



**Ex-ante-Evaluierung des Operationellen
Programms für den Europäischen Fonds
für Regionale Entwicklung des Landes
Sachsen-Anhalt 2014-2020**

im Rahmen der

**Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP,
das ESF-OP und das EPLR in
Sachsen-Anhalt 2014-2020**

**von
Helmut Karl und Steffen Noleppa**

**Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms
für den Europäischen Fonds für Regionale
Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020**

im Rahmen der

**Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP
und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020**

von

Helmut Karl
Ruhr-Universität Bochum

Steffen Noleppa
agripol – network for policy advice GbR, Berlin

Berlin, im November 2014



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vi
1 Einleitung	1
1.1 Einordnung und Zielsetzung	1
1.2 Konzeption der Ex-ante-Evaluierung des Programms	2
2 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse	5
2.1 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse im Hinblick auf die strategische Orientierung	5
2.2 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse im Hinblick auf die thematischen Ziele	8
2.3 Empfehlungen zur Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse	11
3 Investitionsprioritäten, thematische und spezifische Ziele des Programms	12
4 Bewertung der Zielsetzungen anhand der Herausforderungen und des Bedarfs	16
4.1 Bewertung für einzelne Prioritätsachsen	16
4.2 Bewertung für konkrete thematische Ziele	18
4.3 Zusammenfassende Bewertung der Zielsetzungen und Bedarfe	21
5 Bewertung der externen Kohärenz des Programms	23
5.1 Bewertung der fondsübergreifenden Koordination	24
5.2 Bewertung der Kohärenz zur Strategie Europa 2020	25
5.3 Bewertung der Kohärenz des koordinierten Fondseinsatzes	31
5.4 Bewertung der nationalen Kohärenz	31
5.5 Zusammenfassende Bewertung zur externen Kohärenz	33
6 Bewertung der internen Kohärenz des Programms	37
7 Bewertung der Interventionslogik bzw. der Verbindung zwischen Maßnahmen, erwartetem Output und erwarteten Ergebnissen	41
8 Bewertung der Querschnittsziele	45
9 Bewertung der Budgetallokation	46



10	Bewertung der Messung des Programmfortschritts und der Resultate	48
10.1	Bewertung des Leistungsrahmens und der Etappenziele	48
10.2	Bewertung des Indikatorensystems	49
10.3	Bewertung der Basis- und Zielwerte	57
10.4	Bewertung der administrativen Leistungsfähigkeit, Datenerhebung und des Evaluierungsplans	60
11	Bewertung der Durchführungs- und Verwaltungs- systeme	62
	Literatur	64



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielstruktur des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020	13
Abbildung 2: Ziele und Bedarfsentsprechung des EFRE-OP des Bundeslands ISachsen-Anhalt 2014-2020	22
Abbildung 3: Europäische und nationale Kohärenz von Zielbeiträgen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020	35
Abbildung 4: Interne Kohärenz und Zielbeziehungen zwischen den spezifischen Zielen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020	39
Abbildung 5: Programmspezifische Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020.....	52
Abbildung 6: Zusammenfassende Bewertung des Indikatorensystems des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020	54



Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CLLD	Community Led Local Development
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FuE	Forschung und Entwicklung
FuI	Forschung und Innovation
GD Regio	Generaldirektion Regionalpolitik bei der Europäischen Kommission
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
NRP	Nationales Reformprogramm
OP	Operationelles Programm
PA	Prioritätsachse(n)
RIS	Regionale Innovationsstrategie
SÖA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats)
SZ	Spezifische Ziele
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
TZ	Thematisches Ziel



1 Einleitung

1.1 Einordnung und Zielsetzung

Die Strukturfonds in der Europäischen Union (EU), zu denen der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gehören, stellen die zentralen finanzpolitischen Instrumente der Gemeinschaftspolitik der EU dar. Für den Zeitraum 2014-2020 soll nach Vorgabe der Europäischen Kommission der Einsatz dieser Strukturfonds stark ergebnisorientiert sein (GD Regio, 2012). Auf diese Weise soll ein Beitrag zur EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, die Strategie Europa 2020, geleistet werden (Europäische Kommission, 2010). Das setzt für die drei Fonds in den einzelnen Regionen der EU, so auch im Bundesland Sachsen-Anhalt, zweckmäßig konzipierte Programme voraus, die sowohl den EU- als auch den regionalen Anforderungen Rechnung tragen und auf die gewünschten Resultate der Strategie Europa 2020 abzielen.

In diesem Kontext ist eine Ex-ante-Evaluierung durchzuführen. Die Ex-ante-Evaluierung soll vor allem gewährleisten, dass in den Operationellen Programmen (OP) für den EFRE und den ESF sowie im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) die Interventionslogik klar formuliert und aufgezeigt wird, welche konkreten Beiträge zur Strategie Europa 2020 und zur regionalen Entwicklung geleistet werden. Die Ex-ante-Evaluierung soll insbesondere auf die externe und interne Kohärenz der Programme achten und zudem die Etablierung eines sinnvollen Monitoringsystems unterstützen. Parallel zur Ex-ante-Evaluierung ist eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorzunehmen.

Grundsätzlich ist die Ex-ante-Evaluierung als Unterstützungsprozess anzulegen, d.h. klar zu formulierende und an den Zielen einzelner Programme ausgerichtete Empfehlungen aus der Ex-ante-Evaluierung fließen in den Gestaltungsprozess der Programmplanung ein (GD Regio, 2012). Das Bundesland Sachsen-Anhalt ist sich dieser komplexen Gestaltungsaufgabe und der besonderen Stellung der Ex-ante-Evaluierung im Programmplanungsprozess bewusst und legt Wert auf eine umfassende und konsistente Bewertung. Die Ex-ante-Evaluierung wird dabei fondsübergreifend durchgeführt und erfolgt formal entsprechend des von der Europäischen Kommission konzipierten und formulierten Leitfadens für die Ex-ante-Evaluierung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 (GD Regio, 2012). So soll durch die Gutachter im Rahmen eines interaktiven und iterativen Prozesses eine partnerschaftliche und dennoch unabhängige sowie methodenbasierte und nachvollziehbare Bewertung von formulierter Programmstrategie, definierten Indikatoren für die Zielerreichung, vorgesehenen Maßnahmen und entsprechenden finanziellen Zuwendungen sowie beabsichtigten Beiträgen zur Strategie Europa 2020 erfolgen.

Im Bundesland Sachsen-Anhalt begann die fondsübergreifende Ex-ante-Evaluierung bereits vor der eigentlichen Programmplanung mit der Bewertung der im Jahr 2012 den Gutachtern



vorgelegten Sozioökonomischen Analyse (SÖA) inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) des Bundeslandes für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 (ISW und Prognos AG, 2012). Diese Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt wurde im September 2012 erbracht (vgl. Kirschke et al., 2012) und ist seitdem zum Bestandteil der weiteren Programmplanung des Landes geworden. Im Rahmen dieser weiteren Programmplanung hat die Landesregierung Sachsen-Anhalt dann im Februar 2013 strategische Eckpunkte für den Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Zeitraum 2014-2020 beschlossen (Landesregierung Sachsen-Anhalt, 2013). Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung wurde zu diesem Beschluss eine weitere Stellungnahme der Gutachter im Februar 2013 vorgelegt (vgl. Kirschke et al., 2013). Im weiteren Verlauf des Jahres 2013 sind die Gutachter zudem um mündliche Stellungnahmen und Anregungen für die weitere Programmplanung gebeten worden, u.a. anlässlich von Dialogveranstaltungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern bzw. während landesregierungsinterner Programmplanungsveranstaltungen und Steuerungsgruppensitzungen.

Nun soll der iterative Prozess der Bewertung zum Abschluss kommen. Der konkrete Auftrag der Landesregierung Sachsen-Anhalt an die Gutachter und demzufolge Ziel der anstehenden Bewertung ist es, Stellung zu beziehen zum formulierten EFRE-OP in all seinen notwendigen Bestandteilen. Dazu hat das Bundesland Sachsen-Anhalt die Gutachter aufgefordert, die Fassung des EFRE-OP vom 20. Mai 2014 einer finalen Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen (ISW und Prognos AG, 2014). Die Stellungnahme der Gutachter soll helfen, das EFRE-OP noch einmal auf Konsistenz zu prüfen und die Berücksichtigung früherer Empfehlungen aus der mehrstufigen Ex-ante-Evaluierung zu untersuchen; ggf. noch bestehende Lücken sollen zudem benannt werden. Das soll helfen, den Planungsprozess zielgerichtet und zügig abzuschließen. Entsprechend sind Empfehlungen für die noch verbleibenden Planungsschritte zu formulieren.

In einem letzten Schritt wurde die Ex-ante Bewertung auf Basis einer überarbeiteten OP-Version im Oktober 2014 aktualisiert.

1.2 Konzeption der Ex-ante-Evaluierung des Programms

Die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt für den Einsatz des EFRE in der Förderperiode 2014-2020 soll mit Blick auf verschiedene Zielvorgaben und Herausforderungen beurteilt werden. Zu den Vorgaben zählen u.a. die ausgewählten thematischen Ziele (TZ), die Prioritäten und die Programmziele des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) sowie die Ziele der Partnerschaftsvereinbarung. Die Programmspezifika müssen zudem den ermittelten Herausforderungen und Bedarfen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und in Bezug auf die Strategie Europa 2020 entsprechen (vgl. GD Regio, 2012). Im Einzelnen beurteilt die Ex-ante-Evaluierung gemäß Artikel 55 der EU-Verordnung (VO) Nr. 1303/2013 die folgenden Aspekte:



- den Beitrag zur EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum auf Grundlage der ausgewählten TZ und Prioritäten unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Bedarfe und des Entwicklungspotenzials sowie der Erfahrungen aus vorangegangenen Programmzeiträumen;
- die Interventionslogik und die Kohärenz des vorgeschlagenen Programms bzw. der mit dem Programm vorgeschlagenen Maßnahmen und den Bezug zu anderen relevanten Instrumenten;
- die Übereinstimmung der Zuweisung der Haushaltsmittel mit den spezifischen Programmzielen;
- die Übereinstimmung der ausgewählten TZ, der Prioritäten und der entsprechenden Ziele des Programms mit dem GSR, der Partnerschaftsvereinbarung und den entsprechenden gemäß Artikel 121 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angenommenen länderspezifischen Empfehlungen sowie ggf. den nationalen Reformprogrammen;
- die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren;
- wie der erwartete programmspezifische Output zu den beabsichtigten Ergebnissen beiträgt;
- ob die quantifizierten Zielwerte für Indikatoren des Programms realistisch sind;
- die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung des Programms;
- die Eignung der Verfahren für die Begleitung des Programms und für die Erhebung der für die entsprechenden Bewertungen notwendigen Daten;
- die Eignung der für den Leistungsrahmen des Programms ausgewählten Etappenziele;
- die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen des Programms zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und zur Verhinderung jeder Form von Diskriminierung, insbesondere in Bezug auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen;
- die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen des Programms zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung; und
- die geplanten Maßnahmen des Programms zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten.

Vor diesem Hintergrund geht es also um eine Programmbewertung, die prüft, inwiefern den Europäischen, nationalen und regionalen Bedarfen Rechnung getragen wird und die Weichen für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum gestellt werden (vgl. wieder GD Regio, 2012). Die eigene Evaluierungslogik rückt dabei die wirtschafts- und gesellschafts-



politischen Ziel-Mittel-Beziehungen in das Zentrum und basiert auf folgenden grundsätzlichen Überlegungen zu einer zweckmäßigen Programmplanung (siehe auch Kirschke et al., 2012):

- Die politisch verfolgten Ziele sind zu definieren, zu operationalisieren und durch geeignete Indikatoren zu unterlegen.
- Für einzelne Ziele ist ein Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen, um politischen Handlungsbedarf zu identifizieren. Dieser liegt vor, wenn die (tatsächliche) Ist-Situation von der (gewünschten) Soll-Situation abweicht.
- Des Weiteren sind die verfolgten Ziele zu gewichten.
- Bei der Definition von Mitteln (d.h. von Instrumenten, Maßnahmen, Politiken) sind solche zu berücksichtigen, die einen tatsächlichen Beitrag zur Erreichung der verfolgten Ziele leisten können.
- Dieser Zielbeitrag von Mitteln ist dann in einer Wirkungsanalyse zu erfassen. Es ist offensichtlich, dass Mittel mit einem vergleichsweise hohen Wirkungsbeitrag eher geeignet sind, die politischen Ziele zu erreichen, als Mittel mit einem geringeren Wirkungsbeitrag.
- Sodann sind die Rahmenbedingungen oder Restriktionen zu formulieren, unter denen sich der Einsatz von Mitteln vollzieht. Solche Rahmenbedingungen können durch die Situation in der betrachteten Region gegeben sein oder durch übergeordnete Vorgaben, wie das bei der Nutzung von EU-Strukturfonds der Fall ist.
- Schließlich ist das Finanzvolumen, d.h. das Budget für einzelne Mittel, in der Weise festzulegen, dass die politischen Ziele bestmöglich erreicht werden.

Angemerkt sei, dass die folgenden Ausführungen als grundsätzlich konstruktive Kritik verstanden werden sollen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat ganz wesentliche Schritte der Fondsprogrammierung 2014-2020 im Allgemeinen und der Programmierung des EFRE-OP für diesen Zeitraum im Besonderen erfolgreich abgeschlossen. Dies wird im Folgenden zu würdigen sein; verbleibende Kritikpunkte dienen dann der Vervollkommnung des EFRE-OP für das Bundesland Sachsen-Anhalt und die Förderperiode 2014-2020 bis zur anstehenden Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission.



2 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse

2.1 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse im Hinblick auf die strategische Orientierung

Die Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 erfolgte bereits im September 2012. Grundsätzlich war diese Bewertung fondsübergreifend angefragt und angelegt und ist bereits Bestandteil des Planungsprozesses geworden und in die Entscheidungsfindung im Bundesland Sachsen-Anhalt eingeflossen. Die vollständige Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse soll an dieser Stelle nicht nochmals wiedergegeben werden. Zu verweisen ist auf Kirschke et al. (2012). Jedoch werden im Folgenden die für die Ex-ante-Evaluierung des EFRE wesentlichen Aspekte dieser Bewertung noch einmal als Zusammenfassung wiedergegeben.

Insgesamt haben die Gutachter von der SÖA inklusive SWOT-Analyse einen grundsätzlich positiven Eindruck. Die Analyse bietet eine gute Informationsgrundlage für die weitere Diskussion, und die Einschätzungen und Handlungsempfehlungen sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Formulierung des EFRE-OP.

In der vorgelegten SÖA inklusive SWOT-Analyse werden zunächst wesentliche Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt beschrieben. In der SÖA wird dann die Situation des Landes in Bezug auf die TZ reflektiert, woran sich mit der SWOT-Analyse die Identifizierung von Handlungs- und Förderbedarfen anschließt. Es folgen eine Fokussierung auf Zielprioritäten und grundlegende Empfehlungen für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014-2020. Das Vorgehen deckt sich also mit wichtigen Strukturelementen des oben skizzierten eigenen Evaluierungsverständnisses:

- **Zieldefinition:**

In Bezug auf die Zieldefinition kann festgestellt werden, dass die Diskussion der mit dem Einsatz von EU-Strukturfonds verfolgten Ziele in der Analyse breiten Raum einnimmt. Ausgangspunkt ist die Strategie Europa 2020. Im Jahr 2010 hat die Europäische Kommission diese Strategie aufgestellt (vgl. Europäische Kommission, 2010). Mit der Strategie sollen die gesellschaftliche Entwicklung befördert und Einkommen, Beschäftigung und Kohäsion in Europa gestärkt werden. Zielgerichtete Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, die Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme, energieeffiziente Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut bilden die zentralen Ansatzpunkte dieser Strategie. Im Mittelpunkt stehen dabei fünf (quantifizierte) Kernziele. Diese sind:



- die Förderung der Beschäftigung;
- die Verbesserung der Bedingungen für Forschung und Innovationen;
- die Reduktion der Treibhausgasemissionen;
- der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz und
- die Verbesserung des Bildungsniveaus und die soziale Eingliederung vor allem durch Armutsbekämpfung.

Um zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 sowie zu den fondsspezifischen Zielen beizutragen, sollen laut VO (EU) Nr. 1303/2013 die Mittel aus den EU-Strukturfonds auf eine begrenzte Zahl gemeinsamer TZ konzentriert werden. Vor diesem Hintergrund orientiert sich die SÖA inklusive SWOT-Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt an der von der Europäischen Kommission entwickelten Systematik der elf TZ. Das ist naheliegend und erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Diskussion. Allerdings findet sich keine explizite eigene Reflexion über die besondere Relevanz dieser TZ für das Bundesland Sachsen-Anhalt. Es wäre wünschenswert gewesen zu erfahren und begründet zu sehen, welche der TZ die Autoren der SÖA inklusive SWOT-Analyse aus landesspezifischer Sicht als mehr oder weniger relevant einschätzen.

Ziele sind in geeigneter Weise zu beschreiben und durch Indikatoren zu belegen, mit deren Hilfe man den Erreichungsgrad von Zielen erfassen kann. In die vorgelegte SÖA inklusive SWOT-Analyse fließt eine Vielzahl von relevanten Zielindikatoren ein, die eine solide Grundlage für die weitere Programmplanung darstellen. Sie decken sowohl die Elemente des Oberziels (intelligentes, nachhaltiges, integratives Wachstum) als auch die Kernziele der Strategie Europa 2020 und die TZ ab. Knapp ist die Analyse in der Betrachtung der Eignung einzelner Indikatoren für eine konkrete Zielbeschreibung. In der Analyse gibt es zwar durchaus eine Fülle relevanter und plausibler Informationen, aber eine Einschätzung dieser Informationen für die behandelte Thematik und verfolgten Ziele fällt bisweilen nicht leicht. Trotz dieser Kritik ist festzuhalten, dass die SÖA inklusive SWOT-Analyse insgesamt viele wichtige und relevante Daten vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Strukturfonds aufbereitet. Dabei gibt die Strategie Europa 2020 fünf Kernziele vor. Diese Kernziele werden in der Analyse explizit aufgegriffen und mit Indikatoren untersetzt, die eine Darstellung der Ist-Situation und eine Positionierung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Strategie Europa 2020 erlauben. Ebenso werden die vor dem Hintergrund der Strategie Europa 2020 entwickelten elf TZ analysiert und aufbereitet, und an vielen Stellen wird die augenblickliche Positionierung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt herausgearbeitet. Dies gilt auch für die Querschnittsziele.

- **Soll-Ist-Vergleich:**

Ziele formulieren das normative Anliegen, hier der Strukturpolitik, und aus der Differenz zwischen einer Soll- und der Ist-Situation kann der politische Handlungsbedarf abgeleitet



werden. Ein solcher Soll-Ist-Vergleich findet sich in der SÖA inklusive SWOT-Analyse an sehr vielen Stellen. Insgesamt wird ein Soll-Ist-Vergleich für alle Ziele der Strategie Europa 2020 einschließlich den elf TZ durchgeführt. Allerdings wird dem Ist-Wert des Bundeslands Sachsen-Anhalts oftmals ein Soll-Wert gegenübergestellt, der sich an Durchschnittswerten anderer Regionen orientiert. Diese Vorgehensweise ist hilfreich, um die relative Positionierung der Region im Vergleich etwa zum Europäischen oder deutschen Durchschnitt zu illustrieren, aber sie ist etwas willkürlich und ersetzt keine politische Norm.

Ein Vergleich wie in der SÖA inklusive SWOT-Analyse kann deshalb auch nicht unmittelbar zu einer landespolitischen Handlungsempfehlung führen. Zudem leidet der Soll-Ist-Vergleich methodisch darunter, dass der Analyserahmen für die Programmplanung der EU-Strukturfonds für den Zeitraum 2007-2013 bei wichtigen zusammenfassenden Vergleichen nicht genutzt bzw. nicht beibehalten und fortgeschrieben worden ist. Insbesondere in Bezug auf zentrale Makroindikatoren sowie Potenzialfaktoren für die Entwicklung des Landes fällt es deshalb schwer, die langfristigen Entwicklungstrends für das Bundesland Sachsen-Anhalt zu erfassen und zu interpretieren.

- **Zielgewichtung:**

Hinsichtlich der Zielgewichtung postulieren die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmplanung der EU-Strukturfonds bereits eine komplexe Zielkonstellation als Planungsgrundlage. Die europäische Zielhierarchie stellt intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum an die Spitze und gewichtet diese drei Dimensionen des Wachstums gleich. Ihnen folgen die fünf Kernziele der Strategie Europa 2020, denen die elf TZ zugeordnet sind. Diese werden im Kontext des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und vor dem Hintergrund der landesspezifischen Anliegen und Bedarfe adaptiert. Die SÖA inklusive SWOT-Analyse liefert die Informationsgrundlagen, um im Rahmen des EFRE-OP eine politische Zielgewichtung vorzunehmen.

Tatsächlich finden sich in der Analyse sehr konkrete Vorschläge zur Auswahl von Zielen auf verschiedenen Hierarchiestufen, aber die theoretische Reflexion zu wahrscheinlichen oder ggf. vorhandenen Zielzusammenhängen ist eher begrenzt oder fehlt. Die ausgesprochenen Empfehlungen zur Fokussierung auf einzelne TZ bzw. auf EU-Prioritäten des EFRE sind deshalb in einigen Fällen zwar theoretisch durchaus plausibel, in anderen Fällen aber nicht; wünschenswert und erforderlich wäre bisweilen ein weitergehender Theoriebezug gewesen. In der Tat werden an verschiedenen Stellen Zusammenhänge eher implizit angenommen als diskutiert, etwa zu den produktivitätssteigernden Effekten einer Investitionsförderung.

- **Restriktionen:**

Schließlich werden mit der SÖA inklusive SWOT-Analyse einige Restriktionen angesprochen. In der Tat gefällt an der Analyse, dass sie ausführlich zentrale Rahmen-



bedingungen für die Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt thematisiert und sogar an den Beginn der Analyse stellt. Die wesentlichen Argumentationslinien sind nachvollziehbar, wenngleich nicht immer klar ist, welche Implikationen sich aus einzelnen Restriktionen ergeben. Wesentliche Restriktionen für die Programmplanung sind auch Vorgaben der Europäischen Kommission. In der SÖA inklusive SWOT-Analyse ist bereits versucht worden, solche schon bekannten und noch zu erwartenden Vorgaben der Europäischen Kommission zu berücksichtigen, z.B. in Bezug auf die Priorisierung einzelner TZ, und das ist sicherlich zu begrüßen.

2.2 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse im Hinblick auf die thematischen Ziele

Die Orientierung der einzelnen Fonds an elf TZ soll gewährleisten, dass die Interventionen auf das Erreichen gemeinsamer Ziele der Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind und in den jeweiligen Fonds entsprechende Instrumente eingesetzt werden. Die TZ werden in für jeden Fonds spezifische Prioritäten überführt und sind in den fondsspezifischen Regelungen zu den Investitionsprioritäten festgelegt; für den EFRE gelten folgende TZ bzw. Investitionsprioritäten (vgl. auch Artikel 5 und Artikel 9 der VO (EU) Nr. 1303/2013):

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien;
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen;
- Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;
- Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;
- Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz;
- Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in den wichtigen Netzinfrastrukturen;
- Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut;
- Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen; und
- Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung.



Damit schließen die Investitionsprioritäten alle thematischen Ziele des GSR ein. Die SÖA inklusive SWOT-Analyse deckt mit ihrer Ist-Analyse diese elf Bereiche ab. Im Besonderen ist im EFRE-Kontext auf Folgendes zu verweisen:

- (1) Hinsichtlich der „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ bereitet die SÖA inklusive SWOT-Analyse Daten im Hinblick auf die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) auf und untersucht deren sektorale Aufgliederung. Der Abstand zu dem Europäischen Kernziel (3 % FuE-Ausgabenanteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP)) wird deutlich. Darüber hinaus werden die FuE-Schwächen der gewerblichen Wirtschaft klar hervorgehoben und die relativen Stärken des Landes bei öffentlichen Forschungseinrichtungen offen angesprochen.
- (2) Auch in Hinblick auf die „Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien“ bietet die SÖA inklusive SWOT-Analyse eine gute Informationsgrundlage. Betrachtet werden insbesondere die räumliche Verteilung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die Situation bei den Anbietern von IKT-Produkten und -Dienstleistungen und die Nutzung der IKT-Infrastruktur. Das zentrale Problem dürfte in der Tat das Defizit in der Versorgung mit einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur sein.
- (3) Für die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen“ untersucht die SÖA inklusive SWOT-Analyse die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in sehr differenzierter Weise. Untersucht werden im Besonderen der Unternehmensbestand und dessen Größenstruktur und die Unternehmungsgründungen. Darüber hinaus werden die Tatbestände untersucht, die im Detail über die Wettbewerbsfähigkeit entscheiden. Dazu zählen die Investitionstätigkeit, Kapitalausstattung und Exportquote. Gelungen ist auch die differenzierte Analyse des Branchenportfolios. Die mit der SÖA inklusive SWOT-Analyse generierte Datenfülle zu diesem TZ erlaubt, dass die Stärken und Schwächen sektorspezifisch formuliert werden. Damit werden in der Analyse die Ansatzpunkte deutlich, die für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen genutzt werden können.
- (4) Hinsichtlich der „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ gibt die SÖA inklusive SWOT-Analyse einen guten Einblick in die Entwicklung der Emissionen von Treibhausgasen, die Entwicklung verschiedener erneuerbarer Energieträger, die schwache Energieproduktivität im Bundesland Sachsen-Anhalt, die Energieeffizienz von Gebäuden und die Potenziale der CO₂-Bindung für die Region. Es fehlt allerdings eine Ursachenanalyse für die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich geringere Energieproduktivität. Die zentralen Aussagen der Analyse sind nachvollziehbar. Eine Reihe von Stärken und von Risiken wird im Kontext der Analyse jedoch nicht ausreichend angesprochen. Die SÖA inklusive SWOT-Analyse kritisiert den Wiederanstieg der Emissionen in jüngerer Zeit als Schwäche, während jedoch das Bundesland Sachsen-Anhalt das Minderungsziel von



20 % CO₂-Äquivalente erreicht hat, freilich nicht als Folge aktiver Politik, sondern durch Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten im Transformationsprozess. Die SÖA inklusive SWOT-Analyse schlägt zudem eine thematische Konzentration auf dieses TZ vor. Das ist nicht unproblematisch, da gerade hier das Bundesland Sachsen-Anhalt bestimmte Ziele der Strategie Europa 2020 übertrifft und die regionalen wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine solche Schwerpunktsetzung fraglich erscheinen lassen. Insofern bleiben die Autoren der Analyse zumindest eine nähere Begründung für ihre Empfehlung schuldig.

- (5) Zur „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“ werden zunächst die Sektoren mit einem spezifischen Handlungsbedarf aufgrund ausgeprägter Vulnerabilität identifiziert. Vernässung und Hochwasserschutz werden als landesspezifische Probleme erkannt. Die Analyse bietet keinen Vergleich von Anpassungsrisiken zwischen den Sektoren und zu anderen Regionen an. Insgesamt ist die Analyse begrenzt und empirisch schwach fundiert, auch fehlt eine konkrete sowie regional differenzierte Risikobetrachtung. Vermutlich deshalb werden die Sektoren, für die ein besonderer Handlungsbedarf bestehen könnte, nicht weiter benannt. Klarer nachvollziehbar sind hingegen die analysierten Hochwasserrisiken. Empfehlungen zur Reduzierung von Waldbrandrisiken in den Regionen Altmark und Fläming fehlen hingegen, obwohl diese Risiken in der SÖA inklusive SWOT-Analyse hervorgehoben werden.
- (6) In Bezug auf „Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz“ bedient die SÖA inklusive SWOT-Analyse viele Facetten zum Thema im Bundesland Sachsen-Anhalt, und eine differenzierte Analyse wird insbesondere im Hinblick auf die Artengefährdung und die Qualität der verschiedenen Umweltmedien vorgelegt. Zumeist fehlt allerdings der Vergleich mit Deutschland oder der EU, was eine Einordnung der Landessituation erschwert. Die Ableitung der Stärken und Schwächen ist jedoch i.d.R. gut nachvollziehbar, bisweilen ist die Argumentation allerdings etwas vage. So werden z.B. die Trendumkehr beim Flächenverbrauch und der Rückgang der Versiegelung bereits als Stärke interpretiert, während die Entwicklung der Biodiversität pauschal als unbefriedigend eingeschätzt und als Schwäche dargestellt wird. Beide Einschätzungen sind schwer nachvollziehbar. Ebenso wird etwa die kleinteilige Abwasseraufbereitung als „ineffizient“ und damit als Schwäche bezeichnet, obwohl in dünn besiedelten Gebieten kleine Anlagen sehr effizient sein können. Zudem wird etwa nicht deutlich, warum die Entwicklung, Umsetzung und Vermarktung innovativer Lösungen in der Entsorgungswirtschaft einen hohen Stellenwert bei der zukünftigen Strategie im Vergleich zu anderen Bedarfen haben soll. Ein wesentlicher Grund für diese fehlende Nachvollziehbarkeit ist, dass die spezifischen Umweltziele und der Referenz-(Soll-)Wert nicht immer deutlich formuliert werden.
- (7) Zur „Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen“ werden auf der einen Seite sachgerecht die Anbindung an



die transeuropäischen Netze, die Netzdichte und Erreichbarkeiten analysiert. Neben den Angebotsbedingungen wird die Entwicklung des Verkehrsaufkommens auf der Nachfrageseite dargestellt. Eine empirische Engpassanalyse für die verschiedenen Verkehrsträger fehlt, und es wird auf Ausbauziele im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung hingewiesen.

- (8) Auf die „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung“ geht die SÖA inklusive SWOT-Analyse hingegen kaum ein. Kurz und recht allgemein wird zwar auf Möglichkeiten zur Vereinfachung von Förderverfahren und die zukünftig stärkere Anwendung von Pauschalen in den Förderverfahren hingewiesen, eine ausführlichere Government- und Governance-Analyse fehlt aber und wäre hier sinnvoll gewesen.

2.3 Empfehlungen zur Sozioökonomischen Analyse inklusive SWOT-Analyse

Die vorgelegte SÖA inklusive SWOT-Analyse ist eine gute Grundlage für die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt zum EFRE-OP, zum ESF-OP und zum EPLR für die Förderperiode 2014-2020. Die Analyse hat die Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt weitgehend zutreffend beschrieben und wesentliche Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken betont, die Förderbedarfe identifizieren helfen. Im Ergebnis ist eine wesentliche Grundlage für die Diskussion zu Investitionsprioritäten (EFRE, ESF) bzw. ELER-Prioritäten erarbeitet worden. Dennoch sind bereits im Jahr 2012 einige Empfehlungen zur Verbesserung der Programmierungsprozesse, hier im EFRE-Kontext, gegeben worden, die an dieser Stelle noch einmal angesprochen werden sollen:

- Die Zieldefinition verlangt in der Programmplanung eine explizite Reflexion über die Relevanz der EU-Ziele im Kontext des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Grundsätzlich sind die Ziele des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in geeigneter Weise zu beschreiben und durch Indikatoren zu belegen, mit deren Hilfe man die Erreichungsgrade der Ziele erfassen kann.
- Hinsichtlich des Soll-Ist-Vergleichs sollte noch stärker herausgearbeitet sein, dass die Programmierung letztlich immer die Zielvorstellungen der Politik im Bundesland Sachsen-Anhalt widerspiegelt und daraus die Interventionslogik abgeleitet wird.
- Die besondere Relevanz einzelner Ziele könnte ebenfalls noch verstärkt herausgearbeitet werden, so denn im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht von einer Gleichgewichtung aller Ziele ausgegangen wird. In diesem Zusammenhang wäre auch zu erfassen, welche Restriktionen sich hinsichtlich der Zielformulierung ergeben.
- Schließlich sollte das Verwaltungssystem im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit, Stärken und Schwächen eingehender analysiert werden.



3 Investitionsprioritäten, thematische und spezifische Ziele des Programms

Das EFRE-OP für das Bundesland Sachsen-Anhalt und die Förderperiode 2014-2020 formuliert insgesamt sieben Prioritätsachsen (PA), die aus der Perspektive des Landes als Oberziele der EFRE-OP-Strategie klassifiziert werden können. Im Einzelnen werden dabei folgende Themen adressiert:

- PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU);
- PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;
- PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz;
- PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und des Risikomanagements;
- PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale – Community Led Local Development (CLLD); und
- PA 7: Technische Hilfe.

Diese PA werden mit folgenden TZ des GSR verknüpft:

- TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen;
- TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;
- TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;
- TZ 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz;
- TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung.

PA und TZ werden schließlich mit spezifischen Zielen (SZ) hinterlegt, die im Einzelnen angeben, welche konkreten Ergebnisse und Veränderung im Zuge der Umsetzung des EFRE-OP eigentlich erreicht werden sollen. Dies geschieht über insgesamt 14 SZ (ohne TH), die sehr konkret und ergebnisorientiert die politischen Anliegen für die Programmperiode 2014-2020 im Bundesland Sachsen-Anhalt formulieren. Diese PA, TZ und SZ gilt es im folgenden



Kapitel 4 dieses Berichts zu bewerten. Zuvor sei auf die Abbildung 1 verwiesen, die die soeben benannten Zielzusammenhänge visualisiert.

Abbildung 1: Zielstruktur des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Thematisches Ziel	Prioritätsachse	Investitionspriorität des EFRE	Spezifische Ziele
TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	IP 1a: Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation und der Kapazitäten für die Entwicklung von Forschungs- und Innovations-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse	SZ 1: Ausbau der anwendungsorientierten öffentlichen FuE-Kapazitäten
		IP 1b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, FuE-Zentren und dem Hochschulsektor	SZ 2: Steigerung der Innovationskraft der Wirtschaft in den durch die Regionale Innovationsstrategie (RIS) bestimmten Leitmärkten
TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	IP 3a: Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren	SZ 3: Steigerung der Anzahl der Unternehmensgründungen in technologie- und wissensintensiven Bereichen
		IP 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen	SZ 4: Verbesserung der Wachstums- und Investitionsbedingungen für KMU SZ 5: Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze



Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020

Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020

TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	IP 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	SZ 6: Verringerung der CO ₂ - Emissionen und Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen
		IP 4c: Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau	SZ 7: Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Infrastrukturen und Gebäude
		IP 4e: Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen multimodalen städtischen Mobilität und von klimaschutzrelevanten Anpassungsmaßnahmen	SZ 8: Verringerung der CO ₂ -Emissionen im Verkehrssektor SZ 9: Anpassung städtischer Strukturen an die Erfordernisse der Energieeinsparung und des Klimaschutzes
TZ 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	IP 6c: Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes	SZ 10: Aufwertung und Entwicklung von Kultur- und Naturerbestätten zur Stärkung der lokalen Entwicklung
		IP 6e: Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen, einschließlich Umwandlungsgebieten, zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen	SZ 11: Verringerung des Flächenverbrauchs durch Unterstützung der Innenentwicklung von Städten und durch Verbesserung der Nutzung von Brach und Konversionsflächen im urbanen Raum
TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	IP 5a: Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze	SZ 12: Schutz von Bevölkerung vor Schäden durch Hochwasser und Vernässung
		IP 5 b: Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen	SZ 13: Schutz der kommunalen Infrastruktur vor Schäden durch Altbergbau ohne Rechtsnachfolger
TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale - CLLD	IP 9d: Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien	SZ 14: Ausdehnung des Rahmens lokaler Entwicklungsstrategien um den vielfältigen lokalen Herausforderungen besser zu begegnen
(darüber hinaus:)	PA 7: Technische Hilfe		SZ 15: Sicherstellung der effizienten und effektiven und effiziente Umsetzung des OP SZ 16: Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung

Quelle: Eigene Darstellung



Mit der im EFRE-OP entwickelten Strategie wird ein Beitrag für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum geleistet, der auch auf den Erfahrungen in den vorangegangenen Programmzeiträumen und den entsprechenden Evaluierungen beruht. So empfahl bereits die Ex-ante-Evaluierung zum Einsatz der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 der Innovationsförderung im Rahmen des EFRE ein besonderen Stellenwert beizumessen (vgl. Kirschke et al., 2006), und für die nun anstehende Programmperiode 2014-2020 wird an dieser politischen Priorität angeknüpft. Das ist zweckmäßig, auch weil sich diese Empfehlung in der fondsübergreifenden Halbzeitbewertung für die Programmperiode 2007-2013 findet (vgl. Bötzel, 2010). Zudem wird sowohl dem dort formulierten Vorschlag gefolgt, die Gründungsförderung zu stärken, als auch der zusätzlichen Empfehlung, die Förderung von Energie- und Ressourceneffizienz zu bündeln und zu verschlanken.

Im Rahmen der Evaluation von Wissens- und Technologietransfers und Infrastrukturförderung im Hochschulbereich (vgl. Amsel, 2013) wurden ebenfalls Empfehlungen gegeben, die vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Bundesland Sachsen-Anhalt zu einer Reihe von Vorschlägen führen, die sich im EFRE-OP widerspiegeln: Dort entwickelte Empfehlungen, die auf den Abbau von Zugangsbarrieren zu Wissen und Technologien sowie auf den Austausch von technologischem Wissen durch Personaltransfers zwischen Unternehmen und Hochschulen und Ausgründungen abzielen, finden sich in der IP 1a und der IP 1b sowie zu den beiden SZ des TZ 1. Dies gilt auch für die im Bundesland Sachsen-Anhalt durchgeführte Evaluation und Erfahrungsauswertung hinsichtlich der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung (vgl. Dautzenberg und Zinke, 2011); zudem folgt das EFRE-OP den dortigen Empfehlungen für eine Verbundförderung von Unternehmen und Hochschulen sowie für eine Fortsetzung der technologieoffenen Förderung und Verbesserung der Wissens- und Technologiediffusion, konkret im Rahmen des SZ 2 sowie auch des SZ 3 und des SZ 6. Gleichfalls wird an den Erfahrungen bzw. Empfehlungen in der Förderung des Kulturtourismus im Bundesland Sachsen-Anhalt angeknüpft (vgl. Jähne und Zinke, 2011): Indem lokale Ressourcen von historischen Stadtzentren über Kulturstätten bis zu brachgefallenen Flächen für die Tourismuswirtschaft nutzbar gemacht werden, werden bis dahin noch vernachlässigte Synergieeffekte in der PA 4 hinsichtlich der Risikovorsorge, des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit in der kommenden Programmperiode gebührend berücksichtigt.

Schließlich sei betont, dass das EFRE-OP eine konzentrierte Strategie entwickelt, um das Bundesland Sachsen-Anhalt sowohl für Unternehmensansiedlungen als auch für Unternehmensgründungen attraktiv zu machen. Die in einer erst jüngst veröffentlichten Studie entwickelten Vorschläge für das Land, die insbesondere auf die dauerhafte Verbesserung der Standortfaktoren (z.B. der überregionalen Verkehrsanbindung, der Förderung von Clustern und Netzwerken), die Sicherung eines zukunftsfähigen Wissenschafts- und Forschungssystems und die Weiterentwicklung der IKT-Infrastruktur abzielen (vgl. Brenning et al., 2014), wurden im EFRE-OP konstruktiv aufgegriffen.



4 Bewertung der Zielsetzungen anhand der Herausforderungen und des Bedarfs

4.1 Bewertung für einzelne Prioritätsachsen

Die Entscheidung über die PA des EFRE-OP im Bundesland Sachsen-Anhalt ist vor dem Hintergrund der in der SÖA inklusive SWOT-Analyse herausgearbeiteten Herausforderungen und ermittelten Bedarfe grundsätzlich nachvollziehbar. Für die einzelnen PA ergeben sich folgende Einschätzungen:

- **PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation**

Die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und deren Unternehmen ist grundlegend davon abhängig, dass sie Anschluss an den Stand der Technik finden und darüber hinaus Produkt- und Verfahrensinnovationen entwickelt werden. Insbesondere im Bereich der gewerblichen Wirtschaft weisen alle Indikatoren hierzu Defizite des Bundeslandes Sachsen-Anhalt aus. Auf der anderen Seite bieten die gut aufgestellten öffentlichen Forschungseinrichtungen eine Chance, dass die vorhandenen Potenziale im Sinne der PA genutzt werden können.

- **PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU**

Auch hier liegt überdurchschnittlicher Handlungsbedarf vor, denn generell ist die Wettbewerbsfähigkeit bei überregional absetzbaren Gütern auf Seiten der KMU schwach ausgeprägt, und insbesondere auf den internationalen und globalen Märkten können sich die KMU des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht hinreichend erfolgreich durch- bzw. nachhaltig festsetzen. Diese Entwicklung auf den u.a. in der RIS identifizierten Leitmärkten umzukehren, ist in der Tat eine ganz zentrale Herausforderung der kommenden Förderperiode.

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

Diese PA bleibt insofern eine Aufgabe für das Bundesland Sachsen-Anhalt, als einerseits zwar eine erhebliche Emissionsreduktion erreicht werden konnte (aktuell nehmen die Emissionen allerdings wieder zu), aber andererseits dennoch erhebliche Potenziale für eine kohlenstoffarme Wirtschaft existieren. Dies gilt insbesondere für die Energieeffizienz öffentlicher Gebäude, den Energieverbrauch des Verkehrssektors etc.

- **PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz**

Diese PA ist auf Nachhaltigkeit und die Stimulierung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung ausgerichtet, wobei urbane Räume eine besondere Aufmerksamkeit



erfahren. Der Bedarf ergibt sich vor dem Hintergrund der Entwicklungsschwächen der städtischen Zentren des Landes. Attraktive Städte sind entscheidende Faktoren der Standortattraktivität und insbesondere bedeutend, wenn es darum geht Angehörige der „kreativen Klasse“, die Träger wirtschaftlicher und sozialer Innovationen sind, für das Bundesland Sachsen-Anhalt zu gewinnen und an die Region zu binden. Darüber hinaus ist auch das regionale Innovationsnetzwerk auf Ballungsräume angewiesen, weil Städte und Agglomerationen im Zentrum der Innovationsentwicklung und -diffusion stehen. Somit ist auch aus diesem Grund diese PA nachvollziehbar. Darüber hinaus sind in den urbanen Räumen Sachsen-Anhalts gravierende Umweltprobleme und Defizite in der effizienten Ressourcennutzung beobachtbar. Auch diese rechtfertigen die Ausrichtung des OP an dieser PA.

- ***PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und des Risikomanagements***

Hier ergibt sich der Bedarf zum einen aus der besonderen Vulnerabilität des Bundeslandes Sachsen-Anhalt gegenüber klimabedingten Ereignissen wie Starkregen, Hochwasser etc. Darüber hinaus konzentrieren sich in der Region Schäden des Altbergbaus. Die daraus resultierenden Herausforderungen werden auch von den Ex-ante-Evaluatoren gesehen.

- ***PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale – CLLD***

Die im EFRE-OP identifizierten Ziele werden mit ihrer territorialen Dimension eingebunden. Dieses aus der ländlichen Entwicklung bereits bekannte Instrument kommt insbesondere den Akteuren des endogenen Potenzials im Bundesland Sachsen-Anhalt zugute, die entlang konkreter Bedarfe vor Ort im Rahmen der Ziele der EFRE-OP einen Beitrag zur lokalen Entwicklung und den Zielen der Strategie Europa 2020 leisten. Dieses Potenzial wurde bisher noch zu wenig mobilisiert, obwohl gerade „vor Ort“ Verbesserungen in den Wirtschafts-, Umwelt- und Lebensbedingungen erreicht werden sollen. Vor diesem Hintergrund legitimiert sich diese PA mit ihrem spezifischen Bedarf ohne Zweifel.

- ***PA 7: Technische Hilfe***

Optimierungsbedarf kann zu dieser PA erwartet werden, auch wenn im Einzelnen der Bedarf in der SÖA inklusive SWOT-Analyse nur sehr knapp und recht allgemein angesprochen worden ist. Angezeigt sind allerdings eine Prüfung und ggf. die Umsetzung von Möglichkeiten zur Vereinfachung von Förderverfahren sowie zu Vorbereitungen für die zukünftig stärkere Anwendung von Pauschalen in den konkreten Förderverfahren. Das EFRE-OP verweist in diesem Zusammenhang auf die anstehenden Bemühungen um Bürokratieabbau, und entsprechend der VO (EU) Nr. 1303/2013 ist für das Programm auch keine ins Einzelne gehende Analyse der Stärken und Schwächen des Verwaltungssystems vorgesehen. Im Interesse einer optimierten Implementierung wei-



sen wir im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung darauf hin, dass der Verzicht auf eine Erörterung im EFRE-OP nicht damit einhergehen sollte, auf eine solche Analyse generell zu verzichten.

4.2 Bewertung für konkrete thematische Ziele

Die Einschätzung für einzelne PA soll im Folgenden noch für einige konkrete TZ und die Technische Hilfe untersetzt werden. Es ergeben sich im Kontext dieser Ex-ante-Evaluierung die folgenden wesentlichen Punkte:

- ***TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation***

Diese Schwerpunktsetzung entspricht dem Anliegen für intelligentes Wachstum und berücksichtigt sowohl die Schwäche des privaten, gewerblichen Innovationssystems als auch die relative Stärke des öffentlichen Forschungssektors im Bundesland Sachsen-Anhalt. Insofern ist es sinnvoll, die Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation (FuI) und der Kapazitäten für die Entwicklung von FuI-Spitzenleistungen sowie die Förderung von Kompetenzzentren auszubauen, etwa im Rahmen der Investitionspriorität 1a). Zudem wird eine Schwäche des Innovationssystems im Bundesland Sachsen-Anhalt gezielt angegangen, indem Investitionen der Unternehmen in FuE und der Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungszentren und dem Hochschulsektor gezielt gefördert werden sollen.

In Hinblick auf die anwendungsorientierte Forschung weisen sowohl die FuE-Aktivitäten der gewerblichen Wirtschaft, aber auch die Forschung an den Forschungseinrichtungen des Landes Defizite auf. Insofern besteht an den öffentlichen Forschungseinrichtungen der Bedarf, über die Grundlagenforschung hinaus die anwendungsorientierte Forschung zu stärken (siehe hierzu SZ 1). Ebenfalls ist vor dem Hintergrund der Sektoralstruktur in der Region die Innovationskraft der gewerblichen Wirtschaft im Hinblick auf die in der RIS fixierten Leitmärkte zu stärken (vergleiche SZ 2). Im Rahmen der RIS des Landes (VDI Technologiezentrum, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung, 2013) wird etwa konkreter Bedarf an (a) exzellenter Forschung in ausgewählten Gebieten, (b) unternehmerischer FuI, (c) Weiterentwicklung der Wissens- und Technologietransfersysteme und (d) universitärer Weiterbildung mit Blick auf die Etablierung einer Kultur lebenslangen Lernens für die Wirtschaft und Gesellschaft deutlich.

- ***TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU***

Das Bundesland Sachsen-Anhalt ist durch eine vorherrschend klein- und mittelbetriebliche Wirtschaftsstruktur geprägt. Diese Eigenschaft des Unternehmensbestands erfordert es, dass dieses TZ 3 einen hervorgehobenen Stellenwert einnimmt. Auf lange Sicht hängt die Wettbewerbsfähigkeit zum einen davon ab, ob technologische Entwicklungen und neue Produkte sowie Herstellungsverfahren am Markt durchgesetzt werden



können und zum anderen davon, wie schnell neue technologische Entwicklungen adaptiert und integriert werden können. Aufgrund der geographischen Lage des Landes und wegen der spezifischen Hindernisse, die sich für KMU bei der Entwicklung und Adaption von neuen Produkten und Technologien ergeben, knüpft diese Prioritätensetzung genau am regionalen Bedarf an. Dies verbessert die Chancen, am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess insgesamt teilnehmen zu können. Bedarfsgerecht ist vor dem Hintergrund der schwachen Exportquote auch das Bemühen, die KMU im Bundesland Sachsen-Anhalt besonders an internationale Märkte mit einem hohen Marktvolumen anzubinden.

Vor diesem Hintergrund ist zum einen die Unternehmensgründungsförderung im Rahmen der Investitionspriorität 3a) sinnvoll. Konkret ist das Gründungsgeschehen im Bundesland Sachsen-Anhalt unterdurchschnittlich, und deshalb müssen die Ausgründungs- und Ansiedlungsbedingungen für technologie- und wissensintensive Unternehmen verbessert werden (vgl. SZ 3). Schließlich stellen sich auch die Unternehmensinvestitionen in Real-, Human- und Forschungskapital als unzureichend dar, was insbesondere für KMU zutrifft (vgl. SZ 4). Zielsetzung und Logik des Programms sind in dieser Hinsicht grundsätzlich nachvollziehbar und begründet.

- ***TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft***

Da das Bundesland Sachsen-Anhalt bereits die Emissionsminderungsziele und Ausbauziele bei erneuerbaren Energien weitgehend erreicht hat, ist auf diesem Feld der Bedarf vor dem Hintergrund der politisch diskutierten Klimaschutzziele weitgehend erreicht. Es wird hier somit insbesondere noch um die Verbesserung der Energieeffizienz gehen. Hierzu weist die SÖA inklusive SWOT-Analyse Defizite aus.

Insofern sind die Förderung der Energieeffizienz im Rahmen der Investitionspriorität 4b) und die Förderung der Energieeffizienz und des intelligenten Energiemanagements im Rahmen der Investitionspriorität 4c) begründet. Da in der Regel Wirtschaftswachstum, Verkehrsaufkommen und CO₂-Emissionen positiv korrelieren, sind Bemühungen im Rahmen der Investitionspriorität 4e), den CO₂-Ausstoß des Verkehrs für sämtliche Gebiete zu reduzieren und eine nachhaltige Mobilität und Logistik zu fördern, nachvollziehbar. Zudem sind die Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen (vgl. SZ 6) und vor dem Hintergrund der Qualität des Gebäudebestands im Bundesland Sachsen-Anhalt auch die energetische Sanierung (vgl. SZ 7) sinnvoll. Dies gilt zudem auch für den Verkehr und die städtischen Strukturen (vgl. hierzu SZ 8 und SZ 9).

- ***TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements***

Hier werden Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der Investitionspriorität 5a) und Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, zur Sicherstellung



des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen im Kontext der Investitionspriorität 5b) in den Fokus der beabsichtigten Förderung im Bundesland Sachsen-Anhalt gerückt. Dies deckt sich ohne Zweifel mit dem Bedarf des Landes und eröffnet insbesondere die Möglichkeit, landesspezifische Hochwasserrisiken und regional hohe Grundwasserstände und Vernässungen anzugehen. Konkret zeigt die SÖA inklusive SWOT-Analyse die Bedarfe hinsichtlich des Schutzes der Bevölkerung vor Hochwasserschäden und Vernässung (vgl. hierzu SZ 12) sowie die Gefahren der Infrastruktur vor Schäden durch Altbergbau ohne Rechtsnachfolger (vgl. hierzu SZ 13) auf.

- ***TZ 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz***

Die Priorisierung der Förderung des Natur- und Kulturerbes trägt der regionalen Konzentration dieser Güter im Bundesland Sachsen-Anhalt im Rahmen der Investitionspriorität 6c) Rechnung. Hier ergibt sich der konkrete Bedarf aus der Verteilung des Natur- und Kulturerbes in der Region. Sinnvoll ist zudem die Investitionspriorität 6e), weil insbesondere noch immer eine beträchtliche Zahl von Altlasten zu sanieren ist. Darüber hinaus werden im Rahmen dieser Investitionsprioritäten erhaltenswerter städtischer Raum und Kulturlandschaftselemente gesichert und die lokale Entwicklung gestärkt (vgl. SZ 10 und SZ 11). Zudem zeigt die SÖA inklusive SWOT-Analyse den Sanierungsbedarf zur Verbesserung der Nutzung von Brach- und Konversionsflächen auf (vgl. SZ 11). Der entsprechende spezifische Fokus ist nachvollziehbar.

- ***TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung***

Im Bundesland Sachsen-Anhalt sind bei gering Qualifizierten Tendenzen beobachtbar, die auf eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit hinauslaufen. Dies kommt auch in einer im Vergleich zu den übrigen Bundesländern überdurchschnittlich hohen SGB-II-Quote, gemessen an der Gesamtbevölkerung, zum Ausdruck. Auch die regionale Quote der armutsgefährdeten Bewohner ist höher als etwa im Bundesdurchschnitt. Dem entspricht auch ein ungünstiges Verhältnis zwischen erwerbstätiger und transferabhängiger Bevölkerung. Insgesamt macht das EFRE-OP deutlich, dass im Bundesland Sachsen-Anhalt nachweislich ein konkreter Bedarf existiert, Armut, soziale Inklusion und Diskriminierung zu bekämpfen.

Im Rahmen dieses TZ soll insbesondere auch der CLLD-Ansatz zum Zuge kommen, wobei dieser in seiner gesamten Breite lokales Handeln auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet umfasst. Welche Aktivitäten hier im Einzelnen im Vordergrund stehen, wird erst im Rahmen der Programmumsetzung und Implementierung der lokalen Strategien zu entschieden sein.



- **Technische Hilfe**

In der SÖA inklusive SWOT-Analyse wird in diesem Bereich kein gravierender Handlungsbedarf signalisiert; aber die Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Programms bzw. die hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung im Kontext von der SZ 15 und 16 sind dennoch sinnvoll und ein nachvollziehbares Anliegen für das Bundesland Sachsen-Anhalt.

4.3 Zusammenfassende Bewertung der Zielsetzungen und Bedarfe

Die Schwerpunktsetzung des EFRE-OP für das Bundesland Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2014-2020 reagiert sowohl auf die bestehenden Herausforderungen als auch den Bedarf des Landes, der sich im Hinblick auf die grundlegenden Ziele der Kohäsionspolitik in Europa und zumeist auch im Kontext der SÖA inklusive SWOT-Analyse ergibt. Insgesamt sind die Investitionsprioritäten sachgerecht und vor dem Hintergrund der verschiedenen Bedarfe gesetzt. Es wird den Herausforderungen, die sich aus der Strategie Europa 2020 ergeben, entsprochen, und den Bedürfnisse entsprechend werden Ziele im EFRE-OP formuliert. Die spezifischen Ziele im Rahmen der Investitionsprioritäten sind präzise formuliert und verdeutlichen, wie das Programm konkret zur Strategie Europa 2020 beitragen und wie es dabei den regionalen Herausforderungen und Bedürfnissen gerecht werden kann.

Die folgende Abbildung 2 stellt noch einmal die Informationen zur aktuellen Zielformulierung und Bedarfsentsprechung im EFRE-Kontext, u.a. auch solche die weiter oben nicht genannt, aber durchaus zusätzlich gesehen werden, für das Bundesland Sachsen-Anhalt zusammen.



Abbildung 2: Ziele und Bedarfsentsprechung des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Thematisches Ziel	Prioritätsachse	Investitionspriorität des EFRE	Bedarfsentsprechung
TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	IP 1a: Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation und der Kapazitäten für die Entwicklung von Forschungs- und Innovations-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse	FuE-Anteil liegt bei rund 1,5 % FuE-Schwächen im privaten und nicht im öffentlichen Sektor KMU-Schwäche im Innovationsmanagement Kooperationsdefizite zwischen öffentlichen FuE-Einrichtungen und KMU
		IP 1b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, FuE-Zentren und dem Hochschulsektor	
TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	IP 3a: Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren	Gründungsdefizite Schwächen bei der Wissensadaptation und -verwertung Schwächen in den Netzwerkstrukturen
		IP 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen	
TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	IP 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	Aktuell wieder ansteigende Treibhausgasemissionen National unterdurchschnittliche Energieproduktivität Defizite im kommunalen Klimaschutz Energetischer Sanierungsbedarf bei öffentlichen Gebäuden
		IP 4c: Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau	
		IP 4e: Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen multimodalen städtischen Mobilität und von Klimaschutzrelevanten Anpassungsmaßnahmen	
TZ 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	IP 6c: Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes	Defizite im Hinblick auf Biotop- und Artenvielfalt Altlastenflächen Guter ökologischer Zustand wird bei Gewässern erreicht Hohe Sicherungskosten für
		IP 6e: Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbele-	



		<p>bung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen, einschließlich Umwandlungsgebieten, zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen</p>	<p>kulturelles und natürliches Erbe</p>
<p>TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements</p>	<p>PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements</p>	<p>IP 5a: Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze</p>	<p>Hochwasserrisiken Regional hohe Grundwasserstände und Vernässung</p>
		<p>IP5 b: Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen</p>	
<p>TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung</p>	<p>PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale - CLLD</p>	<p>IP 9d: Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien</p>	<p>Hohe Arbeitslosigkeit und SGB-II-Quote Sanierungsbedarf bei sozialer Infrastruktur Ungünstiges Verhältnis von erwerbstätiger und transferabhängiger Bevölkerung Förderung lokaler Entwicklung</p>
<p>(darüber hinaus:)</p>	<p>PA 7: Technische Hilfe</p>		<p>Vereinfachung von Förderverfahren zukünftig stärkere Anwendung von Pauschalen</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Bewertung der externen Kohärenz des Programms

Die Evaluierung zur externen Kohärenz des EFRE-OP prüft die Kohärenz des Programms im Hinblick auf andere relevante Instrumente und Programme auf der regionalen, nationalen und der EU-Ebene (vgl. GD Regio, 2012). Es gilt, zum einen Beiträge des Programms zu anderen Strategien und Politikvorgaben zu prüfen; zum anderen werden die Rückwirkungen dieser anderen Programme auf die zu erwartenden Ergebnisse des EFRE-OP untersucht. Im weiteren Verlauf dieses Kapitels werden die wechselseitigen fondsübergreifenden Interdependenzen, die Kohärenz zur Strategie Europa 2020 und zum Nationale Reformprogramm Deutschland und zu der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der EU und Deutschland sowie Verbindungen zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) erörtert.



5.1 Bewertung der fondsübergreifenden Koordination

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat im Februar 2013 strategische Eckpunkte für einen fondsübergreifenden Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Förderzeitraum 2014-2020 beschlossen (Landesregierung Sachsen-Anhalt, 2013). Die Oberziele dieser fondsübergreifenden Strategie sind „Nachhaltiges Wachstum“, „Beschäftigung“ und „Innovation“. Zusätzlich wurden drei Querschnittsziele formuliert: „Umwelt- und Naturschutz“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und „Bewältigung demografischer Herausforderungen“. Die genannten Ziele weisen einen engen Bezug zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020 auf. Die strategischen Eckpunkte für den Einsatz der drei Fonds werden deshalb – und vor allem weil tatsächlich ein entsprechender regionaler Bedarf vorhanden ist – grundsätzlich positiv und im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 als zielführend eingeschätzt. Im Besonderen ist auf folgende Interdependenzen zu verweisen:

- Die Ziele des EFRE, ESF und ELER bzw. der entsprechenden Programme des Bundeslandes Sachsen-Anhalt harmonisieren im Hinblick auf die drei genannten fondsübergreifenden Oberziele, weil die jeweiligen Fonds diese vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Anliegen inkorporiert haben. Insofern existieren keine Zielkonflikte, und die Oberziele des Bundeslandes Sachsen-Anhalt sind mit den EU-2020-Zielen kompatibel.
- Die Schwerpunkte und Programmatik der einzelnen Fonds fallen unterschiedlich aus. Dies reflektiert bereits der GSR, der einzelne TZ den jeweiligen Fonds zuordnet. Diese Zuordnung findet sich auch in den verschiedenen Programmen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt.
- Lässt man fondsspezifische Besonderheiten außen vor, zeigt sich zudem bei einer systematischen Betrachtung der Programme, dass in den jeweiligen Fonds folgende grundlegenden Instrumente zum Einsatz kommen:
 - FuE-Förderung zur Stimulierung von Innovationen;
 - Maßnahmen zur Wissens- und Technologiediffusion;
 - Förderung von Investitionen in Real- und Naturkapital;
 - Förderung des Humankapitals;
 - Förderung von Netzwerken;
 - Förderung territorialer Entwicklung.

Diese Instrumente finden sich also – natürlich mit jeweils unterschiedlichem Gewicht – grundsätzlich in allen drei Fonds bzw. deren Programmen, und – wie die noch folgende Analyse der internen Interventionslogik des EFRE-OP im Speziellen zeigen wird – von ihrem Einsatz gehen keine konterkarierenden Effekte auf die Programme und Ziele der



jeweils anderen Fonds aus. Im Gegenteil: Sie lassen fondsübergreifende Synergien erwarten.

- Da schließlich in allen drei Fonds die Querschnittsziele „Umwelt- und Naturschutz“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und „Bewältigung demografischer Herausforderungen“ inkorporiert sind, ziehen auch hier die Fonds „an einem Strang“.

Auf der Ebene der PA ergeben sich zwischen dem EFRE und dem ESF in den ersten beiden PA die oben skizzierten Synergien. Darüber hinaus wird die Förderung der Innovationsaktivitäten der Unternehmen durch den EFRE komplementär flankiert von ESF-Maßnahmen, die auf die Humankapitalqualifikation (etwa im Zuge von Förderung der wissenschaftlichen Karrieren von Frauen, der Unterstützung der internationalen Vernetzung der Hochschulen, der Förderung des Wissenstransfers zwischen Wissenschaft und Wirtschaft etc.) hinauslaufen. Zudem werden in der PA 2 des EFRE investive Maßnahmen gefördert, die ebenfalls von Humankapitalförderung auf Seiten des ESF durch Förderung der Personal- und Organisationsentwicklung in KMU sowie der Entwicklung einer Willkommenskultur begleitet werden. Dieses abgestimmte Muster findet sich auch im Bereich der Förderung von Gründungen, die vom EFRE u.a. durch Venture Capital-Mobilisierung oder FuE-Investitionsförderung unterstützt und vom ESF durch Maßnahmen zur Verbesserung des Gründungsklimas sowie zur Sensibilisierung für und Begleitung von Unternehmensgründungen ergänzt wird.

Die Aufgabenteilung zwischen EFRE und ELER basiert auf der räumlichen Fokussierung des ELER auf die ländlichen Räume, während der EFRE in urbanen Räumen und Regionen außerhalb des ländlichen Raums des Bundeslands Sachsen-Anhalt interveniert. Dies gilt etwa bei:

- der Verbesserung der Breitbandversorgung;
- der Sanierung der öffentlichen Infrastruktur;
- der Verbesserung des Hochwasserschutzes.

Zu begrüßen ist auch, dass für die Abstimmung des CLLD/LEADER-Ansatzes im Bundesland Sachsen-Anhalt eine Interministerielle Geschäftsstelle eingerichtet wird, damit eine fonds- und ressortübergreifend Koordination sichergestellt ist. In diesem Kontext sei auf entsprechende Aussagen in der uneingeschränkt positiven Bewertung des fondsübergreifenden CLLD/LEADER-Ansatzes im Rahmen des EPLR verwiesen (vgl. Kirschke et al., 2014). Diese soll hier nicht noch einmal wiederholt werden, zeigt aber die besondere Zweckmäßigkeit dieses Instruments und der davon ausgehenden Interdependenzen.

5.2 Bewertung der Kohärenz zur Strategie Europa 2020

Der Beitrag des EFRE-OP zur Strategie Europa 2020 wird im Weiteren vor dem Hintergrund der ausgewählten thematischen Ziele und Berücksichtigung der nationalen und regionalen



Bedürfnisse beurteilt (vgl. wieder GD Regio, 2012). Gegenstand der Bewertung des Beitrags des Programms zur Strategie Europa 2020 ist gemäß Leitlinien der Ex-ante-Evaluierung konkret vor allem der Teil der Interventionslogik des EFRE, der Zielzusammenhänge aufzeigt, die sich zwischen den regionalen Zielen auf der einen Seite und den EU-Zielen auf der anderen Seite zeigen. Zu prüfen ist insbesondere, ob und wie die sieben PA des Fondseinsatzes im Bundesland Sachsen-Anhalt zu den Zielen der Strategie Europa 2020 beitragen. Die im OP vorgenommene Verknüpfung von PA, EFRE-Zielen und TZ soll dabei klar und überzeugend sein. Besondere Aufmerksamkeit soll gemäß den EU-Leitlinien dem Programmbeitrag zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum geschenkt werden (vgl. Europäische Kommission, 2010):

- intelligent – durch wirksamere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation;
- nachhaltig – durch eine Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie;
- integrativ – durch die vorrangige Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut.

Untersetzt werden diese Prioritäten in der Strategie Europa 2020 durch fünf Zielformulierungen in den Bereichen Beschäftigung, Forschung, Bildung, Armutsbekämpfung und Klima/Energie:

- Beschäftigung: Es sollen 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen.
- Forschung: Es wird angestrebt, dass 3 % des BIP der EU für FuE aufgewendet werden.
- Bildung: Ziele sind die Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10 % sowie die Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %.
- Armutsbekämpfung: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.
- Klima/Energie: Erzielt werden sollen eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990, eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % und eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.

Kohärenz zur Strategie Europa 2020 und zu den Zielen des EFRE setzt auf der Zielebene voraus, dass gemeinsame Ziele verfolgt werden und Zielharmonien bzw. komplementäre Zielbeziehungen existieren. Darüber hinaus darf die Erfüllung der regionalen Bedarfe nicht im Widerspruch zu EU-Zielen stehen; zudem dürfen auf der Instrumentenebene mit dem Einsatz eines kohäsionspolitischen Instrumentes des EFRE keine negativen, sondern positive Wirkungen auf diese Ziele auftreten.

Die Orientierung am GSR generiert bereits ein hohes Maß an Kohärenz zu den Zielen der Strategie Europa 2020 und den spezifischen Fondszielen des EFRE. Der GSR fixiert strate-



gische Ziele und Instrumente, um die sektorale und territoriale Koordinierung der EU-Intervention im Rahmen der jeweiligen Fonds mit anderen relevanten EU-Strategien und -Instrumenten im Einklang mit den Vorgaben und Zielen der Strategie Europa 2020 unter Berücksichtigung der wichtigsten territorialen Herausforderungen der verschiedenen Arten von Gebieten und Regionen zu erleichtern. Die EU-Strategie für die kommende Förderperiode stellt, wie bereits ausgeführt, drei Oberziele in Gestalt eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in den Mittelpunkt der beabsichtigten Unterstützung. Vor deren Hintergrund werden die Fonds miteinander koordiniert. Dabei stehen elf TZ im Vordergrund, an denen sich die Strukturfonds ausrichten und damit einen Beitrag zur Strategie Europa 2020 leisten, wie es die VO (EU) Nr. 1303/2013 bedingt. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die bereits dargelegten Argumente im Kapitel 3 dieses Berichts verwiesen.

Darüber hinaus gilt es zu konstatieren, dass das EFRE-OP in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem GSR konzipiert ist. Im Besonderen sieht das Programm vor, dass durch dessen Interventionen vorrangig Beiträge zu den EU-Kernzielen „Bedingungen für Innovation, Forschung und Entwicklung verbessern“ und „Treibhausgasemissionen reduzieren, erneuerbare Energien und Energieeffizienz vorantreiben“ geleistet werden sollen. Die sieben formulierten PA geben aus der Perspektive des Bundeslandes Sachsen-Anhalt die Schwerpunkte der Förderung im Rahmen des EFRE für den Programmzeitraum 2014-2020 wieder. Es geht im Rahmen der einzelnen PA im Konkreten vor allem um Folgendes:

- PA 1: Bei der „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ ist ein leistungsfähigeres regionales Innovationssystem zu entwickeln (Stichworte: FuE-Infrastruktur zur Wissensgenerierung, Wissenstransfer und -verwertung). Im Mittelpunkt stehen Beiträge zum intelligenten Wachstum.
- PA 2: Bei der „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ ist die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der KMU zu forcieren (Stichworte: Gründung, Internationalisierung, Wachstumsstrategien). Im Kern geht es auch hier um intelligentes Wachstum.
- PA 3: Bei der „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ ist die CO₂-Reduktion durch Energieeffizienz und Erneuerbare Energien zu steigern (Stichworte: Energieeffizienz, Erneuerbare Energienutzung in KMU, Energieeffizienz öffentlicher Gebäude, Energieeffizienz im Verkehr). Vor diesem Hintergrund steht in dieser PA nachhaltiges Wachstum im Mittelpunkt des Interesses.
- PA 4: Zu den Säulen der Strategie Europa 2020 gehören nachhaltiges und intelligentes Wachstum in Europa. Im Rahmen der PA 4 steht forcierte Ressourceneffizienz im Mittelpunkt, was insbesondere einen Beitrag zur Nachhaltigkeit impliziert. Soweit dabei notwendigerweise neue, innovative Technologien zum Einsatz kommen, wird auch das Anliegen des intelligenten Wachstums bedient.
- PA 5: Bei der „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“ sollen insbesondere die Klimavulnerabilität und



Umweltrisiken reduziert werden, was mit einem Beitrag zum nachhaltigen Wachstum verbunden ist.

- PA 6: Bei der „Territorialen Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale – CLLD“ sind endogene Potentiale durch CLLD zu mobilisieren. Dabei können diese Strategien zu allen drei Elementen des Wachstums im Bundesland Sachsen-Anhalt beitragen. Die Schwerpunkte hängen im Einzelfall vom Konzept zur Entwicklung des endogenen Potenzials ab.
- PA 7: Die „Technische Hilfe“ konzentriert sich auf die Optimierung und Vereinfachung des Prozesses der Implementierung der EFRE-Förderung im Bundesland Sachsen-Anhalt.

Somit ist auf der Zielebene eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Zielen des EFRE-OP des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und den Europäischen Kernanliegen deutlich erkennbar. Darüber hinaus zeigt sich, dass die regionalen Anliegen (zu den nationalen Anliegen siehe weiter unten) und Bedarfe sich in den PA widerspiegeln. Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sind also die grundlegenden Ziele, die auch in die spezifische OP-Strategie inkorporiert werden. Sie folgen zudem den grundlegenden Kohäsionsanliegen des EFRE, weil über eine Wachstumsstrategie der Rückstand des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in Hinblick auf Einkommen und Beschäftigung gegenüber entwicklungsstärkeren Regionen in der EU abgebaut werden kann.

Der potenzielle Beitrag einer späteren Umsetzung des EFRE-OP für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Europa ergibt sich nicht allein durch die Ausrichtung an gemeinsamen Zielen, sondern auch durch den jeweiligen Instrumenteneinsatz im Rahmen des Programms. Hierzu sollen folgende Einschätzungen abgegeben werden:

- (1) In der PA 1 werden anwendungsorientierte öffentliche FuE-Kapazitäten ausgebaut. Die Förderung unterstützt den Neu-, Um- und Erweiterungsbau von FuE-Gebäuden an Hochschulen einschließlich der dazu notwendigen Ausstattungen. Des Weiteren unterstützt die Förderung die Beschaffung von für die Forschung erforderlichen Geräten und Instrumenten an den Hochschulen und gemeinsam finanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen des Landes. Förderfähig sind nur jene Infrastrukturen und Ausstattungen, die überwiegend der anwendungsbezogenen Forschung dienen. Darüber hinaus wird die anwendungsorientierte FuE-Aktivität von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen unterstützt. Diese instrumentelle Ausrichtung trägt ohne Zweifel insbesondere zu einem intelligenten Wachstum in Europa bei.

In der PA 1 werden zudem FuE-Einzel-, -Gemeinschafts- und Verbundprojekte gefördert, um unternehmerische Innovationsprozesse zu ermöglichen und zu beschleunigen, so dass neue oder wesentlich verbesserte Produkte, Verfahren und Dienstleistungen entstehen. Durch die Zusammenarbeit von KMU mit anderen Unternehmen sowie universitären und außeruniversitären FuE-Einrichtungen wird sicherlich das regionale



Innovationssystem gestärkt werden können, weil die Förderung die Kooperations- und Transaktionskosten senkt. Auch in diesem Zusammenhang können die Instrumente des Programms einen positiven Beitrag zum intelligenten Wachstum leisten. Dies gilt auch für die Maßnahmen, die den Wissens- und Technologietransfer verbessern.

Mit dem Auf- und Ausbau der wirtschaftsnahen bzw. industriebezogenen (privatwirtschaftlich getragenen) Innovationsinfrastruktur sollen darüber hinaus die Wirtschaft unterstützt und Innovationsprozesse im Bundesland Sachsen Anhalt befördert werden. Zudem ist bei den Instrumenten Risikokapitalförderung sowie Netzwerk- und Clusterförderung kein neutraler oder negativer Effekt auf die Strategie Europa 2020 zu erwarten, da diese Instrumente genau zu deren Zielen Beiträge leisten können.

- (2) In der PA 2 werden Unternehmensgründungen in technologie- und wissensintensiven Bereichen gefördert. Dazu wird der Ausbau von Gründungsinkubatoren an Hochschulen zum einen durch gründungsbezogene Infrastruktur und Ausstattung für Gründer Räume, Werkstätten, Labore sowie kleinere Pilot- und Versuchsanlagen etc., zum anderen durch die Unterstützung von Gründungsprojekten durch die Hochschulen unterstützt. Von diesen Instrumenten geht ein positiver Effekt auf die Ziele der Strategie Europa 2020 aus, weil sie diese konkret umsetzen können. Dies gilt auch für die Instrumente, mit denen die Wettbewerbsposition von KMU auf nationalen und internationalen Märkten gestärkt werden soll. Solche Maßnahmen sind Beratungsprogramme und verschiedene Zuschüsse, die keine negativen oder neutralen Effekte auf die Strategie Europa 2020 erwarten lassen.

Die Instrumente zur Verbesserung der Investitions- und Wachstumsbedingungen von KMU bzw. der Investitionsförderung wie Breitbandförderung in Gewerbe- und Kumulationsgebieten und Nutzung der GRW-Förderung bei der gewerblichen Investitionsförderung und wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung sind grundsätzlich auch geeignete Instrumente für die Umsetzung der Strategie Europa 2020. Lediglich von der Tourismusförderung dürften eher schwächere Impulse für Wachstum zu erwarten sein, was aber nicht gegen die regionalwirtschaftliche Bedeutung dieses Sektors im Bundesland Sachsen-Anhalt spricht.

KMU Darlehensfonds und Existenzgründerunterstützung sowie in dieser PA 2 ebenfalls vorgesehene Finanzierungshilfen für die Markteinführung innovativer Produkte bzw. Dienstleistungen und von marktnahen Aktivitäten sind ebenfalls mit der Strategie Europa 2020 kompatible Instrumente.

- (3) In der PA 3 werden die Entwicklung und Umsetzung von investiven Maßnahmen in Unternehmen zur Steigerung der Energieeffizienz, die Nutzung erneuerbarer Energien und deren systemischer Integration in die gewerbliche Wirtschaft sowie die Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Infrastrukturen und Gebäude gefördert. Die hier eingesetzten Investitionszuschüsse generieren gleichfalls Zielbeiträge für die Strategie Eu-



ropa 2020. Zudem ist die Förderung der Elektromobilität, die klimafreundliche Beeinflussung des modal split (auch durch die Entwicklung, den Bau und den Einsatz einer Elbe-Container-Barge sowie den Neu- und Ausbau regionaler Eisenbahninfrastruktur) mit Zielbeiträgen für ein insbesondere nachhaltiges Wachstum verbunden. Darüber hinaus wird ein Beitrag zum urbanen Klimaschutz geleistet, wenn beispielsweise Gebäude energetisch saniert werden oder die nachhaltige Mobilität gefördert werden.

- (4) Die PA 4: Diese Achse stellt mit einem breiten Verständnis auf Umweltschutz, Schutz des Natur- und Kulturerbes sowie auf die Förderung der Ressourceneffizienz ab. Dabei setzt das EFRE-OP Schwerpunkte im Hinblick auf die Entwicklung des Kultur- und Naturerbes sowie die Stärkung der Innenentwicklung von Städten. Soweit in integrierten städtischen oder regionalen Entwicklungskonzepten generell Investitionen zur Verbesserung der Nutzung erhaltenswerter städtischer Räume thematisiert werden, bieten die damit verbundenen Instrumente auch einen Beitrag zum nachhaltigen Wachstum im Kontext der Strategie Europa 2020. Dies gilt auch für Investitionen zur Sanierung von Brach- und Konversionsflächen. Darüber hinaus verbindet sich mit dem Schutz und der Entwicklung des Kultur- und Naturerbes nicht nur ein Nachhaltigkeitsbeitrag, sondern überdies wird die lokale wirtschaftliche Entwicklung gestärkt, weil Investitionen etwa in UNESCO-Weltkulturerbestätten die touristische Attraktivität des Landes forcieren.
- (5) Die PA 5 setzt bei der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention insbesondere auf Investitionen zum Hochwasserschutz und zur -vorsorge (z.B. mittels Deichsanierungen, technischer Anlagen, einer Verbesserung des Wasserrückhalts). Diese Instrumente können ebenso wie Investitionen zur Beseitigung, Minderung und Vorbeugung von Vernässung ohne Zweifel wesentliche Beiträge zum vor allem nachhaltigen Wachstum leisten.
- (6) Im Kontext von PA 6 geht es um die territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale. Das Bundesland Sachsen-Anhalt strebt für die kommende Förderperiode an, im Rahmen eines fondsübergreifenden Ansatzes eine weitergehende Verzahnung von Maßnahmen zur lokalen Entwicklung zu realisieren, die von der örtlichen Bevölkerung betrieben werden (CLLD). Die fondsübergreifende Strategie des Landes sieht für den Einsatz der drei Fonds ELER, ESF und EFRE in der Förderperiode 2014-2020 in wichtigen Handlungsfeldern eine klare Aufgabenteilung dieser Fonds und in allen drei Fonds die Förderung von CLLD/LEADER vor. Die Förderung der Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien im Rahmen von Artikel 35 der VO (EU) Nr. 1303/2013 wird landesweit durch diese Fonds unterstützt, um in allen Gebieten des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen lokalen Handelns das Instrument CLLD/LEADER gewinnbringend zu nutzen. Damit wird erstmals die Möglichkeit geschaffen, eine Weiterentwicklung des Ansatzes lokaler Entwicklungsinitiativen im Land zu erreichen, und die positiven Bezüge zur Strategie Europa 2020 sind offensichtlich.



5.3 Bewertung der Kohärenz des koordinierten Fondseinsatzes

Wie bereits eingangs erwähnt, verfolgt das Bundesland Sachsen-Anhalt einen fondsübergreifenden Ansatz der Koordination der drei Fonds EFRE, ESF und ELER. Auf der Basis von Ober- und Querschnittszielen fungieren die Themen Innovation, Energie, Bildung, Demografie und Lebensqualität als Eckpunkte des strategischen Profils des Bundeslandes Sachsen-Anhalt für den Einsatz dieser Fonds. Diese Orientierungspunkte sorgen dafür, dass die jeweiligen Fonds in der Region einen spezifischen Beitrag zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum leisten. Dabei ergänzen sich die Fonds komplementär, und die wechselseitige Abstimmung sorgt für positive Synergieeffekte und ein hohes Maß an Kohärenz. Zu verweisen ist im Einzelnen z.B. auf die beiden folgenden Aspekte:

- Positive Zielbeziehungen zwischen dem EFRE und dem ESF ergeben sich insbesondere über die PA 1 sowie die PA 2. Insofern der ESF das Humankapital qualifiziert, flankiert der Fonds diesbezüglich die entsprechenden EFRE-Bemühungen. Darüber hinaus unterstützt der ESF Maßnahmen im Bereich der Unternehmensgründungen, weil durch spezifische Maßnahmen die Gründungsbedingungen verbessert und Gründungen begleitet werden.
- Zum ELER ist auf wechselseitig synergetische Effekte aufgrund von positiven Ziel- und Instrumentinterdependenzen zu verweisen. Z.B. existiert eine nachvollziehbare Arbeitsteilung zwischen den beiden Fonds im Bereich des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur, der energetischen Sanierung öffentlicher Infrastruktur, des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Vernässung. Der EFRE schließt dabei vor allem Defizite in der Breitbandversorgung der KMU, d.h. er bleibt auf Gewerbe- und Kumulationsgebiete beschränkt. Demgegenüber schließt der ELER Versorgungslücken im ländlichen Raum. In ähnlicher Weise ist die Arbeitsteilung von EFRE und ELER im Hochwasser- und Vernässungsschutz konzipiert, da sich auch hier die Fonds auf Ballungsräume (EFRE) oder ländliche Räume (ELER) konzentrieren. Diese Arbeitsteilung soll positiv hervorgehoben werden.

Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden: Der koordinierte Einsatz der Fonds erhöht aufgrund der Berücksichtigung positiver Synergieeffekte zwischen ihnen deren Gesamtbeitrag zur Strategie Europa 2020.

5.4 Bewertung der nationalen Kohärenz

Schließlich ist auf Kohärenzaspekte im Zusammenhang mit dem Nationalen Reformprogramm, der Partnerschaftsvereinbarung Deutschlands mit der EU und der GRW einzugehen.



Nationales Reformprogramm

Mit dem Nationalen Reformprogramm (NRP) (Bundesregierung, 2014) wird Deutschland zu den Zielen im Sinne der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen können. Die thematischen Schwerpunkte des NRP zielen ab auf folgende Punkte:

- Wettbewerbs- und Innovationsförderung;
- Marktöffnung;
- Bildung und Qualifizierung;
- Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials;
- wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung;
- Finanzmarktstabilisierung; und
- Verwaltungsmodernisierung.

Im Rahmen des Europäischen Semesters hat der Europäische Rat mit seinen länderspezifischen Empfehlungen auf das vorgelegte NRP reagiert (Europäischer Rat, 2013). Der spricht im Besonderen die für die nächsten zwölf Monate vorgesehenen haushalts- und wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen an und trägt dabei der wirtschaftlichen Lage Deutschlands Rechnung; er empfiehlt Maßnahmen zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Mehrzahl der spezifischen Empfehlungen des Rates zielt jedoch auf eher allgemeine finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen ab, die zum ordnungspolitischen Rahmen zu zählen und für die Interventionen mit den EU-Strukturfonds als Rahmenbedingungen zu betrachten sind. Mehrheitlich sind diese spezifischen Empfehlungen des Europäischen Rates damit nicht direkt für die Interventionen mit dem EFRE relevant und stellen eher eine Rahmenbedingung dar.

Im Besonderen nehmen die Ziele des EFRE-OP im Bundesland Sachsen-Anhalt zu den Empfehlungen des Europäischen Rates Bezug. Dazu zählen etwa die Förderung von Bildung und Forschung, Maßnahmen zur Erhöhung des Bildungsniveaus benachteiligter Personengruppen und zur Aktivierung und Integration von Langzeitarbeitslosen und ebenfalls der Umbau des Energiesystems in Richtung des steigenden Einsatzes erneuerbarer Energien. Insofern trägt der EFRE-Einsatz im Bundesland Sachsen-Anhalt mit dazu bei, die Empfehlungen des Europäischen Semesters umzusetzen.

Partnerschaftsvereinbarung und GRW sowie Landespolitiken

Aufgrund der zu geringen Wachstumsraten in den schwächer entwickelten Regionen, zu denen auch das Bundesland Sachsen-Anhalt gehört, ist der Konvergenzprozess in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zu schwach ausgefallen. Die SÖA inklusive SWOT-Analyse zeigt so auch für das Bundesland Sachsen-Anhalt auf, dass gravierende Defizite



etwa beim Pro-Kopf-Einkommen und der Produktivität zu beobachten sind. In der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission wird deshalb der Einsatz des EFRE in Deutschland auf folgende Themen konzentriert:

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU; und
- Verringerung von CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft.

Eine auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichtete Förderung im Rahmen des Einsatzes des EFRE im Bundesland Sachsen-Anhalt steht somit im Einklang mit den nationalen Anliegen und leistet einen Beitrag zum nationalen und Europäischen Kohäsionsanliegen. Positive Synergieeffekte ergeben sich zudem zu den Zielen und Instrumenten der GRW. Die GRW zielt auf die Förderung von strukturschwachen Regionen auf der Basis eines konzertierten Vorgehens von Bund und Ländern ab. Im Bundesland Sachsen-Anhalt ist die GRW in die OP-Strategie zum EFRE mit einbezogen, insbesondere innerhalb der Investitionspriorität 3d) zur PA 2. Grundsätzlich gilt, dass sowohl das GRW-Anliegen (Stichworte: Einkommens- und Beschäftigungskonvergenz, Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, Behebung von Standortnachteilen) als auch die EFRE-Strategie sich wechselseitig positiv befruchten können. Beide zielen darauf ab, mit ihren Instrumenten:

- in den strukturschwachen Regionen das Wachstum durch Investitionen und Innovationen sowie Wissensdiffusion zu stärken, und darüber hinaus
- dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen.

Damit können beide Umsetzungen zum Wachstum beitragen, und insbesondere die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowie die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur von Seiten der GRW sichern Beschäftigung, stärken die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von KMU und fördern nachhaltige Entwicklung etwa durch Versorgungs- und Entsorgungsinvestitionsförderung und Modernisierung des Kapitalstocks.

Schließlich ist festzustellen, dass die Konzeption des EFRE-OP im Bundesland Sachsen-Anhalt abgestimmt ist mit spezifischen Landesüberlegungen wie sie etwa mit der RIS formuliert sind. Besonders offensichtlich ist das in Bezug auf die ersten beiden PA, denn die Verbesserung der Unternehmen des Landes auf dessen zentralen Leitmärkten stimmt mit den Zielen der PA 1 und PA 2 überein.

5.5 Zusammenfassende Bewertung zur externen Kohärenz

Das OP des Bundeslandes Sachsen-Anhalt für den Einsatz des EFRE in der Förderperiode 2014-2020 ist vollständig im Sinne der gemeinsamen Bestimmungen für die verschiedenen, gemeinsam agierenden EU-Fonds. Das EFRE-OP legt im Besonderen ausführlich und nach-



vollziehbar dar, welchen Beitrag das Programm für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum im Sinne der Strategie Europa 2020 leisten kann. Außerdem wird nachvollziehbar beschrieben, wie die Grundsätze in Bezug auf Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Nachhaltigkeit, umgesetzt werden. Das OP fußt außerdem auf einer fondsübergreifenden Strategie, und es ordnet dieser eine abgestimmte Mittelausstattung zu. Gleichfalls werden fondsübergreifend agierende Indikatorensysteme für das Monitoring und die Evaluierung sowie die Programmbegleitung aufgeführt. Vor diesem Hintergrund ist das OP für den Einsatz des EFRE inhaltlich vollständig. Die Abbildung 3 gibt noch einmal einen Überblick über die spezifischen Bewertungsinhalte zu kohärenten Zielbeiträgen.



Abbildung 3: Europäische und nationale Kohärenz von Zielbeiträgen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Thematisches Ziel	Prioritätsachse	Investitionspriorität des EFRE	Zielbeiträge
TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	IP 1a: Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation und der Kapazitäten für die Entwicklung von Forschungs- und Innovations-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse	Intelligentes und nachhaltiges Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms
		IP 1b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, FuE-Zentren und dem Hochschulsektor	Positiver Beitrag zu den Zielen der GRW
TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	IP3a: Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren	Intelligentes Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms Positiver Beitrag zu den Zielen der GRW
		IP 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligten	
TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	IP 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	Nachhaltiges Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms
		IP 4c: Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau	
		IP 4e: Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen multimodalen städtischen Mobilität und von klimaschutzrelevanten Anpassungsmaßnahmen	



Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020

Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020

TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	IP 5a: Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze	Nachhaltiges Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms
		IP 5b: Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen	
TZ 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	IP 6c Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes	Nachhaltiges Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms
		IP 6e: Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen, einschließlich Umwandlungsgebieten, zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen	
TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale - CLLD	IP 9d: Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien	Nachhaltiges und integratives Wachstum Positiver Beitrag zu den Anliegen der Partnerschaftsvereinbarung und des Nationalen Reformprogramms
(darüber hinaus:)	PA 7: Technische Hilfe		entfällt

Quelle: Eigene Darstellung.



6 Bewertung der internen Kohärenz des Programms

Die Bewertung der internen Kohärenz des EFRE-OP stellt auf die Beziehung zwischen den spezifischen Zielen einer jeder Prioritätsachse und zwischen den spezifischen Zielen der verschiedenen Prioritätsachsen ab; es wird im Besonderen zu untersuchen sein, ob Komplementaritäten und potenzielle Synergieeffekte existieren (vgl. wieder GD Regio, 2012).

Die Beziehungen der spezifischen Ziele in den jeweiligen PA sind im Wesentlichen komplementär, d.h. es liegen positive Synergien vor, und grundlegende Zielkonflikte sind in den PA nicht erkennbar, wenn die empirisch evidenten Zusammenhänge und Untersuchungen zugrunde gelegt werden. Im Einzelnen gilt es zu den fünf erstgenannten PA im Sinne einer Einschätzung Folgendes anzumerken:

- Der Ausbau von FuE-Kapazitäten (SZ 1) im Rahmen der PA 1 trägt zur Steigerung der Innovationskraft bei. Im Gegenzug kann forciertes Innovationspotenzial wiederum die Leistungsfähigkeit der FuE-Kapazitäten stärken und Investitionen der gewerblichen Wirtschaft induzieren (SZ 2).
- Zunehmende Unternehmensgründungen (SZ 3) im Kontext der PA 2 verbessern die Wachstums- und Innovationsbedingungen (SZ 4), weil der Innovationscluster eher eine kritische Masse erreicht und die Zahl der potenziellen Netzwerkpartner steigt. SZ 5 verbessert zudem die Möglichkeiten für Wachstum (SZ 4).
- Im Hinblick auf die Ziele der PA 1 und PA 2 ist zudem zu konstatieren, dass für die Beziehungen der SZ zwar nicht durchgängig, jedoch insbesondere im Bereich der innovationsorientierten KMU nennenswerte Komplementaritäten und Synergieeffekte erkennbar sind.
- Alle SZ zu der PA 3 harmonisieren miteinander, weil sie letztlich alle darauf ausgerichtet sind, Beiträge zum nachhaltigen Wachstum zu leisten.
- Die SZ zu der PA 4 harmonisieren ebenfalls, weil sie alle auf Ressourceneffizienz und Umweltschutz ausgerichtet sind.
- Die Maßnahmen der PA 5 richten sich auf verschiedene Zielgruppen, die beiden SZ der PA harmonisieren jedoch vor dem Hintergrund des Umweltschutzes. Insofern harmonisieren die SZ dieser PA auch mit den SZ der PA 3 und PA 4.
- Die SZ der PA 3 verhalten sich gegenüber den SZ der PA 4, PA 5 und PA 6 eher neutral. Die SZ der PA 1 und PA 2 verhalten sich eher neutral zu PA 3, PA 5 und PA 6, obwohl es auch hier positive Synergieeffekte gibt, etwa dann wenn die Aufwertung des städtischen Raums und der Kulturlandschaft die Standortattraktivität für Wissenschaftler, Unternehmer und Forscher steigert. Zudem besitzt nachhaltige Entwicklung eben auch positive Impulse auf das Wachstum.



Schließlich ist auf den zu der PA 6 formulierten Ansatz der territorialen Dimension der Entwicklung endogener Potenziale einzugehen. Dieser knüpft an den LEADER-Erfahrungen des ELER in der EU an und gibt allen Fonds die Möglichkeit, einen CLLD-Ansatz zu implementieren. Dies ist ein spezifischer Ansatz fondsübergreifender Interventionen, um Maßnahmen zur lokalen Entwicklung zu ergreifen. Die koordinierte Umsetzung von Interventionen des EFRE im Rahmen von CLLD-Projekten zusammen mit den anderen Fonds ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dabei einen federführenden Fonds einzusetzen (geplant ist der ELER), scheint aus Gründen der Praktikabilität und der erprobten verwaltungstechnischen Umsetzung und den Erfahrungen mit LEADER sinnvoll zu sein. Interne Kohärenzprobleme werden nicht gesehen. Welche Zielbeziehungen sich jedoch hier im Einzelnen einstellen werden, hängt von den jeweiligen CLLD-Projekten und deren inhaltlicher Konzipierung ab, kann also nur sehr eingeschränkt bewertet werden. Allerdings bietet die koordinierte Umsetzung von Interventionen des EFRE im Rahmen von CLLD-Projekten eine Möglichkeit, positive Synergien zu mobilisieren und Zielkonflikte bzw. wechselseitig negative Wirkungen im Hinblick auf übergeordnete Ziele zu vermeiden.

Die verschiedenen internen und i.d.R. synergetischen bzw. neutralen und keine Konflikte hervorrufenden Zielbeziehungen sollen mit der folgenden Übersicht 4 noch einmal zusammenfassend aufgezeigt werden.



Abbildung 4: Interne Kohärenz und Zielbeziehungen zwischen den spezifischen Zielen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Prioritätsachse	Investitionspriorität des EFRE	Spezifische Ziele	Zielbeziehungen
PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	IP 1a: Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation und der Kapazitäten für die Entwicklung von Forschungs- und Innovations-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse	SZ 1: Ausbau der anwendungsorientierten öffentlichen FuE-Kapazitäten	Komplementäre Zielbeziehungen: Die öffentliche Infrastruktur ist auf eine Stärkung des regionalen Innovationssystems angewiesen und umgekehrt.
	IP 1b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Forschung und Innovation, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, FuE-Zentren und dem Hochschulsektor	SZ 2: Steigerung der Innovationskraft der Wirtschaft in den durch die Regionale Innovationsstrategie (RIS) bestimmten Leitmärkten	
PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	IP 3a: Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren	SZ 3: Steigerung der Anzahl der Unternehmensgründungen in technologie- und wissensintensiven Bereichen	Zwischen SZ 3 und SZ 4 sowie SZ 5 liegen komplementäre Zielbeziehungen vor, denn Unternehmensgründungen sind auf verbesserte Wachstums- und Innovationsbedingungen sowie auf eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur angewiesen.
	IP 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen	SZ 4: Verbesserung der Wachstums- und Investitionsbedingungen für KMU	
PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft		IP 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	
	IP 4c: Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau	SZ 7: Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Infrastrukturen und Gebäude	



Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020

Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020

	IP 4e: Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen multimodalen städtischen Mobilität und von Klimaschutzrelevanten Anpassungsmaßnahmen	SZ 8: Verringerung der CO ₂ -Emissionen im Verkehrssektor	
		SZ 9: Anpassung städtischer Strukturen an die Erfordernisse der Energieeinsparung und des Klimaschutzes	
PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	IP 6c: Bewahrung, Schutz, Förderung des Natur- und Kulturerbes	SZ 10: Aufwertung und Entwicklung von Kultur- und Naturerbestätten zur Stärkung der lokalen Entwicklung	SZ 10 und SZ 11 verhalten sich ergänzend und wechselseitig synergetisch im Hinblick auf den Umweltschutz.
	IP 6e: Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen, einschließlich Umwandlungsgebieten, zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen	SZ 11: Verringerung des Flächenverbrauchs durch Unterstützung der Innenentwicklung von Städten und durch die Verbesserung der Nutzung von Brach- und Konversionsflächen im urbanen Raum	
PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	IP 5a: Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze	SZ 12: Schutz von Bevölkerung vor Schäden durch Hochwasser und Vernässung	Die Maßnahmen richten sich auf verschiedene Zielgruppen, die beide SZ der PA harmonieren dennoch vor dem Hintergrund des Umweltschutzes. Harmonische Zielbeziehungen liegen zudem zu den SZ der PA 3 und PA 4 vor.
	IP 5b: Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen	SZ 13: Schutz der kommunalen Infrastruktur vor Schäden durch Altbergbau ohne Rechtsnachfolger	
PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale - CLLD	IP 9d: Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien	SZ 14: Ausdehnung des Rahmens lokaler Entwicklungsstrategien um den vielfältigen lokalen Herausforderungen besser zu begegnen	Konträre Zielbeziehungen des SZ dieser PA zu anderen SZ bzw. PA werden nicht gesehen.
PA 7: <i>Technische Hilfe</i>		SZ 15: <i>Sicherstellung der effizienten und effektiven und effiziente Umsetzung des OP</i> SZ 16: <i>Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung</i>	<i>entfällt</i>

Quelle: Eigene Darstellung.



7 Bewertung der Interventionslogik bzw. der Verbindung zwischen Maßnahmen, erwartetem Output und erwarteten Ergebnissen

Ein bewährtes Verfahren der Evaluierung besteht darin, die Interventionslogik jeder Investitionspriorität oder PA klarzustellen. Stilisierte Darstellungen sollen den Kausalzusammenhang zwischen den verschiedenen Maßnahmen, dem geplanten Output und den angestrebten Ergebnissen nachvollziehbar aufzeichnen (vgl. wieder GD Regio, 2012). Im Hinblick auf die Interventionslogik wird im Besonderen untersucht, aufgrund welchen empirisch evidenten Zusammenhangs eine Maßnahme (bzw. ein Instrument) dazu führt, dass Zielbeiträge und bestimmte Ergebnisse generiert werden. Der dazu notwendige theoretische Rahmen geht in dieser Ex-ante-Evaluierung vom Konzept der regionalen Produktionsfunktion aus, die mit Gleichung (1) formuliert ist:

$$(1) \sum_{i=1}^n Y_i^p = f\{\text{PRK}_i(\dots), \text{ÖRK}(\dots), \text{HK}_i(\dots), \text{NK}_i(\dots), T_i(\dots), N_i(\dots)\}$$

Der private regionale Produktionsoutput (Y_i^p) setzt sich dabei aus Produkten und Dienstleistungen (i, \dots, n) zusammen, die in den Branchen (i, \dots, n) durch privates Realkapital (PRK), öffentliches Realkapital in Gestalt von allgemeiner Infrastruktur (ÖRK), Humankapital (HK) und Naturkapital (NK) generiert werden und im Niveau vom Technologielevel (T) abhängen.

Darüber hinaus ist natürlich die Entwicklung der Nachfrage (N) nach den Branchenprodukten bzw. -dienstleistungen eine wesentliche Determinante für die regionale Entwicklung. Der Produktionsoutput determiniert letztlich die Beschäftigung und die Höhe der Pro-Kopf-Einkommen. Die Wachstumsrate dieses Outputs hängt schließlich von den Wachstumsraten der in Gleichung (1) stilisiert aufgeführten Faktoren ab.

Der Klammerausdruck hinter jeder dieser Variablen (...) zeigt dabei an, dass die Variablen selbst abhängig sind von bestimmten Einflussgrößen. Im hier erörterten Zusammenhang zählen zu diesen Einflussgrößen insbesondere die Interventionen im Rahmen des ESF-OP. So wirkt etwa ein Weiterbildungsangebot auf das Humankapital, oder ein Investitionszuschuss steigert die Realkapitalbildung.

In einer Region werden jedoch nicht ausschließlich private Güter produziert, sondern auch öffentliche oder kollektive Güter, die gemeinschaftlich genutzt werden. Es gilt dann die Gleichung (2):

$$(2) \sum_{z=1}^k Y_z^{\ddot{o}} = f\{E(\dots), \text{PRK}_z(\dots), \text{ÖRK}(\dots), \text{HK}_z(\dots), \text{NK}_z(\dots), T_z(\dots)\}$$



Die Umweltqualität bzw. die verschiedenen Elemente von Nachhaltigkeit (Y_z°) werden dabei durch das Emissionsniveau (E), den Einsatz von privatem und öffentlichem Kapital (PRK, ÖRK) sowie von Humankapital (HK) und Naturkapital (NK) sowie durch das technologische Niveau (T_z) determiniert.

Die Ziel-Mittel-Zusammenhänge der Strategie Europa 2020 sowie des EFRE-OP lassen sich mit diesen Gleichungen (1) und (2) stilisiert verdeutlichen. Für die PA 1 und die PA 2 gilt, dass diese beiden PA insbesondere mit der Gleichung (1) in der Interventionslogik verdeutlicht werden können. Es lässt sich folgende Aussage treffen und weiter untersetzen:

- Innovatives Wachstum setzt insbesondere darauf, das Leistungsniveau in der Region durch technischen Fortschritt zu forcieren. Die PA 1 und die PA 2 mit der Investitionspriorität d) zielen auf genau dieses Anliegen ab. Dabei werden folgende Interventionsmechanismen genutzt:
 - T_i wird gesteigert, indem FuE-Investitionen unmittelbar und mittelbar z.B. durch Zuschüsse stimuliert werden. Hier werden einerseits die Investitionskosten, andererseits die Transaktionskosten eines regionalen Innovationsnetzwerkes reduziert und dadurch Innovationsanreize gesetzt. Dadurch werden Verfahrensinnovationen ermöglicht, die Kosten- und Qualitätsvorteile bei der Erzeugung von Gütern (1, ..., n) generieren. Darüber hinaus werden aber auch neue Produkte entwickelt, d.h. die Summe der regionalen Produktion steigt ($Y_n + \Delta Y_n$).
 - Öffentliche Forschungsinfrastruktur (ÖRK) wird aufgebaut, was ebenfalls FuE-Kooperationskosten senkt und dadurch Verfahrens- und Produktinnovationen positiv beeinflusst. Darüber hinaus erleichtert sie die Diffusion neuen Wissens im Bundesland Sachsen-Anhalt, da Informations- und Netzkanäle existieren und eine Vielzahl von Akteuren daran angeschlossen werden. Die Interventionen im Rahmen des EFRE-OP senken in diesem Zusammenhang die Kooperationskosten für die beteiligten Akteure und erleichtern dadurch Zusammenarbeit.
 - Die Förderung von Investitionen in privates Realkapital (PRK) senken die realen Kapitalkosten und führen dazu, dass investiert wird und in Realkapital inkorporiertes Wissen in die Förderregion fließt.

Soweit im Rahmen der PA 2 Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien gefördert werden, treten dann auch positiv Rückwirkungen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, wie mit Gleichung (2) stilisiert, auf. Es kann festgestellt werden:

- Innovatives Wachstum und wirtschaftliches Wachstum generell werden gefördert, indem im Rahmen der PA 2 private Realkapitalbildung (PRK) unterstützt wird. Investitionszuschüsse, die die realen Kapitalkosten für die Investoren senken, stimulieren die Investitionen räumlich konzentriert auf das Bundesland Sachsen-Anhalt.



- Darüber hinaus erweitern zusätzliche Unternehmensgründungen die regionale Produktionsmenge ($Y_n + \Delta Y_n$) und fördern dadurch Wachstum, Beschäftigung und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen.
- Schließlich führen Internationalisierung und Zugang zu großen internationalen Märkten sowie Exportförderung dazu, dass zusätzliche Güternachfrage auf die Unternehmen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt konzentriert werden kann ($N_i + \Delta N_i$). Die damit verbundenen Produktionserweiterungen führen zu Kosten- und Absatzvorteilen (aufgrund von Skaleneffekten), die sich in einer wachsenden Wettbewerbsfähigkeit niederschlagen. Insofern bedienen die Investitionsprioritäten a) und d) der PA 2 genau diese Interventionslogik.

Auch die Wirkungen der PA 3, PA 4, PA 5 und PA 6 können mit Gleichung (2) stilisiert dargestellt werden:

- Nachhaltiges Wachstum wird im Rahmen der PA 3 und der PA 4 (hier mit ihrem umweltschützenden Element) sowie PA 5 forciert, indem:
 - z.B. durch finanzielle Anreize im Rahmen der EFRE-OP-Intervention der Einsatz des Naturkapitals (NK) durch verbesserte Energieeffizienz und den Einsatz erneuerbarer Energien leistungsfähiger gestaltet wird;
 - im Rahmen dieser PA Emissionen (E) reduziert werden, Naturkapital (NK) durch die Nutzung erneuerbarer Energien und beim Hochwasserschutz effizienter eingesetzt wird und zusätzliche öffentliche Infrastruktur (ÖRK) zum Hochwasser- und Umweltschutz beiträgt; und
 - öffentliche Investitionsförderung zu Gunsten von Energieeffizienz und nachhaltigem Wirtschaften das technologische Niveau (T_z) forciert und damit mehr Nachhaltigkeit und Umweltqualität zur Verfügung stellt.

Die Anreize dafür beruhen erneut auf einer durch die Förderung ausgelösten relativen Senkung der dazu notwendigen Investitionskosten.

- Zu der PA 6 basiert die Interventionslogik schließlich auf der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie das Natur- und Kulturerbe, und auf der Überwindung der Trittbrettfahrerproblematik, indem öffentliche Mittel für das Angebot dieser Güter aufgewandt werden. Dies gilt auch analog für die Stadt-Umland-Beziehungen, die durch zahlreiche Externalitäten geprägt sind. Deshalb werden sie von den beteiligten Akteuren häufig nicht hinreichend wahrgenommen, und es kommt zu Kooperationsdefiziten zwischen Zentren und Umland. Indem die Kosten für Entwicklungskonzeption und Kooperation durch die angestrebten Interventionen im Bundesland Sachsen-Anhalt reduziert werden, werden Anreize gesetzt, die die skizzierten Defizite überwinden helfen.



Fasst man zusammen, sind hinsichtlich der geplanten Maßnahmen empirisch evidente Ziel-Mittel-Zusammenhänge, die sich auch in einem theoretischen Kontext erschließen, erkennen und grundsätzlich nachvollziehbar. Zudem sind die Fördermechanismen, die auf Zuschüsse bzw. Ausschreibungsverfahren (etwa im CLLD-Kontext) setzen, angemessen und wirksam.

Darüber hinaus basieren sie auf einer Auswertung der Erfahrungen, die das Bundesland Sachsen-Anhalt in den vorangegangenen Programmperioden gewonnen hat. Dies schlägt sich im konzentrierten Mitteleinsatz und in der Nutzung von bewährten, erfolgreichen Instrumenten zur Umsetzung von Ziel-Mittelbeziehungen nieder. So werden beispielsweise in der PA 1 die in verschiedenen Evaluationen (vgl. Zinke et al., 2013; Lücke et al., 2010; Dautzenberg und Zinke, 2011; Amsel, 2013) empfohlene Nutzung von Risikokapitalinstrumenten, die Förderung von Einzel-, Gemeinschafts- und Verbundprojekten und der Ausbau von Instrumenten zur Diffusion von Wissen und Technologien aufgegriffen.



8 Bewertung der Querschnittsziele

Das EFRE-OP des Bundeslandes Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2014-2020 adressiert die Querschnittsziele „Umwelt- und Naturschutz“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und „Bewältigung demografischer Herausforderungen“. Diese Ziele weisen, wie bereits weiter oben ausgeführt, einen engen Bezug zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020 auf, und die strategischen Eckpunkte für den Einsatz der drei Fonds werden deshalb – und vor allem weil tatsächlich ein entsprechender regionaler Bedarf vorhanden ist – grundsätzlich positiv und im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 als zielführend eingeschätzt.

Insbesondere die PA 3, PA 4, PA 5 sind mit ihren Maßnahmen eng verbunden mit dem Querschnittsziel „Umwelt- und Naturschutz“. Dies gilt zudem auch für die PA 1, die mit einer Förderung von Forschung vor allem in den Bereichen Energieeffizienz, Einsatz erneuerbarer Energien etc. positive Zielbeiträge zum Umweltschutz leistet.

Die mit dem Programm geförderten Maßnahmen und Projekte sind hinsichtlich ihrer Kriterien für die Vergabe von konkreten Förderungen in Gänze, also über alle PA, so konzipiert, dass allen relevanten Akteuren faire Chancen der Partizipation eingeräumt werden, und es ist insofern nachvollziehbar, dass mittelbar das Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und zudem insgesamt Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung umgesetzt werden. Gleichfalls gilt für die beabsichtigte Förderung das seit 2001 bestehende Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter und nichtbehinderter Menschen im Bundesland Sachsen-Anhalt.

Hinsichtlich der „Gleichstellung von Frauen und Männern“ wird dieser Aspekt nicht nur bei der eigentlichen Projektbewilligung im Rahmen der Umsetzung des EFRE-OP berücksichtigt, sondern auch im Rahmen der Entwicklung eines „Landesprogrammes für ein geschlechtergerechtes Sachsen-Anhalt“. Mit diesem Programm werden ebenfalls gleichstellungspolitische Ziele sowie Maßnahmen, Vorhaben und Aktionen zur Erreichung der Ziele festgelegt. In ihrem Rahmen können etwa in den Bereichen Bildung, Existenzgründung etc. weitere konkrete Maßnahmen mit der Umsetzung des EFRE-OP avisiert werden.

Schließlich ist auf das Querschnittsziel „Bewältigung demografischer Herausforderungen“ einzugehen. Zahlreiche Maßnahmen der Förderung des EFRE-OP messen diesem besonderen Problem des Bundeslandes Sachsen-Anhalt Bedeutung zu. Hinsichtlich der Bewertungsargumente zu den Querschnittszielen, wie sie sich aus Artikel 55 der VO (EU) Nr. 1303/2013 ergeben, kann also zusammenfassend festgehalten werden, dass die geplanten Maßnahmen und Leitkriterien bei der Auswahl und konkreten Förderung nicht nur die Chancengleichheit von Männern und Frauen stärken und jede Form von Diskriminierung ausschließen, sondern auch wesentliche Beiträge für die Meisterung von Umwelt- und demografischen Herausforderungen anbieten.



9 Bewertung der Budgetallokation

Das Bundesland Sachsen-Anhalt erhält in der kommenden Förderperiode rund 1,4 Mrd. EUR an EU-Mitteln für die Förderung im Rahmen des EFRE. Darüber hinaus sind nationale Kofinanzierungsmittel zu berücksichtigen. Mit der Ex-ante-Evaluierung ist in diesem Zusammenhang laut Artikel 43 und 55 der VO (EU) Nr. 1303/2013 sowie Artikel 4 der VO (EU) 1301/2013 zu prüfen, ob:

- das EFRE-OP bei der Budgetallokation die Vorgaben der EFRE-VO berücksichtigt;
- die Zuweisungen der Finanzmittel im Einklang mit den ermittelten Herausforderungen bzw. Bedürfnissen vorgenommen wird;
- Haushaltsmittel entsprechend den Programmzielen zugewiesen und auf die wichtigsten Ziele konzentriert werden; und
- die Mittel konzentriert eingesetzt werden.

Das Bundesland Sachsen-Anhalt setzt seine Mittel konzentriert auf die TZ 1, 3 bis 6 und 9, sieben PA (inklusive der Technischen Hilfe) sowie konzentriert auf 12 Investitionsprioritäten ein. Dabei werden in über 80 % der zur Verfügung stehenden Budgetmittel dem TZ 1, TZ 3 und TZ 4 zugeordnet. Diese Zuweisung der Finanzmittel entspricht im Wesentlichen dem ermittelten Bedarf und den konkreten Herausforderungen des Landes. Hierzu soll im Speziellen Folgendes akzentuiert je PA festgehalten werden:

- Die eingangs untersuchte SÖA inklusive SWOT-Analyse zeigte nachvollziehbar die spezifischen deutlichen Schwächen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt auf. Folgerichtig werden der PA 1 und damit dem TZ 1 ca. 30 % des Finanzvolumens zugewiesen. Dabei entfallen auf die Investitionspriorität 1a) und das SZ 1 rund 14 % und auf Investitionspriorität 1b) und das SZ 2 rund 16 % der gesamten Mittel. Diese in etwa Halbierung der TZ-Mittel entspricht dem Tatbestand, dass sowohl das öffentliche FuE-System im Hinblick auf anwendungsorientierte Forschung und Vernetzung mit den gewerblichen Akteuren als auch die gewerbliche Wirtschaft in ihrer Innovationsperformanz noch erhebliche Schwächen und Defizite aufweisen.
- In der PA 2 und damit zum TZ 3 werden rund 27 % der zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel verplant. Das Gros davon konzentriert sich mit rund 26 % auf Investitionspriorität 3d) und die beiden SZ 4 und 5. Dabei dominieren sachgerecht die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und die Infrastrukturförderung sowie der KMU-Darlehns- und Existenzgründerfonds. Lediglich rund 1 % werden für Investitionspriorität 3a) und das SZ 3 eingesetzt. Die generelle Konzentration in diesem Bereich auf das Anliegen, KMU am regionalen, nationalen und globalen Wachstum und an Innovationsprozessen zu beteiligen ist nachvollziehbar, da in der Breite hier Fortschritte erzielt werden sollen. Soweit die Gründungsunterstützung etwas mehr als 1 % des Budgets erhält, ist dies nachvollziehbar, weil hier die Förderung auf die gründungsbezogene Infrastruktur kon-



zentriert werden soll (Labore, Werkstätten etc.) und übrige Bereiche der Gründungsförderung (insbesondere die Humankapitalförderung) vom ESF abgedeckt werden. Ggf. muss im Verlauf der Programmperiode geprüft werden, ob möglicherweise Mittel zu Gunsten der gründungsorientierten Infrastruktur umgeschichtet werden müssen, damit diese Förderung wirksam bleibt.

- Die PA 3 konzentriert rund 25 % der EFRE-Mittel auf diesen Schwerpunkt und damit das TZ 4. Berücksichtigt man zudem, dass auch in PA 5 Mittel für Klimaschutz- und Umwelthanliegen mobilisiert werden, ist der relative Anteil hier höher als 25 %. Auf die Investitionspriorität 4c) und das SZ 7 entfallen rund 17 %, was dem ausgeprägten Bedarf an energetischer Sanierung im Land entspricht. 2 % der Mittel sind dann für die Investitionspriorität 4b) bzw. das SZ 6 und rund 6 % für die Investitionspriorität 4e) bzw. die SZ 8 und SZ 9 allokiert. Auch das dürfte dem Grundsatz nach dem tatsächlichen Bedarf und der politischen Schwerpunktsetzung des EFRE-OP entsprechen.
- Die PA 4 rekurriert rund 5 % des EFRE-Budgets. Im Mittelpunkt stehen mit über 3 % das SZ 11 der Investitionspriorität 6e). Dies scheint eine bedarfsgerechte und konzentrierte Zuweisung zu sein. Rund 2 % entfällt auf SZ 10 der Investitionspriorität 6c).
- Die PA 5 beansprucht in etwa 8 % der vorhandenen EFRE-Mittel, die vor allem für das SZ 12 vorgesehen sind; lediglich rund 1 % ist für SZ 13 reserviert worden. Vor dem Hintergrund der Hochwasservulnerabilität ist diese Verteilung nachvollziehbar.
- Für die PA 6 ist dann noch rund 1 % der Mittel vorgesehen, was durchaus angemessen zur Erprobung und Umsetzung dieses Pilotcharakter-tragenden Instruments ist.
- Mit rund 4 % fällt der Anteil von PA 7 so hoch aus, wie das in den EU-Vorgaben vorgesehen ist. Sie decken vor allem die Pflichtaufgaben im Kontext der VO (EU) Nr. 1303/2013 ab.

Im EFRE-OP wird – wie gefordert (vgl. wieder GD Regio, 2012) – für jede PA die Mittelausstattung insgesamt angegeben, und das Programm schlüsselt dann die zugewiesenen Finanzmittel auf die TZ und SZ auf. Inhaltlich erscheint die Aufteilung zwischen und in den PA nachvollziehbar und begründet. Lediglich bei der Förderung des Gründungsgeschehens sollte geprüft werden, ob der Ansatz ausreichend ist, und bei der Technischen Hilfe müsste ggf. der konkrete Bedarf noch deutlicher gemacht werden.



10 Bewertung der Messung des Programmfortschritts und der Resultate

10.1 Bewertung des Leistungsrahmens und der Etappenziele

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung sollen die Eignung der für den Leistungsrahmen ausgewählten Etappenziele bewertet werden (vgl. wieder GD Regio, 2012). Die Programmplanungsbehörden sollen konkret für jede PA nachgeordnete Indikatoren in den Programmen auswählen, die als Etappenziele im Leistungsrahmen herangezogen werden.

Um die Eignung zu beurteilen, ist zunächst zu analysieren, ob die Etappenziele relevant sind, weil sie die wesentlichen Informationen über den im Rahmen einer PA erzielten Fortschritt erfassen. Hierzu ist festzustellen, dass das EFRE-OP einen grundsätzlich klar definierten Leistungsrahmen für eine jede PA formuliert. Es werden in der Regel auch Etappenziele benannt, die allerdings ad hoc und ohne nähere Begründung präsentiert werden. Hier sollte nachgebessert werden.

Etappenziele sind Zwischenziele, die für die PA und deren Investitionsprioritäten und spezifischen Ziele relevant sind und avisierten Programmfortschritt angeben. Sie beschränken sich im EFRE-OP im Wesentlichen darauf, dass hinsichtlich der Ergebnisse ein Etappenziel für 2018 und ein Ziel für das Ende der Förderperiode gesetzt werden. Es wird aber nicht deutlich, ob sich hinter den Etappenzielen der einzelnen PA konsekutive Prozesse in der Weise widerspiegeln, dass schrittweise einzelne Meilensteine umgesetzt werden. Dies kann etwa der Fall sein, wenn mit dem Erreichen eines inhaltlichen Etappenziels (z.B. Erreichen der kritischen Masse in einem Innovationsnetzwerk) eine Voraussetzung geschaffen wurde, um den Zielwert für das Ende der Förderperiode zu erreichen. Etappenziele werden somit im EFRE-OP lediglich im Sinne einer Periodisierung, nicht aber inhaltlich-konsekutiv betrachtet.

Bei einigen Maßnahmen (z.B. im Rahmen der Investitionspriorität 3d) wird zudem lediglich ein Zielwert für das Ende der Förderperiode fixiert. Darüber hinaus fehlt allgemein eine inhaltliche Begründung für die quantitative Fixierung der gewählten Ziele. Dieses Vorgehen widerspricht zwar nicht Artikel 96 der VO (EU) Nr. 1303/2013, aber im Interesse einer transparenten und rationalen Strukturpolitik ist es wünschenswert, die quantitativen Ziele und deren Periodisierung zu begründen.

Für die Relation von Etappen- und Endzielen gelten folgende Zusammenhänge:

- Für die PA 1 ist vorgesehen, dass von den 529 Mio. EUR bis 2023 ca. 19 % bis 2018 verbraucht werden.
- Für die PA 2 ist ein Volumen der zuschussfähigen Ausgaben in Höhe von rund 499 Mio. EUR bis 2023 vorgesehen, wobei bis 2018 rund 24 % realisiert sein sollen.



- Für PA 3 ist ein Volumen zuschussfähiger Ausgaben von rund 470 Mio. EUR bis 2023 vorgesehen, wobei rund 14 % in 2018 umgesetzt sein sollen.
- PA 4 ist ein Volumen zuschussfähiger Ausgaben von rund 99 Mio. EUR bis 2023 zugewiesen, wobei rund 19 % in 2018 umgesetzt sein sollen.
- Für PA 5 ist ein Volumen zuschussfähiger Ausgaben von rund 146 Mio. EUR bis 2023 vorgesehen, rund 19 % davon sollen bereits bis 2018 umgesetzt sein.
- PA 6 sieht schließlich ein Volumen von zuschussfähigen Ausgaben in Höhe von rund 18 Mio. EUR insgesamt vor, wobei 19 % bis 2108 erreicht werden sollen.

Insgesamt werden die Etappenzielwerte für die zuschussfähigen Ausgaben zurückhaltend formuliert. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Förderprogramme eine Anlaufzeit benötigen. Da mit zunehmender Förderdauer von wachsenden Zielbeträgen auszugehen ist, ist es insofern nachvollziehbar, wenn für das Ende der Förderperiode gegenüber 2018 z.T. deutlich höhere Zielwerte formuliert werden.

10.2 Bewertung des Indikatorensystems

Das EFRE-OP enthält ein grundsätzlich transparentes System von Indikatoren. Die vorgesehenen Outputindikatoren basieren auf dem Anhang I der EU-Verordnung Nr. 1301/2013. Die Indikatoren decken ein breites Spektrum ab und umfassen im Einzelnen:

- Wissenschaftler in verbesserten Forschungseinrichtungen;
- Neue Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen;
- Zahl der unterstützten FuE-Projekte;
- Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen kooperieren;
- Zahl der Unternehmen bzw. Einrichtungen, die Unterstützung erhalten;
- Teilnehmer in geförderten Inkubatoren;
- Zahl der geförderten neuen Unternehmen;
- Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten;
- Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten;
- Zahl der Unternehmen, die, abgesehen von Zuschüssen, finanzielle Unterstützung erhalten;
- Zahl der Unternehmen, die nichtfinanzielle Unterstützung erhalten;
- Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen;
- Zahl der entwickelten touristischen Angebote;



- Zahl der zusätzlichen Breitbandanschlüsse mit mindestens 50 Mbits/s;
- Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen;
- Energetisch sanierte öffentliche Infrastrukturen/ Gebäude;
- Geschätzter Rückgang der Treibhausgasemissionen;
- Zahl der geförderten Elektro-Ladestationen;
- Zahl geförderter Fahrzeuge mit alternativen Antrieben;
- Länge gebauter Radwege;
- Zahl der fortgeschriebenen Konzepte;
- Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben;
- Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten;
- Gesamtfläche des sanierten Geländes;
- Errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten;
- Zahl der Personen, denen Hochwasserschutzmaßnahmen zugute kommen;
- Geförderter Retentionsraum;
- Geförderte Projekte im Hochwasserschutzbereich;
- Zahl der vor Vernässung oder Erosion geschützten Infrastrukturen;
- Geförderte Untersuchungen;
- Geförderte Sanierungen;
- Zahl der Projekte aus lokalen Entwicklungsstrategien;
- Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE;
- Zahl der Sitzungen des Begleitausschusses;
- Zahl der durchgeführten Evaluierungen;
- Zahl der Pageviews auf das Europaportal.

Diese Indikatoren können auf recht vielfältige Weise über die Umsetzung des Programms informieren. Sie sind zudem grundsätzlich relevant, insbesondere weil sie die inhaltlichen Wirkungszusammenhänge zwischen dem Output und dem Ergebnis abbilden.

Die aufgelisteten Outputindikatoren werden durch programmspezifische Ergebnisindikatoren ergänzt bzw. untersetzt. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese Spezifika finden sich ins-



besondere dort, wo spezifische Ziele des EFRE-OP mit den folgenden Indikatoren unteretzt werden:

- Öffentliche FuE-Aufwendungen/BIP;
- Unternehmens-FuE-Aufwendungen/BIP;
- Technologie- und wissensintensive Gründungen;
- Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Inland) (ohne öffentliche Bereiche);
- Breitbandverbindung mit mehr als 50 Mbits/s;
- CO₂-Emission des verarbeitenden Gewerbes aus dem Endenergieverbrauch im Zehnjahresdurchschnitt;
- CO₂-Emissionen aus dem Energieverbrauch im öffentlichen Sektor;
- CO₂-Emissionen des Verkehrs aus dem Endenergieverbrauch (Verursacherbilanz) im Zehnjahresdurchschnitt;
- CO₂-Emissionen aus dem Endenergieverbrauch – Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, übrige Verbraucher (Verursacherbilanz) im Zehnjahresdurchschnitt;
- Anzahl der Besucher von Natur- und Kulturerbestätten;
- Flächenverbrauch (Jährliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche);
- Anteil der Einwohner in Gemeinden, auf deren Gebiet Schutzmaßnahmen umgesetzt werden;
- Anteil der Einwohner in gefährdeten Gebieten, die DIN-gerechten Schutz genießen
- Anteil der Lokalen Aktionsgruppen, die Projekte über den Bottom-up-Ansatz im EFRE umsetzen
- Fehlerquote bei der Mittel- und Förderverwaltung;
- Bekanntheitsgrad der EU-Fonds.

Die FuE-Ausgabenanteile am BIP korrespondieren unmittelbar mit den Zielen der Strategie Europa 2020 und geben insbesondere den Zielbeitrag hinsichtlich der Stärkung von technischer Entwicklung an. Die Technologie- und wissensintensiven Gründungen spiegeln ein wichtiges Feld der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU wider. Auch die Versorgung mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur ist sinnvoll auf die Ziele der PA 2 ausgerichtet und nachvollziehbar. Die Ziele der PA 3 werden ebenfalls plausibel mit Ergebnisindikatoren unterfüttert. Die klimaschutzorientierten Indikatoren sind begründet und nachvollziehbar, weil eine sinnvolle sektorale Differenzierung vorgenommen wird und damit auch die Effekte der Interventionen im Verkehr, öffentlichen Sektor und privaten Sektor erfasst werden. Gleiches gilt für die Flächenverbrauchsdaten. Hinsichtlich der PA 5 wird auf Einwohnergrößen zurück-



gegriffen, deren Entwicklung in der Zeit Auskunft gibt, inwiefern Risikoprävention im Bundesland Sachsen Anhalt Fortschritte macht. Die folgende Abbildung 5 fasst die soeben dargelegten Ergebnisse zu den programmspezifischen Ergebnisindikatoren noch einmal stichwortartig und klar zugeordnet zusammen.

Abbildung 5: Programmspezifische Ergebnisindikatoren zu den spezifischen Zielen des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Prioritätsachse	Spezifische Ziele	Indikatoren	Beurteilung
PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	SZ 1: Ausbau der anwendungsorientierten öffentlichen FuE-Kapazitäten	Öffentliche FuE-Aufwendungen/BIP	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 2: Steigerung der Innovationskraft der Wirtschaft in den durch die RIS bestimmten Leitmärkten	Unternehmens-FuE-Aufwendungen/BIP	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	SZ 3: Steigerung der Anzahl der Unternehmensgründungen in technologie- und wissensintensiven Bereichen	Technologie- und wissensintensive Gründungen	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität und der technologie- und innovationsorientierung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 4: Verbesserung der Wachstums- und Investitionsbedingungen für KMU	Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Inland) (ohne öffentliche Bereiche)	Sachgerecht und ergebnisorientiert, erfasst Produktivitätseffekte Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 5: Stärkung des endogenen Potenzials in Gewerbe- und Kumulationsgebieten durch hochleistungsfähige Breitbandnetze	Breitbandverbindung mit mehr als 50 Mb/s	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	SZ 6: Verringerung der CO ₂ -Emissionen und Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen	CO ₂ -Emission des Verarbeitenden Gewerbes aus dem Endenergieverbrauch im Zehnjahresdurchschnitt	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 7: Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Infrastrukturen und Gebäude	CO ₂ -Emissionen aus dem Energieverbrauch im öffentlichen Sektor	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 8: Verringerung der CO ₂ -Emissionen im Verkehrssektor	CO ₂ -Emissionen aus dem Endenergieverbrauch im Zehnjahresdurchschnitt	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 9: Anpassung städtischer Strukturen an Erfordernisse der Energieeinsparung und des Klimaschutzes	CO ₂ -Emissionen aus dem Endenergieverbrauch – Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, übrige Verbraucher (Verursacherbilanz) im Zehnjahresdurchschnitt	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben



PA 4: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	SZ 10: Aufwertung und Entwicklung von Kultur- und Naturerbestätten zur Stärkung der lokalen Entwicklung	Anzahl der Besucher von Natur- und Kulturerbestätten	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 11: Verringerung des Flächenverbrauchs durch Unterstützung der Innenentwicklung von Städten und durch die Verbesserung der Nutzung von Brach- und Konversionsflächen im urbanen Raum	Flächenverbrauch (Jährliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche)	Sachgerecht und ergebnisorientiert in Hinblick auf Nachhaltigkeit und Versiegelung Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	SZ 12: Schutz der Bevölkerung vor Schäden durch Hochwasser und Vernässung	Anteil der Einwohner in Gemeinden, auf deren Gebiet Schutzmaßnahmen umgesetzt werden	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 13: Schutz der kommunalen Infrastruktur vor Schäden durch Altbergbau ohne Rechtsnachfolger	Einwohner in Gemeinden, die von Risiken des Altbergbaus betroffen sind und wo Schutzmaßnahmen notwendig wären	Es wird sachgerecht indiziert, ob der Anteil der bedrohten Bevölkerung rückläufig ist Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potenziale	SZ 14: Schaffung und Verbesserung von Strukturen durch die örtliche Bevölkerung zur wirtschaftlichen und sozialen Belebung	Beteiligung verschiedener lokaler Akteure an der Umsetzung lokaler Strategien	Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
PA 7: Technische Hilfe	SZ 15: Planmäßige und effiziente Umsetzung des OP	Fehlerquote	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben
	SZ 16: Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung	Bekanntheitsgrad der EU-Fonds in der Bevölkerung	Sachgerecht und ergebnisorientiert Entspricht der Programmpriorität Datenverfügbarkeit gegeben

Quelle: Eigene Darstellung.

Abgesehen davon ist festzustellen, dass für den Leistungsrahmen auf der Ebene der PA Outputindikatoren zusammengeführt und um Finanzindikatoren ergänzt werden. Im Einzelnen stützt sich der Leistungsrahmen der PA auf folgende Indikatoren:

- Zuschussfähige Ausgaben (in allen PA);
- Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen;
- Zahl der Unternehmen/Einrichtungen, die Unterstützung erhalten;
- Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten;
- Zahl der Unternehmen, die, abgesehen von Zuschüssen, finanzielle Unterstützung erhalten;



- Energetisch sanierte öffentliche Infrastrukturen/ Gebäude;
- Infrastrukturprojekte, in denen Aufträge für Planungs-, Bau- oder Gestaltungsleistungen vergeben wurden;
- Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten;
- Errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten;
- Geförderte Projekte;
- Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE;
- Zahl der ausgewählten Lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE.

Auch diese Indikatoren bilden einerseits die finanzielle Entwicklung der Förderung ab, andererseits werden die Ziele der einzelnen PA mit sachlich nachvollziehbaren Indikatoren dargestellt.

Die Bewertung der zentralen Elemente des Indikatorensystems wird mit folgender Abbildung 6 zusammengefasst dargestellt.

Abbildung 6: Zusammenfassende Bewertung des Indikatorensystems des EFRE-OP des Bundeslands Sachsen-Anhalt 2014-2020

Prioritätsachse	Investitionspriorität des EFRE	Outputindikatoren	Bewertung der Outputindikatoren	Indikatoren des Leistungsrahmens der Prioritätsachsen	Bewertung der PA-Indikatoren
PA 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	IP 1a: Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation und der Kapazitäten für die Entwicklung von Full-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse	Wissenschaftler in verbesserten Forschungseinrichtungen Neue Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen Zahl der unterstützten FuE-Projekte	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben	Zuschussfähige Ausgaben Zahl neuer Wissenschaftler in den unterstützten Einrichtungen Zahl der Unternehmen/Einrichtungen, die Unterstützung erhalten	Sachgerechte Finanz- und Outputindikatoren Datenverfügbarkeit gegeben
	IP-1b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Full, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungszentren und dem Hochschulsektor	Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen kooperieren Zahl der Unternehmen/Einrichtungen, die gefördert werden	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben		



Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020

Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020

PA 2: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	IP 3a: Förderung des Unternehmergeists, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren	Teilnehmer in geförderten Inkubatoren Zahl der geförderten neuen Unternehmen	Sachgerechte Out-puterfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben	Zuschussfähige Ausgaben Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten	Sachgerechte Finanz- und Output-indikatoren Datenverfügbarkeit gegeben
	IP 3d: Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten Zahl der Unternehmen, die nichtfinanzielle Unterstützung erhalten Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen Zahl der entwickelten touristischen Angebote Zahl der zusätzlichen Breitbandanschlüsse mit mindestens 50 Mbits/s	Sachgerechte Out-puterfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben		
PA 3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	IP 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten Geschätzter jährlicher Rückgang an Treibhausgasemissionen	Sachgerechte Out-puterfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben Zweiter Indikator ist Ergebnisindikator	Zuschussfähige Ausgaben Energetisch sanierte öffentliche Infrastrukturen/ Gebäude Infrastrukturprojekte, in denen Aufträge für Planungs-, Bau- und Gestaltungsleistungen vergeben wurden	Sachgerechte Finanz- und Output-indikatoren Datenverfügbarkeit gegeben
	IP 4c: Förderung der Energieeffizienz, des Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau	Geschätzter jährlicher Rückgang an Treibhausgasemissionen Energetisch sanierte öffentliche Infrastrukturen/ Gebäude	Differenzierte und sachgerechte Out-puterfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben Erster Indikator ist ein Ergebnisindikator		
	IP 4e: Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete	Geschätzter Rückgang an Treibhausgasemissionen Zahl der geförderten E-Ladestationen Zahl geförderter Fahrzeuge mit alternativen	Differenzierte und sachgerechte Out-puterfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben Zweiter Indikator ist		



		Antrieben Länge gebauter Radwege Zahl der fortgeschriebenen Konzepte Zahl der Personen in Gebieten mit integrierter Stadtentwicklungsstrategie	ein Ergebnisindikator		
PA 4: Erhalt und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	IP 6c: Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes	Zunahme der Besucherzahl unterstützter Stätten	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben Indikator ist ein Ergebnisindikator	Zuschussfähige Ausgaben Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten	Sachgerechte Finanz- und Outputindikatoren Datenverfügbarkeit gegeben Zweiter Indikator ist ein Ergebnisindikator
	IP 6e: Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds	Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben Gesamtfläche des sanierten Geländes Errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten	Differenzierte und sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben	Errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten	
PA 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	IP 5a: Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze	Zahl der Personen, denen Hochwasserschutzmaßnahmen zu Gute kommen Geförderter Retentionsraum Geförderte Projekte im Hochwasserschutzbereich Zahl der vor Vernäsung oder Erosion geschützten Infrastrukturen	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben	Zuschussfähige Ausgaben Geförderte Projekte im Hochwasserschutzbereich	Sachgerechte Finanz- und Outputindikatoren Datenverfügbarkeit gegeben
	IP5b: Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen	Geförderte Untersuchungen Geförderte Sanierungen	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben		
PA 6: Territoriale Dimension zur Entwicklung endogener Potentiale	IP 9d: Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategie	Zahl der Projekte aus lokalen Entwicklungsstrategien Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE	Sachgerechte Outputerfassung der Förderung Datenverfügbarkeit gegeben	Zuschussfähige Ausgaben Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE	Sachgerechte Datenverfügbarkeit gegeben



				Zahl der ausgewählten Lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE	
PA 7: Technische Hilfe		Zahl der Begleitausschusssitzungen Zahl der Evaluierungen Zahl der Pageviews auf dem Europaportal	Sachgerecht Datenverfügbarkeit gegeben		

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt sind die Indikatoren spezifisch und relevant im Hinblick auf die gesetzten Ziele des Programms. Das System ist transparent.

10.3 Bewertung der Basis- und Zielwerte

Prioritätsachse 1:

Für die Investitionspriorität 1a) wird als Zielwert (2023) ein Volumen von 500 Wissenschaftlern im Vollzeitäquivalent (VZÄ) in verbesserten Forschungsinfrastrukturen bzw. von 160 (in 2023) neuen Wissenschaftlern im VZÄ in unterstützten Einrichtungen sowie ein Projektumfang von 355 Projekten angegeben. Im Bundesland Sachsen-Anhalt belief sich das FuE-Personal in 2009 auf rund 6.912 Personen (ISW und Prognos AG, 2013). Mit insgesamt 660 Wissenschaftlern sollen somit rund 10 % des wissenschaftlichen Personals des Landes im Unternehmens-, Staats- und Hochschulsektor eingebunden werden. Dies ist anspruchsvoll, aber vor dem Hintergrund der finanziellen Unterlegung dieser Priorität nachvollziehbar und deshalb realistisch. Mit 160 neuen Wissenschaftlern würde das FuE-Personal im Land um rund 2 % steigen. Dies ist vor dem Hintergrund der finanziellen Ausstattung ebenfalls nachvollziehbar.

Für das SZ 1 wird angestrebt, dass der Anteil der öffentlichen FuE-Aufwendungen am BIP ausgehend vom Basiswert 0,99% (2012) auf 1,1% in 2023 steigt.

Die Investitionspriorität 1b) legt für die gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren fest, dass in 2023 163 Unternehmen mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten und 658 Unternehmen gefördert werden sollen. Die Zahl der Unternehmen und Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und/oder einem Umsatz von über 17.500 Euro im Jahr belief sich 2013 im Bundesland Sachsen-Anhalt auf rund 81.000 (IHK Halle-Dessau, 2013). Insgesamt dürften diese Ziele als anspruchsvoll eingestuft wer-



den, die jedoch vor dem Hintergrund der Mittelausstattung und der KMU-Orientierung durchaus realisiert werden können.

Für das SZ 2 wird angestrebt, dass der Anteil der öffentlichen FuE-Aufwendungen am BIP ausgehend vom Basiswert 0,4% (2011) auf 0,7% in 2023 steigt. Es wird insgesamt ein FuE-Anteil am BIP von 1,8% in 2023 angestrebt. Damit wird der in der Strategie Europa 2020 anvisierte EU-Wert von 3 % noch nicht erreicht, was allerdings vor dem Hintergrund insbesondere der heute beobachtbaren FuE-Schwächen im gewerblichen Sektor der Region nachvollziehbar ist.

Der Leistungsrahmen für die PA 1 avisiert neben den zuschussfähigen Ausgaben und dem bereits beschriebenen Ziel zusätzliche Wissenschaftlerstellen zu generieren, das Anliegen, 200 Unternehmen bzw. Einrichtungen in 2018 und 658 in 2023 zu fördern, an. Eine nähere Begründung für Periodisierung und Höhe fehlt. Allerdings können in der Zeit steigende Zielwerte vor dem Hintergrund der längeren Programmlaufzeit begründet werden.

Prioritätsachse 2:

In der Investitionspriorität 3a) wird ausgehend von 2,58 technologie- und wissensintensiven Gründungen je 10.000 Erwerbsfähigen ein Zielwert von 2,8 im Jahr 2023 angestrebt. Bei den gemeinsamen und programmspezifischen Zielen wird ohne Periodisierung ein Endwert von 500 Teilnahmen in Inkubatoren und 15 Unternehmensgründungen (geförderte neue Unternehmen) anvisiert. Da der Unternehmensbestand in den letzten Jahren meist einen negativen Saldo aufwies, das Gründungsgeschehen schwach ausgeprägt ist und in den letzten Jahren stärker als der Bundesdurchschnitt rückläufig war, steht hier das Land Sachsen-Anhalt vor großen Herausforderungen. Vor dem Hintergrund der insgesamt schwierigen Gründungslandschaft in Sachsen-Anhalt, was sich nicht zuletzt in einem noch geringen Gründungsgeschehen je 1.000 Erwerbsfähigen niederschlägt, ist der Zielwert nachvollziehbar und realistisch.

Mit der Investitionspriorität 3d) wird die Bruttowertschöpfung im Rahmen des SZ 4 als Zielwert normiert. Die Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Inland und ohne öffentliche Bereiche) liegt augenblicklich bei rund 48 Tsd. Euro. Der avisierte Zielwert sieht eine Steigerung um 5 Prozent vor.

Bei den gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren wird die Zahl der zu unterstützenden Firmen als plausibel angesehen. Das SZ 5 zielt darauf ab, ausgehend von einem recht geringen Basiswert (20 %) in 2023 99 % der KMU mit einer Breitbandverbindung mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 50 Mbits/s auszustatten. Dies dürfte vor dem Hintergrund der finanziellen Ausstattung auch realistisch sein.

Die gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren in der Investitionspriorität 3d) sehen einen Zielwert von insgesamt 1.842 geförderten Unternehmen sowie eine Beschäftigungszunahme in den geförderten Unternehmen von 3.775 VZÄ vor, was vor dem Hinter-



grund der vergangenen Programmperioden nachvollziehbar ist. Dies gilt auch für die Zahl der touristischen Angebote (640) sowie die Zahl der Breitbandanschlüsse (40.000).

Der Leistungsrahmen fixiert bis 2023 insgesamt 1.762 und davon bis 2018 insgesamt 920 geförderte Unternehmen als Zielgröße.

Prioritätsachse 3:

Ziel der PA 3 ist die Reduktion von CO₂-Emissionen, und dies sieht ein Endziel von rund 52.000 t CO₂-Äquivalente vor. Allein die Investitionspriorität 4b) steuert 16.000 t CO₂-Äquivalente dazu bei. Darüber hinaus sollen 90 Unternehmen unterstützt werden. Analog wird bei der Investitionspriorität 4c) für SZ 7 verfahren, und ein Rückgang von rund 4.200 t CO₂-Äquivalenten wird anvisiert. Es ist weiter geplant, 262 öffentliche Gebäude energetisch zu sanieren. Im Rahmen der Investitionspriorität 4e) wird zudem ein Rückgang der Treibhausgasemission um 31.825 t CO₂-Äquivalenten angestrebt. Weitere Ergebnisse sind ein E-Ladestationsnetz mit 65 Stationen, 11 Fahrzeuge mit alternativen Antrieben, 50 km Radwege, 10 fortgeschriebene Konzepte sowie rund 668.000 Einwohnern in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien.

Für den Leistungsrahmen wird die IP4c herangezogen. Da im Rahmen dieser PA insbesondere zu den Investitionsprioritäten 4c) Infrastrukturprojekte gefördert werden, die einen relativ langen Vorlauf bis zur Umsetzung benötigen, wird sinnvollerweise die Zahl der Durchführungsschritte für 2018 herangezogen.

Prioritätsachse 4:

Für das SZ 10 wird ein Anstieg der Besucherzahl um rund 12.000 angestrebt, 3.000 zusätzliche Besucher werden für 2018 anvisiert. Dies ist vor dem Hintergrund der geplanten Maßnahmen und den Ausgangsdaten nachvollziehbar. Die Investitionspriorität 6e) zielt beim SZ 11 auf eine Verringerung des Flächenverbrauchs. Darüber hinaus wird die Zahl der sanierten Fläche mit rund 102 ha angegeben und ist vor dem Hintergrund der Ausgangsbedingungen (vgl. ISW und Prognos AG, 2013) nachvollziehbar. Dies gilt auch für die avisierte Bevölkerungszahl, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben sowie für die errichteten oder renovierten öffentlichen oder gewerblichen Gebäude in städtischen Gebieten.

Prioritätsachse 5:

In der Investitionspriorität 5a) ist der Wert für das SZ 12 mit 50 % fixiert, d.h. der Anteil der Einwohner in Gemeinden, in denen Schutzmaßnahmen umgesetzt wurden, sollen bis 2023 verdoppelt werden. Dies dürfte vor dem Hintergrund der Ausgangsbedingungen (vgl. wieder ISW und Prognos AG, 2013) und der Investitionszeiträume realistisch sein. Dies gilt auch für die geschützten Einwohner, die zu fördernden Projekte und die geförderten Retentionsräume.



Prioritätsachse 6:

Der Anteil der Lokalen Aktionsgruppen, die Projekte über den Bottom-up-Ansatz im EFRE umsetzen ist mit einem Zielwert von vierzig Prozent in 2023 durchaus als realistisch einzuschätzen, das gilt ebenfalls für die Etappen- und Endzielwerte für die Zahl der Projekte aus lokalen Entwicklungsstrategien sowie der Zahl der ausgewählten/ umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien im EFRE.

Prioritätsachse 7:

Diese PA bezieht ihre Zielwerte auf die Anzahl der Begleitausschusssitzungen, die Zahl der Evaluationen und die Zahl der Pageviews auf das Europaportal. Weiter sieht sie einen unter 2 % liegenden Wert für die Fehlerquote sowie eine Steigerung des Bekanntheitsgrads der EU-Fonds in der Bevölkerung um 5 Prozentpunkte vor. Bei einem Ausgangswert von einer Fehlerquote i.H.v. 1,93 % ist diese zurückhaltende Zielvorgabe insofern nachvollziehbar als in der kommenden Förderperiode die Ansprüche, die für ein „fehlerfreies“ Projekt erfüllt werden müssen, zunehmen werden.

Fasst man zusammen, weisen Basis- und Zielwerte ein ausgewogenes Verhältnis auf und die Zielwerte sind vor dem Hintergrund der Ausgangsbedingungen nachvollziehbar.

10.4 Bewertung der administrativen Leistungsfähigkeit, Datenerhebung und des Evaluierungsplans

Die Ex-ante-Evaluierung zielt auch darauf ab zu bewerten, ob die beschriebenen Ressourcen und administrativen Arrangements ausreichend sind, um die Umsetzung des Programms wie vorgeschlagen zu unterstützen. Hier wird dem Bundesland Sachsen-Anhalt in der SÖA inklusive SWOT-Analyse bescheinigt, leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zu besitzen und insbesondere in Bezug auf die EU-Förderung sehr erfahren zu sein. Als Schwäche wird lediglich in Einzelfällen auf unzureichende personelle Ressourcen bei der zügigen Abwicklung von Förderprogrammen verwiesen, und dieses Problem sollte angegangen werden, um auch beim Risiko eventuell steigender Anforderungen der EU an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme vollumfänglich leistungsfähig zu bleiben. In diesem Kontext muss angemerkt werden, dass im EFRE-OP zu den personellen Ressourcen keine quantifizierten Angaben gemacht und auch keine Aussagen zur Qualität der Humanressourcen getroffen werden. Dies stimmt mit den Vorgaben der VO (EU) Nr. 1303/2013 überein. Insofern muss dieses Thema nicht im Rahmen des EFRE-OP aufgegriffen werden, aber im Sinne einer rationalen und optimierten struktur- und regionalpolitischen Intervention ist zu empfehlen, dass diese Aufgabe bei der Politikprogrammierung nicht ausgeklammert wird.

Vor dem Hintergrund der existierenden Humanressourcen und Verwaltungsbehörden sowie der technischen Hilfe und der bisherigen Programmierung der EU-Fonds muss allerdings zweifelsfrei konstatiert werden, dass das Verwaltungs- und Durchführungssystem leistungs-



fähig ist. Insofern ist damit zu rechnen, dass die jährlichen Durchführungsberichte und die Überwachung des Programmfortschritts sowie der Ergebnisse auf zuverlässigen Verfahren und Daten unter Einbeziehung der relevanten Partner beruhen. Die gemeinsamen und programmspezifischen Indikatorensysteme der PA, die identifizierten Datenquellen und Erhebungsverantwortlichen stellen sicher, dass die für das Monitoring und die Evaluierung der Programmumsetzung notwendigen Informationen vorliegen werden.



11 Bewertung der Durchführungs- und Verwaltungssysteme

Die beschriebenen Regelungen zur Durchführung des Programms greifen die in den relevanten Verordnungen der EU gemachten Vorgaben für ein effizientes Verwaltungs- und Kontrollsystem auf. Die entsprechenden Institutionen und Einrichtungen sind im EFRE-OP benannt und ihre Funktionsweise und Aufgaben klar beschrieben.

Das Aufgabenspektrum der Verwaltungsbehörde EFRE wird im OP nicht mehr im Einzelnen erörtert. Die beobachtbaren Strukturen entsprechen allerdings dem von der EU vorgesehenen Arbeitsauftrag, und es ist zu erwarten, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktionieren werden. Es ist darüber hinaus zu erwarten, dass den Berichtspflichten und weiteren Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit voll entsprochen werden kann, weil das Begleitsystem und die im OP für die Datenerhebung benannten Stellen klare Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen diesbezüglich zuweisen.

Die geplante Ansiedlung und Struktur der Zahlstelle stellt sicher, dass die Kriterien der EU für die Mindestanforderungen an die Zahlstelle erfüllt werden. Der Aufbau der Zahlstelle entspricht dem Kriterium der geforderten strikten Trennung von Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung. Aber auch die Mindestanforderungen hinsichtlich der internen Kontrollsysteme, der Überwachung der Zahlungsprozesse und der dazu geforderten Information und Kommunikation sind erfüllbar.

Im Bundesland Sachsen-Anhalt gibt es klare Zuständigkeiten in den Verwaltungsverfahren für die geförderten Einzelmaßnahmen, so dass davon auszugehen ist, dass den Zuwendungsempfängern die relevanten Ansprechpartner und die Förderverfahren bekannt sein werden. Auch die existierenden Vorkehrungen für die Prüfung der Funktion des Verwaltungs- und Kontrollsystems (Technischer Prüfdienst, Verfahren der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, einschließlich der Verfahren zur Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten) lassen erwarten, dass eine weitgehend reibungslose Programmdurchführung erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass mit dem Verwaltungs- und Kontrollsystem den finanziellen und rechtlichen Vorgaben der EU entsprochen wird und insbesondere ein wirksamer Schutz vor Betrug besteht.

Schließlich ist die Herstellung von Publizität zu bewerten. Bei den anvisierten Öffentlichkeits- und Kommunikationsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen der Publikation der Förderangebote und Zugangsregeln, die sich vornehmlich an die potenziell Begünstigten richtet, und der Information der breiteren Öffentlichkeit über die Rolle der EU-Förderung im Bundesland Sachsen-Anhalt. Das Bundesland Sachsen-Anhalt plant, zielgruppenspezifische Publikationsmaßnahmen zu den Möglichkeiten und Verfahrensregeln der Fördermittelgewährung zu entwickeln. Dieses Vorhaben scheint notwendig für die erfolgreiche Durchführung des EFRE, allerdings wird nicht aufgezeigt, wie die Publikationsmaßnahmen konkret aussehen sollen. Um über die Ergebnisse bei der Programmdurchführung zu unterrichten, sollen die



zu erstellenden Durchführungsberichte und Bewertungen im Internet veröffentlicht werden, was sicher ein geeigneter Weg ist, eine interessierte Öffentlichkeit zu erreichen. Zur Information der breiteren Öffentlichkeit soll auch weiterhin eine spezifische Internetadresse (www.europa.sachsen-anhalt.de) zum Einsatz kommen, die sich im Bundesland bereits bewährt hat. Ergänzt wird das durch entsprechende andere Mittel der Öffentlichkeitsarbeit (Pressemitteilungen, Hinweistafeln etc.). Es kann davon ausgegangen werden, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt seine Publizitätsverpflichtungen erfüllen wird und die bereits in der Förderperiode 2007-2013 in Angriff genommene Publizitätspolitik fortsetzt.

Zusammenfassend wird empfohlen, dass zur Angemessenheit der Humanressourcen für die Durchführung des Programms Angaben und Vorschläge zur Vereinfachung der Förderung und Verwaltung im Auge behalten werden, weil uns dies im Interesse einer leistungsfähigen, transparenten und rationalen Programmierung wichtig erscheint.



Literatur

- Amsel, L. (2013): Themenspezifische Evaluation der Förderung der Wissens- und Technologietransfers und von Investitionen in die Infrastruktur im Hochschulbereich. Berlin: Ramboll.
- Bötel, A. (2010): Fondsübergreifende Halbzeitbilanz der EU-Fonds in Sachsen Anhalt. Berlin: Ramboll.
- Brenning, L. et al. (2014): Studie über die Bestimmungsfaktoren für die Unternehmensansiedlung und -gründungen in Sachsen Anhalt (Endbericht März 2014). Berlin: Ramboll.
- Bundesregierung (2014): Nationales Reformprogramm. Berlin: Bundesregierung.
- Dautzenberg, K.; Zinke, G. (2011): Themenspezifische Evaluation der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung. Berlin: Ramboll.
- Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel: Europäische Kommission.
- GD Regio (Generaldirektion Regionalpolitik bei der Europäischen Kommission) (2012): Programmplanungszeitraum 2014-2020: Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds: Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Brüssel: Europäische Kommission.
- IfM (Institut für Mittelstandsforschung) (2014): Existenzgründungsstatistik. Bonn: IfM.
- IHK (Industrie- und Handelskammer) Halle-Dessau (2013): Regionalstatistik. Halle, Dessau: IHK.
- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung); Prognos AG (2014): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) des Landes Sachsen-Anhalt 2014 – 2020 (Entwurf, Stand 15.05.2014). Magdeburg: Landesregierung Sachsen Anhalt.
- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung); Prognos AG (2012): Sozioökonomische Analyse (SÖA) inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) des Bundeslandes für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020. Magdeburg: Landesregierung Sachsen Anhalt.
- Jähne, J.; Zinke, G. (2011): Themenspezifische Evaluation der Förderung des Kulturtourismus und der touristischen Infrastruktur. Berlin: Ramboll.
- Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2014): Ex-ante-Evaluierung für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 im



Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2013): Stellungnahme zu den strategischen Eckpunkten für den EFRE, ESF und ELER im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2012): Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2006): Ex-ante Evaluierung des Einsatzes der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt. Förderperiode 2007-2013, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Landesregierung Sachsen-Anhalt (2013): Strategische Eckpunkte für einen fondsübergreifenden Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Zeitraum 2014-2020. Magdeburg: Landesregierung Sachsen-Anhalt.

Lücke, C. et al. (2010): Evaluation der Existenzgründungsförderung: Innovative Existenzgründungen, Gründungen aus Hochschulen. Berlin: Ramboll.

VDI Technologiezentrum, Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung (2013): Grundlagen einer Regionalen Innovationsstrategie Sachsen-Anhalt 2014 – 2020. Berlin und Düsseldorf: VDI.

Zinke, G. et. al. (2013): Thematische Evaluation der einzelbetrieblichen kapitalorientierten Förderinstrumente: GRW gewerblich, KMU-Darlehnsfonds und Risikokapitalfonds IBG II im Rahmen des EFRE Sachsen-Anhalt. Berlin: Ramboll.