negative Wirkungen generieren, wenn die Ergebnisse umwelt- und ressourcenbelastend sind.

Im Operationellen Programm werden nur allgemeine Förderbereiche benannt. Somit sind die tatsächlichen Umweltauswirkungen in Abhängigkeit der konkreten Umsetzung zu sehen. Die Bewertung und Auswahl von Anträgen und die Vergabe von Fördermitteln ist der entscheidende Hebel zur Steuerung der Umweltauswirkungen.

Aufgrund der Ausrichtung, des Förderumfangs und des räumlichen Rahmens von ganz Hessen sind vom Operationellen Programm für sich genommen kaum gravierende Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten. Allerdings ergänzen die möglichen Wirkungen des Operationellen Programms Umweltwirkungen, die von Maßnahmen außerhalb der Programmverantwortlichkeit erzeugt werden. Insofern sind sie in ihrem Beitrag zu der Gesamtbelastung der einzelnen Schutzgüter in Hessen zu sehen.

Empfehlungen

- Einige Indikatoren der Prioritätsachse 1 (Forschung und Entwicklung) könnten deutlicher an den Erfordernissen von Eco-Innovationen, Kreislaufwirtschaft oder Ressourceneffizienz ausgerichtet sein.
- Viele mögliche Wirkungen förderfähiger Maßnahmen treten erst in einer späteren Phase der Anwendung auf. Dies gilt vor allem für die Erforschung und Entwicklung sowie Verbreitung innovativer Produkte und Technologien unter der Prioritätsachsen 1 und 2. Hier können Analysen über die gesamten Lebenszyklen hilfreich sein.
- Im Rahmen der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, insbesondere bei Maßnahmen zu Betriebsberatung, sollte die weitere Verbreitung des „Eco-

Management and Auditing Scheme (EMAS)⁵⁸ gefördert werden. Damit kann die Sensibilisierung und Befähigung kleiner und mittlerer Unternehmen für Ressourceneffizienz in Produktion und Vertrieb gestärkt werden.

- Um negative Effekte auf die Umwelt zu vermeiden, sollte die Förderung von Bau- und Ausbaumaßnahmen unter Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte geprüft und realisiert werden:
- Investitionen in die touristische Infrastruktur sollen sich vornehmlich auf qualitätsverbessernde Maßnahmen für den Gesundheitstourismus und die Anpassung von Einrichtungen an den demographischen Wandel erstrecken. Dennoch sind auch andere Investitionen möglich. Hierbei sollten Flächenversiegelung und weitere Zerschneidungen der Landschaft vermieden werden. Es empfiehlt sich schon im Vorfeld eine Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden.
- Bei der Förderung von Anlagen oder Technologien zur Erzeugung, Speicherung, Verteilung und Verwendung Erneuerbarer Energien (v.a. unter Spezifisches Ziel 6, aber auch unter den Spezifischen Zielen 5, 7 und 10) müssen negative ökologische Auswirkungen vermieden werden. Eine Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden sollte gegebenenfalls stattfinden. Umsetzungshilfen und Leitfäden sollten zur Anwendung kommen.
- Die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes zu Natura 2000-Gebieten, besonderem Artenschutz, Schutzgebieten und nach § 30 geschützten Biotopen sowie gesetzliche Eingriffsregelungen und Kompensationsbestimmungen sind bei Projekten mit bautechnischen Komponenten strikt zu berücksichtigen.
- In Ergänzung zu diesen formalen Vorgaben zur Berücksichtigung von Umweltschutzziele ist es unerlässlich, das Bewertungsmanagement zu optimieren. Förderanträge, deren Ausrichtung Auswirkungen auf Umwelt-, Natur-, Klima- und Ressourcenschutz erwarten lassen, sollten zusätzlich von Umwelt- und Naturschutzexperten geprüft werden. Dafür sollte ein geeignetes administratives Verfahren entwickelt und von der EFRE-Verwaltungsbehörde, der Prüfbehörde und der zwischengeschalteten Stelle (Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank)) angewandt werden.

Geplante Überwachungsmaßnahmen

Entsprechend Artikel 10 der SUP-Richtlinie sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Auswirkungen von Programmen zu überwachen, um frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu erfassen und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Durch die Allgemeine Verordnung zu den Strukturfonds (VO 1303/2013) wird eine laufende Überprüfung der Durchführung des Operationellen Programms gefordert.

Die Umweltauswirkungen der einzelnen Projekte und somit der Maßnahmen insgesamt sind Gegenstand der Leistungsüberprüfung und regelmäßiger Berichterstattung. Im Operationellen Programm ist die „Aufnahme geeigneter Indikatoren in das Programm begleitende Monitoring-System, mit denen der Beitrag des Programms zur Nachhaltigkeit überprüft werden kann“, vorgesehen.

Neben den Daten, die über bestehende Umweltüberwachungssysteme erhoben werden, müssen vorhabenbezogene Daten einbezogen werden. Die Datenerfassung kann mittels Befragungen der Mittelempfänger in vereinbarten Zeitabständen erfolgen.

⁵⁸ siehe auch: EMAS-Verordnung (EG) Nr. 1221/2009

Zusätzlich werden durch die Halbzeit- und die Ex-post-Evaluationen die Leistungen des Programms dargestellt und bewertet. Dies umfasst auch die Umweltauswirkungen, die umweltrelevanten Prioritäten der Gemeinschaft sowie die Ausrichtung der Programmumsetzung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Diese Bewertungen haben sich als geeignete Instrumente bewährt.

Eine laufende Beobachtung der Entwicklung der einzelnen Schutzgüter findet im Rahmen der Umweltüberwachung in Hessen statt, für die das Landesamt für Umwelt und Geologie sowie das hessische Statistische Landesamt zuständig sind.

Maßgebende europäische Richtlinien (Wasserrahmen-RL, Flora-Fauna-Habitat-RL, Vogelschutz-RL, Luftqualitäts-RL, Umgebungslärm-RL) sehen ebenfalls Überwachungsmaßnahmen vor, die von den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden müssen.

Über die bestehenden bzw. im Programm vorgesehenen Überwachungsmechanismen und deren Anwendung hinaus werden keine zusätzlichen Maßnahmen als notwendig erachtet.

Eine besondere Bedeutung kommt der Prüfung von Förderanträgen zu, um bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase Umweltauswirkungen berücksichtigen zu können. Die potenziellen Umweltwirkungen und die Orientierung an nachhaltiger Entwicklung der zu fördernden Projekte müssen bereits bei der Antragsstellung präsentiert werden. Die Fortschritts- und Schlussberichte zu den Projekten sollten ebenfalls Angaben zu den Umweltwirkungen enthalten. Die Auswertung dieser Angaben trägt zur Gesamtbewertung der Umweltwirkungen des Operationellen Programms bei.

12.2 Ergebnisse der Behördenbeteiligung

Bis zum Ablauf der Behördenbeteiligung am 14. Mai 2014 wurden keine (0) Stellungnahmen zum Umweltbericht und zu Umweltaspekten des Operationellen Programms seitens der Behörden abgegeben.

12.3 Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bis zum Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung am 14. Mai 2014 wurden keine (0) Stellungnahmen zum Umweltbericht und zu Umweltaspekten des Operationellen Programms seitens der Öffentlichkeit abgegeben.

13. Zusammenfassung/Summary

Zusammenfassung in Deutsch: Die Arbeitsschritte der Bewertung umfassten die Begleitung der sozioökonomische Analyse, die Bewertung der Strategie und der Interventionslogik, der inhaltlichen Konsistenz, der Politikkohärenz, der Ziel-Mittel-Relation, der Gewichtung der Finanzierung, der Indikatorik samt Quantifizierung, der Verwaltungs- und Monitoring-Strukturen sowie der Wirkungen auf die Umwelt im Rahmen einer Strategische Umweltprüfung.

Die Bewertung der sozioökonomischen Analyse umfasste die Lektüre der Entwürfe, die Überprüfung der Abdeckung des Fördergebietes, die Überprüfung der Aktualität der Daten und Analysen, der thematischen Vollständigkeit, Klarheit und Verständlichkeit der Analyse und der SWOT-Synopse. Mit der Verwaltungsbehörde und den Autoren der sozioökonomischen Analyse (Hessen-Agentur) wurden mehrere Gespräche geführt, um bestimmte Empfehlungen zu erörtern. Seitens der Ex-ante-Bewerter wurden überdies Datenergänzungen geliefert und Vorschläge für eine übersichtliche SWOT-Synopse unterbreitet. Was die EFRE-relevanten Inhalte betrifft, war bereits der erste Entwurf der sozioökonomischen Analyse vollständig und analytisch vorbildlich aufbereitet. Die Lektüre des Endberichts der sozioökonomischen Analyse führt zum Schluss, dass die Analyse und Darstellung den Zweck, d.h. die Begründung künftiger EFRE-Förderung in Hessen, adäquat erfüllt. Herauszustellen ist bei Betrachtung des Dokuments zunächst generell die vorzügliche Systematik der Tabellen und Graphiken, die Hessen und seine Teilräume in der Ranganalyse systematisch in den übergeordneten räumlichen Bezügen verorten. Prinzipiell erfüllt die sozioökonomische Analyse damit sehr gut den Zweck der Begründung für spezifische Politikinterventionen des EFRE in Hessen.

Die darauf aufbauende Programmstrategie erscheint in ihrer Interventionslogik hinsichtlich der SWOT-Analyse und der übergeordneten Politikstrategien (Nationales Reformprogramm, Stabilitätsprogramm etc.) konsistent.

Die Darstellung des intendierten Zusammenwirkens von Maßnahmen einer Investitionspriorität ist im hessischen IWB-EFRE-Programm systematisch und explizit. Die vorgesehenen Programminterventionen erscheinen durchgehend konsistent und bei der überwiegenden Zahl der Maßnahmen auch synergetisch, zum Teil sogar hochsynergetisch. Widersprüche und mögliche Neutralisierungseffekte sind nicht erkennbar. Es gibt allerdings Bereiche, wo das Zusammenspiel der Maßnahmen bei erster Inaugenscheinnahme weniger deutlich wird. Hier wird es darauf ankommen, innerhalb der Maßnahmen thematische Schwerpunkte zu setzen und Kriterien anzuwenden, die eine stärkere Integration mit den anderen Interventionen ermöglichen (beispielsweise Klimaschutz in touristisch relevanten öffentlichen Gebäuden oder Ausstattung, die die rasche Vermittlung von FuE-Erkenntnissen in der beruflichen Bildung fördert). Die Mittelverteilung auf die einzelnen Maßnahmen erscheint ebenfalls weitgehend konsistent. Einschränkungen ergeben sich hier nur dann, wenn in der Umsetzung bei den Förderkriterien potenzielle Synergien einzelner Maßnahmen vernachlässigt werden, wenn es z.B. bei der Förderung der Berufsbildungsinfrastruktur nur um die Erneuerung abgenutzter Einrichtungsinfrastruktur gehen würde. In Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern wird empfohlen, diese bei den Förderkriterien in den Förderrichtlinien noch differenzierter zu berücksichtigen.

Die vorgesehenen Förderinstrumente sind über weite Strecken in den Vorgängerperioden erprobt worden; allerdings stellt sich v.a. bei Zuschüssen vs. revolvingierenden Fonds die Frage von Kosten-Nutzen-Aspekten, die im Verlauf der Umsetzung des Operationellen Programms bei Veränderungen von makroökonomischen oder regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer wieder Berücksichtigung finden sollte. Fragen des ausgleichenden Marktversagens bzw. des durch Förderung erzeugten Marktversagens sollten v.a. in der Umsetzung des Programms genauer bedacht werden.

Die Analyse der finanziellen Gewichtung der Ausgabencodes basiert nicht auf einem vollständig konsistenten System von Definitionen. Auch der Vergleich der Systematiken 2007-2013 und 2014+ ist nur unzureichend aussagekräftig. Daher sind die Ergebnisse auch nicht vollständig belastbar.

Dennoch zeigen sie Bereiche auf, bei denen die Abweichungen im späteren Verlauf der Umsetzung potenziell zu Problemen der Mittelabsorption bzw. der Politikkontinuität führen können. Darauf soll hingewiesen werden.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Politikkohärenz erscheint der Programmentwurf im Wesentlichen angemessen. Obwohl für Hessen kein Multifonds-Ansatz geplant ist, ist eine hohe Komplementarität zwischen den ESI-Fonds gegeben. Die geplanten Maßnahmen ergänzen sich in hohem Umfang. Die Fondsverwaltungen haben darüber hinaus Sorge getragen, Doppelförderungen zwischen den ESI-Fonds auszuschließen. Negativ- bzw. Neutralisierungseffekte sind auch zwischen dem EFRE-Fonds und den übrigen europäischen und nationalen / regionalen Politiken nicht erkennbar. Lediglich in den Auswahlkriterien der Maßnahmen könnten die Querbezüge zum ELER- und ESF-Fonds sowie auch zu den übrigen Politiken stärker hergestellt werden (vgl. Kapitel 5.3 – 5.5; Beispiel: Bevorzugung zur Förderung, wenn in Infrastrukturen des EFRE auch ESF-Maßnahmen durchgeführt werden können).

Die im Programmentwurf dargestellte Indikatorik (Output- und Ergebnisindikatoren) erscheint im Wesentlichen angemessen. Sowohl Output- als auch Ergebnisindikatoren entsprechen der neuen Konzeption zur stärkeren Leistungs- und Ergebnisorientierung in der europäischen Kohäsionspolitik; Die Ergebnisindikatoren entsprechen den Vorstellungen der KOM hinsichtlich einer Fokussierung der Programmwirkung durch die Veränderung des Wertes einer Ergebnisvariablen. Die Outputindikatoren werden über weite Strecken durch die gemeinsamen Indikatoren des Anhangs der VO 1303/2013 abgedeckt. Bei den Outputindikatoren finden sich einige Kennzahlen, die nur bedingt spezifisch sind. Die Ergebnisindikatoren sind im Wesentlichen relevant, logisch mit den Outputs verknüpft und klar definiert. Sie haben in der Regel einen erkennbaren Politikbezug, sind mit zuverlässigen Daten unterlegt und sie sind auf der Programmebene evaluierbar.

Was die Verwaltung und Begleitung betrifft kann aus Sicht der Ex-ante-Bewertung festgestellt werden, dass die Arbeitsweise des hessischen Durchführungssystems hinreichend transparent ist und die EU-Normen und Vorgaben erfüllt. Allerdings muss konstatiert werden, dass angesichts der bevorstehenden komplexen Aufgaben zur Abwicklung des IWB-EFRE-Programms im Zeitraum bis 2020 eine Personalaufstockung erforderlich ist. Dadurch kann die festgestellte hohe Leistungsfähigkeit und Qualität des Managementsystems erhalten bleiben um den wachsenden Anforderungen in der kommenden Förderphase gerecht zu werden.

Die Prüfung möglicher potenzieller Auswirkungen auf die Umwelt durch das Programm zeigte, dass das IWB-EFRE-Programm für Hessen in seiner strategischen Ausrichtung ein Potential aufweist, positive Auswirkungen auf Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz zu generieren. Auf der Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen hängen die Umweltauswirkungen des Operationellen Programms stark von den konkreten Ausgestaltungen der geförderten Maßnahmen ab. Diese ergeben sich wiederum aus einer effektiven Anwendung der Auswahl- und Vergabekriterien mit Blick auf Umwelt-, Natur-, Klima- und Ressourcenschutz. Es besteht aber auch das Risiko, dass durch geförderte Projekte negative Auswirkungen eintreten. Unmittelbar gilt dies vor allem für Projekte, die Flächen- oder Energieverbrauch sowie zusätzliches Verkehrsaufkommen hervorrufen können. Es gilt aber auch für Maßnahmen, die Anlagen zur Erzeugung, Verteilung oder Speicherung Regenerativer Energien fördern; negative Wirkungen auf Ökosysteme sind möglich. Im Umweltbericht wurden Empfehlungen zur Minderung möglicher negativer sowie zu Nutzung des Potentials zur Erzeugung positiver

Umweltauswirkungen genannt. Zudem wurden Hinweise auf die Überwachung bzw. Bewertung möglicher Umweltauswirkungen durch einzelne Maßnahme als auch das Gesamtprogramm gegeben.

Empfohlen wird hinsichtlich des Monitorings und des Datenmanagements, sich zeitnah mit den Anforderungen des Evaluationsplans auseinanderzusetzen und Informationen über bestehende IT-Systeme für Programm-Monitoring einzuholen, um zügig entscheiden zu können, was das jeweilige System kann bzw. können sollte, um den Anforderungen der Ex-ante-Konditionalität 7 auch in der Praxis gerecht zu werden.

English summary: The different steps of the ex-ante evaluation comprised (i) reading and ongoing support to the socio-economic analysis including the SWOT, (ii) the assessment of the programme strategy and the intervention logic, (iii) the assessment of the programme consistency, (iv) the assessment of the policy coherence, (v) the assessment of the “means and ends” relationships, (vi) the assessment of the repartition of budgets, (vii) the assessment of the indicator system including quantification and milestones and (viii) the assessment of the management and monitoring arrangements. Further to that, a Strategic Environmental Assessment (SEA) was carried out.

The evaluation of the socio-economic analysis consisted of reading the draft texts, the assessment of the geographical scope of the analysis, an assessment of the adequacy of the data used, the thematic sufficiency, clarity and comprehensiveness and the stringency of the SWOT synopsis.

There were several meetings with the Managing Authority and the the authors of the socio-economic analysis (Hessen-Agentur) to discuss particular issues and recommendations. From the part of the ex-ante evaluation some few data were submitted to complement the analysis; further to that a number of ideas to structure the SWOT synopsis more comprehensively were discussed. As regards the ERDF-relevant contents, already the first draft had been complete and analytically excellent. The findings of the final socio-economic report fully justify the eventual strategy for the new ERDF programme Hessen. We like to highlight that the final socio-economic analysis makes use of a first-rate systematic of tables and figures, which places Hessen and its sub-regions systematically in its superior spatial reference framework.

The subsequent programme strategy analysis appears consistent with respect to the SWOT and the superior policy strategies (NRP, Stability Programme etc.).

The presentation of the intended interaction among measures of the different Investment Priorities appears systematic and explicit. The planned programme interventions appear fully consistent and – for the majority of of relationships – highly synergetic. Inconsistencies or apparent neutralisation effects could not be identified. However, there are some few areas where the synergetic interaction of interventions does not appear strong, at least at a first glimpse. It will depend on whether the programme stakeholders succeed in defining thematic foci and criteria for the measures to foster integration and synergies with other interventions (e.g. climate protection investment in public touristic infrastructure, more effectively imparting R&D knowledge at the level of vocational training etc.). The repartition of the financial allocation among the measures also appears consistent. Cutbacks might only arise once the implementation of the programme does not any more sufficiently respect the selection criteria defined beforehand. This is not expected. As regards equal opportunity it is recommended to consider systematic selection criteria even more.

The support instruments to be applied have been largely proved to be feasible already in the earlier programming periods. As regards the choice between grants and revolving loans, cost-benefit considerations should be taken serious since during the long-rung implementation of the programme changes on the macro- or regional economic frame conditions can never be ruled out. The choice of the alternative instruments depends sensitively on the respective economic trends. Needs to balance evolving market failures or market failures triggered directly by inadequate funding instruments should be closely monitored.

The analysis of the financial weighting of the expenditure codes does not base on a fully consistent system of definitions. Even the comparison between the systems 2007-2013 and 2014+ is not sufficiently meaningful. The results of our analysis are thus not fully reliable. However they point out areas where issues of absorption bottlenecks or policy continuity may arise during implementation of the programme.

As regards the consideration of the policy coherence, the ERDF programme Hessen appears to be adequate. Even though decision bearers abandoned the idea to pursue a fully integrated multi-fund approach for Hessen, the evaluators could identify major complementarities among the CSF funds. To a large extent the measures planned are complementary to each other. The different Managing Authorities (ERDF, ESF, EAFRD) are required to prevent issues of multiple funding. Also regarding policy interventions other other than CSF funds there is no indication of potential deadweight or neutralisation effects. It is recommended to more emphasise cross-references in the funding directives (e.g. prioritisation of ERDF funded infrastructures that can be also used for ESF supported interventions).

The indicator system suggested in the Operational Programme appears adequate to a large extent. Both, output as well as result indicators correspond to the new COM approach of performance and target orientation of European cohesion policy. The selected result indicators correspond to the philosophy of the intended change through policy intervention. Output indicators are largely covered by the common indicators specified in the annex of the regulation 1303/2013. Some few output variables are only conditionally specific. For the later regular programme monitoring these should be further differentiated. The result indicators are relevant, logically related to the output indicators and clearly defined. In general they are characterised by a visible policy relationship; they are quantified with reliable data and are adequate and useful for later evaluation activities in the course of the programming cycle.

The functioning of the programme implementation system is sufficiently transparent and seems to comply with all relevant EU norms and provisions. However it has to be noted that major challenges, due to increased complexity in the implementation of the programme, will make it necessary to increase the number of staff.

Further to that it is recommended to deal with the requirements of data management and the evaluation plan and to decide on the respective data management system in order to fulfil the requirements of the ex-ante conditionality 7 also in practice.

The assessment of potential programme-induced impacts on the environment suggests that the Operational Programme and its strategic thrust bear the potential of generating major positive impacts on the environment, climate and the natural resources. At the level of the single interventions the mix of impacts will depend on the concrete shape of the measures. These ensue

from an effective application of the selection criteria regarding environmental, nature, climate and resource protection. There is, however, still the risk that supported projects may also harm the environment. This risk may particularly apply in projects that cause additional consumption of land and energy and more traffic volume. It may also have a relevance for measures that support generation, distribution and storage of regenerative energies. Negative impacts on the ecosystems are possible. In the SEA report a number of recommendations to reduce negative impacts and to foster positive ones have been spelled out. Apart from that some advice how to monitor and to assess potential environmental impacts by the single measures, or the Operational Programme as such, was formulated.

Literatur⁵⁹

Applica et al. 2010, *EEN Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013: Country Report on Achievements of Cohesion Policy - Germany*, Brüssel: DG Regional Policy

Bercker, Christian und Julian Fiemel 2012, *e-Cohesion: Analyse der Vorgaben und Skizzierung möglicher Lösungsideen*, Rechenwerk GmbH, Essen

Bergs, Rolf 2006, *R&D Clusters and Policy*, PRAC Discussion Paper, Bad Soden

Blomeyer & Sanz 2011, *What evolution can be identified in the organisations managing EU funding , particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?*, European Parliament Study, Luxembourg

Brakman, Steven et al. 2008, *The New Introduction to Geographical Economics*, Cambridge: CUP

Bubbico, R. und N. de Michelis 2011, "The Financial Execution of Structural Funds", *Regional Focus* 3/2011

Budde Rüdiger und Uwe Neumann 2003, *Multiplikatorwirkungen touristischer Infrastruktureinrichtungen in den hessischen Ziel-2-Regionen*; PRAC/RWI, Essen

Harsche, J, et al. 2013, *Sozioökonomische Analyse im Hinblick auf EFRE, ESF und ELER in Hessen für die Förderperiode 2014 bis 2020 einschließlich Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Risikenanalyse*, Hessen-Agentur, Wiesbaden

Kronberger, Angelika, Isabel Naylor und Rolf Bergs 2012, *Simplification and proportionality in management and control systems of cohesion policy*, European Parliament Study, Luxembourg

ÖIR et al. 2011, *Regional challenges in the perspective of 2020 – Phase II: Broadening and deepening the analysis*, Vienna, Heisdorf and Bonn

Oulès, Firmin 1966, *Economic Planning and Democracy*, Harmondsworth: Penguin

Schwartz, Michael 2007, „Technologie- und Gründerzentren im Osten Deutschlands: Eine positive Zwischenbilanz“, *Wirtschaft im Wandel* 12/2007

Schwartz, Michael 2010, *A Control Group Study of Incubators' Impact to Promote Firm Survival*, IWH Halle

Snaith, Bill 2000, "Medium Enterprise Development", in *Forum*, December 2000, EFMD, University of Durham

van Run, Pieter und Rolf Bergs 2003, *Sonderstudie Relevanz und Wirkungen der Innovationsförderung in den hessischen Ziel-2-Regionen*, PRAC, Bad Soden

⁵⁹ Planungs-, Rechts- und Konzeptsdokumente der Bundes- und Landesministerien sowie der Europäischen Kommission, Datenbanken sowie reguläre Evaluationsberichte zur EFRE-Förderung in Hessen werden nicht aufgeführt.

Planung & Forschung (PRAC) - Bergs u. Issa Partnerschaftsgesellschaft
Im Hopfengarten 19b
65812 Bad Soden
Telefon: (06196) 654168
Telefax: (06196) 654178
Internet: www.prac.de