IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Strategiebericht 2012 zur EU-Strukturpolitik

Berichterstattung zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland

im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Dezember 2012

IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH

Strategiebericht 2012 zur EU-Strukturpolitik

Berichterstattung zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland

Bearbeitung:
Dr. Tasso Brandt
Wolfgang Jaedicke
Dr. Oliver Schwab (Projektleitung)
Dr. Kathleen Toepel

im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Dezember 2012

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH · Lützowstraße 93 · 10785 Berlin
Telefon 030 25 00 07-0 · Telefax 030 2 62 90 02 · E-Mail IfS@ifsberlin.de · Internet www.ifsberlin.de

Gesellschafter:
Dr. Reinhard Aehnelt
Prof. Dr. Christian Diller
Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler
Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke
Peter Luther, M.A.
Dr. Oliver Schwab
Dipl.-Hdl. Gisela Seidel
Dipl.-Geogr. Jürgen Veser (Geschäftsführer)
Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken
Prof. Dr. Hellmut Wollmann
Dr. Katrin Zapf

Kurztitel:

Strategiebericht 2012 - IfS M16/2

Inhalt

1. Einleitung 1

2. Sozioökonomische Situation und Trends 6

3. Umsetzungsstand 12

4. Ergebnisse der Förderung 19
4.1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 19
4.1.1 Innovation (EFRE) 22
4.1.2 Wettbewerbsfähigkeit (EFRE) 25
4.1.3 Regionale Potenziale und nachhaltige Entwicklung (EFRE) 27
4.1.4 Überregionale Verkehrsinfrastruktur (EFRE) 31
4.2 Europäischer Sozialfonds 34
4.2.1 Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten (ESF) 38
4.2.2 Verbesserung des Humankapitals (ESF) 41
4.2.3 Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen (ESF) 45
4.3 Querschnittsziele 50
4.4 Europäische territoriale Zusammenarbeit 52
4.5 Zusammenfassung, Beitrag zu den Zielen des NSRP und zu den euro-päischen Zielen 57
4.5.1 Beitrag zu den strategischen Zielen des NSRP 57
4.5.2 Policy-Mix und Ergebnisse auf Ebene der einzelnen Programme 59
4.5.3 Gesamtwirkungen der Strukturfondsförderung auf Wachstum und Beschäftigung 60
4.5.4 ESF-Förderung, beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen des Rats zum Nationalen Reformprogramm 63
4.5.5 ESF-Förderung und Nationaler Aktionsplan soziale Integration 64

5. Entwicklung und Anpassung von Strategien und Instrumenten, Evaluierung und Good-Practice 66
5.1 Entwicklung nationaler Politiken 66
5.2 Änderung der Operationellen Programme 68
5.3 Anpassungen des Förderinstrumentariums und der Umsetzungsmechanismen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 69
5.4 Evaluierungen 70
5.5 Good-Practice Beispiele 74

6. Schlussfolgerungen und Ausblick 78

Tabellen

Tabelle 1.1: Mit dem Strategiebericht abgedeckte Operationelle Programme 3
Tabelle 2.1: Baselineindikatoren des NSRP 8
Tabelle 3.1: Umsetzungsstand der Strukturfondsförderung in Deutschland zum 31. Dezember 2011 12
Tabelle 4.2: Eintritte von Frauen in die ESF-Förderung 2007 bis 2011 nach Prioritätsachsen 36
Tabelle 4.3: Eintritte in die ESF-Förderung 2007 bis 2011 nach Personenmerkmalen 37
Tabelle 4.6: Empfehlungen des Rats 2012 und ESF-Förderung 64
Tabelle 5.2: Gegenstandsbereiche von Evaluationsstudien – Überblick 72

Abbildungen

Abbildung 2.1 Ausprägungen und Komponenten des demografischen Wandels 10
Abbildung 3.1: Bewilligungsstand EFRE für die einzelnen Programme, 31. Dezember 2011 13
Abbildung 3.2: Bewilligungsstand ESF für die einzelnen Programme, 31. Dezember 2011 14
Abbildung 3.3: Lissabonanteile an den bewilligten Mitteln, Stand 31. Dezember 2011 15
Abbildung 3.4: EFRE- und ESF-Bewilligungen nach thematischen Prioritäten des NSRP, Stand 31. Dezember 2011 17
Abbildung 4.1: Bewilligte EFRE-MIttel nach NSRP-Prioritäten – Überblick, Stand 31. Dezember 2011 19
Abbildung 4.2: Hauptindikatoren des EFRE - Überblick..... 21
Abbildung 4.3: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Innovation nach vorrangigen Themen - Stand 31. Dezember 2011 23
Abbildung 4.4: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Wettbewerbsfähigkeit nach vorrangigen Themen, Stand 31. Dezember 2011 26
Abbildung 4.5: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Regionale Potenziale und nachhaltige Entwicklung nach vorrangigen Themen, Stand 31. Dezember 2011 28
Abbildung 4.6: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Überregionale Verkehrsinfrastruktur nach vorrangigen Themen , Stand 31. Dezember 2011 32
Abbildung 4.7 Übersicht zu den bewilligten Projekten im Programm Verkehr EFRE Bund 2007-2013 (Stand: Juni 2012) 33
Abbildung 4.8: Verteilung der bewilligten ESF-Mittel nach thematischen Prioritäten 2007 bis 2011 34
Abbildung 4.9: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit“ nach vorrangigen Themen 38
Abbildung 4.10: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität Verbesserung des Humankapitals nach vorrangigen Themen 42
Abbildung 4.11: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung“ nach vorrangigen Themen 46
Abbildung 4.12: Bewilligungen aus den Programmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach thematischen Prioritäten und vorrangigem Thema, Stand 31. Dezember 2011 54

Abbildung 4.13: Bewilligte Mittel der Strukturfonds nach Leitinitiativen Europa 2020, Stand 31. Dezember 2011 63

1. Einleitung

Im Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) haben die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Kommission die Grundausrichtung der Strukturfondsförderung in Deutschland für die Förderperiode 2007 bis 2013 festgelegt. Mit dem vorliegenden Strategiebericht werden entsprechend Art. 29 der Verordnung 1083/2006 die Beiträge der Fonds in Deutschland zu den Zielen der Kohäsionspolitik und der Strukturfondsverordnungen sowie den Prioritäten des Nationalen Strategischen Rahmenplans dargestellt. Der Bericht orientiert sich an der „Guidance Note on Indicative Contents and Structure for the National Strategic Reports 2012“ der Europäischen Kommission.[1]

Gegenstand des Strategieberichts

Die Förderung im Rahmen des NSRP ist auf drei strategische Ziele ausgerichtet:

- Förderung von Innovation und Ausbau der Wissensgesellschaft sowie Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft,

- Erhöhung der Attraktivität der Regionen für Investoren und Einwohner durch nachhaltige Regionalentwicklung,

- Arbeitsmarkt auf neue Herausforderungen ausrichten – mehr und bessere Arbeitsplätze.

Aus diesen drei Zielen werden thematische Prioritäten abgeleitet – sechs für das Ziel Wettbewerbsfähigkeit[2], sieben für das Ziel Konvergenz. Der Strategiebericht stellt die Ergebnisse auf Ebene dieser Prioritäten dar, die hierzu zielgebietsübergreifend zusammengefasst werden.

Der NSRP fügt sich in die Zielvorgaben auf europäischer Ebene ein, wie sie zu seiner Entstehungszeit insbesondere mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie bestanden. Inzwischen wurden diese Strategien mit der Strategie Europa 2020 weiterentwickelt und

---

1 Es stand während der Erarbeitung die meiste Zeit nur ein Entwurf von Ende 2011 zur Verfügung. Die Endversion wurde erst im November 2012 in den COCOF eingebracht. Die Veränderungen gegenüber dem Entwurf sind jedoch minimal.

2 Wir verwenden im Weiteren für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ die Kurzform „Wettbewerbsfähigkeit“.

zugespitzt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt diese neuen strategischen Rahmenbedingungen.

Im Rahmen des NSRP werden in den Zielen Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz Strukturfondsinterventionen in Höhe von insgesamt 25.488,62 Mio. € geplant. Davon entfallen 16.107,96 Mio. € auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und 9.380,65 Mio. € auf den Europäischen Sozialfonds (ESF). Deutschland hat mit den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) sowie der niedersächsischen Region Lüneburg sechs Regionen, die unter das Ziel Konvergenz fallen. Für die Konvergenzregionen sind 16.079,20 Mio. € Strukturfondsmittel vorgesehen, mit denen ein Gesamtvolumen von 21.904,36 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten unterstützt werden soll. Die Regionen unter dem Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit, das sind Westdeutschland (ohne Lüneburg) und Berlin, werden mit 9.409,42 Mio. € unterstützt. Damit sollen Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten von insgesamt 20.504,34 Mio. € gefördert werden.

Die Umsetzung der Förderung erfolgt im Rahmen des föderalen Systems Deutschlands entsprechend der jeweiligen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen. Über die gesamten Strukturfonds betrachtet, liegt der Schwerpunkt eindeutig auf Länderebene. Pro Bundesland liegen jeweils ein ESF- und ein EFRE-Programm vor.[3] Die Ausnahme bildet Niedersachsen, das aufgrund der beiden Zielgebiete über vier Operationelle Programme verfügt.

Der Bund verwaltet jeweils ein ESF- und ein EFRE-Programm. Das ESF-Programm ist wegen der originären Bundeszuständigkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik umfassender, es deckt das ganze Spektrum der ESF-Förderung ab, findet in ganz Deutschland Anwendung und hat einen Anteil von 37 Prozent an den insgesamt zur Verfügung stehenden ESF-Mitteln. Das EFRE-Programm des Bundes ist auf das Konvergenzgebiet und die Förderung überregionaler Verkehrsinvestitionen beschränkt. Sein Anteil an den insgesamt in Deutschland verfügbaren EFRE-Mitteln beträgt 9 Prozent.

---

[3] Daraus ergibt sich auch, dass die Länderprogramme jeweils als sektorübergreifende, umfassende Strategien angelegt sind. Jedes einzelne hat einen eigenständigen strategischen Rahmen, der auf die jeweiligen Bedingungen zugeschnitten ist. Die Art und der Mix der eingesetzten Instrumente sowie ihre finanzielle Gewichtung variieren.

Tabelle 1.1: Mit dem Strategiebericht abgedeckte Operationelle Programme

	ESF	EFRE
Konvergenz	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen Niedersachsen (Region Lüneburg) ESF-Bundes OP – Teil Konvergenz	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen Niedersachsen (Region Lüneburg) EFRE-Bundes OP Verkehr
Regionale Wettbewerbsfähigkeit	Baden-Württemberg Bayern Berlin Bremen Hamburg Hessen Niedersachsen (ohne Region Lüneburg) Rheinland-Pfalz Saarland Schleswig-Holstein ESF-Bundes OP – Teil Wettbewerbsfähigkeit	Baden-Württemberg Bayern Berlin Bremen Hamburg Hessen Niedersachsen (ohne Region Lüneburg) Rheinland-Pfalz Saarland Schleswig-Holstein

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein Bayern-Tschechische Republik Sachsen-Tschechische Republik Sachsen-Polen Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polen Deutschland-Niederlande

Neben den Programmen der Ziele Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit umfasst dieser Bericht auch diejenigen Operationellen Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, deren Verwaltungsbehörden ihren Sitz auf der deutschen Seite der Grenze haben. Der NSRP stellt diese Programme unter das strategische Ziel „Regionen chancen- und ausgleichsorientiert weiterentwickeln“.

Informationsgrundlagen

Der Strategiebericht beruht im Wesentlichen auf den folgenden Informationsgrundlagen:

- Finanzielle und materiellen Daten, die von den Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit den jährlichen Durchfüh-rungsberichten und mit den Zahlungsanträgen in SFC 2007 erfasst wurden,

- einer ergänzenden Datenabfrage bei den Verwaltungsbehörden, mit der die Daten plausibilisiert, korrigiert und vervollständigt wurden,

- einer weiteren Abfrage bei den Verwaltungsbehörden, mit der erhoben wurde, wie die Strukturfondsförderung in Bund und Ländern auf die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise reagierte,

- den zur Förderung aus EFRE und ESF erstellten Evaluationsgutachten,

- Statistiken und Gutachten zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland.

Der Strategiebericht beruht, sofern nicht anders dargestellt, auf Daten zum Stichtag 31. Dezember 2011.

Die zentrale Informationsgrundlage zu Verlauf und Ergebnissen der Strukturfondsförderung waren die in SFC 2007 erfassten Daten. Bei der programmübergreifenden Aufbereitung und Auswertung dieser Daten wurden einige Probleme deutlich, auf die kurz hingewiesen werden soll:

- Was die finanziellen Daten anbelangt, lassen sich die in SFC erfassten Daten zu den Bewilligungen und zu den Ausgaben nur bedingt zueinander in Bezug setzen. Denn Bewilligungsdaten liegen in SFC ausschließlich für die Strukturfondsmittel vor (über das Kategoriensystem), Daten zu den Ausgaben hingegen für die förderfähigen Gesamtkosten und die öffentlichen Mittel, nicht aber für die Strukturfondsmittel.

- Die Daten für das Kategoriensystem wurden in den letzten Jahren für einen erheblichen Teil der deutschen EFRE- und ESF-OP nicht als Bewilligungsdaten, sondern als Ausgabendaten erfasst. Für einzelne Programme wurden zudem statt kumulierten Daten jahresbezogene Daten eingegeben.

- Für die materiellen Ergebnisse der EFRE-Förderung konnte auf die Hauptindikatoren zurückgegriffen werden. Deren deutschlandweite Aggregation wird allerdings durch uneinheitliche Messzeitpunkte, uneinheitliche Bezüge und fehlende Dokumentationen beeinträchtigt.

- Für den materiellen Verlauf der ESF-Förderung wurden die zu Zahl und sozialen Merkmalen der Teilnehmer/innen in SFC zu erfassenden Daten ausgewertet. Gewisse Einschränkungen ergeben sich hier dadurch, dass von Programm zu Programm unterschiedlich mit der Erfassung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Kurzzeitmaßnahmen (Bagatellmaßnahmen) umgegangen wird. Die zahlreichen Output- und Ergebnisindikatoren, die in den deutschen ESF-Programmen definiert sind, konnten für den Strategiebericht kaum genutzt werden, da diese Indikatoren ausschließlich für die ein-

zelnen Programme definiert wurden und deshalb eine Aggregation über Programme hinweg in aller Regel nicht möglich ist.

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Im folgenden Kapitel (Kapitel 2) werden zunächst die Grundzüge der sozioökonomischen Entwicklung dargestellt, wobei auch die Entwicklung der Disparitäten betrachtet wird. Kapitel 3 gibt einen Überblick über den Umsetzungsstand. Anschließend werden in der Gliederung der thematischen Prioritäten des NSRP die zentralen Ergebnisse der Förderung dargestellt und in ihrem Bezug auf die einschlägigen strategischen Ziele eingeordnet (Kapitel 4). Kapitel 5 stellt die Veränderungen der OP-Strategien, Anpassungen an die Wirtschafts- und Finanzkrise, Evaluierungen und Nutzung, sowie Good-Practice Beispiele dar. Der Bericht schließt mit Schlussfolgerungen und Ausblick (Kapitel 6).

Der Anhang mit einer ausführlicheren Darstellung der sozioökonomischen Entwicklung sowie weiterführenden Ausführungen, Abbildungen und Tabellen wird in einem separaten Band vorgelegt.

2. Sozioökonomische Situation und Trends

Deutschland hob sich während des gesamten Verlaufs der Wirtschafts- und Finanzkrise von den anderen Industrieländern deutlich ab. Zwar waren die Verwerfungen im Finanzsystem ähnlich und der massive Rückgang der weltweiten Nachfrage traf die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer Exportabhängigkeit mit voller Wucht. Das führte zu einem historisch einmaligen Rückgang der Exporte und Ausrüstungsinvestitionen. In Folge sank auch die Wirtschaftsleistung. Die größten Rückgänge des BIP im Jahr 2009 hatten Baden-Württemberg (-7,1 Prozent), das Saarland (-7,4 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (-5,6 Prozent) zu verkraften. Unter den neuen Bundesländern war vor allem Sachsen-Anhalt betroffen (-4,8 Prozent).

Im Gegensatz zu den anderen Ländern war die wirtschaftliche Ausgangslage aber deutlich besser. Vor der Krise war es weder zu gravierenden sektoralen Fehlentwicklungen gekommen, noch hatten die privaten Haushalte sich stark verschuldet. Außerdem trugen die Reformmaßnahmen vor 2006 zur Stabilisierung der Staatsfinanzen und insbesondere zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts bei. Hinzu kam eine über viele Jahre beschäftigungsfreundliche Tariflohnpolitik.

Das Bruttoinlandsprodukt 2010 stieg (preisbereinigt) in allen 16 Bundesländern an, wobei Baden-Württemberg (5,5 Prozent) und Rheinland-Pfalz (4,8 Prozent) die höchsten Wachstumsraten verzeichnen konnten. Sachsen (1,9 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (0,3 Prozent) wiesen die im Ländervergleich niedrigsten Wachstumsraten auf. Das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands befand sich zur Jahresmitte 2011 bereits in etwa wieder auf dem Niveau von vor Ausbruch der Krise. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts belief sich im Jahr 2011 auf 3,0 Prozent. Die Konjunktur wird sich jedoch im Jahr 2012 merklich abschwächen; die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts dürfte sich nur noch auf 0,8 Prozent belaufen.[4] Damit schwächt sich der Aufschwung ab. Nach der ausgeprägten Aufholphase bedeutet das eine Rückkehr zur Normalität (Sachverständigenrat 2011: III).

Der Arbeitsmarkt steht im Jahr 2011 sogar bedeutend besser da als vor der Krise. Die jahresdurchschnittliche Anzahl der registrierten Arbeitslosen betrug knapp 3,0 Millionen Personen und erreichte damit den niedrigsten Stand seit einer Dekade. Der Rückgang dürfte sich im Jahr 2012 auf dann 2,9 Millionen Personen fortsetzen (Sachverständigenrat 2011: 1). Im Gegenzug stieg die Beschäftigung 2011 auf fast 41,1 Millionen Erwerbstätige an und erreichte damit den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung.

---

[4] Für das erste Halbjahr 2012 lag das Wachstum bei 1,1 Prozent.

Das Zusammenwirken mehrerer Faktoren ist dafür verantwortlich, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt so positiv entwickeln konnte (Sachverständigenrat 2011: 260). In den Jahren 2006 bis 2008 hatte eine Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten vorgelegen. Vor diesem Hintergrund wurden in der Krise unter anderem die tarifliche Wochenarbeitszeit temporär verkürzt, Überstunden und Guthaben auf den Arbeitszeitkonten reduziert sowie die erweiterte gesetzliche Kurzarbeiterregelung genutzt. Die Unternehmen hatten sich vor der Krise in einer guten Gewinnsituation befunden und Liquiditätspolster aufbauen können. Die Anpassung an die schwere Rezession vollzog sich daher weniger über Personalfreisetzungen, sondern über eine Unterauslastung der Beschäftigten, indem die durchschnittliche Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer teilweise drastisch heruntergefahren wurde (Sachverständigenrat 2011: 277). Mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung gingen die Unternehmen 2010 wieder dazu über, die Arbeitszeit zu erhöhen und Neueinstellungen vorzunehmen. Die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 eingeführten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld wurden ab Januar 2012 teilweise zurückgenommen (u. a. Bezugsfristen).

Mit dem dargestellten Profil unterscheidet sich die jüngste wirtschaftliche Entwicklung spürbar von der in anderen Ländern. Der internationale Vergleich zeigt folgende Besonderheiten (s. Anhang): Sowohl die deutlichen Zuwächse der Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren als auch der damit verbundene Rückgang der Arbeitslosigkeit zeichnen ein deutlich positiveres Bild als in anderen EU-Staaten, aber auch in Japan und den USA. Eine vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosigkeit rundet das Bild ab. Auch was die gesamtwirtschaftliche Leistung angeht, hat sich Deutschland im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise als sehr leistungsfähig erwiesen. Insgesamt wurde Deutschland von der Krise wesentlich weniger hart getroffen als viele andere Länder.

Bei einigen für die Entwicklung wichtigen Größen zeigt Deutschland im internationalen Vergleich noch Potenzial: Das gilt neben den Unternehmensinvestitionen für die FuE-Aufwendungen und den Anteil der 20- bis 24-Jährigen, die mindestens einen Abschluss der Sekundarstufe II haben, sowie für den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss. Was die Energieintensität angeht, steht Deutschland vergleichsweise gut da, hat aber hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energien für die Stromerzeugung auch im internationalen Vergleich noch Potenzial.

Fasst man die sozioökonomische Entwicklung Deutschlands anhand der Baselineindikatoren des NSRP zusammen, so zeigt sich eine ganz überwiegend positive Entwicklung (s. Tabelle 2.1, letzte Spalte). Für die große Mehrzahl der Indikatoren zeigt sich seit der Erstellung des NSRP eine Entwicklung in die angestrebte Richtung. Allerdings liegen die wenigen Indikatoren, bei denen es nicht gelungen ist, eine Entwicklung in die angestrebte

Richtung zu erreichen, in strategisch sehr wichtigen Bereichen: Investitionen, Weiterbildung sowie Forschung.

Tabelle 2.1: Baselineindikatoren des NSRP

Indikator	Stand zur NSRP-Erstellung		Aktueller Stand		Angestrebte Veränderung	Entwicklung in die angestrebte Richtung
	Jahr	Wert	Jahr	Wert		
BIP (KKS) je Einwohner (laufende Marktpreise)	2003	23.570	2011	30.100	Konvergenz	
Anteil der privaten Bruttoanlageinvestitionen am BIP in % (Unternehmen)	2004	16,0	2010	10,0	Erhöhung	nein
Anteil der FuE-Ausgaben am BIP in %	2003	2,5	2010	2,8	Erhöhung	ja
Anteil des Wirtschaftssektors an den gesamten FuE-Ausgaben in %	2003	66,3	2009	66,1	Erhöhung	nein
Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt je 1 Mio. Einwohner	2003	268	2010	266	Erhöhung	nein
Arbeitslosenquote insg. in %	2005	9,5	2011	5,9	Rückgang	ja
Arbeitslosenquote Frauen in %	2005	10,3	2011	5,6	Rückgang	ja
Arbeitslosenquote Jugendliche (unter 25 Jahre) in %	2005	15	2011	8,6	Rückgang	ja
Langzeitarbeitslosenquote in %	2005	5	2011	2,8	Rückgang	ja
Beschäftigungsquote allg. in %	2005	65,4	2011	76,3	Erhöhung	ja
Beschäftigungsquote Frauen in %	2005	59,6	2011	71,1	Erhöhung	ja
Beschäftigungsquote Älterer in %	2005	45,4	2011	59,9	Erhöhung	ja
Anteil der 20-24jährigen mit mindestens dem Abschluss der Sekundarstufe II in % der jeweiligen Bevölkerung	2005	71	2011	75,8	Erhöhung	ja
Anteil der an Aus- und Weiterbildung teilnehmenden Bevölkerung im Alter von 25-64 Jahren in %	2005	8,2	2011	7,8	Erhöhung	nein
Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch in %	2004	9,7	2010	16,9	Erhöhung	ja
Energieintensität der Wirtschaft (Index)	2004	159,8	2010	149,5	Rückgang	ja
Güterverkehrsvolumen im Verhältnis zum BIP (Index)	2004	107,5	2010	102,4	Rückgang	ja

Mit Blick auf die regionalen Disparitäten ist nach wie vor der unterschiedliche Entwicklungsstand in West- und Ostdeutschland von Bedeutung: So liegt das BIP je Erwerbstätigen in Ostdeutschland im Durchschnitt bei 80 Prozent des Westniveaus. Im Juni 2012 ist die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland mit 10,3 Prozent fast doppelt so hoch wie die in Westdeutschland (5,7 Prozent). Allerdings gewinnen die Differenzierungen innerhalb Ost- wie auch Westdeutschlands an Bedeutung. Dies führt dazu, dass eine einfache Ost-/West-Unterscheidung die Disparitäten nicht mehr angemessen erfasst:

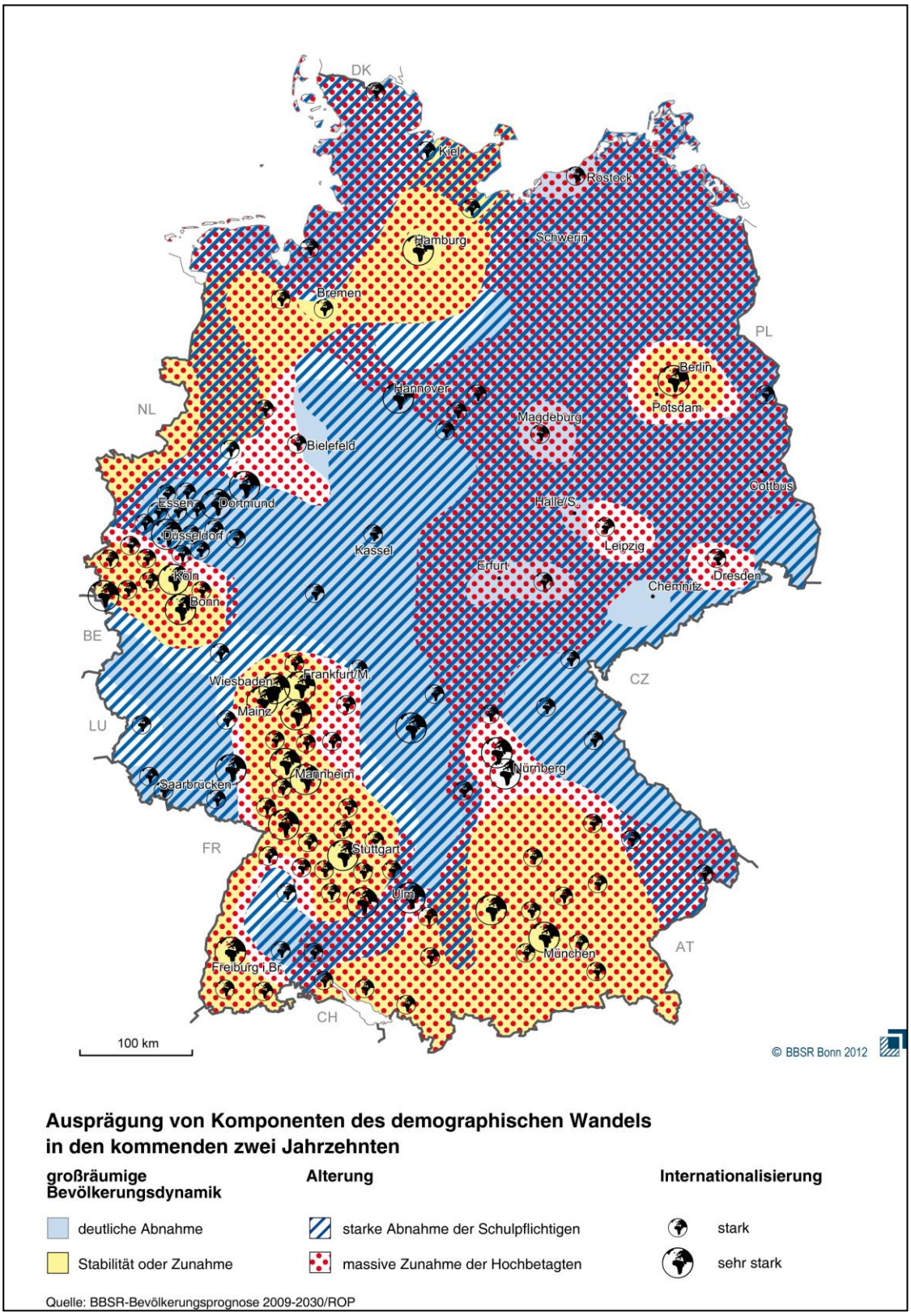
- In Ost- wie in Westdeutschland sind beispielsweise periphere ländliche Regionen deutlich wirtschaftsschwächer als die Verdichtungsräume. Wirtschaftsstarke Räume sind nach wie vor insbesondere die westdeutschen Regionen München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Hamburg, Nürnberg/Fürth/Erlangen sowie Hannover.

- Bei der Arbeitslosigkeit erreichen die problematischsten Regionen Westdeutschlands (Bremerhaven und Teile des Ruhrgebietes) inzwischen Niveaus, die bisher nur in ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten zu finden waren. Andererseits gibt es in Ostdeutschland Regionen, deren Arbeitslosigkeit sich vergleichsweise positiv entwickelt (Dresden, Erfurt, Potsdam).

Diese schlaglichtartige Betrachtung macht deutlich, dass eine problemangemessene Beschreibung regionaler Disparitäten nicht mehr in dem bekannten Ost-/West-Muster erfolgen sollte. Laut Raumordnungsbericht 2011 herrscht in denjenigen Teilräumen ein hoher Problemdruck, in denen negative Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in mehreren Bereichen regionaler Lebensverhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt) kumulieren. Hier droht die Gefahr einer negativen Abwärtsspirale, bei der sich ungünstige Verhältnisse gegenseitig verstärken. Vor allem die ländlichen Räume in Ostdeutschland sind betroffen. In einem großflächigen zusammenhängenden Gebiet, das weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, den Nordwesten von Brandenburg und den Norden von Sachsen-Anhalt umfasst, herrschen nahezu flächendeckend weit unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse. Aber auch in anderen Teilräumen der neuen Länder und – abgeschwächter – der alten Länder treten gehäuft vom Bundesdurchschnitt abweichende Lebensverhältnisse auf.

Der demographische Wandel wird die künftige Entwicklung der regionalen Disparitäten wesentlich mit beeinflussen. Die Regionen in Deutschland sind dabei unterschiedlich betroffen. Die einzelnen Komponenten haben spezifische räumliche Muster und überlagern sich, daher ist auch der daraus resultierende Handlungsbedarf regional unterschiedlich. Bisher liegt die Mehrzahl der stark schrumpfenden Gemeinden in Ostdeutschland, ihre Zahl sinkt aber. In Westdeutschland sind nur 30 Gemeinden von starker Schrumpfung betroffen. 17,6 Prozent der westdeutschen Bevölkerung leben in stark wachsenden Kommunen (dazu gehören vor allem Hamburg, München, Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Stuttgart). Auch die Städte und Gemeinden rund um Berlin sind durch die nachholende Suburbanisierung gewachsen. Berlin selbst wächst seit 2005. Positiv entwickelten sich auch einige ostdeutsche Großstädte, wie Dresden, Erfurt, Jena und Magdeburg (BBSR 2012a).

Abbildung 2.1 Ausprägungen und Komponenten des demografischen Wandels



Bis 2025 wird mit Bevölkerungszunahmen im Süden und im Nordwesten sowie in den Randbereichen der Agglomerationen gerechnet. In den meisten wachsenden Regionen ist weniger die Abnahme der jüngeren Altersgruppen als vielmehr die Zunahme der Zahl der alten Menschen von Bedeutung. In den meisten schrumpfenden Regionen sind dagegen Abnahmen der Kinder und Jugendlichen zu verzeichnen. Wenn gleichzeitig eine starke Zunahme der Hochbetagten stattfindet, sind die altersstrukturellen Veränderungen gravierend. Dies gilt vor allem für die ländlichen Räume im Osten des Landes. In diesen Regionen müssen die umfangreichsten Anpassungen an die sich wandelnden demographischen Rahmenbedingungen stattfinden. Die Internationalisierung der Bevölkerung findet vor allem in den Städten statt. In den alten Ländern betrifft dies im Süden und Westen Deutschlands auch zunehmend kleinere Städte und höher verdichtete Kreise in den Agglomerationsräumen. Im Osten bleibt eine deutliche Zunahme der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund dagegen auf wenige Kernstädte (Dresden, Leipzig, Erfurt) beschränkt (BBSR 2012b).

3. Umsetzungsstand

Der Nationale Strategische Rahmenplan sieht für EFRE und ESF zusammen ein Budget von 25.488,62 Mio. € vor. Für die Konvergenzregionen sind 16.079,20 Mio. € vorgesehen, auf die Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit entfallen laut Finanzplan 9.409,42 Mio. €. Von den gesamten Strukturfondsmitteln waren 74,4 Prozent bis Jahresende 2011 bewilligt (18.895,72 Mio. €). Der Bewilligungsstand ist in den Konvergenzregionen insgesamt mit 75,8 Prozent höher als in den Wettbewerbsfähigkeitsregionen mit 72,0 Prozent.[5]

Tabelle 3.1: Umsetzungsstand der Strukturfondsförderung in Deutschland zum 31. Dezember 2011

	Bewilligungsstand (Bewilligungen bezogen auf EFRE/ESF)		Auszahlungsstand (Ausgaben der Begünstigten, bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten)		Auszahlungstand nach Durchführungsbericht (bescheinigte Ausgaben, bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten)	
	Mio. €	% von Plan	Mio. €	% von Plan	Mio. €	% von Plan
Konvergenz – EFRE	8.416,90	74,1	7.269,42	46,7	5.992,40	38,5
Wettbewerbsfähigkeit – EFRE	3.551,25	74,8	5.011,39	45,8	4.159,30	38,0
EFRE Gesamt	**11.968,15**	**74,3**	**12.280.80**	**46,3**	**10.151,70**	**38,3**
Konvergenz – ESF	3.770,92	79,9	2.703,60	42,7	2.190,83	34,6
Wettbewerbsfähigkeit ESF	3.220,65	69,1	4.473,42	46,7	3.480,81	36,4
ESF Gesamt	**6.991,57**	**74,5**	**7.177,02**	**44,1**	**5.671,64**	**35,7**
Konvergenz Gesamt	12.187,82	75,8	9.973,02	45,5	8.183,23	37,4
Wettbewerbsfähigkeit Gesamt	6.771,90	72,0	9.484,80	46,3	7.640,11	37,3
EFRE + ESF Gesamt	**18.959,72**	**74,4**	**19.457,82**	**45,9**	**15.823,34**	**37,3**

Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden, eigene Berechnungen

Der Auszahlungsstand (bescheinigte Ausgaben) beträgt 37,3 Prozent bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten. Die entsprechenden in den Durchführungsberichten 2011 ausgewiesenen Angaben unterschätzen den tatsächlichen finanziellen Umsetzungsstand aus einer Reihe von Gründen.[6] Legt man die Ausgaben der Begünstigten zum 31. Dezember 2011 zugrunde, so ergibt sich ein Auszahlungsstand von 45,9 Prozent.[7]

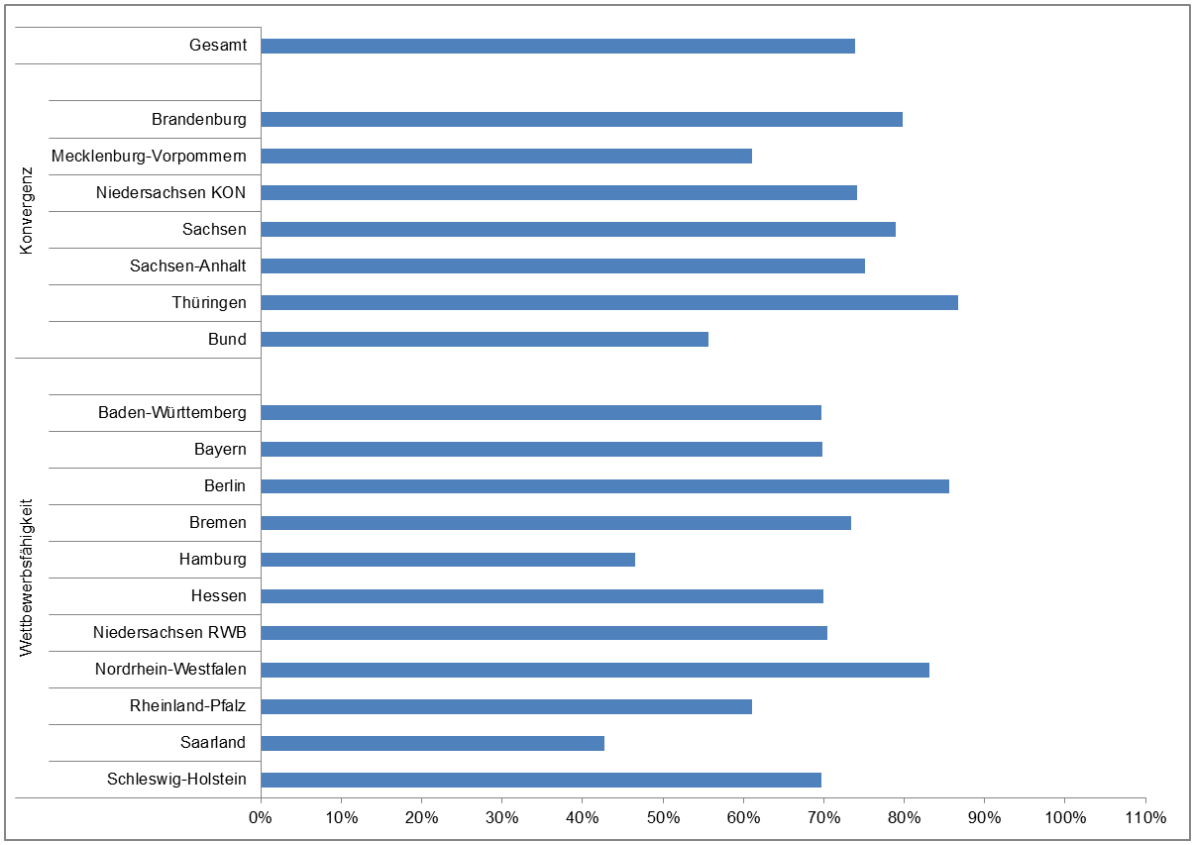
---

5 Die Bewilligungen wurden auf Basis der in Kategorientabellen in SFC 2007 erfassten Angaben ermittelt. Für einige Programme sind in SFC 2007 keine Daten für die kumulierten Bewilligungen erfasst, sondern andere Angaben (Ausgaben, Bewilligungen nur für einzelne Jahre). In diesen Fällen wurden die Bewilligungsdaten bei den Verwaltungsbehörden angefordert.

6 Die Angaben geben den Betrag an, der in den bis Ende 2011 gestellten Zahlungsanträgen erfasst ist. Aus drei Gründen wird der Umsetzungsstand damit nur unzureichend sichtbar. Zum einen kann der letzte Zahlungsantrag mehrere Monate vor dem Berichtsstichtag liegen. Zum zweiten wird durch den zusätzlich um eine gewisse Zeitspanne davor liegenden Rechnungsabschluss, der dem jeweiligen Zahlungsantrag zu Grunde liegt, diese Frist noch verlängert. Im Ergebnis bilden somit die letzten Zahlungsanträge in der Regel nicht den Stand zum Jahresende 2011 ab, sondern zu einem Stichtag, der je nach Programm unterschiedlich ist, zum Teil aber mehrere Monate vor dem Jahresende 2011 liegt. Drittens

Für den **EFRE** sind laut Nationalem Strategischem Rahmenplan in den Zielen Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit insgesamt 16.107,96 Mio. € vorgesehen. Davon entfallen auf die sieben Programme unter dem Ziel Konvergenz 11.361,09 Mio. €. Der Bewilligungsstand der Konvergenz-Programme des EFRE beträgt zum Jahresende 2011 74,1 Prozent. Für EFRE-Programme im Ziel Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt 4.746,87 Mio. € EFRE-Mittel geplant. Hiervon waren zum Jahresende 2011 74,8 Prozent bewilligt. Insgesamt betrug der Bewilligungsstand für den EFRE somit 74,3 Prozent. Die Bewilligungsstände variieren erheblich zwischen den einzelnen Programmen. Sie liegen zwischen 42,7 Prozent und 86,7 Prozent, wobei nur einzelne Programme Bewilligungsquoten von weniger als zwei Dritteln aufweisen.

Abbildung 3.1: Bewilligungsstand EFRE für die einzelnen Programme, 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Der Auszahlungsstand liegt bezogen auf die bescheinigten Ausgaben zum Jahresende 2011 bei 38,3 Prozent. Hier fließen nur die Auszahlungen ein, die bereits in Zahlungsan-

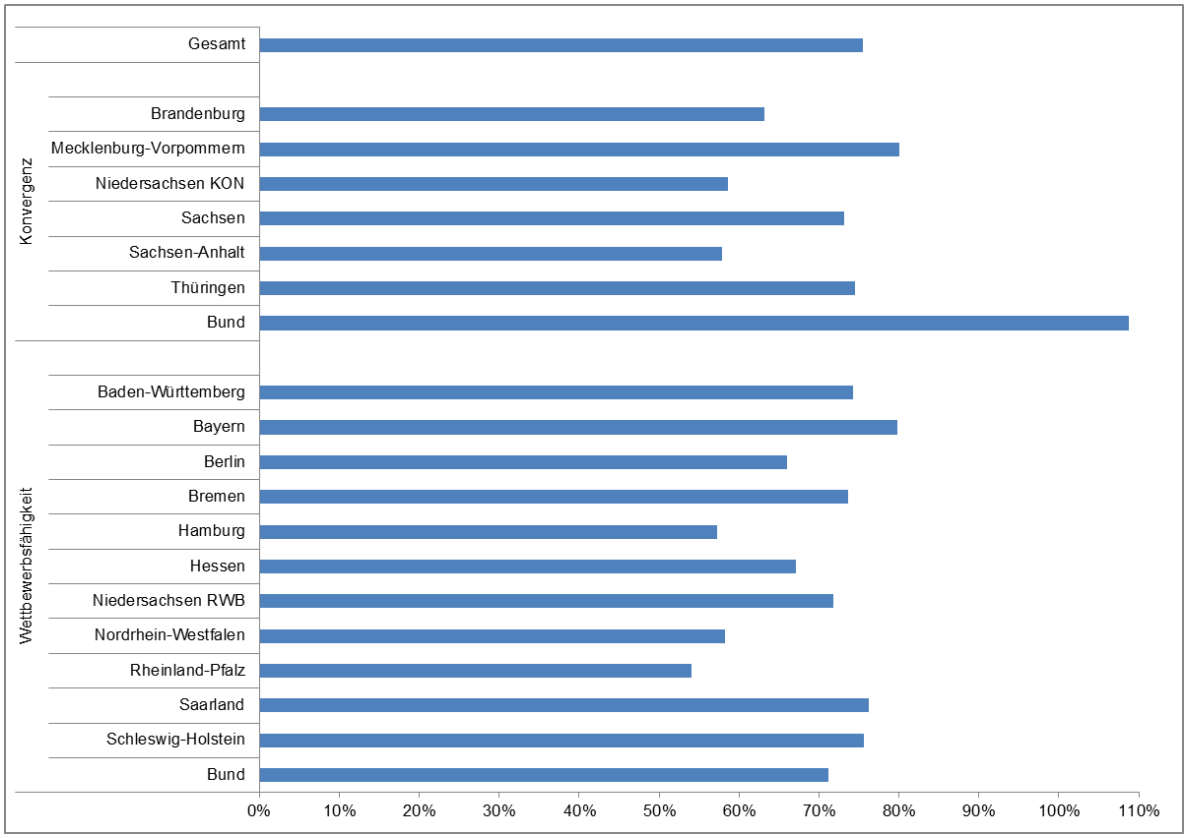
schließlich sind in einzelnen Programmen mehr oder weniger wichtige Bestandteile aufgrund von Prüffeststellungen nicht in die Zahlungsanträge eingegangen.

7 Daten nach SFC 2007 und ergänzenden Angaben der Verwaltungsbehörden.

träge ein die Europäische Kommission eingegangen sind. Betrachtet man dagegen die von den Begünstigten gemeldeten Zahlungen, so liegt der Auszahlungsstand bei 46,3 Prozent. Die Konvergenzprogramme weisen einen leicht höheren Stand auf (46,7 Prozent) die Programme im Ziel Wettbewerbsfähigkeit liegen leicht darunter (45,8 Prozent)

Für den **ESF** sieht der NSRP ein Budget von 9.380,65 Mio. € für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zusammen vor. Auf die Konvergenzprogramme entfallen davon 4.718,10 Mio. €. Der Bewilligungsstand zum Jahresende 2011 liegt bei 79,9 Prozent. Für die Programme im Ziel Wettbewerbsfähigkeit sind Ende 2011 von den geplanten 4.662,55 Mio. € 69,1 Prozent bewilligt.

Abbildung 3.2: Bewilligungsstand ESF für die einzelnen Programme, 31. Dezember 2011



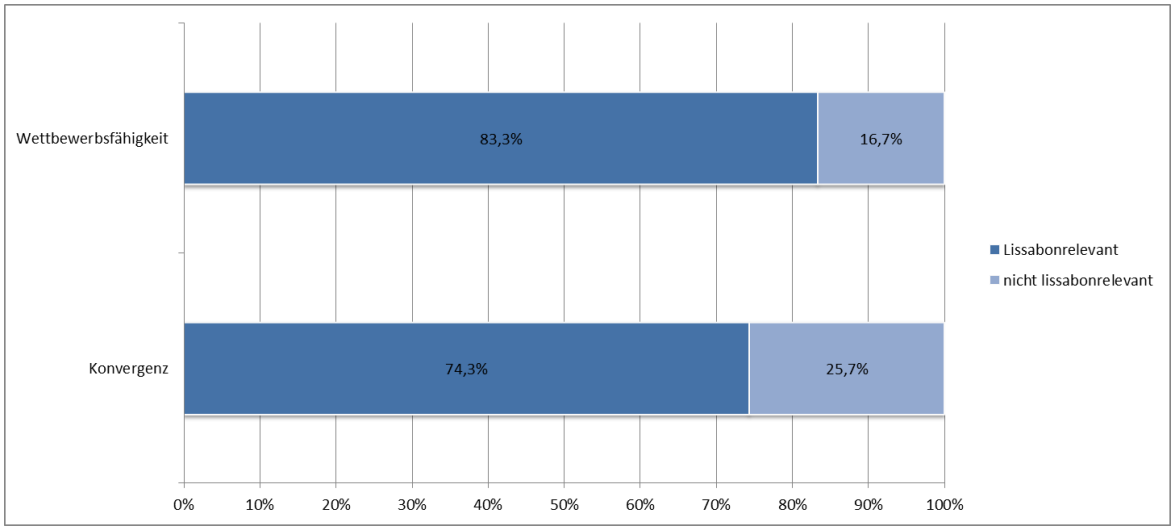
Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Wie auch beim EFRE variieren die Bewilligungsstände zwischen den Programmen zum Teil erheblich. Auffällig ist, dass der Bewilligungsstand im ESF-Programm des Bundes höher ist als in den Länderprogrammen, und zwar vor allem im Programmteil Konvergenz. Hierin werden nur zum kleineren Teil tatsächliche Unterschiedliche in der Umsetzung der Programme deutlich. Ein wesentlicher Teil der höheren Bewilligungsquoten für das Bun-

desprogramm ergibt sich aus der Art der Berechnung der bewilligten ESF-Mittel.[8] Der Auszahlungstand (bescheinigte Ausgaben) der ESF-Programme liegt Ende 2011 bei 35,7 Prozent.

Von den bis Ende 2011 bewilligten Strukturfondsmitteln sind insgesamt 77,1 Prozent lissabonrelevanten Ausgabencodes zugeordnet. Die Lissabonquote liegt in den Konvergenzprogrammen bei 74,3 Prozent, in den Programmen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit bei 83,3 Prozent.

Abbildung 3.3: Lissabonanteile an den bewilligten Mitteln, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden, eigene Berechnungen

Bezogen auf die thematischen Prioritäten des NSRP zeigt der Bewilligungsstand folgendes Profil (s. Abbildung 3.4)[9]:

---

8 Die für das Bundesprogramm ausgewiesenen ESF-Bewilligungen werden nach dem „Gesamtkostenprinzip“ aus den von den Bewilligungsstellen übermittelten bewilligten Gesamtkosten und dem Interventionssatz des OP berechnet. Bei vielen Länderprogrammen werden hingegen die ESF-Bewilligungen aus den konkreten Festlegungen im einzelnen Zuwendungsvorgang addiert. Die Berechnung über das Gesamtkostenprinzip führt insofern zu einer gewissen Überschätzung des Bindungsstands, als für wichtige aus dem Bundes-ESF kofinanzierte Teilprogramme der ESF-Anteil über die Gesamtlaufzeit betrachtet niedriger als der OP-Interventionssatz ausfallen wird.

9 Die Bewilligungen nach thematischen Prioritäten wurden auf Basis der Bewilligungen für die vorrangigen Themen des Kategoriensystems ermittelt. Hierbei wurde jedes vorrangiges Thema jeweils nur einer Priorität zugeordnet. Ein Teil der vorrangigen Themen ist prinzipiell mehreren Prioritäten zuordenbar. In solchen Fällen erfolgte beim EFRE die Zuordnung zur Priorität mit den meisten inhaltlichen Übereinstimmungen, beim ESF zur der Priorität, auf die deutschlandweit der größte Mittelanteil im jeweiligen vorrangigen Thema erfolgt. Eine Tabelle mit Zuordnung der vorrangigen Themen zu den Investitionsprioritäten findet sich im Anhang.

- Gut ein Fünftel der Strukturfondsmittel (22 Prozent) wurden bis Ende 2011 im Bereich regionale Potenziale und nachhaltige Entwicklung bewilligt.[10]

- Ein knappes Fünftel der Bewilligungen (19 Prozent) entfällt auf den Bereich Innovation.[11]

- Der Bereich Beschäftigung und Eingliederung hat einen Anteil von 17 Prozent an den Bewilligungen.[12]

- Etwa genauso viel (15 Prozent) entfällt auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit.[13]

- Mehr als ein Zehntel der Strukturfondsmittel (12 Prozent) wurde im Bereich Verbesserung des Humankapitals bewilligt.[14]

- Auf den Bereich Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit entfallen 8 Prozent der Strukturfondsbewilligungen.[15]

- Der nur unter dem Ziel Konvergenz verfolgte Bereich der überregionalen Verkehrsinfrastruktur hat einen Anteil von 5 Prozent an den Strukturfondsbewilligungen.

- Die verbleibenden 2 Prozent entfallen auf die technische Hilfe.

---

10 Dieser Bereich umfasst die thematischen Prioritäten „Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer regionaler Potenziale durch nachhaltige Regionalentwicklung“ (Wettbewerbsfähigkeit) sowie „Entwiclung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum“ (Konvergenz).

11 Bestehend aus der thematischen Priorität „Förderung einer wissensbasierten innovationsorientierten Entwicklung“ (Wettbewerbsfähigkeit) und der Priorität „Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung“ (Konvergenz).

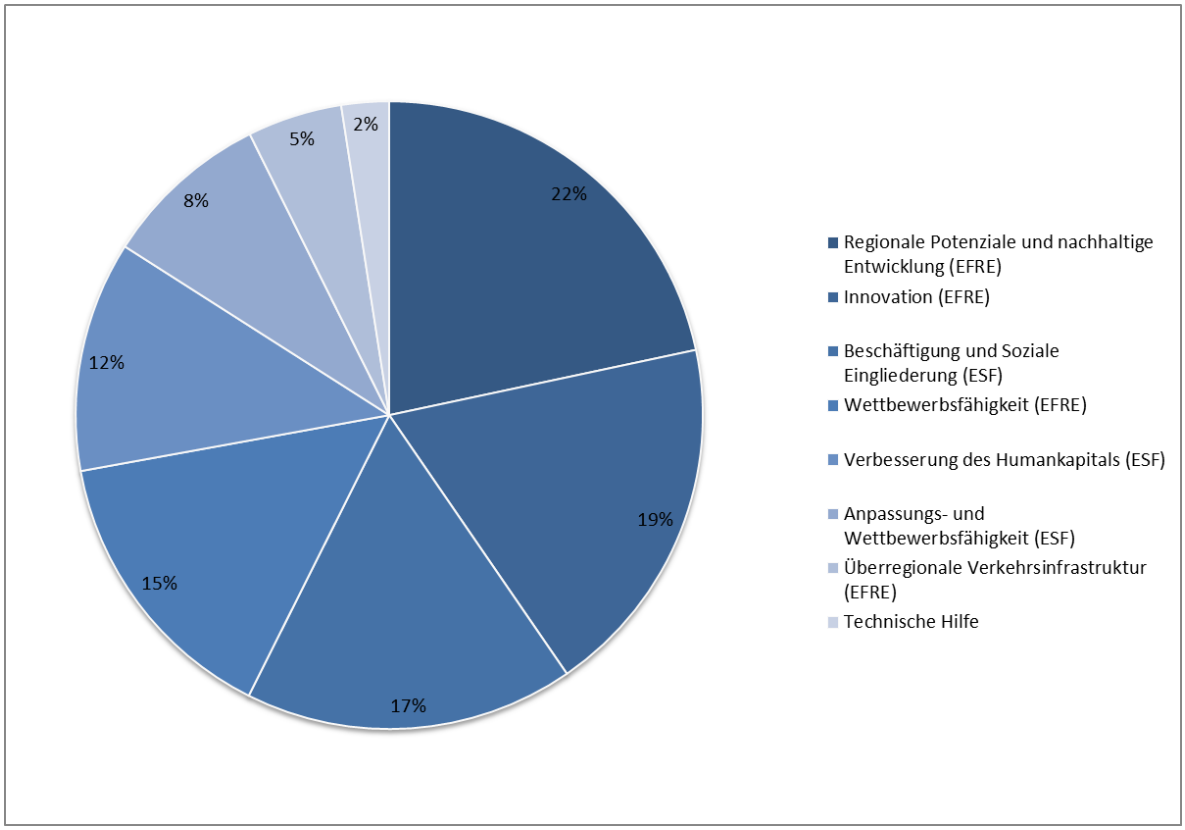
12 Hier werden die thematischen Prioritäten „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ (Wettbewerbsfähigkeit) und „Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen“ (Konvergenz) zusammengefasst.

13 Mit den thematischen Prioritäten „Stärkung der unternehmerischen Basis“ (Wettbewerbsfähigkeit) und „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ (Konvergenz).

14 Dieser Bereich umfasst die beiden ebenso betitelten thematischen Prioritäten.

15 Auch hier sind die beiden gleich lautenden thematischen Prioritäten des NSRP zusammengefasst.

Abbildung 3.4: EFRE- und ESF-Bewilligungen nach thematischen Prioritäten des NSRP, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC2007, ergänzende Datenlieferung der Verwaltungsbehörden, eigene Berechnung

Insgesamt zeigt die Strukturfondsförderung in Deutschland zum Jahresende 2011 einen guten Umsetzungsstand. Der Bewilligungsstand ist insgesamt als gut einzuschätzen. Trotz unterschiedlicher Projektarten und Abläufe zeigen EFRE und ESF hinsichtlich der finanziellen Umsetzung kaum deutliche Unterschiede. Die Varianzen im Umsetzungsstand zwischen den Programmen der beiden Fonds sind in jedem Falle deutlich ausgeprägter als zwischen den Fonds.

Für das Programmmanagement steht neben der weiteren zügigen Mittelbindung inzwischen vor allem die Sicherstellung der Auszahlungen im Vordergrund. Die konkreten Herausforderungen hängen stark von der jeweiligen Situation im spezifischen Programm ab. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat zwar in einzelnen Bereichen die Umsetzung verzögert, aber insgesamt keine größeren Probleme für die Umsetzung verursacht (s. Kapitel 5.3). Die Lissabonquotierungen aus Art. 9 der Allgemeinen Verordnung werden deutlich übertroffen: Statt der geforderten 60 Prozent entfallen mehr als 73 Prozent der Bewilligungen in den Konvergenz-Programmen auf lissabonrelevante Themen. Die Programme unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit erreichen nicht nur die geforderten 75 Prozent, son-

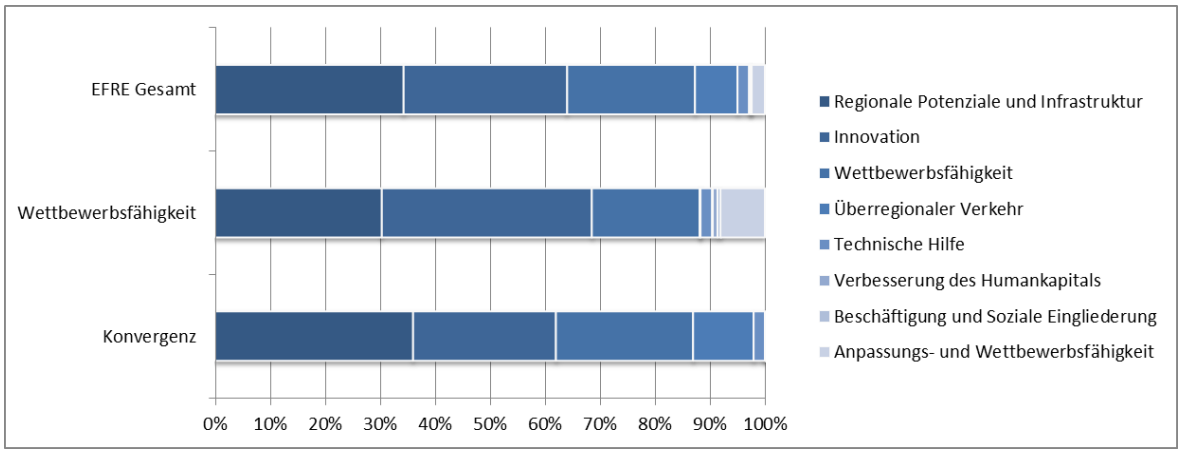
dern sogar 84 Prozent. Mit diesen Werten liegt die Förderung in der Umsetzung auch über den im NSRP formulierten Erwartungswerten von 71 respektive 81 Prozent.

4. Ergebnisse der Förderung

4.1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Bis Ende 2011 wurden insgesamt 11.968,15 Mio. € EFRE-Mittel bewilligt. Der größte Anteil entfällt mit gut 34 Prozent auf den NSRP-Bereich Regionale Potenziale und Infrastruktur. Es folgt der Bereich Innovation mit knapp 30 Prozent. Auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit entfallen gut 23 Prozent und auf die überregionale Verkehrsinfrastruktur knapp 8 Prozent.

Abbildung 4.1: Bewilligte EFRE-MIttel nach NSRP-Prioritäten – Überblick, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

In den Konvergenzregionen entfällt ein etwas höherer Anteil auf den Bereich Regionale Potenziale und Infrastruktur. Da die überregionale Verkehrsinfrastruktur komplett über das Bundes-Verkehrs-OP abgewickelt ist, hat dieser Bereich in den Konvergenzregionen einen Anteil von 11 Prozent. Vergleichsweise geringer ist der Bereich Innovation gewichtet. In den Regionen im Ziel Wettbewerbsfähigkeit hat dagegen der Bereich Innovation das höchste Gewicht (38 Prozent). Die unterschiedlichen Gewichtungen sind nicht so sehr Ergebnis grundlegender strategischer Entscheidungen, sie spiegeln vielmehr vor allem wider, in welchem Umfang die Programme infrastrukturelle Gegenstände fördern. Deren Anteil ist in den Konvergenzregionen erheblich höher, was zu einer höheren Gewichtung der entsprechenden Bereiche führt.

Bei den Bewilligungen fällt im Ziel Wettbewerbsfähigkeit auf, dass ein nennenswerter Anteil der Mittel (gut 8 Prozent) in der Zuordnung der Codes auf den Bereich Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit entfällt, der eigentlich dem ESF zugeordnet ist. Diese Mittel entfallen zum einen auf Aktivitäten zur Unterstützung von Selbständigkeit und Unternehmensgründungen. Zum anderen werden hier auch Dienste im Zusammenhang mit der

Bewältigung des Strukturwandels gefördert. Diese Aspekte werden im Weiteren unter dem Bereich Wettbewerbsfähigkeit behandelt.

In geringem Umfang werden bewilligte EFRE-Mittel auch den ESF-Bereichen Verbesserung des Humankapitals (0,3 Prozent) sowie Beschäftigung und soziale Eingliederung (0,2 Prozent) zugeordnet. Die Maßnahmen, die hier finanziert werden, zielen im Schwerpunkt auf das Bildungssystem sowie die Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Mit den EFRE-Mitteln wurden bisher insgesamt 46.148,8 Arbeitsplätze geschaffen, davon 28.220,0 in den Konvergenzregionen und 17.928,8 in den Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit (s. Abbildung 4.2). Diese Zahlen beruhen auf Angaben zu allen Konvergenz- (bis auf das Bundes-Verkehrs-OP) und sieben von elf Wettbewerbsfähigkeitsprogrammen. Ein gutes Drittel dieser geschaffenen Arbeitsplätze soll mit Frauen besetzt werden (34,4 Prozent). Die Angaben beziehen sich auf Bruttoarbeitsplätze, berücksichtigen also Mitnahme- und Verdrängungseffekte nicht. Seit Dezember 2006 wurden in Deutschland 2.082.881 neue Jobs geschaffen. Der EFRE hat somit – brutto – Arbeitsplätze in Höhe von gut 2 Prozent dieses Wertes geschaffen.

Für die Hauptindikatoren des EFRE ergibt sich zum Jahresende 2011 das in der folgenden Tabelle dargestellte Zwischenergebnis. Da die Berichterstattung zu den Hauptindikatoren freiwillig ist, liegen nicht zu jedem Indikator Angaben aus allen Programmen vor. Die Zahl der berichtenden Programme ist in der Tabelle dargestellt. Dies ist bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen. Die Ergebnisse zu den Indikatoren werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher besprochen, in denen jeweils die zentralen Ergebnisse und soweit greifbar Wirkungen der Förderung in den durch den EFRE finanzierten thematischen Prioritäten des NSRP dargestellt werden.

Abbildung 4.2: Hauptindikatoren des EFRE - Überblick

			Wettbewerbsfähigkeit		Konvergenz		
			Wert	Zahl der Programme, die berichten (maximal 11)	Wert	Zahl der Programme, die berichten (maximal 6)	Gesamt
Übergreifend		geschaffene Arbeitsplätze (Brutto, Vollzeitäquivalent)	17.928,8	7	28.220,0	6	46.148,8
		davon Männer	11.541,0	6	17.591,9	6	29.132,8
		davon Frauen	6.007,8	6	9.874,2	6	15.882,0
Innovation	Forschung und technologische Entwicklung / Informationsges	Anzahl der FuE Vorhaben	1.058	9	3.216	6	4.274
		Zahl der Kooperationsvorhaben mit Beteiligung von Unternehmen und Forschungsanstalten	978	10	642	6	1.620
		in der Forschung geschaffene Arbeitsplätze	323,0	4	350,6	4	673,6
		Zahl der Vorhaben (Informationsgesellschaft)	42	6	245	5	287
Wettbewerb	Direktinvestitionsbeihilfen	Zahl der Vorhaben (Direktinvestitionsbeihilfen für KMU)	853	5	2.715	4	3.568
		davon: Neugründungen	175	6	273	5	448
		geschaffene Arbeitsplätze (Brutto, Vollzeitäquivalent)	15.804,8	7	10.579,0	5	26.383,8
		unterstütztes Investitionsvolumen (Mio. €)	4.106,0	11	5.358,7	5	9.464,7
Regionale Potenziale und Nachhaltige Entwicklung	Fremdenverkehr	Zahl der Vorhaben (Fremdenverkehr)	106	5	382	4	488
		Anzahl geschaffener Arbeitsplätze (Fremdenverkehr)			928	1	928
	Verkehr (Landesebene)	Zahl der Vorhaben (Verkehr)	17	3	682	4	699
		neu errichtete Straßenkilometer	6,90	1	137,10	5	144,00
		sanierte Straßenkilometer			520,30	4	520,30
		neu errichtete Schienenkilometer			216,2	1	216,2
	Eneuerbare Energie	Zahl der Vorhaben (Erneuerbare Energien)	277	7	5.328	4	5.605
		Zusätzliche Kapazitäten (MW)	12,00	2	1.885,60	4	1.897,60
	Umwelt	Zusätzliche Nutzer geförderter Vorhaben im Bereich Wasserversorgung			1.358	3	1.358
		Zusätzliche Nutzer geförderter Vorhaben im Bereich Abwasser	38.676	1	112.076	5	150.752
		Wiedergenutzte Fläche (km2)	67,30	8	19,44	5	86,74
	Klima	Verringerung von Teibhausgasen (kt)	57.259,60	3	603,78	2	57.863,38
	Risikoverhütung	Zahl der Vorhaben (Risikoverhütung)	10	3	24	2	34
		Zahl der von Hochwasserschutzmaßnahmen Begünstigten	11.579	3	28.785	2	40.634
	Bildung	Zahl der Vorhaben (Bildung)			808	6	808
		Zahl der begünstigten Schüler und Studenten	281	1	24.776	4	25.057
	Gesundheit	Zahl der Vorhaben (Gesundheit)			35	2	35
	Städtische Probleme	Anzahl der Vorhaben zur nachhaltigen Entwicklung und zur Steigerung der Attraktivität von Städten	1.083	7	492	6	1.575
		Anzahl der Vorhaben zur Förderung von Unternehmen, Unternehmergeist und neuen Technologien	324	5	1.041	6	1.365
		Anzahl der Vorhaben zu Dienstleistungen im Bereich Chancengleichheit, sozialer Integration von Minderheiten und Jugendlicher	394	3	65	2	459
Überregionale Verkehrsin	Verkehr	Zahl der Vorhaben (Verkehr)			31	1	31
		neu errichtet Straßenkilometer			80,1	1	80,1
		neu errichtete Schienenkilometer			134,2	1	134,2
		davon TEN			129,5	1	129,5
		sanierte Schienenkilometer			66,3	1	66,3
		Wert der Zeitersparnis in Euro/Jahr aus Straßenprojekten			196.200	1	196.200
		Wert der Zeiterstparnis in Euro/Jahr aus Bahnprojekten			189.058	1	189.058
	Klima	Verringerung von Teibhausgasen (kt)			520,6	1	520,6

Quelle: Jahresberichte der Länder, eigene Berechnung.

* da das Bundesverkehrsprogramm gesondert ausgewertet wird, ist die maximale Gesamtzahl sechs und nicht sieben.

4.1.1 Innovation (EFRE)

Für diese thematische Priorität ist knapp ein Drittel der EFRE-Mittel eingeplant: 4.899 Mio. € von 16.108 Mio. €. In den Konvergenz-Programmen sind für diese thematische Priorität 2.090 Mio. € geplant, in den Programmen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit 1.809 Mio. €. Der Anteil liegt für die Programme unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit bei mehr als 38 Prozent und damit deutlich höher als in den Konvergenz-Programmen (27 Prozent). Insgesamt wurden bis Ende 2011 bereits mehr als drei Viertel der vorgesehenen Mittel bewilligt. Über alle Programme liegt der Bewilligungsstand bei knapp 76 Prozent. Er ist in den Wettbewerbsfähigkeitsprogrammen höher (78 Prozent) als in den Konvergenzprogrammen (74 Prozent).

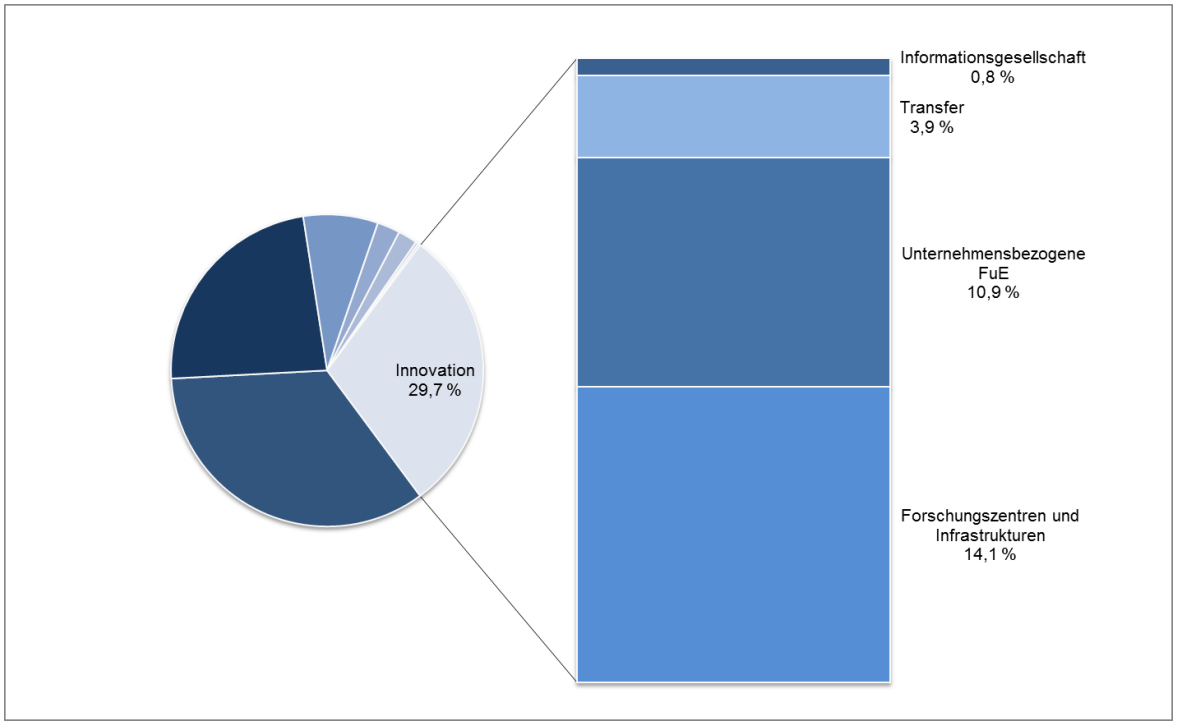
Ausgehend von den üblichen EU-Interventionssätzen kann man überschlägig für diese thematische Priorität in der gesamten Förderperiode Gesamtinvestitionen von etwa 8.592 Mio. € erwarten. Das entspricht in etwa der Höhe der jährlichen Aufwendungen der Länder für Forschung und Entwicklung.[16] Vor diesem Hintergrund bedeutet die EFRE-Intervention eine spürbare Verstärkung der FuE-Aufwendungen über die Förderperiode.

Von den bewilligten EFRE-Mitteln entfallen 29,7 Prozent auf diese thematische Priorität. Dieser Anteil setzt sich zusammen aus 14,1 Prozent, die für Forschungszentren und, Forschungsinfrastrukturen bewilligt wurden, 10,9 Prozent der Bewilligungen, die auf unternehmensbezogene FuE entfallen, sowie 3,9 Prozent der Bewilligungen, die im Bereich Transfer liegen. Die Förderung der Informationsgesellschaft macht mit 0,8 Prozent der bewilligten Mittel nur einen geringen Anteil aus.

---

[16] BMBF, Bundesbericht Forschung und Innovation, Tabelle 14 weist für 2008 FuE-Ausgaben der Länder in Höhe von 8.941 Mio. € aus, für 2009 in Höhe von 9.366 Mio. €.

Abbildung 4.3: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Innovation nach vorrangigen Themen - Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

FuE-Infrastrukturen

Mit einem Gewicht von 14,1 Prozent an den bewilligten EFRE-Mitteln ist die Förderung von FuE-Infrastrukturen einer der zentralen Interventionsbereiche. Der größte Teil der Mittel (mehr als 11 Prozent der EFRE-Bewilligungen) fließt in neue Infrastrukturen. Typisch in diesem Bereich ist die Förderung anwendungsorientierter öffentlicher Forschungseinrichtungen, wie beispielsweise von Fraunhofer-Instituten. Der EFRE finanziert dabei üblicherweise Bau und Ausstattung der Einrichtungen. Derartige Einrichtungen können eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der regionalen Innovationssysteme spielen. Ergänzt wird die Förderung durch geringere Mittelanteile, mit denen FuE-Tätigkeiten in den Forschungszentren unterstützt werden.

Unternehmensbezogene FuE-Förderung

Die unternehmensbezogene FuE-Förderung hat einen Anteil von 10,9 Prozent an den bisher bewilligten EFRE-Mitteln. Bis Ende 2011 wurden insgesamt 4.363 FuE-Projekte gefördert, davon 3.216 in den Konvergenzregionen und 1.147 in den Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit. Im Ergebnis der FuE-Förderung wurden bislang 673,6 Arbeits-

plätze in der Forschung geschaffen. Verglichen mit den 2009 insgesamt in Deutschland bestehenden gut 530.000 Arbeitsplätzen entspricht das in etwa einer Größenordnung von 0,1 Prozent.

In den vorliegenden Evaluierungen wird die unternehmensbezogene FuE-Förderung durchweg als überaus positiv bewertet. Eine Evaluierung untersucht die unternehmensbezogene Förderung von Einzel- und Verbundprojekten in Sachsen-Anhalt (Rambøll Management 2011a). Sie arbeitet positive Effekte bei den geförderten Unternehmen heraus: Sie konnten ihre Marktanteile steigern und ihre Beschäftigung ausbauen. Die Evaluierung kommt zu einer eindeutig positiven Bewertung der Förderung (S. 96ff.). In ähnlicher Weise untersucht die Halbzeitbewertung des EFRE in Berlin die dortige FuE-Förderung (ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung & Fraunhofer ISI 2012). Hier werden die Ergebnisse mit einer Kontrollgruppe verglichen. Die geförderten Unternehmen zeigen deutlich positivere Entwicklungen von Umsatz und Beschäftigung. Mit dieser positiven Bewertung unternehmensbezogener FuE-Förderung – vor allem dann, wenn sie für Kooperationsvorhaben mit anderen Unternehmen und/oder Forschungseinrichtung ausgereicht wird – bestätigen die EFRE-Evaluierungen den grundsätzliche Wertung dieser Interventionen in der Literatur.

Informations- und Kommunikationstechnologien

Neben der Förderung von FuE-Infrastrukturen und –Projekten spielt die Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnologien eine gewisse Rolle in dieser thematischen Priorität. Sowohl was das Mittelvolumen, als auch was die Projektanzahlen angeht, ist dieser Bereich aber von deutlich geringerer Bedeutung als die FuE-Förderung. Das Volumen der bewilligten EFRE-Mittel in diesem Bereich macht nur knapp 1 Prozent aus. Bis Ende 2011 Im Bereich Informationsgesellschaft 289 Projekt gefördert. Der Bedarf liegt in diesem Bereich nicht sehr hoch, da die Grundversorgung mit Breitbandinfrastruktur weitgehend gesichert ist. Es geht hier eher um punktuelle Lückenschließungen und Verbesserungen.

Effekte für die Innovationssysteme

Die EFRE-Förderung zielt aber in allen deutschen EFRE-Programmen nicht auf die unternehmensbezogene FuE oder Infrastrukturen. Üblich ist vielmehr ein Förderansatz, der unternehmensbezogene, transferbezogene sowie infrastrukturelle Elemente umfasst. Im Infrastrukturbereich werden wie oben angesprochen anwendungsnahe Forschungseinrichtungen, aber auch Kompetenz- und Transferzentren sowie teilweise auch Technolo-

giezentren unterstützt. Eine Reihe von Instrumententypen, wie etwa Innovationsassistentenprogramme, Beratungs- und Coachingangebote oder Verbundprojekte verknüpfen unternehmensbezogene und transferbezogene Zielsetzungen. Einige wenige Evaluierungen untersuchen das Zusammenwirken unterschiedlicher Instrumententypen in ihrer Wirkung auf das regionale Innovationssystem:

- Die Studie zur EFRE-Evaluierung in Schleswig-Holstein (Prognos AG 2011) enthält eine vertiefende Analyse der Wirkungen der Förderung auf das regionale Innovationssystem. Die Evaluierung weist darauf hin, dass in dieser Perspektive ein synergetisches Zusammenwirken der verschiedenen Förderinstrumente erkennbar wird. Es entstehen sogenannte „Förderketten“, durch die beispielweise ein Unternehmen, das eine Innovationsassistentenförderung erhält, in Folge eine FuE-Projektförderung beantragt (218f.). Die Evaluierung sieht in der so abgestimmten Förderung „wesentliche Ansätze zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Unterstützung des Strukturwandels“.

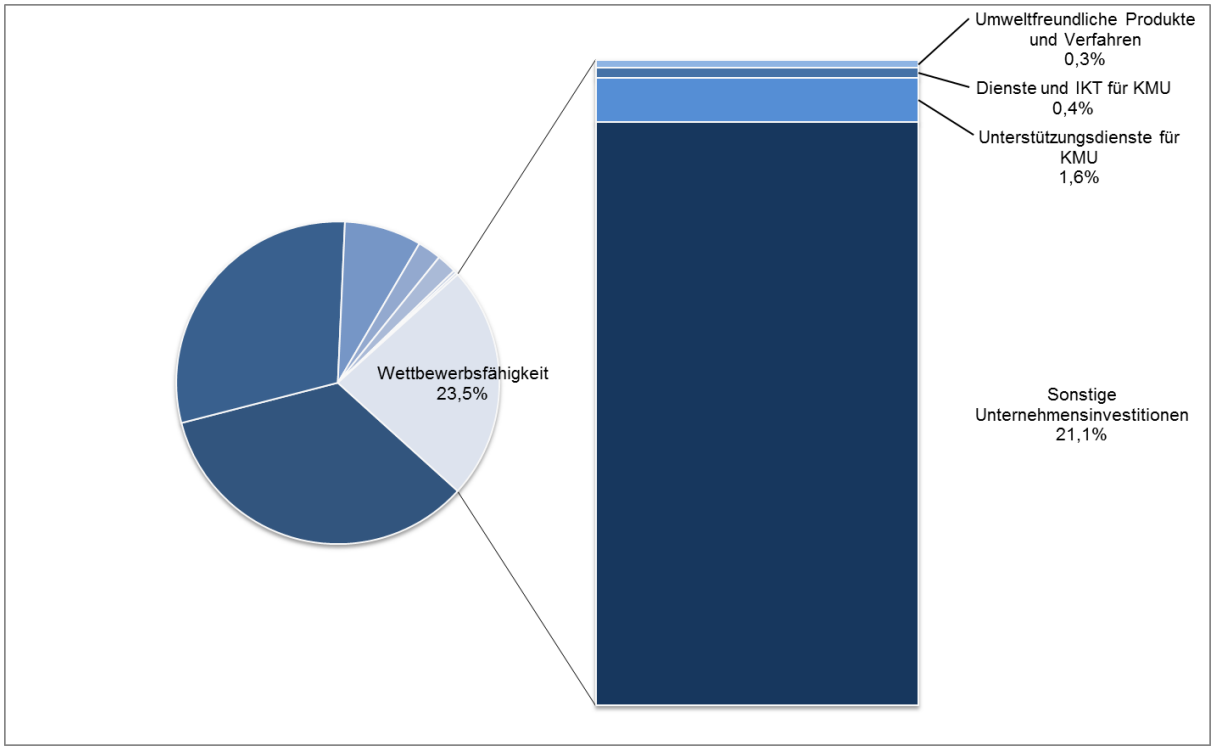
- Inzwischen wird in vielen Ländern nicht nur ein breiter Mix unterschiedlicher Instrumente zur Unterstützung der regionalen Innovationssysteme eingesetzt, sondern es werden auch thematische Schwerpunkt in Form von Clustern oder Kompetenzfeldern definiert. Ein derartiger Ansatz wurde in Bremen evaluiert (Prognos AG 2010a).

4.1.2 Wettbewerbsfähigkeit (EFRE)

In der thematischen Priorität Wettbewerbsfähigkeit wurden bis Ende 2011 insgesamt 2.795,59 Mio. € EFRE-Mittel bewilligt. Das sind 23,5 Prozent der insgesamt bewilligten EFRE-Mittel. Auf die Konvergenzregionen entfielen 2.100,43 Mio. €, auf die Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit 695,16 Mio. €. Damit liegt der Anteil in den Konvergenzregionen bei gut einem Viertel der bewilligten EFRE-Mittel, in den Programmen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit bei gut 20 Prozent.

Der absolut überwiegende Teil der bewilligten Mittel in diesem Bereich – 21,1 Prozent von 23,5 Prozent – entfällt auf die „sonstigen Unternehmensinvestitionen“. Daneben haben die Förderung von Unterstützungsdiensten für KMU, Diensten und IKT für KMU sowie umweltfreundliche Produkte und Verfahren ein deutlich geringeres Gewicht.

Abbildung 4.4: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Wettbewerbsfähigkeit nach vorrangigen Themen, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Einzelbetriebliche Investitionsförderung

Durch die Förderung in diesem Bereich wurden insgesamt 4.512 Projekte (Direktinvestitionsbeihilfen für KMU) gefördert, davon 497 Neugründungen. Auf die Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit entfallen 1.797 Projekte, von denen 224 Neugründungen sind, auf die Konvergenzregionen 2.715 Projekte mit 273 Neugründungen. Mit den Projekten wurde ein Investitionsvolumen von insgesamt 9.897,7 Mio. € angestoßen, davon unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit 4.539,0 Mio. €, unter dem Ziel Konvergenz 5.358,7 Mio. €. Dieses Investitionsvolumen bewegt sich in der Größenordnung von etwa 2,4 Prozent der jährlichen Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland. Auch wenn es sich um Bruttowerte handelt, aus denen nicht unmittelbar auf das tatsächliche zusätzliche Volumen geschlossen werden kann, so hat die EFRE-Förderung doch offensichtlich das Potenzial, spürbar zur Stärkung des Investitionsgeschehens beizutragen. Mit den geförderten Vorhaben ist die Schaffung von 28.876,8 Vollzeitarbeitsplätzen verbunden – 18.297,8 in den westdeutschen Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit, 10.579,0 in Ostdeutschland unter dem Ziel Konvergenz.

In diesen Ergebnissen spiegelt sich vor allem die Förderung der „sonstigen Unternehmensinvestition“ wider, die mit einem Anteil von 21,2 Prozent an den bewilligten EFRE-Mitteln den weitaus größten Teil der Förderung in dieser thematischen Priorität ausmacht. Das zentrale Instrument ist die Zuschussförderung über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Es werden Investitionen in Neugründungen, Erweiterungen und Modernisierungen gefördert. Die Förderung aus der GRW konzentriert sich auf die strukturschwachen Regionen innerhalb Deutschlands – und damit ganz wesentlich auf Ostdeutschland, das flächendeckend Fördergebiet ist und die höchsten Fördersätze einsetzen kann. Neben der klassischen Zuschussförderung kommen in diesem Bereich revolvierende Instrumente – insbesondere Darlehens- und Beteiligungsfonds – zum Einsatz. Ergänzende Förderbereiche wie etwa Beratungs- und Unterstützungsleistungen für KMU haben ein finanziell nur geringes Gewicht an der Förderung.

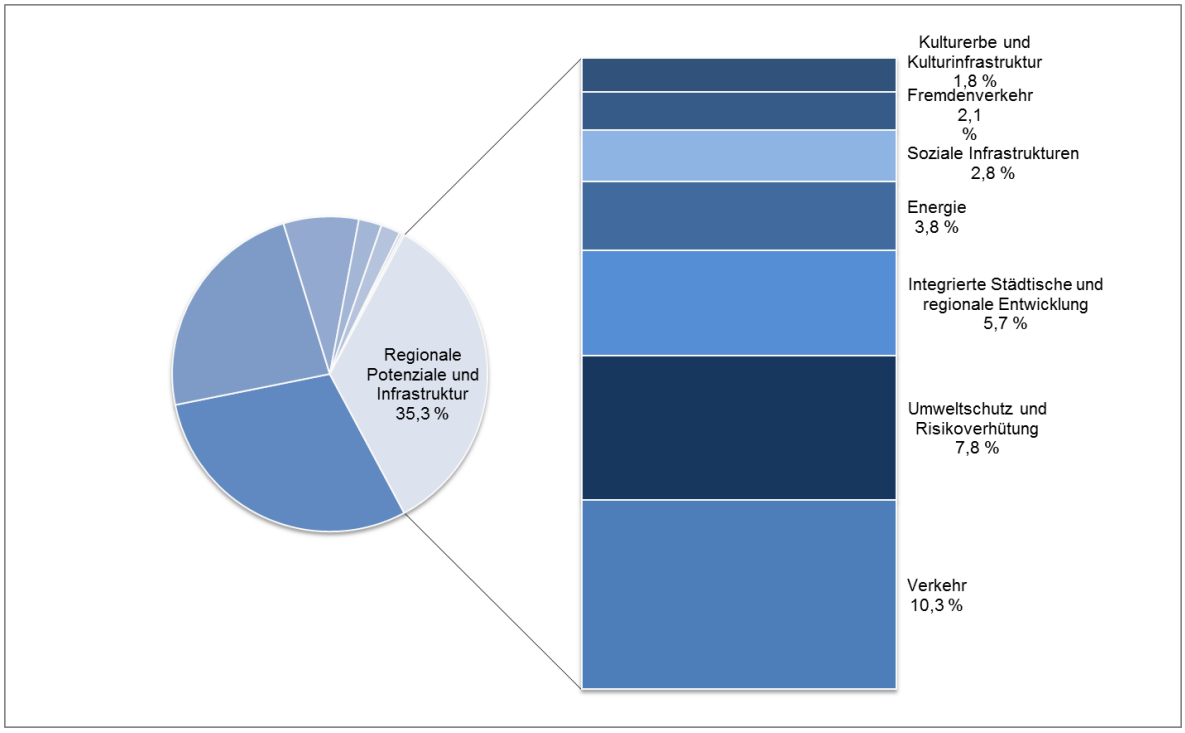
Informationen zu den Wirkungen der Investitionsförderung können exemplarisch der jüngsten Evaluierung zu diesem Thema in Mecklenburg-Vorpommern entnommen werden (GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen & MR Gesellschaft für Regionalberatung 2012). Zunächst wird dort festgestellt, dass die Ausrichtung der Förderung zielkonform ist, so werden beispielsweise technologieintensive Branchen überdurchschnittlich angesprochen (138). Die geförderten Unternehmen bewerten die Förderung positiv. Gestützt auf andere Studien wird abgeschätzt, dass durch jeden Euro Förderung 1,5 Euro zusätzlicher Investitionen induziert werden. Die Evaluierung stellt einen signifikant positiven Einfluss auf die Entwicklung der Produktivität fest (143).

Allgemeinere Ergebnisse zu den Wirkungen der GRW-Förderung können der jüngsten Evaluierung entnommen werden (Bade & Alm 2010). Im Vordergrund stand hier die Frage nach den Beschäftigungswirkungen. Es wird festgestellt, dass die geförderten Unternehmen sich im Vergleich zu nicht geförderten deutlich besser entwickeln, was die Beschäftigung angeht (114f.). Auch wenn Selektionseffekte eine Rolle spielen, können sie alleine diesen positiven Befund nicht erklären: Nach der Förderung haben sich die geförderten Unternehmen besser entwickelt als die ansonsten vergleichbaren Vergleichsgruppenunternehmen.

4.1.3 Regionale Potenziale und nachhaltige Entwicklung (EFRE)

In dieser thematischen Priorität wurden bis Ende 2001 insgesamt 4.082,58 Mio. € EFRE-Mittel bewilligt. Damit liegt der Anteil dieser thematischen Priorität bei 35 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel. Auf die Konvergenzprogramme entfallen 3.031,38 Mio. €, was 36 Prozent der Bewilligungen dieser Programme entspricht. In den Programmen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit wurden 30 Prozent der EFRE-Mittel (1.051,20 Mio. €) bewilligt.

Abbildung 4.5: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Regionale Potenziale und nachhaltige Entwicklung nach vorrangigen Themen, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Die thematische Priorität ist nicht nur gemessen am EFRE-Bewilligungsvolumen die größte, sie ist auch in sich relativ heterogen. Verschiedene Handlungsfelder mit unterschiedlichen Ansatzpunkten werden verfolgt. Eine relativ große Rolle spielen infrastrukturelle Maßnahmen. In der Reihenfolge ihrer finanziellen Gewichtung können die folgenden Bereiche unterschieden werden:

Verkehr

Mit 10 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel entfallen auf den Bereich Verkehr insgesamt 1.229,78 Mio. €, der weitaus größte Teil davon auf die Konvergenzregionen (1.151,49 Mio. €). Von der Gesamtsumme werden 1.057,37 Mio. € für Land- und Gemeindestraßen aufgewendet. In ihrer finanziellen Gewichtung folgen die Ausgaben für Häfen, Fahrradwege, Schienenverkehr, kombinierten Verkehr und Binnenwasserwege. 676 Verkehrsprojekte werden gefördert. Es werden 80,64 km neue Straßen gebaut, davon 57,04 km in Konvergenzregionen und 23,6 km in Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit. In den Konvergenzregionen werden 240,3 km Straße saniert und 82 km Schienenwege neu gebaut.

Umweltschutz und Risikoverhütung

Der Bereich Umweltschutz und Risikoverhütung macht 931,29 Mio. € bewilligter EFRE-Mittel 8 Prozent der EFRE-Bewilligungen aus. Auch hier liegt der Schwerpunkt eindeutig in den Konvergenzregionen (741,84 Mio. €). Die Förderung umfasst unterschiedliche Inhalte: Zum einen werden mit 2 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastrukturen gefördert. 1.358 Personen werden neu an die Wasserversorgung angeschlossen. 150.752 profitieren von den Investitionen in die Abwasserinfrastruktur, nur 38.676 davon in den Regionen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit. Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Flächensanierung, auf die 1,5 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel entfallen: 86,8 km^2 wurden nach den Angaben aus den Jahresberichten einer neuen Nutzung zugeführt, davon der größere Teil (67,39 km^2) in den Programmen unter dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit. 75 Projekte dienen der Risikoverhütung, vor allem im Hochwasserschutz. Auf sie entfallen 2,9 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel. Davon profitieren 75.412 Personen. Auf die anderen Kategorien – wie etwa sonstige Umweltschutz- und Risikoverhütungsmaßnahmen, die Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes, oder die Bewirtschaftung von Hausmüll und Industrieabfällen – entfallen jeweils deutlich weniger als 1 Prozent der bewilligten Mittel. Sie haben somit nur eine vergleichsweise nachgeordnete Bedeutung.

Integrierte städtische Entwicklung

Auf die integrierte städtische Entwicklung entfallen 6 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel (686,41 Mio. €), knapp zwei Drittel davon in den Konvergenzregionen (440,14 Mio. €). Ansätze der integrierten städtischen Entwicklung unterscheiden sich von den anderen Interventionsbereichen dadurch, dass sie sich auf ausgewählte städtische Gebiete konzentrieren, die sich in aller Regel durch eine Überlagerung verschiedener Problemlagen (z. B. spezifische Bevölkerungszusammensetzungen, hoher Anteil von Armutsgefährdeten oder Schulabbrechern oder städtebaulicher Handlungsbedarf) auszeichnen. Die Förderpolitik interveniert hier in Form von integrierten Strategien, die ein breites Bündel unterschiedlicher Maßnahmen zusammenfassen. Die Strategien werden jeweils auf die konkrete Situation hin zusammengestellt.

Entsprechend den breit gefächerten lokal angepassten Strategien werden unter der intgrierten städtischen Entwicklung verschiedene Projektarten in jeweils unterschiedlichem Mischungsverhältnis durchgeführt. Die insgesamt größte Anzahl von Projekten (1.622) findet sich im Bereich nachhaltige Entwicklung und Steigerung der Attraktivität der Städte. Zur Förderung von Unternehmen, Unternehmergeist und neuen Technologien werden

1.365 Projekte durchgeführt, 459 weitere zu Dienstleistungen im Bereich Chancengleichheit, sozialer Integration von Minderheiten und Jugendlicher.

Aus den Evaluierungen liegen zur integrierten städtischen Entwicklung bislang nur unvollständige Informationen vor. Durch die auf lokaler Ebene zusätzlich zur Programmstrategie formulierten strategischen Ansätze ist die integrierte städtische Entwicklung nur durch relativ aufwändige Untersuchungen zu erschließen. Im Rahmen der begleitenden Evaluierung der Strukturfonds in Sachsen-Anhalt werden die Ergebnisse der Förderung in der städtischen Dimension gesondert untersucht (Rambøll Management Consulting 2009,). Hier wird allerdings die städtische Dimension als Querschnittsziel untersucht. Im Vordergrund steht die Frage, wie die verschiedenen Interventionsbereiche (z. B. Forschungsinfrastruktur) auf die städtische Entwicklung wirken. Es liegt bisher ein Zwischenbericht vor, in dem für die ausgewählten Fallstudienstädte die unterschiedlichen Strategieansätze herausgearbeitet werden (Rambøll Management Consulting, Metis 2010). Die Halbzeitbewertungen gehen zwar auf die Ansätze zur integrierten städtischen Entwicklung ein, berichten aber bisher meist über Vollzug und erste Ergebnisse, ohne aufwändigere Analysen der Wirkungen in den geförderten Gebieten vorzunehmen. Sie würdigen aber die integrierte städtische Entwicklung als wichtiges Element einer umfassenden Regionalentwicklungsstrategie.

Ergänzende Infrastrukturen

Neben den genannten Bereichen werden weitere Infrastrukturarten unterstützt, die aber mit Anteilen von jeweils deutlich unter 5 Prozent an den bewilligten EFRE-Mitteln in der Gesamtschau der Förderung eher ergänzenden Charakter haben.

Für erneuerbare Energien wurden 4 Prozent der EFRE-Mittel bewilligt (446,36 Mio. €), die sich annähernd gleich auf die Wettbewerbsfähigkeits- und die Konvergenzregionen verteilen. Insgesamt werden 5.609 Projekte in diesem Bereich gefördert. Zu der relativ hohen Projektzahl trägt vor allem Sachsen bei, wo die Nutzung erneuerbarer Energien ergänzend zu bestehenden Bundesprogrammen gefördert wird.

Mit 3 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel (332,59 Mio. €) wurden Investitionen in soziale Infrastruktur gefördert. Mehr als 90 Prozent der Mittel fließen in Konvergenzregionen. Die getätigten Investitionen liegen vor allem im Bildungsbereich mit 831 Projekten, davon 808 in den Konvergenzregionen. Es profitieren davon 27.706 Personen, die zu etwa 90 Prozent in den Konvergenzregionen leben. Gesundheitsinfrastruktur, Kinderbetreuungsinfrastruktur und andere spielen demgegenüber eine geringere Rolle.

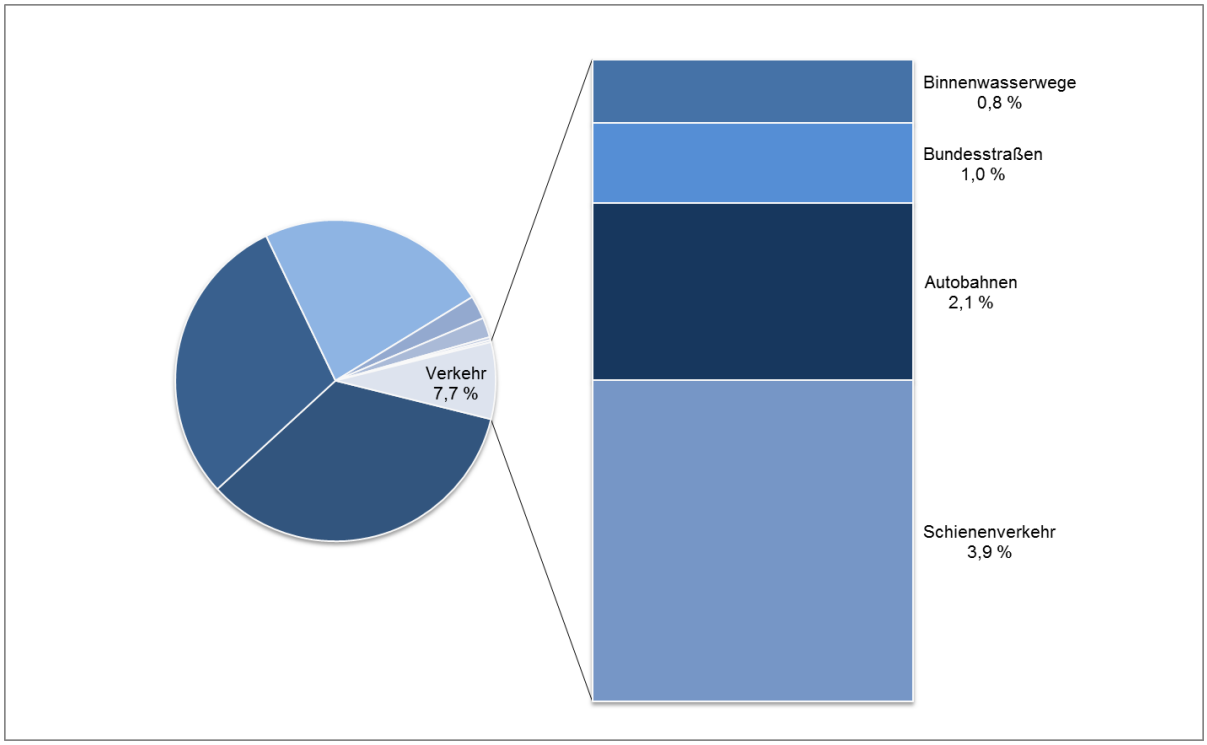
Tourismus und Kultur haben jeweils 2 Prozent Anteil an den bewilligten EFRE-Mitteln. Im Tourismus steht der Erhalt und die Pflege des natürlichen Erbes im Vordergrund, im Bereich Kultur entfällt der größte Teil der bewilligten Mittel auf den Schutz und die Erhaltung des Kulturerbes. Es wurden 544 Fremdenverkehrsprojekte gefördert. Im Fremdenverkehr wurden so 928 Arbeitsplätze geschaffen (alle im Konvergenz-Gebiet).

Die genannten Bereiche unterstützen und flankieren die auf Innovation und Investition ausgerichteten ersten beiden thematischen Prioritäten. Sie zielen auf die Behebung infrastruktureller Engpässe und sowie gezielte ergänzende Maßnahmen, etwa zur RIsikoverhütung, im Tourismus oder der Kultur. Das Mischungsverhältnis, mit dem die verschiedenen Bereiche in den Programmen eingesetzt werden, variiert sehr stark. So hat beispielsweise im Programm Mecklenburg-Vorpommerns der Bereich Verkehr einen Anteil von knapp einem Drittel an den bewilligten EFRE-Mitteln, er erreicht in den Programmen zur Wettbewerbsfähigkeit kaum einmal einen Anteil von 6 Prozent. Naturgemäß sind die Anteile für die integrierte Stadtentwicklung insbesondere in den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin besonders hoch.

4.1.4 Überregionale Verkehrsinfrastruktur (EFRE)

Für diese thematische Priorität wurden bis Ende des Jahres 2011 insgesamt 925,45 Mio. € EFRE-Mittel bewilligt. Das entspricht 8 Prozent aller bewilligten EFRE-Mittel. Bis auf 2,78 Mio. € wurden die Mittel für Projekte im Konvergenzgebiet bewilligt, wo diese thematische Priorität ein Gewicht von 11 Prozent an den bewilligten EFRE-Mitteln hat.

Abbildung 4.6: EFRE-Bewilligungen in der thematischen Priorität Überregionale Verkehrsinfrastruktur nach vorrangigen Themen , Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Die Förderung in dieser thematischen Priorität wird in weiten Teilen aus dem EFRE-OP des Bundes getragen, jedoch haben auch einige Länder-OPs finanziell beigetragen. Insgesamt konzentrieren sich die Wirkungen aber sehr stark auf die Konvergenzgebiete in Ostdeutschland. Grundsätzlich wird die Förderung in dieser Priorität auf Grundlage einer umfassenden Planung im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans durchgeführt. Es wird sichergestellt, dass die Mittel zur Beseitigung von Schwachstellen und zum Schließen von Lücken im bestehenden Netz überregionaler Verkehrsverbindungen eingesetzt werden.

Insgesamt werden 31 Projekte gefördert. Die Projektvolumina sind in dieser thematischen Priorität im Schnitt höher als in den anderen EFRE-Prioritäten. Gemessen an den bewilligten Mitteln hat der Schienenverkehr mit 4 Prozent der bewilligten EFRE-Mittel den höchsten Anteil innerhalb dieser thematischen Priorität. Es werden damit 134 km Schienenweg neu gebaut, davon sind 130 km Teil der Transeuropäischen Netze. Weitere 66 km Schiene werden saniert. Mit den Projekten werden außerdem 80 km Straße neu gebaut. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Lage der Projekte aus dem Bundes-Verkehrs-OP.

Abbildung 4.7 Übersicht zu den bewilligten Projekten im Programm Verkehr EFRE Bund 2007-2013 (Stand: Juni 2012)

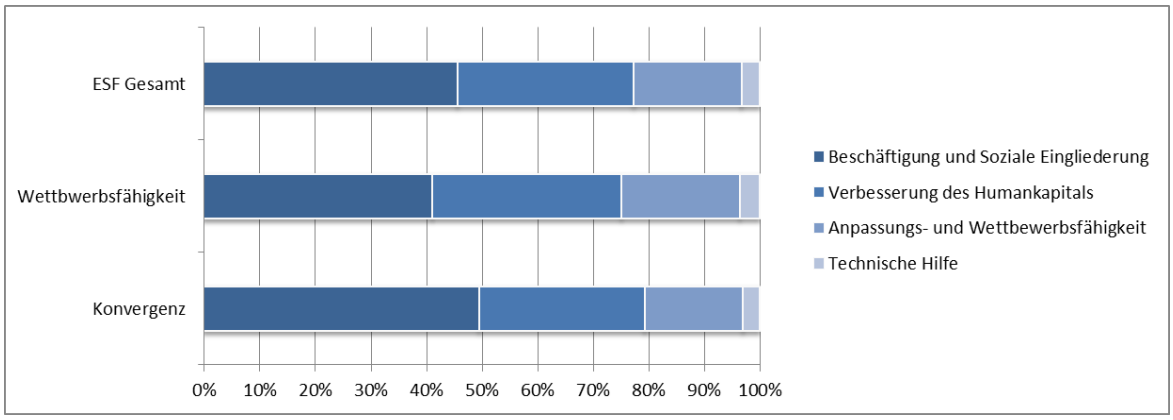
Quelle: isw Institut

Eine Evaluierung des Verkehrs-OP des Bundes liegt noch nicht vor. Allerdings werden zu den Projekten, da es sich häufig um Großprojekte handelt, umfangreiche Ex-Ante-Analysen vorgenommen. Auf dieser Grundlage wird der Wert der Zeitersparnis durch die Straßenbauprojekte auf 196.200 € pro Jahr geschätzt, für die Schienenprojekte beträgt der Wert 189.058 € pro Jahr.

4.2 Europäischer Sozialfonds

Von den bis Ende 2011 in Deutschland insgesamt bewilligten ESF-Mitteln ist der größte Anteil (45,7 Prozent) der NSRP-Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie soziale Eingliederung von benachteiligten Personen zuzuordnen. 30,6 Prozent entfallen auf die Priorität „Verbesserung des Humankapitals“, 19,3 Prozent auf die Priorität „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit“.[17]

Abbildung 4.8: Verteilung der bewilligten ESF-Mittel nach thematischen Prioritäten 2007 bis 2011



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Zwischen den beiden Zielgebieten bestehen merkliche Unterschiede in der Bedeutung der thematischen Prioritäten. Im Ziel Konvergenz ist der Anteil der Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung …“ (49,5 Prozent) größer als im Ziel Wettbewerbsfähigkeit (41,1 Prozent). Umgekehrt entfiel im Ziel Wettbewerbsfähigkeit ein um fünf Prozentpunkte höherer Anteil der bewilligten ESF-Mittel auf die Priorität „Verbesserung des Humankapitals“ als im Ziel Konvergenz.

[17] Da die Zuordnung der Bewilligungen zu den Prioritäten über das im Kategoriensystem erfasste vorrangige Thema erfolgte weist die hier dargestellte Verteilung etwas von der ab, die sich ergeben würden, wenn man die Bewilligungen nach den Prioritätsachsen der Programme zusammenfassen würde.

Die Verteilung der ESF-Mittel über die thematischen Prioritäten unterscheidet sich in der Förderpraxis stark von der in den Operationellen Programmen (Stand Mitte Oktober 2012) indikativ als Planwert ausgewiesenen Verteilung. Für die Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung …“ liegt der Ist-Anteil um acht Prozentpunkte über dem Anteil der indikativen Finanzverteilung. Dies geht vor allem auf das Ziel Konvergenz zurück, bei dem der Ist-Anteil dieser Priorität den Plananteil um fast zwölf Prozentpunkte übersteigt. Die Ursachen hierfür liegen vor allem beim ESF des Bundes und den hohen Bewilligungen in den kofinanzierten Teilprogrammen Kommunal-Kombi und Bürgerarbeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wie oben dargestellt, die besondere Art der Ermittlung der bewilligten ESF-Mittel (Gesamtkostenprinzip und Interventionssatz des OP) den Bewilligungsstand des Bundes-Programms im Vergleich mit anderen OP und damit auch den Bewilligungsstand in der Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung …“ überzeichnet.

Deutlich geringer als indikativ für die gesamten Förderperiode geplant fiel hingegen der Anteil der Priorität „Steigerung der Anpassungsfähigkeit …“ aus. Im ESF-Bundesprogramm und in der Mehrzahl der ESF-Länderprogramme ist der Bewilligungsstand in dieser Priorität unterdurchschnittlich. In Durchführungsberichten und Änderungsanträgen wird in diesem Zusammenhang zum Teil auf Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise verwiesen, d.h. auf einen Bedarf im Bereich der unternehmensnahen Förderung, der infolge der Krise und aufgrund von Fördermöglichkeiten aus anderen Programmen geringer als erwartet ausfiel.

Nach den in SFC erfassten Daten, sind von 2007 bis 2011 insgesamt ca. 3,769 Mio. Frauen und Männer in die ESF-Förderung in Deutschland eingetreten, davon ca. 1,278 Mio. im Ziel Konvergenz und ca. 2,491 Mio. im Ziel Wettbewerbsfähigkeit. Nach den Prioritätsachsen der Operationellen Programme[18] unterschieden hatten die Eintritte in die Achse B „Verbesserung des Humankapitals“ die größte Bedeutung (45,0 Prozent der deutschlandweiten Eintritte), gefolgt von der Prioritätsachse C „Beschäftigung und soziale Eingliederung“ (28,3 Prozent) und der Prioritätsachse A „Steigerung der Anpassungsfähigkeit“ (26,3 Prozent, siehe Tabelle 4.1). Auf die 17 ESF-OP der Länder entfielen 2,934 Mio. Eintritte, auf das ESF-OP des Bundes 0,834 Mio.[19]

---

[18] Anders als die Daten zu den Bewilligungen liegen die Daten zu den Teilnehmer/innen in SFC 2007 differenziert nach den Prioritätsachsen der einzelnen OP vor.

[19] Siehe die Tabelle zu den Eintritten pro Programm im Anhang. Zwischen den deutschen Programmen bestehen in der Art der Erfassungen der Teilnehmerdaten Unterschiede bei Projekten mit kurzer Dauer („Bagatellfälle“). Beim größeren Teil der Programme sind die Eintritte in solche Projekte nicht in den SFC-Eintrittszahlen enthalten, bei anderen Programmen werden sie gemeinsam mit den Eintritten in länger laufende Projekte in SFC 2007 erfasst.

Tabelle 4.1: Eintritte in die ESF-Förderung 2007-2011 nach Prioritätsachsen

Prioritätsachse OP	Konvergenz		Wettbewerbsfähig-keit		gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
A - Steigerung der Anpassungsfähigkeit	251.436	19,7%	737.861	29,6%	989.297	26,3%
B - Verbesserung des Humankapitals	626.954	49,1%	1.068.014	42,9%	1.694.968	45,0%
C - Beschäftigung u. soz. Eingliederung	388.773	30,4%	678.252	27,2%	1.067.025	28,3%
E - Transnationalität	10.551	0,8%	6.699	0,3%	17.250	0,5%
gesamt	1.277.714	100,0%	2.490.826	100,0%	3.768.540	100,0%

Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Frauen stellten mit ca. 1,608 Mio. Eintritten einen Anteil von 42,7 Prozent aller Eintritte in die ESF-Förderung in Deutschland 2007 bis 2011. Der Frauenanteil fiel in der Prioritätsachse C – „Beschäftigung und soziale Eingliederung“ (49,7 Prozent) deutlich höher als in den Prioriätsachsen A und B aus. Zwischen den beiden Zielgebieten gibt es hinsichtlich der Einbeziehung von Frauen in die ESF-Förderung in der Gesamtbetrachtung nur wenig Unterschiede.

Tabelle 4.2: Eintritte von Frauen in die ESF-Förderung 2007 bis 2011 nach Prioritätsachsen

Prioritätsachse OP	Konvergenz		Wettbewerbsfähigkeit		gesamt	
	Anzahl	Frauen-anteil	Anzahl	Frauen-anteil	Anzahl	Frauen-anteil
A - Steigerung der Anpassungsfähigkeit	102.472	40,8%	301.680	40,9%	404.152	40,9%
B - Verbesserung des Humankapitals	250.741	40,0%	414.134	38,8%	664.875	39,2%
C - Beschäftigung u. soz. Eingliederung	188.513	48,5%	341.992	50,4%	530.505	49,7%
E - Transnationalität	5.377	51,0%	3.444	51,4%	8.821	51,1%
gesamt	547.103	42,8%	1.061.250	42,6%	1.608.353	42,7%

Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Tabelle 4.3 stellt die Auswertung der nach Anhang XXIII der Durchführungsverordnung zu den Strukturfonds zu erfassenden Merkmale der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dar. Was den Erwerbsstatus vor Eintritt anbelangt, entfielen für ganz Deutschland ungefähr gleich große Anteile auf die Gruppe der Erwerbstätigen mit 38,1 Prozent und die Gruppe der nicht Erwerbstätigen (ohne Arbeitslose) mit 37,6 Prozent. Die Gruppe der Arbeitslosen hatte mit 24,4 Prozent eine etwas geringere Bedeutung.

Der ESF in Deutschland wird stark durch die Förderung der jungen Generation bestimmt. Ca. 1,960 Mo. Eintritte bzw. 52,0 Prozent aller Eintritte entfielen auf die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen. Die Zielgruppenfokussierung auf junge Menschen im Übergang zwischen Schule und Beruf bestimmt auch die Qualifikationsstruktur der Eintritte. Mehr als die Hälfte der Eintritte hat ihren höchsten Abschluss auf dem Niveau von ISCED 1 oder 2, hat

also (vereinfachend gesprochen) weder die Hochschulreife/Fachhochschulreife erworben noch eine Berufsausbildung abgeschlossen.

Eine erhebliche Bedeutung für die ESF-Förderung hat die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten. Im Ziel Wettbewerbsfähigkeit entfielen auf sie 21,2 Prozent und in ganz Deutschland 15,6 Prozent der Eintritte.[20]

Tabelle 4.3: Eintritte in die ESF-Förderung 2007 bis 2011 nach Personenmerkmalen

	Konvergenz		Wettbewerbsfähigkeit		gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Eintritte gesamt	1.277.714	100,0%	2.490.826	100,0%	3.768.540	100,0%
Geschlecht						
Frauen	547.103	42,8%	1.061.250	42,6%	1.608.353	42,7%
Männer	730.611	57,2%	1.429.576	57,4%	2.160.187	57,3%
Erwerbsstatus						
erwerbstätig	454.799	35,6%	979.913	39,3%	1.434.712	38,1%
darunter selbstständig	41.136	3,2%	100.809	4,0%	141.945	3,8%
arbeitslos	345.428	27,0%	573.181	23,0%	918.609	24,4%
darunter langzeitarbeitslos	226.823	17,8%	299.417	12,0%	526.240	14,0%
nicht erwerbstätig	477.487	37,4%	937.732	37,6%	1.415.219	37,6%
darunter in Ausbildung	172.562	13,5%	507.381	20,4%	679.943	18,0%
Altersgruppen						
15 bis 24 Jahre	670.776	52,5%	1.289.722	51,8%	1.960.498	52,0%
ab 55 Jahre	61.036	4,8%	100.888	4,1%	161.924	4,3%
Besonderen Personengruppen						
Minderheiten	3.623	0,3%	9.852	0,4%	13.475	0,4%
Migrant/innen	58.259	4,6%	528.155	21,2%	586.414	15,6%
Menschen mit Behinderungen	17.931	1,4%	48.976	2,0%	66.907	1,8%
sonstige benachteiligte Personen	44.786	3,5%	65.789	2,6%	110.575	2,9%
Bildungsstatus						
ISCED 1 und 2	703.272	55,0%	1.457.753	58,5%	2.161.025	57,3%
ISCED 3	331.607	26,0%	479.714	19,3%	811.321	21,5%
ISCED 4	15.908	1,2%	64.951	2,6%	80.859	2,1%
ISCED 5 und 6	118.556	9,3%	226.080	9,1%	344.636	9,1%

Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

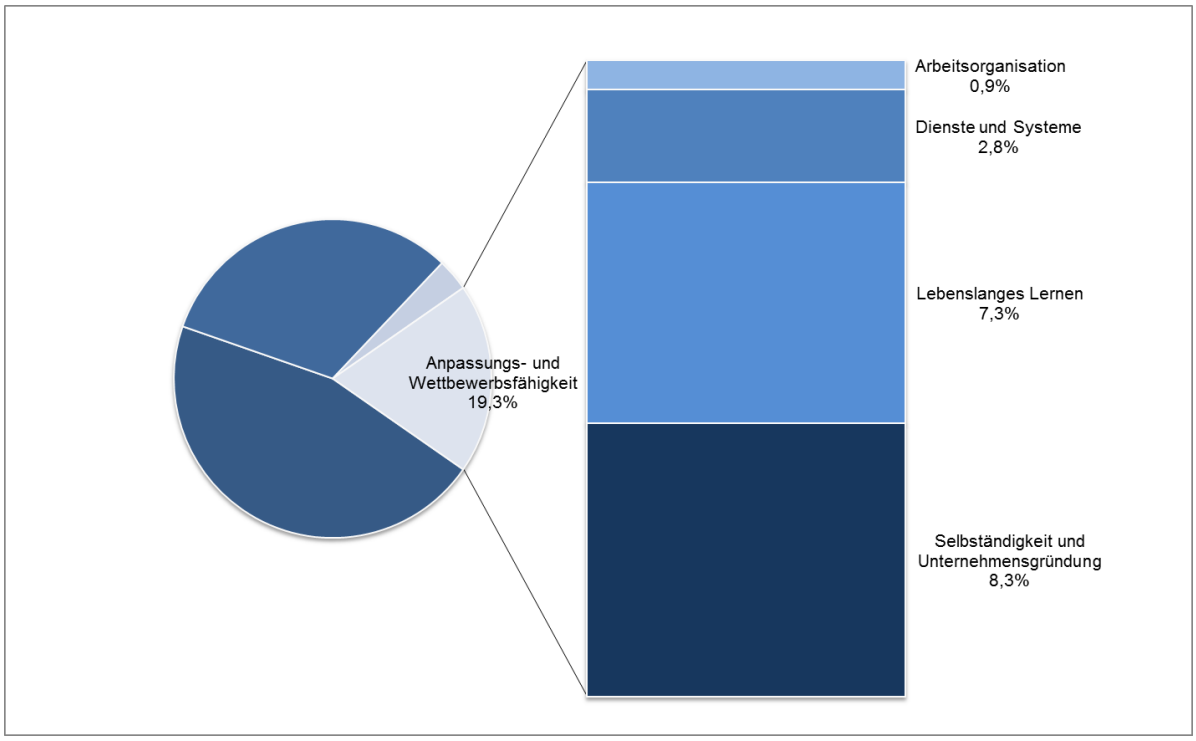
[20] Die Erfassung als „Migrant/in“ erfolgt in den ESF-Monitoringsystemen unterschiedlich. Zum Teil werden weit gefasst aller Personen mit Migrationshintergrund erfasst (analog zum Mikrozensus), zum Teil finden enger gefasste Konzepte Anwendung (Ausländer, selbst zugewanderte Personen). Die Einbeziehung von Personen mit Migrationshintergrund in den deutschen ESF dürfte in der Realität insofern eher noch etwas höher ausfallen als hier ausgewiesen.

4.2.1 Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten (ESF)

Die thematische Priorität „Steigerung der Anpassungsfähigkeit …“ zielt darauf, durch Maßnahmen der Humanressourcen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu fördern und zugleich die Arbeitsmarktchancen der Beschäftigten zu erhöhen. Strategische Kernansätze sind die berufliche Weiterbildung, die Kompetenzentwicklung in den Unternehmen und die Förderung des Entstehens neuer Unternehmen.

Im Bereich der thematischen Priorität „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit“ wurden bis Ende 2011 ESF-Mittel in Höhe von 1.352,2 Mio. € bewilligt (19,3% der gesamten ESF-Bewilligungen). Die Förderung in der thematischen Priorität wird durch zwei vorrangige Themen des Kategoriensystems bestimmt: zum einen durch das Thema „Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen …“ (7,3 Prozent der ESF-Mittel), unter das vor allem die Weiterbildung für Beschäftigte fällt, und zum anderen durch das Thema „Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen“ (8,3 Prozent der gesamten ESF-Bewilligungen).

Abbildung 4.9: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit“ nach vorrangigen Themen



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Die Zahl der Eintritte in Projekte, die aus der Prioritätsachse A „Steigerung der Anpassungsfähigkeit“ der deutschen ESF-OP gefördert wurden, belief sich bis Ende 2011 auf ca. 989.000. Ganz überwiegend wurden mit der Förderung Erwerbstätige erreicht. Frauen stellten einen Anteil von 40,9 Prozent der Eintritte. Verglichen mit ihrem Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren Frauen damit etwas unterpräsentiert, was vor allem auf die Beschäftigtenstruktur der erreichten Branchen zurückgehen dürfte. Unter den Eintritten hatte die größte Gruppe (40,7 Prozent) ISCED 3-Bildungsniveau (in der Regel abgeschlossene Berufsausbildung). 21,2 Prozent verfügen über Fachhochschul- oder Hochschulabschluss (ISCED 5 oder 6).

Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten

Länder und Bund haben ihre ESF-Weiterbildungsförderung in den letzten Jahren noch stärker am konkreten Bedarf von Unternehmen und Beschäftigten und an den betrieblichen Entwicklungs- und Innovationserfordernissen ausgerichtet. Hierzu kamen neben der traditionellen Förderung über Weiterbildungsträger verstärkt die direkte Förderung von Unternehmen und Beschäftigten zum Einsatz. Ein Weg hierzu ist das Instrument des Bildungsschecks, das zunächst in Nordrhein-Westfalen aufgelegt wurde (Zugang für Unternehmen und Beschäftigte), inzwischen aber auch in anderen Ländern zum Einsatz kommt (so z.B. für Beschäftigte in Brandenburg, für Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern). Wichtige Teile der ESF-Weiterbildungsförderung waren in den letzten Jahren auf die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. auf die Unterstützung des Strukturwandels ausgerichtet. Dies gilt insbesondere für den ESF des Bundes (QualiKug), aber auch für eine Reihe von Länderprogrammen (z. B. Saarland, Mecklenburg-Vorpommern).

Nach den im NSRP und in den Operationellen Programmen formulierten Zielen soll die ESF-Förderung zu einer höheren Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland beitragen. Legt man die Istdaten zu den in neun Länderprogrammen und im Bundesprogramm definierten Output-Indikatoren zugrunde, so wurden zwischen 2007 und 2011 ca. 519.000 Teilnahmen an Weiterbildung für Beschäftigte unterstützt. Dies ist zwar eine beachtliche Zahl, die aber dennoch nur einen kleinen Anteil der Beschäftigten in Deutschland und des gesamten betrieblichen Weiterbildungsgeschehens abdeckt.

Eine Reihe von Evaluierungsstudien hat sich in den letzten Jahren mit der ESF-Weiterbildungsförderung befasst, wobei zentrale Erhebungsinstrumente Befragungen der mit der Förderung erreichten Unternehmen und Beschäftigten waren. Die Studien ergaben positive Einschätzungen im Hinblick auf Qualität, Bedarfsgerechtigkeit und Nutzen

der geförderten Weiterbildung sowie auf die Wirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung.[21]

Auch angesichts der quantitativ begrenzten Reichweite wird mit wichtigen Teilen der ESF-Förderung auf qualitative Impulse gesetzt. Dies erfolgt durch die Konzentration der Förderung auf bestimmte Inhalte, Zielgruppen oder Wirtschaftssektoren. Für die entsprechende Fokussierung kommen in einer ganzen Reihe von Programmen Wettbewerbsverfahren zum Einsatz. Zum Teil ist die ESF-Weiterbildungsförderung in Innovations- und Clusterstrategien eingebunden (z. B. in Bremen und Niedersachsen[22]).

Zur nachhaltigen Stärkung der Weiterbildung trägt der ESF in Deutschland zudem neben der direkten Förderung der Weiterbildungsteilnahme durch die Verbesserung der Strukturen bei. Dies geschieht z. B. durch die Förderung von Weiterbildungsberatung, der Förderung von Netzwerken und der sonstigen Vernetzung der Akteure. Häufig sind die entsprechenden Ansätze in Strategien zur Fachkräftesicherung im demographischen Wandel eingebettet.

Gründungsförderung

Die Gründung neuer Unternehmen wird aus dem ESF durch ein breites Spektrum von Instrumenten unterstützt. Besondere Bedeutung haben dabei Qualifizierung und Beratung, wobei sich entsprechend der verabredeten Arbeitsteilung die Länder auf die Vorgründungsphase konzentrieren und die Bundesförderung (Gründercoaching Deutschland und Gründercoaching Deutschland bei Gründungen aus der Arbeitslosigkeit) nach der Gründung ansetzt. Aus dem Bundesprogramm und einigen Länderprogrammen erfolgt darüber hinaus die finanzielle Förderung von Gründungen, überwiegend in Form von Mikrokrediten. Innovative Gründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die besondere Wachstums- und Beschäftigungseffekte versprechen, werden von Bund und Ländern mit besonderen Förderinstrumenten unterstützt (z. B. EXIST aus dem Bundesprogramm, Qualifizierung und Stipendien im Rahmen des fondsintegrierten „ego.Konzepts“ in Sachsen-Anhalt. Im Vorfeld der direkten Förderung von konkreten Gründungen setzt der ESF zudem auf die Stärkung des Unternehmergeistes, wobei Maßnahmen an Schulen und Hochschulen eine zentrale Rolle spielen.

---

21 Siehe z. B. Steria Mummert u. a. 2010, S. 184 ff.; ISG 2012, Rambøll Management Consulting 2012a, IfS 2012.

22 Siehe weiter unten die Beschreibung des ESF-Einsatzes im Good-Practice-Projekt „Windenergie-Cluser Cuxhaven“

Aus dem ESF-Bundesprogramm wurden bis Ende 2011 ca. 230.000 Gründungen unterstützt. Bei den neun Ländern, die hierzu Output-Indikatoren definiert haben, wurden mit der direkten Gründungsförderung ca. 44.000 Fälle erreicht. Gründungen aus der Arbeitslosigkeit haben an den geförderten Gründungen einen erheblichen Anteil. Zum Teil wird mit der Qualifizierung und dem Coaching die finanzielle Förderung von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit nach dem SGB III und SGB II flankiert.

Die zum Gründercoaching des Bundes durchgeführten Erhebungen zeigen, dass nach zwei Jahren ein hoher Anteil der geförderten Unternehmen noch fortbesteht. Hohe Überlebensquoten der geförderten Unternehmen wurden auch für das EXIST-Programm des Bundes ermittelt. [23]

Um Wirkungsaussagen im Engeren treffen zu können, wurden im Rahmen der Evaluierung des Gründercoachings Vergleichsgruppenuntersuchungen mit nicht geförderten Gründungen durchgeführt, die abschließenden Ergebnisse liegen aber noch nicht vor. Was speziell Gründungen aus der Arbeitslosigkeit angeht, kann auf Evaluierungsergebnisse zu den Instrumenten der Bundesagentur für Arbeit verwiesen werden. Danach haben Arbeitslose, die in den Genuss der Gründungsförderung gekommen sind, mittelfristig signifikant bessere Beschäftigungschancen als nicht geförderte Arbeitslose

4.2.2 Verbesserung des Humankapitals (ESF)

Die Förderung in der thematischen Priorität „Verbesserung des Humankapitals“ ist auf ein hohes Niveau der beruflichen und schulischen Bildung ausgerichtet. Sie setzt damit an einem zentralen Potenzialfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Deutschlands an, der im Zeichen des demographischen Wandels weiter an Bedeutung gewinnt. Möglichst gute Bildung ist zugleich von entscheidender Bedeutung für die Prävention von Arbeitslosigkeit und Armut. Als zentrale Zielgruppe der Förderung hebt der NSRP die jungen Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf hervor.

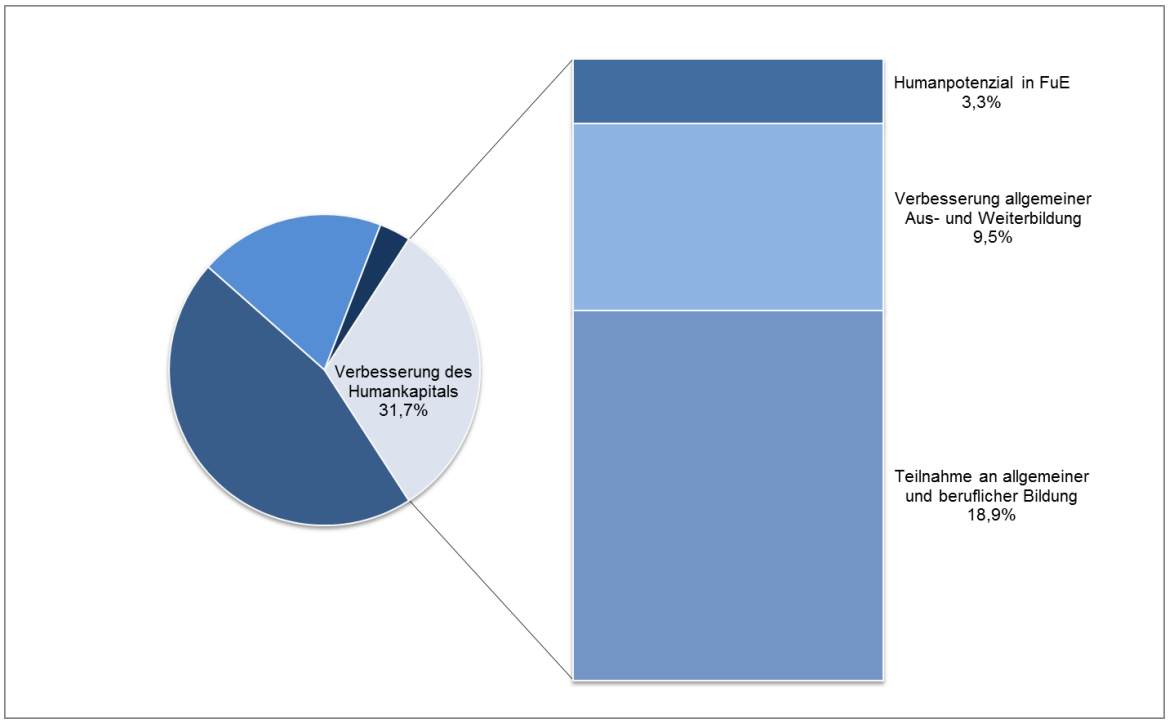
Insgesamt wurden im Bereich der Priorität bis Ende 2011 ESF-Mittel von 2.219,0 Mio. € bewilligt (31,7 Prozent der gesamten ESF-Bewilligungen). Hiervon entfiel der größte Anteil auf das vorrangige Thema „Maßnahmen in Hinblick auf eine verstärkte Teilnahme an der allgemeinen und beruflichen Bildung“. Es stellt allein 18,9 Prozent der gesamten ESF-Bewilligungen. 9,5 Prozent der ESF-Bewilligungen gingen in das Thema „Konzipierung … von Reformen in den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung“. Beide vorran-

[23] Siehe für das Gründercoaching Deutschland Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012, S. 79 ff., für EXIST GIB Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung GmbH 2011a.

gige Themen werden durch die Förderung der jungen Generation geprägt, sie umfassen aber auch die Förderung des lebenslangen Lernens in allen Altersgruppen durch direkte Personenförderung wie durch Entwicklung der Strukturen und Systeme.

Ein weitgehend neues Feld der ESF-Förderung stellt die Entwicklung des Humanpotenzials in Forschung und Entwicklung dar (3,3 Prozent der ESF-Mittel). Der ESF wird hierbei vor allem für die Weiterbildung von Akademiker/innen, die Förderung der Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft und den Personaltransfer eingesetzt.

Abbildung 4.10: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität Verbesserung des Humankapitals nach vorrangigen Themen



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

In die Projekte, für die Mittel aus der Prioritätsachse B „Verbesserung des Humankapitals“ der Operationellen Programme eingesetzt wurden, traten von 2007 bis 2011 insgesamt 1,695 Mio. Personen ein. 85,1 Prozent davon waren unter 25 Jahre alt. Entsprechend verfügten drei Viertel der Eintritte über einen Abschluss lediglich auf ISCED 1- oder ISCED 2-Niveau. Frauen wurden in die Förderung zu geringeren Anteilen als Männer einbezogen (39,2 Prozent gegenüber 60,8 Prozent der Eintritte). Migrantinnen und Migranten stellten 12,8 Prozent der Eintritte (im Ziel Wettbewerbsfähigkeit 19,4 Prozent.

Die Förderung der jungen Generation im Rahmen der Prioritätsachse kann analytisch in drei Bereiche unterteilt werden: (1) die Förderung der schulischen Bildung und der schulischen Berufsorientierung, (2) die Förderung der Berufsausbildung und (3) die Förderung der Berufsvorbereitung für Jugendliche und junge Erwachsene, die für den Übergang von der Schule in den Beruf besonderer Unterstützung bedürfen. Für die Operationellen Programme von 13 Ländern liegen Angaben zu den ESF-Bewilligungen in den drei Bereichen vor. Danach entfielen 44 Prozent der für die Förderung der jungen Generation eingesetzten ESF-Mittel auf die Förderung der Berufsausbildung, 41 Prozent auf die Förderung der schulischen Bildung und Berufsorientierung und 15 Prozent auf die Förderung der Berufsvorbereitung. Im Folgenden wird näher auf die drei Bereiche eingegangen.

Förderung der schulischen Bildung und der schulischen Berufsorientierung

Die Förderung der schulischen Bildung im Engeren wird erst seit der laufenden Förderperiode aus den ESF-Programmen in größerem Umfang betrieben. Der ESF-Einsatz ist darauf gerichtet, zu besseren Lernerfolgen beizutragen, den Anteil der Schulabgänger/innen ohne Hauptschulabschluss zu reduzieren und so die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Berufsausbildung zu verbessern. Hierfür kommt in den einzelnen Programmen ein breites Spektrum von Instrumenten zum Einsatz, so z. B. Lerncamps für abschlussgefährdete Jugendliche, gezielte Interventionen für Schulverweigerer, der Einsatz von Schulsozialarbeit, Weiterbildungsmaßnahmen für Schulleitungen und Lehrer/innen als Teil umfassender Schulreformen (Einführung individualisierter Lernformen, größere Selbstständigkeit der einzelnen Schule).

Eine längere Tradition im deutschen ESF hat die Berufsorientierung für Schülerinnern und Schülern. Ihre besondere Bedeutung hat sie vor dem Hintergrund von Fachkräfteengpässen, hoher Anteile von vorzeitig beendeten Ausbildungen und nach wie vor sehr unterschiedlichen Berufswahlmustern von Jungen und Mädchen. Aus den ESF-Programmen der Länder werden zum einen flächendeckende Ansätze der Berufsorientierung unterstützt, die sich an die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler richten (wie z. B. Berufsstart plus in Thüringen, Initiative Oberschule in Brandenburg[24]). Auf der anderen Seite finden sich Instrumente, die auf Schüler/innen mit Lernschwierigkeiten ausgerichtet sind und durch mehr Praxiselemente und die Zusammenarbeit mit Unternehmen sowohl die Berufsfindung und die Integration in Ausbildung unterstützen als auch das Erreichen eines Schulabschlusses erleichtern sollen (z. B. Praxisklassen in Bayern, Praxislernen/Produktives Lernen verschiedenen Länderprogrammen).

---

[24] Siehe auch die Beschreibung des Good-Practice-Beispiels Initiative Oberschule weiter unten.

Mit der Berufsorientierung erreicht der ESF eine erhebliche Breitenwirkung. So traten nach den in SFC erfassten Daten in die Berufsorientierung Thüringen ca. 179.000, in die Berufsorientierung in Brandenburg ca. 99.000 und die in die Beratung für Schülerinnen und Schüler in Baden-Württemberg ca. 49.000 Schülerinnen und Schülern. Die zur Berufsorientierung vorliegenden Evaluationsstudien fallen positiv aus,[25] wobei allerdings der Stand der Forschung zu diesem Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik noch nicht weit fortgeschritten ist.

Förderung der Berufsausbildung

Die Förderung der beruflichen Erstausbildung stellt seit Langem ein zentrales Feld der deutschen ESF-Förderung dar. Für das Konvergenzgebiet gilt dies in besonderem Maß. Hier wurden in der vergangenen Förderperioden und auch noch in den ersten Jahren der aktuellen Förderperiode große Teile der ESF-Mittel eingesetzt, um die Lücke, die zwischen der Zahl der Schulabgänger/innen und der Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze bestand, durch zusätzliche betriebliche und außerbetriebliche Ausbildungsplätze zu schließen. Ohne die entsprechende Förderung wären das Ausbildungsplatzdefizit und die Jugendarbeitslosigkeit in Ostdeutschland weitaus größer ausgefallen[26]

Im Gebiet des Ziels Wettbewerbsfähigkeit war die Lage am Ausbildungsmarkt in der Vergangenheit merklich weniger angespannt als im Konvergenzgebiet. Hier war die Ausbildungsförderung daher weniger auf den allgemeinen Marktausgleichs als auf die Förderung zusätzlicher Ausbildungsmöglichen für leistungsschwächere bzw. benachteiligte Jugendliche ausgerichtet.

Aus 13 Länderprogrammen, die hierzu Output-Indikatoren formuliert haben, wurden in der laufenden Förderperiode bis Ende 2011 insgesamt ca. 67.000 zusätzliche Ausbildungsplätze gefördert. Das ESF-Bundesprogramm hat (vor allem im Rahmen der JOBSTARTER-Projekte zu ca. 52.000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen beigetragen).[27]

Stark rückgehende Schulabgängerzahlen haben in den letzten Jahren in Ostdeutschland-zu einer völligen Veränderung an der Lage am Ausbildungsmarkt geführt. Im Vordergrund

---

25 Siehe für die ESF-Förderung z. B. Universität Erfurt 2010, ISG 2011b, Rambøll Management Consulting 2011b.

26 Siehe zur Bedeutung der ESF-Ausbildungsplatzförderung in Ostdeutschland bezogen auf die letzte Förderperiode GEFRA u. a. 2010, S. 145 ff., S. 209.

27 Siehe auch die Evaluierung zu JOBSTARTER GIB Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung GmbH 2011b.

der ESF-Förderung der Berufsausbildung stehen heute in beiden Zielgebieten qualitative Aufgaben der Stärkung und Fortentwicklung der Ausbildungssysteme sowie die spezielle Unterstützung der jungen Menschen, die auch unter günstigen Rahmenbedingungen nur schwer Zugang zu einer Berufsausbildung finden.

Förderung der Berufsvorbereitung

Aus allen ESF-Programmen werden junge Menschen unterstützt, die am Ende der allgemeinbildenden Schule aufgrund von fehlenden Kompetenzen, fehlender Ausbildungsreife oder aus anderen Gründen keine berufliche Ausbildung aufnehmen können. Beispiele für solche Programme sind das Werkstattjahr in Nordrhein-Westfalen oder die Jugendscouts in Rheinland-Pfalz. Entsprechende Instrumente finden sich nicht allein in der Priorität Verbesserung des Humankapitals, sondern – insbesondere dort wo es um die Förderung von jungen Menschen mit multiplen Problemen geht – auch in der Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung …“.

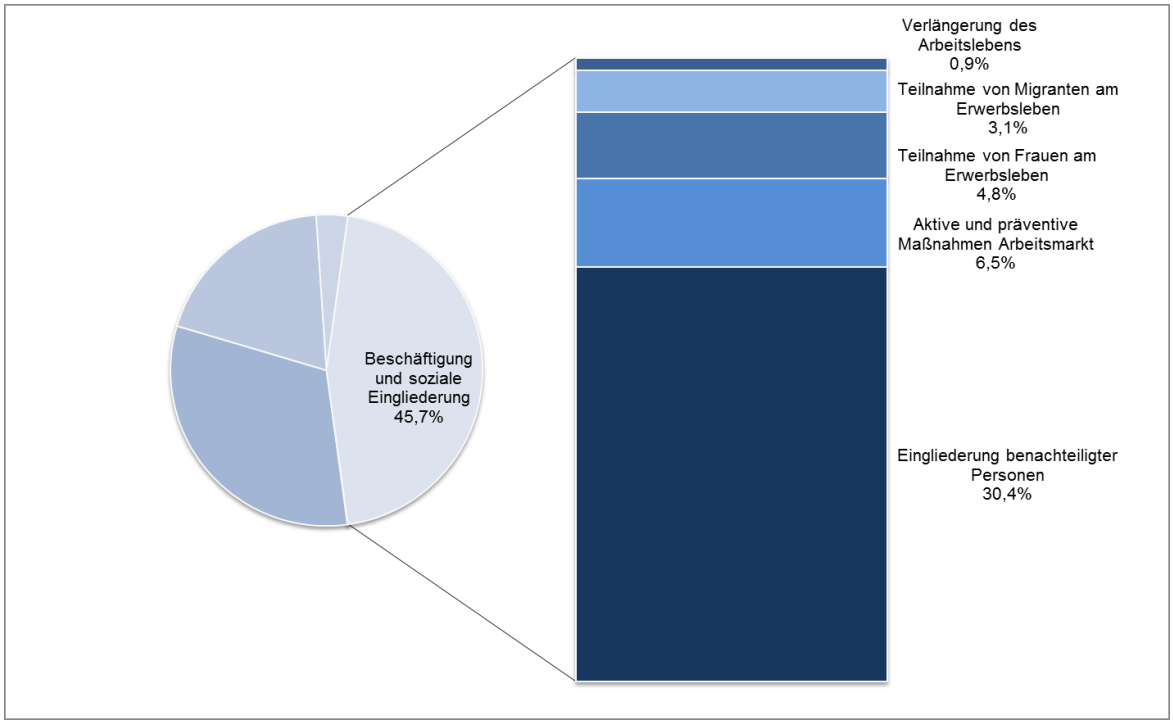
Die ESF-Förderinstrumente im Bereich der Berufsvorbereitung sind Teil des sehr ausdifferenzierten deutschen Übergangssystems. Bund und Länder gehen zurzeit daran das Übergangssystem an die veränderten Rahmenbedingungen (günstigere Situation auf dem Ausbildungsmarkt) anzupassen und leistungsfähiger zu machen. Dabei kommt es auch darauf an, Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Berufsausbildung enger miteinander zu verzahnen. In diesem Zusammenhang kann auf neue integrierte Systeme für den Übergang von der Schule in den Beruf verwiesen werden (z. B. Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein).

Als besondere Form der Berufsvorbereitung wird aus einer Reihe von ESF-Programmen der Länder das Freiwillige Ökologische Jahr unterstützt.

4.2.3 Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen (ESF)

Die Priorität „Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen“ sich an ein breites Spektrum von Zielgruppen richten und verfolgt entsprechend differenzierte Ziele. Bis Ende 2011 beliefen sich die Bewilligungen auf 3.192,2 Mio. € ESF-Mittel (45,7 Prozent der gesamten ESF-Bewilligungen), .

Abbildung 4.11: ESF-Bewilligungen 2007 bis 2011 in der thematischen Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung“ nach vorrangigen Themen



Datenquelle: SFC 2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden

Innerhalb der Priorität dominiert die Förderung aus dem vorrangigen Thema „Konzepte für die Eingliederung oder Wiedereingliederung benachteiligter Personen“. Die entsprechenden Instrumenten für die berufliche und soziale Eingliederung machte mit Bewilligungen von 2.123,1 Mio. € ESF-Mitteln 30,4 Prozent der gesamten ESF-Bewilligungen aus. (Ziel Konvergenz 33,4 Prozent, Ziel Wettbewerbsfähigkeit 26,8 Prozent). Insgesamt zeigt sich, dass die Förderung der sozialen Eingliederung bzw. die im NSRP betonte „soziale Komponente der Arbeitsmarktpolitik“ für den ESF in Deutschland in den letzten Jahren eine hohe Bedeutung hatte. Der Mindestanteil von 20 Prozent für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung, den der Entwurf der ESF-Verordnung für die Förderperiode 2014 bis 2020 vorsieht, wird in der aktuellen Förderperiode klar überschritten.

Weitaus geringere Bedeutung hat mit einem ESF-Mittelanteil von 6,5 Prozent das Thema „Durchführung aktiver und präventiver Maßnahmen“, hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Förderung von Arbeitslosen ohne besondere Vermittlungshemmnisse. Förderansätze, die sich speziell an Migrantinnen und Migranten richten, haben primär für das Ziel Wettbewerbsfähigkeit Bedeutung (5,1 Prozent der ESF-Bewilligungen in diesem Ziel, 3,1 Prozent für ganz Deutschland). 4,8 Prozent der gesamtdeutschen ESF-Bewilligungen gingen in das vorrangige Thema „Maßnahmen zur Besserung des Zugangs von Frauen“.

Unter diesem Thema ist die gesamte gleichstellungsspezifische Förderung zusammengefasst.

In den Jahren 2007 bis 2011 traten insgesamt 1,067 Mio. Personen in Projekte ein, die im Rahmen der Prioritätsachse C „Beschäftigung und soziale Eingliederung“ der ESF-OP unterstützt wurden. Frauen und Männer waren insgesamt zu ungefähr gleichen Teilen unter den Eintritten vertreten (49,7 Prozent Frauen, 50,3 Prozent Männer). Erwartungsgemäß wurde die Förderung durch Personen bestimmt, die vor Eintritt arbeitslos oder ansonsten nicht erwerbstätig waren. Langzeitarbeitslosen stellen einen hohen Anteil von 43,6 Prozent der Eintritte (Ziel Konvergenz 52,2 Prozent).

Die starke Ausrichtung auf die junge Generation wird auch in dieser Priorität deutlich, unter 25-Jährige machten 38,6 Prozent der Eintritte aus. Der Anteil der Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau (ISCED 1 oder 2) lag bei 58,9 Prozent. Migrantinnen und Migranten hatten einen Anteil von 28,4 Prozent der Eintritte (im Ziel Wettbewerbsfähigkeit von 38,5 Prozent).

Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung

Um Personen zu fördern, die mit besonderen Problemen beim Zugang zur Beschäftigung konfrontiert sind, kombiniert die ESF-Förderung in Bund und Ländern arbeitsmarktpolitische Instrumente mit Instrumenten der sozialen Integration. Die Vermittlung von arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen und von Schlüsselqualifikationen wird mit der persönlichen Stabilisierung und der Lösung individueller sozialer Probleme verbunden. Da eine nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt für einen Teil der Zielgruppen erst auf mittlere Sicht möglich ist, setzen viele der entsprechenden Projekte zunächst auf eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit.

Zentrale Förderansätze der beruflichen und sozialen Eingliederung lassen sich wie folgt kurz beschreiben:

- Ein sehr erheblicher Anteil des entsprechenden Mittelansatzes entfällt auf die öffentlich geförderten Beschäftigung und Aktivierung aus den Teilprogrammen Kommunal-Kombi und Bürgerarbeit des ESF-Bundesprogramms. Auch ein Teil der Länder hat in den letzten Jahren aus dem ESF öffentliche geförderte Beschäftigung finanziert oder sie durch Weiterbildung flankiert (z. B. Berlin, Saarland).

- Die Länderprogramme sehen Förderangebote vor, die Profiling, Aktivierung, Beratung und Qualifizierung mit gezielten Hilfen zur Bewältigung individueller Probleme verbin-

den. Einen Schwerpunkt bilden dabei Angebote für junge Menschen (z. B. Jugendwerkstätten und Pro Activ Centren in Niedersachsen, Jugendberufshilfe in Sachsen).

- Eine relativ neue Entwicklung sind integrierte Ansätze zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung in Familien und zur nachhaltigen Verbesserung der Chancen der Kinder (z. B. Verbindung von Integrationscoaching für die Familien mit Lohnkostenzuschüssen für die Beschäftigung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Eltern in Sachsen-Anhalt).

- In annähernd allen Bundesländern wird die Qualifizierung und Integration von Strafgefangenen und Resozialisierungsfälle aus ESF-Mitteln unterstützt.[28]

- Aus dem Bundesprogramm und aus einigen Länderprogrammen werden lokale Projekte der sozialen Eingliederung finanziert.

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der dargestellten arbeitsmarktbezogenen Förderung werden im Rahmen von Evaluation oder Monitoring regelmäßig die Verbleibe sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme erhoben. Die ermittelten Ergebnisse werden in den entsprechenden Studien positiv beurteilt, wobei auf die in den Programmen definierten Zielwerte und auf Ergebnisse anderer Förderinstrumente (z. B. der gesetzlichen Arbeitsmarktförderung) Bezug genommen wird.[29] Allerdings handelt es sich bei den entsprechenden Werten um Bruttoergebnisse. Zu den großen Programmen Kommunal-Kombi und Bürgerarbeit werden mit Hilfe von Vergleichsgruppendesigns im Rahmen der Evaluation Nettoergebnisse ermittelt, die Ergebnisse liegen aber noch nicht vor. Zwischenergebnissen der Evaluation zum Kommunal-Kombi zeigen bei den geförderten Personen positive Effekte in Bezug auf wichtige Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit wie die individuellen Ressourcen und die sozialen Stabilität, denen allerdings als Nachteil wahrscheinlich Lock-In-Effekte gegenüberstehen, also ein aufgrund der Teilnahme an der Maßnahme nachlassendes Suchverhalten am Arbeitsmarkt (siehe IAW und ISG 2012).

Spezielle Förderinstrumenten für Migrantinnen und Migranten

Unter den speziellen Förderinstrumenten für Migrantinnen und Migranten hat das aus dem ESF-Bundesprogramm finanzierte Programm „Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund“ (ESF-BAMF-Programm) schon aufgrund seiner quantitativen Reichweite besondere Bedeutung. Das Programm ermög-

---

28 Siehe z. B. für Hessen Rambøll 2012b.

29 Siehe z. B. ISG 2011, S. 122 ff.; Rambøll 2011c, S. 196 ff.; Steria Mummert u. a. 2010, S. 333 ff.; BMAS 2012, S. 130 ff.

licht arbeitslosen Migrantinnen und Migranten die Teilnahme an Sprachkursen, die berufsbezogenen Sprachunterricht und fachliche Qualifizierung verbinden. Von 2009 bis 2011 wurden mit den Kursen ca. 66.000 Personen erreicht. Die Vermittlungsquote in den Arbeitsmarkt oder in Aus- und Weiterbildung fiel deutlich höher als erwartet aus.[30] Ebenfalls im Rahmen des ESF-OP des Bundes wird das XENOS-Sonderprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen mit Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt.

Auch in den ESF-Programmen der Länder findet sich eine Reihe von spezifischen Förderinstrumenten für Migranten. Dazu gehören u. a. spezielle Berufsvorbereitungsmaßnahmen für Jugendliche mit hohem Sprachförderbedarf, Sprachkurse für Mütter, Anpassungsqualifizierungen für aus dem Ausland zugewanderte Fachkräfte, Sensibilisierung und Beratung für Unternehmen im Bereich Diversity Management und spezialisierte Unterstützungsdienste für migrantische Gründungen.

Gleichstellungsspezifische Förderung

Alle deutschen ESF-Programme verfolgen auf dem Feld der Gleichstellung der Geschlechter die „Doppelstrategie“, kombinieren also das für die gesamte Förderung geltende Querschnittsziel mit der spezifischen Gleichstellungsförderung. Bund und Länder haben im Rahmen der gleichstellungsspezifischen Förderung in den letzten Jahren sehr vielfältige Förderaktivitäten realisiert, so z. B.:

- Sensibilisierung und Beratung für Unternehmen im Bereich der Vereinbarkeit von Privat- und Erwerbsleben bzw. der familienfreundlichen Arbeitsgestaltung,
- arbeitsmarktorientierte Beratungsstellen speziell für Frauen,
- Mentoring und Netzwerke für Gründerinnen,
- gleichstellungsorientierte Angebote der Berufsorientierung (z. B. Girls‘ Day, Neue Wege für Jungs),
- frühzeitige Berufswegs- und Karriereförderung für hochqualifizierte Frauen (z. B. Beratung, Training und Mentoring an Hochschulen),
- Förderung von Berufsrückkehrer/innen,

[30] Siehe die Beschreibung des entsprechenden Good-Practice-weiter unten. Bei der Konzeption des ESF-BAMF-Programms wurde auch auf Schwachstellen reagiert, die die Evaluation früherer ESF-Sprachkurse aufgezeigt hatte, siehe Deeke (2011.

- Unterstützung von Alleinerziehenden,
- Sensibilisierung, Beratung und Qualifizierung zu Gleichstellungsthemen für professionelle Akteure.

4.3 Querschnittsziele

Das Querschnittsziel **Chancengleichheit** wird durch eine fondsübergreifende Arbeitsgruppe des NSRP-Begleitgremiums begleitet. Zur Umsetzung des Querschnittsziels in den einzelnen Operationellen Programmen haben die Verwaltungsbehörden ein breites Spektrum von Maßnahmen ergriffen. Teilweise erfolgt die Umsetzung vor dem Hintergrund allgemeiner politischer Zieldefinitionen und Gender-Mainstreaming-Strategien, die unabhängig von den Strukturfonds von den Landesregierungen getroffen wurden. Ein wichtiger Bereich ist die Berücksichtigung des Querschnittsziels bei der Umsetzung des jeweiligen OPs. Dies geschieht beispielsweise durch die Einbindung der Chancengleichheit in die Auswahlkriterien – zumindest für ausgewählte Instrumente – oder durch Leitfäden und Schulungsmaßnahmen für die Projektträger und Antragsteller. Diese Maßnahmen sind im ESF erheblich weiter verbreitet als im EFRE.

Alle ESF-Programme folgen der „Doppelstrategie“, ergänzen die Umsetzung des Querschnittsziels also durch gleichstellungsspezifische Förderansätze (siehe die Darstellung zum ESF weiter oben). Auch einige EFRE-Programme finanzieren spezifische Maßnahmen, so insbesondere Unterstützungs- und Beratungseinrichtungen, die vor allem auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Privat- und Erwerbsleben zielen.

Flächendeckend wird das Querschnittsziel im Monitoring der Umsetzung der Förderung berücksichtigt. Die meisten Länder berichten darüber auch in den Jahresberichten. Die Ansätze sind dabei unterschiedlich. Häufig werden die Projekte nach ihrer Grundausrichtung in Typologien gefasst. Im ESF werden die erreichten Teilnehmer/innen geschlechtsdifferenziert dargestellt, im EFRE eher die Besetzung der geschaffenen Arbeitsplätze nach Geschlecht ausgewiesen. Einzelne Länder nehmen den Prozess der Projektentwicklung in den Blick.

In Evaluierungen werden die Querschnittsziele vor allem dann behandelt, wenn es sich um OP-weite Halbzeitbewertungen handelt. Darüber hinaus liegen drei spezifische Studien zum Querschnittsziel vor. Die Evaluierungen zur Umsetzung des ESF in Hamburg und Thüringen (Rambøll 2010 und 2011) belegen in beiden Fällen eine erfolgreiche Umsetzung des Querschnittszieles in die Programmumsetzung. Beide Studien wurden jedoch zu früh durchgeführt, um konkrete Wirkungen zu erfassen. Eine Studie beschäftigt sich

mit der Umsetzung des EFRE in Sachsen (Institut für Selbstmanagement, NetOrg und Pfiff 2012) und stellt einerseits fest, dass das Querschnittsziel in der Umsetzung verankert wurde, weist aber auch auf Verbesserungspotenziale hin. Die Evaluierung merkt an, dass das Thema im Programm stark auf den Bereich Arbeitsmarkt fokussiert wird, demgegenüber die Bereiche Bildung sowie Arbeits- und Lebensbedingungen in den Hintergrund rücken (S. 75). Es wird aufgezeigt, dass der EFRE eine Vielzahl von weitergehenden Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf das Querschnittsziel hat. Empfehlungen richten sich beispielsweise auf die Entwicklung von Gender-Kompetenz, aber auch auf den Bereich der ressortübergreifenden Strategien.

Auch das Querschnittsziel **Umwelt** wird durch eine Arbeitsgruppe des NSRP-Begleitgremiums unterstützt.[31] Die Aufgabe der AG Umwelt – wie auch der AG Chancengleichheit – ist es, ein programmübergreifendes Forum für den Austausch zu umweltrelevanten Themen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturfondsprogramme zu bieten. Die Verantwortung für die Umsetzung des Querschnittsziels liegt jedoch alleine bei den Verwaltungsbehörden. In der AG Umwelt wurden aber intensive Diskussionen z. B. zu Indikatoren und Auswahlkriterien geführt.

Anders als im Querschnittsziel Chancengleichheit, wo insbesondere durch das Gender-Mainstreaming-Konzept eine Verankerung in Entscheidungs- und Auswahlprozessen nahegelegt wird, zeigen die Strukturfondsprogramme beim Querschnittsziel Umwelt nicht in ganzer Breite Bemühungen zur Umsetzung in die Implementationsverfahren. Instrumente wie Checklisten, Anleitungen etc. werden in den Jahresberichten weit weniger häufig berichtet.

Flächendeckend, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, wird im Monitoring die Förderung auf Umweltaspekte hin beobachtet. In den meisten Systemen des EFRE werden auf einer grundlegenden Ebene die Projekte hinsichtlich ihrer Umweltrelevanz typologisiert. Darüber hinaus werden in unterschiedlichem Umfang konkrete Umweltwirkungen zu ausgewählten Projekttypen erfasst. In Einzelfällen wurden weitergehende Umsetzungsschritte unternommen. So wurde in Baden-Württemberg eine Bewertung der erwarteten Umweltwirkungen systematisch in die Projektauswahl integriert. In Brandenburg wurden Systeme zur Abschätzung der Nachhaltigkeit in die Projektauswahl integriert, ohne dass jedoch diese Informationen unmittelbar die Auswahlentscheidung beeinflusst hätten. Während dabei im EFRE die konkreten Umweltwirkungen im Vordergrund stehen, beobachten die

[31] Wir konzentrieren uns hier auf die Darstellung des NSRP-Querschnittszieles Umwelt. In inhaltlicher Nähe dazu wurden alle Programme während der Erstellung einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen, an die sich ein Monitoring anschließt und damit ein Mindestmaß an umweltbezogener Prüfung und umweltbezogenem Monitoring gesichert.

ESF-Programme entsprechend ihrer Ausrichtung eher den Stellenwert, den Umweltthemen bei ausgewählten Förderinstrumenten haben (z. B. Weiterbildungsprojekte, Beschäftigungsprojekte) .

Das Querschnittsziel wird ebenfalls in den Halbzeitbewertungen behandelt, in der Regel aber ohne dass hier vertiefende Analysen vorgenommen werden. Zumeist erfolgt eine Abschätzung aufgrund von Monitoringdaten. Dabei wird deutlich, dass die meisten Umweltbelastungen aus dem Flächenverbrauch und somit der infrastrukturellen Förderung sowie den erwarteten Zuwächsen im Energieverbrauch resultieren. Eine spezifische Untersuchung zu den Umweltwirkungen liegt für den EFRE aus Niedersachsen vor (Steria Mummert et.al. 2012). Die Evaluierung stellt fest, dass hohe Anteile der Projekte Beiträge zum Thema Innovation und Nachhaltigkeit in der ökologischen Dimension leisten. Die Ansatzpunkte, die verfolgt werden, sind vor allem Steigerung von Energie- und Materialeffizienz sowie Steigerung des Umweltbewusstseins. Als besonders relevant haben sich diese Themen im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung erwiesen. Häufig werden Themen des Umweltschutzes außerdem im Zusammenhang mit Innovationen verfolgt. Für das Bundesverkehrsprogramm, das aufgrund seiner hohen Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen besonders umweltrevant ist, kommt eine Evaluierung der Umwelteffekte (isw Institut 2012) zu dem Schluss, dass die negativen Umwelteffekte nicht so gravierend ausfallen dürften wie in der SUP angenommen. Trotz des erwartbaren Flächenverbrauchs und der Zunahme von CO_2-Emissionen kann insgesamt ein unmäßig hoher negativer Umwelteffekt vermieden werden.

Für beide Querschnittsziele lässt sich festhalten, dass sie ein fester Bestandteil im Monitoring der Strukturfondsförderung sind, und es darüber hinaus viele Aktivitäten zu ihrer Umsetzung gibt. Die Arbeitsgruppen des NSRP-Begleitgremiums tragen dazu bei, dass es einen intensiven Austausch zu den Fragen der Umsetzung der Querschnittsziele gibt. Zu den Wirkungen kann derzeit nur begrenzt etwas gesagt werden. Weitere Studien sind aber für die nächste Zeit angekündigt.

4.4 Europäische territoriale Zusammenarbeit

Neben den Programmen unter den Zielen Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz werden eine Reihe von Programmen der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit umgesetzt. Insgesamt ist Deutschland an 14 Programmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt, deren Fördergebiete die deutschen Grenzregionen zu den Nachbarstaaten flächendeckend umfassen. Die folgende Berichterstattung bezieht sich entsprechend der Guidance Note der Kommission zum Strategiebericht nur auf jene sechs Programme, deren Verwaltungsbehörden ihren Sitz in Deutsch-

land haben.[32] Aus demselben Grund wird nur über eines der fünf Programme interregionaler Kooperation berichtet.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Für die sechs Programme sind EFRE-Mittel in Höhe von insgesamt 207,37 Mio. € geplant. Davon sind zum Jahresende 2011 154,45 Mio. € bewilligt, was einem Bewilligungsstand von 74,5 Prozent entspricht. Damit liegt der Bewilligungsstand für die Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Schnitt höher als für die Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeitsprogramme. Auf der Auszahlungsseite sind jedoch erst 28,79 Mio. € von geplanten 243,97 Mio. € förderfähiger Gesamtkosten zu verbuchen. Der Auszahlungsstand beträgt somit erst knapp 12 Prozent.

Tabelle 4.4: Umsetzungsstand der Programme zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörden in Deutschland zum 31. Dezember 2011

	Bewilligungsstand (Bewilligungen bezogen auf EFRE)		Auszahlungsstand (Ausgaben der Begünstigten, bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten)		Auszahlungstand nach Durchführungsbericht (bescheinigte Ausgaben, bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten)	
	Mio. €	% von Plan	Mio. €	% von Plan	Mio. €	% von Plan
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	154,45	74,5	-	-	28,79	11,8

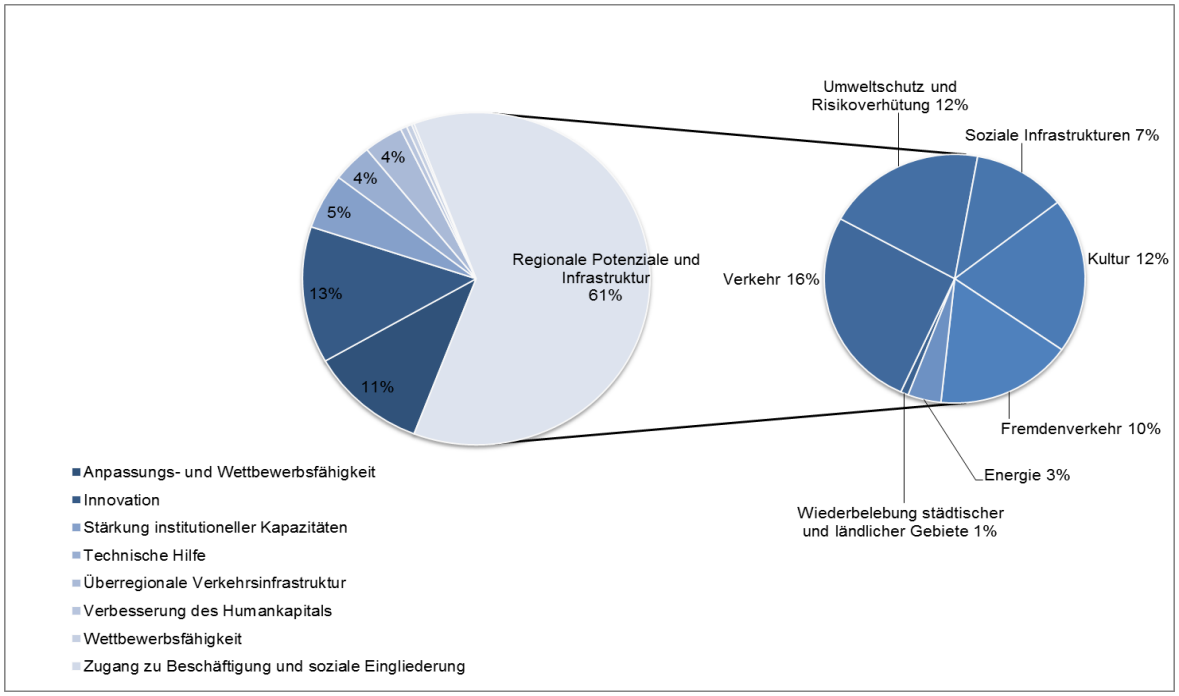
Datenquelle: Jahresberichte, eigene Berechnung

Hinsichtlich der Verteilung der bewilligten Mittel auf die thematischen Prioritäten des NSRP zeigt sich bei den Programmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit naturgemäß ein grundsätzlich anderes Profil als bei den Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeitsprogrammen: Mit Abstand der größte Anteil der bewilligten Mittel (61 Prozent) entfällt auf den Bereich der thematischen Priorität Regionale Potenziale und Infrastruktur. Dieser hohe Anteil setzt sich vor allem zusammen aus Bewilligungen für den Bereich Verkehr, die 16 Prozent der EFRE-Mittel binden, den Bereichen Umweltschutz und Risikoverhütung sowie Kultur mit jeweils 12 Prozent, Fremdenverkehr mit 10 Prozent und soziale Infrastrukturen mit 7 Prozent.

[32] Dies sind die Programme Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Bayern-Tschechische Republik, Sachsen-Tschechische Republik, Sachsen-Polen, Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polen sowie Deutschland-Niederlande.

Demgegenüber entfallen auf die anderen thematischen Prioritäten des NRSP relativ geringe Anteil der bewilligten EFRE-Mittel: Für den Bereich Innovation sind 13 Prozent der bewilligten Mittel vorgesehen, Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit wird mit 11 Prozent unterstützt. Auf die anderen thematischen Prioritäten entfallen Anteile von unter 5 Prozent.

Abbildung 4.12: Bewilligungen aus den Programmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach thematischen Prioritäten und vorrangigem Thema, Stand 31. Dezember 2011



Datenquelle: Jahresberichte, eigene Berechnung

Die Strategie bei der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit stellt die Förderung der Kooperation in den Mittelpunkt. Man geht davon aus, dass eine Intensivierung der Zusammenarbeit auch Entwicklungsimpulse in allen relevanten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen auslösen kann. Dass die geförderten Projekte gute Voraussetzungen dafür schaffen, wird daran deutlich, dass mehr als die Hälfte der Projekte gemeinsam entwickelt, finanziert, durchgeführt und mit Personal ausgestattet sind. Ein weiteres gutes Viertel der geförderten Vorhaben erfüllt drei der genannten Kriterien.

Was die geförderten Vorhaben angeht, so liegt der Schwerpunkt bislang bei der Förderung der gemeinsamen Infrastrukturnutzung und des gemeinsamen Umweltschutzes. Auch die Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich öffentlicher Dienstleistungen spielt eine große Rolle. An gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nehmen 78.903

Personen teil, 2.814 Personen haben dank eines Projektes jenseits der Grenze einen Arbeitsplatz gefunden.

Tabelle 4.5: Hauptindikatoren grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Stand 31. Dezember 2011

Indikator	Wert
Zahl der Vorhaben, die zwei Kriterien erfüllen	162
Zahl der Vorhaben, die drei Kriterien erfüllen	191
Zahl der Vorhaben, die vier Kriterien erfüllen	370
Zahl der Vorhaben, die den grenzüberschreitenden Handel fördern	7
Zahl der Vorhaben, die der gemeinsamen Infrastrukturnutzung dienen	208
Zahl der Vorhaben, die der Zusammenarbeit im Bereich öffentlicher Dienstleistungen dienen	135
Zahl der Vorhaben, die die Isolation durch besseren Zugang zu Verkehrswegen, IKT-Netzen und Dienstleistungen verringern	83
Zahl der Vorhaben, die gemeinsamen Umweltschutz und gemeinsames Umweltmanagement fördern und verbessern sollen	151
Zahl der Personen, die an gemeinsamen Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung teilnehmen	78.903
Zahl der Personen, die dank eines Vorhabens der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit jenseits der Grenze einen Arbeitsplatz finden	2.814

Datenquelle: Jahresberichte, eigene Berechnung

Die Ergebnisse zeigen, dass die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ihrem spezifischen Ansatz auch die thematischen Prioritäten des NSRP unterstützt. Die geförderten Projekte sind überwiegend komplett gemeinsam mit den Nachbarn geplant, finanziert und durchgeführt. Eine Vielzahl von Personen und Organisationen wird in die Intensivierung der Kooperation einbezogen. Dabei ist zu bedenken, dass hier nur sechs von insgesamt 14 Programmen mit deutscher Beteiligung betrachtet werden. Die Effekte sind insgesamt also deutlich größer.

Transnationale Zusammenarbeit

In Deutschland liegt die Verwaltungsbehörde für das Programm zur Unterstützung der Kooperation im Ostseeraum.[33] Was den Umsetzungsstand angeht, zeigt dieses Programm ein ganz ähnliches Profil wie die Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Einem hohen Bewilligungsstand (mehr als 88 Prozent) steht ein relativ niedriger Auszahlungsstand (20,9 Prozent) gegenüber. Insgesamt wurden bis Ende 2011 80 Projekte bewilligt. 84 Prozent davon (67) erfüllen alle Kriterien für transnationale Kooperationsprojekte (gemeinsame Entwicklung, Finanzierung, Personalausstattung und Umsetzung).

[33] Hier sind auch die Berührungspunkte mit den Programmen aus Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zu beachten, die sich aus den Beiträgen zur Strategie für den Ostseeraum ergeben.

Die Evaluierung (deabaltika 2011) stellt fest, dass die ausgewählten Projekte die Mehrzahl der Probleme in Verbindung mit Innovation, Intermodalität und Eutrophierung adressieren, dass jedoch Projekte in den Bereichen „Verbesserung des Zugangs zu peripheren Regionen“ und „Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen“ fehlen. Die Evaluierung stellt fest, dass es sich bei den meisten Projekten um Studien, Analysen, Strategien oder Konzepte handelt und die tatsächlichen Effekte sehr stark von deren künftiger Nutzung abhängen. Die meisten Projekte entwickeln und vertiefen Netzwerkbeziehungen in der Region.

Interregionale Kooperation

Neben der grenzüberschreitenden und transnationalen Kooperation ist Deutschland an verschiedenen weiteren Programmen und Aktivitäten zur Intensivierung der Kooperation beteiligt, die vorwiegend durch Erfahrungsaustausch und Vernetzung auch zu Wissenstransfer und Lernen im Zusammenhang mit den von der Strukturfondsförderung angesprochenen inhaltlichen Bereichen beitragen wollen. Hier sind insbesondere die Kooperationen unter INTERREG IV C, URBACT II und ESPON 2013 von Relevanz.

Fazit zur territorialen Kooperation

Auch wenn auf die Programme zur Förderung der europäischen territorialen Kooperation deutlich geringere Mittelansätze entfallen als auf die Programme unter den Zielen Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, ergänzen sie die Entwicklungsstrategie durch unterschiedlich gelagerte Effekte, bei denen die Intensivierung der Kooperation und der Kontakte im Vordergrund stehen. Die Effekte liegen entsprechend der Ausrichtung der Programme in unterschiedlichen Dimensionen. Während die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im kleineren regionalen Kontext mit ihrem Fokus auf Verbesserung der Kooperation Entwicklungen unterstützt, die auch mit den Programmen aus den Zielen Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden, hat die transnationale Kooperation einen großräumigeren Fokus. Für beide Dimensionen gilt, dass die tatsächlichen Effekte erheblich größer sein dürften, da hier nur diejenigen Programme ausgewählt wurden, die eine Verwaltungsbehörde in Deutschland haben. Der übergeordnete Erfahrungsaustausch ergänzt das Portfolio der kooperationsorientierten Programmelemente, die zu den NSRP-Zielen beitragen.

4.5 Zusammenfassung, Beitrag zu den Zielen des NSRP und zu den europäischen Zielen

Zum Jahresende 2011 zeigen die Umsetzung und – soweit sie bereits messbar sind – auch die Ergebnisse der Förderung ein positives Gesamtbild. Die große Zahl der mit dem EFRE geschaffenen Arbeitsplätze sowie die Vielzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den ESF-geförderten Arbeitsmarktprojekten zeigen deutlich, dass die Fonds spürbare Impulse entwickeln. In nahezu allen im NSRP definierten Baselineindikatoren hat sich eine positive, teilweise sehr positive Entwicklung in die angestrebte Richtung ergeben. Unter den wenigen Indikatoren, die sich nicht ganz zufriedenstellend entwickeln, sind allerdings mit den gewerblichen Investitionen, den FuE-Aufwendungen sowie der Weiterbildungsbeteiligung Bereiche, die zentrale Entwicklungsfaktoren abbilden. Hier sind weitere Anstrengungen erforderlich, um Entwicklungen in der gewünschten Richtung zu verstärken.

4.5.1 Beitrag zu den strategischen Zielen des NSRP

Im Zielsystem des NSRP ordnen sich die genannten sieben thematischen Prioritäten drei strategischen Zielen zu. Die Ergebnisse können für die drei strategischen Ziele wie folgt zusammengefasst werden.

Innovation und Ausbau der Wissensgesellschaft sowie Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit: Der EFRE trägt durch die in nahezu allen Programmen verfolgte Förderung der einzelbetrieblichen FuE sowie den gezielten Ausbau der FuE-Infrastrukturen mit deutlichem Schwerpunkt im anwendungsnahen Bereich spürbar zur Entwicklung der regionalen Innovationssysteme bei. Er stärkt damit insgesamt die FuE-Entwicklung in Deutschland. Neben den Innovationen setzt die EFRE-Förderung mit der Unterstützung von Investitionen an einem weiteren zentralen Einflussfaktor für die Entwicklung der Wirtschaft an. Hier kann der EFRE in erheblichem Umfang Investitionen anstoßen und Gründungen unterstützen. In beiden Bereichen haben Evaluierungen die Wirkungen nachdrücklich belegt. Ergänzende Förderansätze, insbesondere der Beratung und des Coachings, unterstützen die Unternehmen bei ihrer Investitions- und Innovationstätigkeit.

Erhöhung der Attraktivität der Regionen für Investoren und Einwohner durch nachhaltige Regionalentwicklung: Der EFRE hat in erheblichem Umfang dazu beigetragen, die Infrastrukturen in vielen Bereichen dort zu stärken, wo besonderer Bedarf besteht. Verkehrsinfrastrukturen werden nicht nur durch das EFRE-OP des Bundes auf überregionaler Ebene, sondern ergänzend durch die Länder auch auf regionaler Ebene ausgebaut. Der Umweltschutz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien werden gestärkt und die

Energieeffizienz gesteigert. Auf die besonderen Problemlagen städtischer Entwicklung wirkt der EFRE durch die Unterstützung integrierter Strategien ein. Diese Bereiche sind nicht nur durch ihre Relevanz als Standortfaktoren von Bedeutung, sie tragen gleichzeitig auch zur Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner bei. Flankierend wirken mit geringerem Gewicht die Investitionen in die soziale Infrastruktur, Kultur und Tourismus.

Schaffung von Arbeitsplätzen und Ausrichtung des Arbeitsmarktes auf neue Herausforderungen: Der ESF hat eine große Zahl von Menschen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Aus- und Weiterbildung unterstützt. Eine besondere Breitenwirkung erreichten die Programme von Ländern und Bund mit der Förderung der jungen Generation. Die entsprechenden Förderinstrumente setzen zunehmend bereits in der Schule an und unterstützen die jungen Menschen durch bedarfsgerechte Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Hilfen zur Berufsausbildung bis hin zur dauerhaften Eingliederung in den Beruf. Ein erheblicher Anteil der ESF-Mittel wird eingesetzt, um Personen mit besonderen Zugangsproblemen durch kombinierte Förderangebote bei der beruflichen und sozialen Eingliederung zu unterstützen. Migrantinnen und Migranten stellen hierbei eine sehr wichtige Zielgruppe dar. Durch Weiterbildung für Beschäftigte, Kompetenzentwicklung in Unternehmen sowie die Förderung von Gründerinnen und Gründern stärkt der ESF schließlich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Beschäftigungschancen der Unternehmen. Auf diese Weise wird die primär investive Förderung des EFRE durch Unterstützung von Qualifikationen und Kompetenzen flankiert. Auch aufgrund der sehr positiven Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre spielt die allgemeine Arbeitsmarktpolitik für den ESF in Deutschland heute eine relativ geringe Rolle. Der Fonds konzentriert sich zunehmend auf die Fachkräftesicherung und die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels sowie auf die sozialpolitische Dimension der Arbeitsmarktpolitik.

Für die mit der Förderung verfolgten Ziele lässt sich somit eine insgesamt ermutigende Zwischenbilanz ziehen. Die Förderung aus den Strukturfonds leistet einen gezielten Beitrag und beeinflusst zentrale Entwicklungsfaktoren. Dabei muss berücksichtigt werden, dass zwar der Bewilligungsstand bereits relativ fortgeschritten ist, die Projekte aber bei weitem noch nicht alle umgesetzt sind. Es sind also erheblich umfangreichere Wirkungen zu erwarten.

Bestätigt wird das positive Bild durch die zu EFRE und ESF vorliegenden Evaluationen. Derzeit sind noch nicht zu allen relevanten Bereichen Studien verfügbar, und gerade Evaluationen mit anspruchsvollem methodischem Design sind häufig noch nicht abgeschlossen. In den nächsten Jahren werden insofern noch aussagekräftigere Einschätzungen zu Ergebnissen und Wirkungen der Strukturfonds in Deutschland möglich sein.

4.5.2 Policy-Mix und Ergebnisse auf Ebene der einzelnen Programme

Die einzelnen Operationellen Programme verfolgen jeweils spezifische, auf die regionale Situation angepasste Strategien. So konzentriert beispielsweise das EFRE-Programm in Bayern die Mittel relativ stark auf die strukturschwachen Regionen an der bayerisch-tschechischen Grenze. Naturgemäß gewichtet ein Programm in einem Stadtstaat, wie etwa in Bremen oder Berlin, die Ansätze der integrierten Stadtentwicklung besonders hoch. Hinter den Förderpolitiken stehen außerdem in unterschiedlichem Umfang strategische Grundausrichtungen, die sich zum Teil deutlich unterscheiden. Das Konzept der regionalen Wachstumskerne in Brandenburg führt beispielweise zu anderen strategisch-konzeptionellen Überlegungen als die Clusterstrategie in Nordrhein-Westfalen. Besonderheiten wie eine länderübergreifende Innovationsstrategie Berlin/Brandenburg können gar mehr als ein Programm beeinflussen.

Auch in den ESF-Programmen zeigen sich unterschiedliche strategische Prägungen. Um Wachstum und Beschäftigung in der Region zu fördern, setzt das ESF-Programm in Mecklenburg-Vorpommern primär auf die berufliche und schulische Bildung, auf Innovation und die Unterstützung von Unternehmen. Arbeitsmarktpolitik im Engeren spielt in dieser Strategie nur eine kleine Rolle. Sachsen-Anhalt zeigt eine ähnliche strategische Orientierung. Andere Programme legen die strategischen Schwerpunkte in hohem Maße auf die Förderung von besonderen Zielgruppen durch Verbindung von Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik.

Neben allgemeinen strategischen Überlegungen spielt für die Gestaltung der Strukturfondsförderung in beiden Fonds eine wichtige Rolle, wie die europäischen Mittel im Zusammenspiel mit den Mitteln des Bundes und den eigenen Mitteln der Länder in den Förderpolitiken eingesetzt werden. Hier können beispielsweise die Strukturfonds stärker auf einzelne Instrumente konzentriert oder eher flächendeckend für die Finanzierung mehrerer Förderinstrumente herangezogen werden.

Die Besonderheiten führen dazu, dass die Gewichtungen der vorrangigen Themen sowohl in der Planung wie auch später in der Umsetzung zwischen den Ländern erheblich variieren. So schwankt beispielsweise der Anteil der Mittel, die für den Code 8 „sonstige Unternehmensinvestitionen“ in den EFRE-Programmen geplant sind, zwischen mehr als 30 Prozent in Sachsen-Anhalt und 0 Prozent in Baden-Württemberg. Beim ESF hat der Code 71 „Eingliederung von benachteiligten Personen in das Erwerbsleben…“ Anteile zwischen 10,2 Prozent und 35,2 Prozent.

Die Besonderheiten der einzelnen Strategieansätze gehen bei der für den Strategiebericht vorgenommenen zusammenfassenden Betrachtung nach thematischen Prioritäten des

NSRP verloren. Für die Gesamteinschätzung der Strukturfondsförderung in Deutschland ist jedoch der Ansatz der regionalen Programme von großer Bedeutung. Wie die erheblichen Unterschiede in den Strategien zeigen, wählen die Länder entsprechend ihrer Situation ganz unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und geben ihren Strategien unterschiedliche Akzente. Die vorliegenden Halbzeitbewertungen unterstreichen wie auch die Bewertungen früherer Perioden, dass die Strategiewahl in der Regel den regionalen Problemen angemessen ist und gute Ergebnisse erwarten lässt. Mit dem Spielraum zur Gestaltung von Strategien auf regionaler Ebene wird somit die Förderung insgesamt effektiver und effizienter.

4.5.3 Gesamtwirkungen der Strukturfondsförderung auf Wachstum und Beschäftigung

Im Auftrag des BMWi wurden 2010 für die Förderung in den Konvergenzregionen mit Hilfe des HERMIN-Modells die makroökonomischen Effekte der Förderung berechnet (vgl. zum Folgenden GEFRA et. al. 2010: 300 ff.). Dabei werden die Wirkungen der Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 zusammen betrachtet. Nach einem Höhepunkt, der sich aus der Überlappung der Förderperioden erklärt, betragen die jährlichen Impulse durch die Strukturfonds in Ostdeutschland demnach 0,8 bis 0,5 Prozent des BIP. Insgesamt erhöht sich das BIP gegenüber der Basisvariante ohne Strukturfonds um jeweils etwa 1,4 Prozent pro Jahr. Darin sind neben den nachfrageseitigen Effekten der derzeit aus den Programmen der aktuellen Förderperiode verausgabten Mittel auch bereits die langfristigen angebotsseitigen Effekte der Mittel aus der Vorperiode enthalten. Nach 2015, wenn der nachfrageseitige Effekt komplett wegfällt, bleibt eine Erhöhung des BIP um 0,7 Prozent, die sich bis 2030 langsam auf 0,5 Prozent reduziert. Im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung ergibt sich in den Jahren ab 2009 eine Erhöhung um etwa 1,2 Prozent über der Basisvariante ohne Strukturfonds. Nach Wegfall des Nachfrageimpulses bleibt ab 2016 eine Erhöhung um 0,3 Prozent bestehen. Wegen der Produktivitätssteigerungen sind die Effekte bei der Beschäftigung geringer als beim BIP.

4.5.4 Beiträge zur Europa 2020-Strategie und zu den Zielen des Nationalen Reformprogramms

EFRE und ESF haben in den Jahren 2007 bis 2011 ausgeprägte Beiträge zu den Zielen der EU 2020-Strategie und zu den im deutschen Nationalen Reformprogramm (NRP) konkretisierten Zielen geleistet. Diese Beiträge lassen sich für die fünf Ziele des NRP 2012 wie folgt zusammenfassen:

Beschäftigung fördern: Der ganz überwiegende Teil der EFRE- und ESF-Förderung ist so ausgestaltet, dass er durch mehr öffentliche Investitionen, durch Förderung von gewerblichen Investitionen und durch die Verbesserung der Humanressourcen die Potenzialfaktoren für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland verbessert. Insbesondere im Konvergenzgebiet hat sich dies in einer Erhöhung der Beschäftigungsquote niedergeschlagen. Allerding sollen die entsprechenden Effekte nicht überschätzt werden, der Struk-turfondseinsatz ist hier deutlich weniger wirkungsmächtig als die nationalen Politiken.

Bedingungen für Innovation, Forschung und Entwicklung verbessern: Der EFRE trägt erheblich zur Innovationspolitik der Länder bei, wobei in der Regel eine breit angelegte unternehmensbezogene Förderung mit gezielter Unterstützung der Infrastrukturen kombiniert wird. Häufig wird die Förderung auf ausgewählte Kompetenzfelder und/oder Cluster kombiniert. Im Ergebnis kann eine so ausgerichtete Förderung die Entwicklung der regionalen Innovationssysteme unterstützen. Flankierend kommen dabei auch weitere Instrumente, wie etwa Beratungs- und Coachingangebote oder Innovationsassistentenprogramme zum Einsatz. Teilweise leistet hier auch der ESF Beiträge.

Emissionen reduzieren, erneuerbare Energien und Energieeffizienz voranbringen: Auch wenn sie in der aktuellen Förderpolitik noch kein Schwerpunkt ist, spielt die Reduzierung von Emissionen und die Nutzung erneuerbarer Energien in der EFRE-Förderung bereits eine spürbare Rolle. Evaluierungsstudien machen deutlich, dass insbesondere auch die Innovationsförderung Effekte in diesem Bereich erzielt.

Bildungsniveau verbessern: Durch die ESF-Förderung der beruflichen und zunehmend auch der schulischen Bildung wurde eine große Zahl junger Menschen beim Erwerb eines Bildungsabschlusses unterstützt, zusammen mit der Förderung von Bildungsinfastruktur aus dem EFRE hat dies zum Erwerb von Bildungsabschlüssen und so zur Senkung des Anteils der frühen Schulabgänger/innen beigetragen.

Soziale Eingliederung vor allem durch die Reduzierung von Armut fördern: Deutschland hat das Armutsbekämpfungsziel auf die Reduzierung der Zahl der Langzeitsarbeitslosen fokussiert. Entsprechend wurden in den letzten Jahren fast die Hälfte der ESF-Mittel für die Förderung von Langzeitarbeitslosen und anderen benachteiligten Personen eingesetzt, die ein deutlich überdurchschnittliches Armutsrisiko aufweisen.

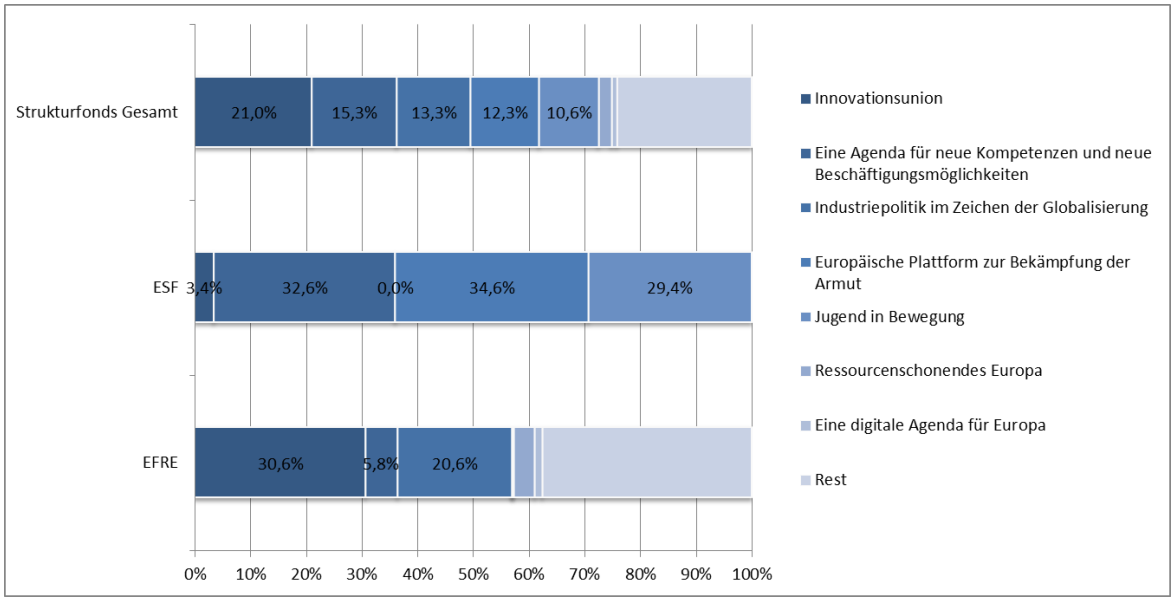
Quantitative Bedeutung der EU 2020 Leitinitiativen

Auf Basis der Codes für das vorrangige Thema im Kategorienschätzung ist eine erste Abschätzung dazu möglich, wie die Strukturfondsförderung der aktuellen Periode zu Europa 2020 und konkret zu den Leitinitiativen der Strategie beiträgt. Zwar ist die Unterteilung in die Codes zum Teil zu grob, und insbesondere die verschiedenen Bereiche der Infrastrukturförderung aus dem EFRE sind nur schwer unmittelbar auf eine der Initiativen zu beziehen. Insgesamt lassen sich dennoch bereits heute knapp drei Viertel der bewilligten Strukturfondsmittel den Leitinitiativen direkt zuordnen. Auf die Leitinitiative „Innovationsunion“ ist gut ein Fünftel der bewilligten Mittel bezogen, sie wird von großen Anteilen des EFRE unterstützt, auch der ESF trägt zu dieser Initiative bei. Die Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ wird durch die ESF-Förderung, aber in spürbarem Anteil auch durch den EFRE in der Förderung aufgegriffen. Mit den Investitionen im gewerblichen Bereich unterstützt der EFRE bereits in der laufenden Förderperiode die Leitinitiative „Industriepolitik im Zeichen der Globalisierung“. Schließlich ist der ESF mit den hohen Anteilen an Maßnahmen, die auf Jugendliche und junge Erwachsene zielen, an der Umsetzung der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ beteiligt. Auch zu den verbleibenden Leitinitiativen tragen die Strukturfonds bei, wenn auch in deutlich geringerem Umfang.

Der ESF investiert bereits heute seine Mittel vollständig in Bereiche, die den Leitinitiativen zuzuordnen sind. Im EFRE ist der Anteil relativ hoch – allerdings bleibt noch eine Lücke von einem guten Drittel. Hier findet sich insbesondere die Förderung verschiedener Infrastrukturen, die auf Grundlage der Codes nicht eindeutig einer Leitinitiative zugeordnet werden können. Allerdings dürften beispielsweise Verkehrsinfrastrukturprojekte, sofern sie direkten gewerblichen Bezug haben, wie es etwa im Rahmen der GRW der Fall ist, durchaus auch der Leitinitiative „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ zuzuordnen sein.

Mit der Zuordnung der Infrastrukturen sowie mit der zu erwartenden deutlichen Verstärkung der Investitionen im Bereich Klimaschutz und Energieeffizienz wird der EFRE die Passfähigkeit zu den Europa 2020-Leitinitiativen in der zukünftigen Förderperiode deutlich erhöhen. Mit den OP-Änderungen der laufenden Periode wurde bereits eine stärkere Ausrichtung auf Europa 2020 vorgenommen.

Abbildung 4.13: Bewilligte Mittel der Strukturfonds nach Leitinitiativen Europa 2020, Stand 31. Dezember 2011



Quelle: SFC2007, ergänzende Datenlieferungen der Verwaltungsbehörden, eigene Berechnungen

Insgesamt zeigt sich damit die Strukturfondsförderung in Deutschland bereits jetzt gut auf die Umsetzung von Europa 2020 vorbereitet.

4.5.5 ESF-Förderung, beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen des Rats zum Nationalen Reformprogramm

Da die ESF-Förderung in Deutschland der Jahre 2007 bis 2011 klare Beiträge zum Umsetzung der EU 2020-Ziele und der Ziele des NRP geleistet hat, hat sie zugleich in ihrer Gesamtheit zur Umsetzung der aktuellen Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beigetragen. Der Schwerpunkt der Mitteleinsatzes lag dabei auf den Leitlinien 10 (Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut) und 9 (Steigung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungswesens …“).

Stellt man die Praxis der ESF-Förderung den relevanten Empfehlungen des Rats zum deutschen NRP 2012 gegenüber, so wird deutlich, dass der ESF in den letzten Jahren im Sinne zentraler Ratsempfehlungen eingesetzt wurde. Dies gilt vor allem für die Aktivierung und Integration von Langzeitarbeitslosen und die Chancengleichheit im Bildungswesen.

Tabelle 4.6: Empfehlungen des Rats 2012 und ESF-Förderung

Ratsempfehlung 2012	ESF-Förderung 2007 bis 2011
Aufrechterhaltung geeigneter Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen insbesondere für Langzeitarbeitslose	Finanziell wichtigstes Einsatzfeld der ESF Förderung in den letzten Jahren, höhere Bedeutung als zu Beginn der Förderperiode geplant Ressourcen aber viel niedriger als die der nationalen Arbeitsförderung
Maßnahmen, um das Bildungsniveau benachteiligter Bevölkerungsgruppen anzuheben, Sicherstellung von Chancengleichheit im allgemeinen und beruflichen Bildungssystem	Einsatzfeld des ESF mit zweitgrößter finanzieller Bedeutung, Schwerpunkt bei Übergängen von der Schule in den Beruf und bei der Berufsausbildung, allgemeine Bildung hat als Einsatzfeld an Bedeutung gewonnen und weist für die Zukunft noch Potenziale auf
(fiskalische) Fehlanreize für Zweitverdiener abschaffen	Flankierende Rolle durch vielfältige Förderansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben
Erhöhung der Zahl der Ganztagskindertagesstätten und Ganztagsschulen	vor dem Hintergrund nationaler Finanzierungsregelungen geringe Bedeutung für die ESF-Förderung

4.5.6 ESF-Förderung und Nationaler Aktionsplan soziale Integration

Erhebliche Teile der ESF-Förderung in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2011 waren auf die Förderung der sozialen Integration ausgerichtet. Dies gilt nicht allein für die Förderung in der Priorität „Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung …“, sondern auch für den auf die junge Generation konzentrierten Mitteleinsatz in der Priorität „Verbesserung des Humankapitals“. Typisch für die entsprechenden Förderinstrumente ist die Verbindung von sozialer Eingliederung mit der Stärkung von Qualifikationen, Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit. Die Förderung der sozialen Eingliederung ist insofern in hohem Maße auf die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt bezogen. Der ESF in Bund und Ländern hat daher in hohen Maße zur Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größerer sozialer Zusammenhalt“ beigetragen und im Sinn des entsprechenden übergeordneten Ziels der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung gewirkt.

Der deutsche Nationale Aktionsplatz soziale Integration weist als Prioritäten (1) die Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung, (2) die Stärkung der Bildungs- und Ausbildungsmarktchancen, (3) die Stärkung von Familien und die Bekämpfung von Kinderarmut und (4) die Integration von Zuwanderern hervor (Bundesregierung 2008, S. 17 ff.). Auf die ersten beiden Prioritäten ist praktisch die gesamte ESF-Förderung in Deutschland ausgerichtet. Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist ein sehr wichtiger Teil der ESF-Förderung, auf den hohe Teilnehmeranteile entfallen. Die Stärkung von Familien und die Bekämpfung der Kinderarmut, die im Schwerpunkt anderen Politikbereichen obliegt, unterstützt der ESF durch die Verbesserung der Bildungschancen von Kindern sowie durch zunehmend

auf die besondere Situation von Familien ausgerichtete Förderangebote. Insgesamt haben die ESF-Programme von Bund und Ländern damit signifikante Beiträge zum Nationalen Aktionsplan soziale Integration erbracht.

5. Entwicklung und Anpassung von Strategien und Instrumenten, Evaluierung und Good-Practice

In diesem Kapitel werden die Veränderungen der Politiken und Strategien, die sich im Verlauf der Förderperiode ergeben haben, dargestellt. Dies betrifft die Entwicklung der nationalen Politiken (5.1) sowie die inzwischen vorgenommenen Änderungen der Operationellen Programme (5.2). Außerdem werden die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise dargestellt (5.3). Ein weiterer Abschnitt gibt einen Überblick über die bisherigen Evaluierungen und ihre Nutzung (5.4). Abschließend werden die ausgewählten Good-Practice-Beispiele kurz dargestellt.

5.1 Entwicklung nationaler Politiken

In den nationalen Politiken haben sich in den vergangenen Jahren einige Entwicklungen ergeben, deren Auswirkungen bereits jetzt in Ansätzen in der Umsetzung der Strukturfondsprogramme sichtbar werden. Vorrangig dürften diese im Weiteren skizzierten politischen Entwicklungen sich jedoch in den gerade in der Vorbereitung befindlichen Programmen für die kommende Periode niederschlagen.

Angestoßen durch die Kernkraftwerkskatastrophe in Fukushima im März 2011 gab es eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen **Energiepolitik**, deren Kernpunkt der Verzicht auf Energie aus Kernkraft bis 2022 ist. Bereits im Juni 2011 wurde ein Gesetzespaket verabschiedet, das in mehreren Handlungsfeldern energiepolitische Neujustierungen vornimmt. Die betroffenen Bereiche sind der Netzausbau, die klimagerechte Entwicklung von Städten und Gemeinden, eine Überarbeitung der Förderung erneuerbarer Energien, Änderungen des Vergaberechts sowie Neuerungen energiewirtschaftlicher Vorschriften. Die Entwicklungen im Bereich der Energiepolitik haben keinen unmittelbaren und kurzfristigen Einfluss auf die Strukturfondsförderung in Deutschland. Mittelfristig und insbesondere mit Blick auf die kommende Förderperiode gewinnt das Thema aber an Bedeutung. Dabei wird bei den Diskussionen im Bereich der Strukturfondsförderpolitik stärker als in der allgemeinen energiepolitischen Debatte auch das Thema der Energieeffizienz und der Möglichkeiten zur Unterstützung der Effizienzsteigerung prominent diskutiert.

Angesichts einer konstant zunehmenden Staatsverschuldung - von 1995 bis 2011 stieg sie von 55,6 Prozent auf 81,2 Prozent des BIP - wurde Anfang 2009 von der Föderalismuskommission eine verfassungsrechtliche Regelung entwickelt, um die deutsche Staatsverschuldung zu reduzieren. Durch die **Schuldenbremse** soll die strukturelle, also nicht konjunkturell bedingte, jährliche Nettokreditaufnahme für den Bund auf 0,35 Prozent

des BIP begrenzt werden. Für die Länder gilt ein komplettes Verbot der Nettokreditaufnahme. Ausnahmen von der Regelung können bei schweren Rezessionen oder Naturkatastrophen geltend gemacht werden und bedürfen der Zustimmung einer Mehrheit des Bundestags. Durch eine Übergangsregelung gelten die Bestimmungen der Schuldenbremse ab 2016 im Bund und ab 2020 in den Ländern. Besonders die Länder befinden sich in einer schwierigen fiskalischen Situation. Bis auf Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen weisen die Haushalte der Bundesländer einen erheblichen Konsolidierungsbedarf auf. Wie der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2011/12 zeigt, ist eine Konsolidierung der Landeshaushalte fast ausschließlich über die Ausgabenseite möglich, da mehr als 70 Prozent der Ländereinnahmen über gemeinschaftliche Steuern und Finanzzuweisungen generiert werden und der Spielraum für Gebühren- oder Gewerbe- und Grundsteuererhöhungen sehr begrenzt ist (vgl. Sachverständigenrat 2011: 205). Nach Auslaufen der Übergangsregelung werden Ausgabenkürzungen und somit Einschränkungen der politischen Gestaltungsspielräume besonders in stark verschuldeten Bundesländern wie Bremen, Berlin und dem Saarland zu erwarten sein. Dies wird sich vermutlich auch auf die finanzielle Ausstattung landes- und bundesfinanzierter Instrumente der Regional- und Strukturpolitik auswirken. Somit wird der Anteil der europäischen Fonds an der Finanzierung strukturpolitischer Aufgaben voraussichtlich weiter steigen. Aufgrund der knapper zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zur Kofinanzierung von Fördermaßnahmen wird sich in den Operationellen Programmen das Gewicht von zuschussfinanzierten zu darlehensfinanzierten, revolvierenden Förderinstrumenten verschieben, um den Kreis der Fördermittelempfänger nicht massiv einschränken zu müssen.

Neben diesen allgemeinen Entwicklungen, die vor allem über die öffentlichen Finanzen und insbesondere in der kommenden Förderperiode auf die Gestaltung der Strukturfondsförderung wirken, entwickeln sich natürlich auch die Politiken in den einzelnen Bereichen, die von den Strukturfonds betroffen sind, weiter. So wird beispielsweise der fortschreitende Rückgang der Investitionszulage in Ostdeutschland auch die Bedingungen für die Investitionsförderung an Unternehmen dort verändern. Mit der Exzellenzinitiative im Hochschulbereich werden Veränderungen in einem Teil des Innovationssystems einhergehen, der zwar von der Strukturfondsförderung nicht direkt adressiert wird, der aber für die Entwicklung von FuE in Deutschland insgesamt hohe Bedeutung hat. Das 2012 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ (Instrumentenreform) hat Einfluss auf wichtige Bereiche der ESF-Förderung, so die Gründungsförderung und die Förderung der Übergänge von der Schule in den Beruf. Auswirkungen auf den ESF sind auch von der Neuausrichtung des Ausbildungspakts zu erwarten. Die hier beschriebenen und andere Veränderungen betreffen jeweils Teilbereiche der Struk-

turfondsförderung.[34] Die grundsätzliche Ausrichtung der Förderung in der laufenden Periode wird damit aber nicht in Frage gestellt.

5.2 Änderung der Operationellen Programme

Bis Mitte Oktober 2012 lag für acht deutsche EFRE-Programme und für zehn ESF-Programme eine Änderungsentscheidung der Europäischen Kommission vor. Keine der betreffenden Änderungen veränderte grundlegend Zielsetzung und Strategie des jeweiligen Programms. Mit den meisten Programmänderungen waren Umschichtungen zwischen den Prioritätsachsen verbunden, der Umfang der Umschichtungen war aber relativ begrenzt:

- Bei den Änderungen der EFRE-Programme ist eine klare Tendenz zur Umschichtung von Mitteln in den Themenbereich Forschung und Innovation erkennbar, wobei entweder aus den einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen, Umweltmaßnahmen oder aus Infrastrukturbereichen (Verkehr, wirtschaftsnahe Infrastruktur) bzw. Stadtentwicklung entnommen wurde. Teilweise wurden auch gleichzeitig Infrastrukturmaßnahmen aufgestockt, z. B. im Bereich Verkehr, Bildung, Stadtentwicklung, Breitband. Das Gesamtbild der Programmänderungen wird von fünf Programmen geprägt, die größere Umschichtungen vorgenommen haben (Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Berlin).

- Im ESF wurde durch die Änderungen insgesamt die Prioritätsachse C (Zugang zu Beschäftigung und soziale Eingliederung von benachteiligten Personen) aufgestockt. Demgegenüber wurde der Mittelansatz in der Prioritätsachse A (Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen) und Prioritätsachse B (Verbesserung des Humankapitals) in der Regel reduziert. Die Umschichtung machte insgesamt etwas mehr als ein Prozent des gesamten ESF-Volumens in Deutschland aus und betraf im Wesentlichen Konvergenzprogramme.

Im Rahmen der OP-Änderungen wurden zum Teil Grundlagen für neue Förderprogramme geschaffen. Häufig betrafen die Änderungen Anpassungen im Bereich der Maßnahmebeschreibungen, der Ergebnis- und Outputindikatoren sowie der quantifizierten Ziele.

Die Begründungen für die OP-Änderungen beziehen sich ganz überwiegend auf allgemeine Entwicklungen bei der Umsetzung der Programme. In der Regel ist der vorrangige

---

[34] In ähnlicher Weise ergeben sich natürlich auch auf Ebene der einzelnen Länder kontinuierlich Weiterentwicklungen der Förderpolitiken.

Anlass entweder eine zögerliche finanzielle Umsetzung in Teilbereichen eines Programms, die durch Umschichtung kompensiert werden soll, oder die Absicht, aufgrund von politischen Entscheidungen konkrete neue Instrumente in die Kofinanzierung aufzunehmen, die das bestehende Set ergänzen sollen. Nur im Einzelfall wird auch die Wirtschafts- und Finanzkrise als Begründung herangezogen. Dass die Wirtschafts- und Finanzkrise auf die strategische Grundausrichtung der Strukturfondsprogramme wenige Auswirkungen hatte, bestätigen die Ergebnisse der für den Strategiebericht durchgeführten Befragung der Verwaltungsbehörden.[35] Die Operationellen Programme sind strategisch ausgerichtet, bieten eine erhebliche Flexibilität und wirken daher eher stabilisierend. Ein strukturpolitisches Programm mit stabiler Finanzausstattung bietet eine solide Basis für die Förderung auch in einer Krisensituation.

5.3 Anpassungen des Förderinstrumentariums und der Umsetzungsmechanismen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise

Unterhalb der Operationellen Programme kam es aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zu begrenzten Anpassungen beim Förderinstrumentarium. Das markanteste Beispiel ist die Aufnahme des Förderinstruments „Qualifizierung und Kurzarbeit“ in das ESF-Bundesprogramm. Außerdem wurde das Projekt „Task Force – Krisenintervention“ der IG-Metall zur beratenden Unterstützung der Betriebsräte von Unternehmen in Krisen bewilligt.

Auch auf der Länderebene erfolgten gewisse Anpassungen. So war z. B. Mecklenburg-Vorpommern von einer so gravierenden Werftenkrise betroffen, dass das Förderrepertoire um die ursprünglich nicht vorgesehene Qualifizierung und Beratung der Beschäftigten von Transfergesellschaften ergänzt werden musste.

Nachfrageveränderungen vor allem von Seiten der Unternehmen waren in der Krise bei EFRE und ESF spürbar, ohne dass die Nachfrage jedoch vollständig eingebrochen ist. In einzelnen Regionen konnte sogar eher eine steigende Nachfrage beobachtet werden. Anpassungen wurden hier eher im Detail auf Ebene der Förderinstrumente vorgenommen.

Nicht auszuschließen ist, dass sich die im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise aufgelegten Konjunkturpakete des Bundes teilweise konkurrierend zum EFRE auf die Projektfinanzierung bzw. Prioritätensetzung ausgewirkt haben (z. B. in der Verkehrsinfrastruktur

[35] Siehe die Zusammenfassung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Verwaltungsbehörden im Anhang.

auf Bundesebene, Breitbandförderung in Niedersachsen). Bei den auf die Kommunen abzielenden Förderinhalten wurden Projekte aus den Konjunkturpaketen zeitweilig vorgezogen, so dass es im EFRE-Programm zu Verzögerungen kam (z. B. Saarland) – auch wegen einer Überlastung der Planungskapazitäten vor allem in den Kommunen. Nur in zwei Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) musste aber zusätzliches Personal in der Bewilligung oder bei den Prüf- und Bescheinigungsbehörden eingestellt werden.

Auswirkungen der Krise auf Umsetzungsmechanismen sind ebenfalls nur im Einzelfall festzustellen. Besonders im Operationellen Programm Verkehr des Bundes wurde die Möglichkeit genutzt, Ausgaben von Großprojekten in Ausgabenerklärungen aufzunehmen, während der Großprojektantrag noch bei der GD REGIO in Bearbeitung war. Als einziges Bundesland machte Nordrhein-Westfalen mit dem EFRE von der Möglichkeit Gebrauch, in begründeten Ausnahmefällen Vorauszahlungen von Beihilfen für KMU zu zahlen.

Pauschalen werden im EFRE bisher nur vereinzelt genutzt. Eine Pauschalierung indirekter Kosten findet derzeit ausschließlich in Niedersachsen (Overhead-Pauschale bei Großprojekten) sowie teilweise in Brandenburg statt. In den ESF-Programmen ist die Nutzung von Pauschalen dagegen weit verbreitet. Nur in vier Programmen wird bisher keine der verschiedenen Formen von Pauschalen eingesetzt. Der Einsatz von Pauschalen erfolgt in den deutschen ESF- und EFRE-Programmen aus allgemeinen Gründen der Verwaltungsvereinfachung, ihre Einführung stand in keinen Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Eine ausführlichere Darstellung der Antworten der Verwaltungsbehörden auf die Fragen nach den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise findet sich im Anhang.

5.4 Evaluierungen

Anders als in den vorherigen Förderperioden lässt die allgemeine Verordnung zu den Strukturfonds den Mitgliedstaaten Entscheidungsspielraum bezüglich der Implementierung und Ausgestaltung der laufenden Bewertung.[36] Dies hat in der Praxis in Deutschland zu unterschiedlichen Begleitsystemen und Evaluationsansätzen geführt. Einige Verwaltungsbehörden beauftragen Evaluierungen punktuell, z. B. in Form von umfassenden Halbzeitbewertungen und/oder anlassbezogenen Evaluierungen spezifischer Themenstellungen (u. a. im Rahmen von OP-Änderungen). Andere haben umfassende kontinuierliche

[36] Siehe Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, Art. 47.

Begleitforschungssysteme implementiert. In der Umsetzung werden Evaluierungstätigkeiten insbesondere in den Programmen, die eine begleitende Evaluierung durchführen lassen, in unterschiedlichem Maße mit Dienstleistungsaufgaben im Zusammenhang mit dem Monitoring und/oder der Berichterstattung kombiniert.[37]

Evaluierungsaktivitäten nach Operationellen Programmen

Die meisten der deutschen Strukturfondsprogramme werden durch Gesamtevaluierungen in der Art einer umfassenden Halbzeitbewertung evaluiert, die in vielen Fällen um spezifische Bewertungen – sei es zu einzelnen Instrumenten oder ausgewählten Themenstellungen – ergänzt werden.

Tabelle 5.1: Bewertungsansätze auf Ebene der OP*

	Bewertung gesamtes OP (Halbzeitbewertung oder kumulative umfassende Evaluierung aller Prioritätsachsen)	(zusätzliche) Bewertung von Förderinstrumenten	(zusätzliche) Bewertung spezifischer Themenstellungen (Querschnittsziele, Verfahren, übergreifende Rahmenbedingungen der Strukturfondsförderung)
Anzahl OP EFRE	10	7	6
Anzahl OP ESF (inkl. Bundes-OP)	13	11	6

*Die jeweils zwei Programme Niedersachsens werden in der Darstellung zusammengefasst

Für insgesamt zehn Länder-OP des EFRE werden umfassende Bewertungen des Gesamtprogramms durchgeführt, fünf davon greifen zusätzlich auf ergänzende Bewertungsstudien von Förderinstrumenten zurück. Zwei weitere Bundesländer stützen die Bewertung primär auf Einzelstudien zu Förderinstrumenten, ohne umfassende Gesamtbewertungen durchzuführen. In sechs Ländern werden ergänzend Bewertungsstudien zu spezifischen Themenstellungen wie Querschnittszielen, Umsetzungsverfahren oder übergreifenden Rahmenbedingungen der Strukturfondsförderung durchgeführt. In vier Ländern beschränkt sich die Bewertung auf anlassbezogene Evaluierungen.

Im Bereich des ESF haben zwölf Bundesländer umfassende Bewertungen des jeweiligen Gesamtprogramms umgesetzt, teilweise ergänzt durch Einzelstudien zur Bewertung von Förderinstrumenten bzw. Studien zu spezifischen Themenstellungen. Drei weitere Bun-

[37] Einen Sonderfall stellt das ESF-OP des Bundes dar, welches eine Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme umfasst. Damit werden auch besonders viele Evaluierungsstudien durchgeführt: Hier werden in einem laufenden Prozess Fachevaluationen der größeren ESF-finanzierten Bundesprogramme durchgeführt, die als umfassende kontinuierliche Begleitforschung ausgelegt sind bzw. punktuell zur Evaluierung ausgeschrieben werden. Darüber hinausgehend erfolgt eine umfassende Gesamtevaluation der OP-Umsetzung insgesamt.

desländer führen im Rahmen der begleitenden Bewertung Einzelstudien zu Förderinstrumenten durch, ohne aber Bewertungen durchzuführen, die das gesamte Programm abdecken. Ein Bundesland beschränkt sich auf anlassbezogene Evaluierungen gemäß der Allgemeinen Strukturfondsverordnung.

Für das ESF-OP des Bundes wird ein sehr anspruchsvolles Evaluierungskonzept umgesetzt, das auf zwei Ebenen angesiedelt ist. Zum einen werden für die größeren aus dem OP kofinanzierten Förderinstrumente jeweils spezielle Evaluierungen durchgeführt. Zum anderen erfolgt eine Gesamtbewertung des ESF-OP des Bundes. Wichtige Bausteine der Gesamtbewertung sind qualitative regionale Fallstudien zum Umsetzung des Bundesprogramms und eine OP-übergreifende regionalökonometrische Analyse, die zukünftig Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten des ESF in Deutschland ermöglichen wird.

Überblick über die durchgeführten Studien

Bis Oktober 2012 wurden insgesamt 108 Evaluierungsstudien abgeschlossen. Davon entfielen 32 auf den EFRE und 66 auf den ESF.[38] Die höhere Zahl der Evaluierungsstudien beim ESF kommt vor allem dadurch zustande, dass verglichen mit dem EFRE deutlich mehr instrumentenbezogene Evaluierungen durchgeführt werden. Eine ganze Reihe weiterer Studien ist derzeit in Bearbeitung, so dass sich die Anzahl der Evaluierungen noch deutlich erhöhen wird.

Tabelle 5.2: Gegenstandsbereiche von Evaluationsstudien – Überblick

	EFRE	ESF	Fonds-übergreifend	**Gesamt**
Gesamtes OP	7	13	1	**21**
Prioritätsachse(n)	5	8	-	**13**
Förderinstrument(e)	9	40	4	**53**
Querschnittsziele	2	2	-	**4**
Verfahren der Programmdurchführung (z. B. Projektauswahl)	3	1	3	**7**
spezifische Themen (z. B. Rolle Strukturfonds im Rahmen übergreifender Politikstrategien)	6	2	2	**10**
Gesamt	**32**	**66**	**10**	**108**

[38] Ergänzend zu den OP-bezogenen Analysen wurden auf Bundesebene zwei übergreifende Studien zu den Perspektiven der Strukturpolitik in Deutschland in der kommenden Förderperiode 2014-2020 durchgeführt: Eine umfassende Analyse zu „Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014-2020 in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin“ (GEFRA et al. 2010) und eine entsprechende Analyse für die westdeutschen Regionen zu „Umsetzung des Ziels ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2020“ (Prognos 2010).

Ein Großteil der Evaluationen folgt einem theoriebasierten Design. Sie legen häufig einen Schwerpunkt auf eher deskriptive Fragen der Programmimplementierung und Zielerreichung im Sinne eines erweiterten Monitorings. Im Fokus stehen Fragen zur Wirksamkeit und zum Beitrag der genutzten Förderinstrumente zu den strategischen Zielen der OP. Oft ist dabei der finanzielle und materielle Umsetzungsstand von Förderprogrammen der zentrale Untersuchungsgegenstand. Darüber hinausgehend werden oftmals Förderverfahren und Prozesse hinsichtlich ihrer Effizienz untersucht. Demgegenüber lassen sich bislang nur vereinzelt Studien identifizieren, in deren Design komplexe quantitativ-gestützte Kausalanalysen auf Mikro- bzw. Makroebene berücksichtigt werden.

Der Schwerpunkt auf theoriebasierte Ansätze erklärt sich auch aus dem Umsetzungsstand der Förderung. Derzeit befinden sich – vorwiegend im Bereich des ESF – eine Reihe anspruchsvoller kausalanalytischer Studien noch in der Umsetzung.

Insgesamt betrachtet bestätigen die Evaluierungsergebnisse, vor allem der umfassenden Programmevaluierungen, sowohl für den EFRE als auch den ESF die jeweilige strategische Ausrichtung der OP. Änderungsbedarf aufgrund von Evaluierungsergebnissen zeigt sich im Wesentlichen bei Umsetzungsverfahren und in einigen Fällen bei Fördermaßnahmen bzw. -instrumenten, jedoch nicht grundlegend bei den Förderstrategien.

Zu den in Abschnitt 2.3.2 des Guidance Papers genannten übergreifenden Themen „Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen sowie Gender Mainstreaming“, „Partnerschaftsprinzip“ und „Multi-Level-Governance“ lassen sich einzelne Schwerpunktstudien identifizieren,[39] deren Ergebnisse sich allerdings nicht mit Blick auf die Gesamtumsetzung der Strukturförderung verallgemeinern lassen. Ansonsten sind die betreffenden Themenstellungen – wie auch die Themen „Koordination und Komplementarität der Strukturfonds untereinander und mit anderen EU-Fonds“ und „Beiträge zur territorialen Kohäsion (ETC, urban development, urban/rural linkages, specific territorial challenges)“ – expliziter bzw. impliziter Bestandteil der sonstigen durchgeführten Studien. So wird z. B. im Rahmen der umfassenden Halbzeitbewertungen übergreifend die Berücksichtigung der betreffenden Zielsetzungen und Leitprinzipien der Querschnittsziele bei der Umsetzung der OP bestätigt.

[39] Siehe z. B. PWC (2009), Steria Mummert et al. (2010), ISG (2010, 2011), Rambøll (2010, 2011), Institut für Selbstmanagement und Innovation et al. (2012), IfS (2012).

Nutzung der Evaluierungsergebnisse

Einen Einblick in die konkrete Umsetzung und Nutzung der Evaluierungen lieferte die Befragung der Verwaltungsbehörden: Konkrete Anpassungen aufgrund von Evaluierungsergebnissen hauptsächlich auf der Ebene der Umsetzungsverfahren erfolgten im EFRE vor allem um effizientere Prozesse einzuführen. So wurden in Niedersachsen z. B. Scoringvorgaben für einzelne Programme angepasst und die Möglichkeit zur Nutzung regionalisierter Teilbudgets auf weitere Programme ausgeweitet. Darüber führten Evaluierungsergebnisse zu Mittelumschichtungen zwischen Förderinstrumenten und waren damit auch Basis für OP-Änderungsanträge. Förderstrategien auf Ebene der OP mussten nicht verändert werden.

Das Gesamtbild für den ESF ist vergleichbar: Nach Angaben der Fondsverwaltungen dienten die Evaluierungsergebnisse in mehreren Bundesländern als Basis von OP-Änderungsanträgen. Bei den Änderungsanträgen war das Ziel zumeist die Anpassung von Indikatoren oder die Verschiebung von Mitteln zwischen Prioritätsachsen. In erster Linie wurden durch die Evaluierungsergebnisse die bestehenden Förderstrukturen und Instrumente im Detail weiterentwickelt.

Die Verwaltungsbehörden nutzen ansonsten die Ergebnisse der Evaluierungen oder sonstige Denkanstöße aus den laufenden Evaluierungsprozessen vor allem für die Vorbereitung und Planung der nächsten Strukturförderperiode 2014-2020. Evaluierungen werden beispielsweise für die Auswahl der thematischen Ziele, die Entscheidung über die Nutzung und Finanzierung von Förderinstrumenten, oder auch zur Gestaltung von Umsetzungsverfahren und Konzeption der Förderpolitik insgesamt genutzt.

5.5 Good-Practice Beispiele

Nicht nur an den Entwicklungen bei der Ausrichtung der Programme (siehe Abschnitt 5.3), sondern auch an konkreten Good-Practice-Beispielen aus der Umsetzung wird deutlich, dass die Förderung bereits jetzt in weiten Teilen auf die Ziele der zentralen Leitinitiativen aus der Strategie Europa 2020 ausgerichtet ist.[40]

[40] Eine detaillierte Beschreibung der Good-Practice-Beispiele findet sich im Anhang.

Good-Practice Beispiele Intelligentes Wachstum

Im Bereich des Zieles „Intelligentes Wachstum“ zeigt das Beispiel des Fonds NRW/EU.Investitionskapital, der exemplarisch auch für ähnliche Ansätze anderer Länder steht, wie mit revolvierenden Finanzierungsinstrumenten des EFRE eine zielgerichtete und effektive Förderung organisiert werden kann und damit der Einsatz öffentlicher Mittel in besonders schonender Weise erfolgen kann.

Das Beispiel der transnationalen FuE-Kooperation aus Thüringen zeigt, wie durch gezielte Erweiterung der vielfach üblichen Kooperations- und Verbundansätze in der FuE-Förderung auf die Nutzung von Kompetenzen und Wissen außerhalb der eigenen Region abgezielt wird. Dabei wurden gezielt jene Regionen und Themen identifiziert, in denen derartige Kooperationen für Thüringen als besonders ertragreich angesehen werden. Eine Koordinierungsstelle unterstützt die Umsetzung.

Das Beispiel „Initiative Oberschule“ aus der ESF-Förderung in Brandenburg steht für die Etablierung eines landesweiten Systems der Berufsorientierung, das zugleich auf die Verbesserung der Schulabschüsse abzielt. Mit diesem und vergleichbaren Systemen anderer Bundesländer wird die Basis für die Sicherung des Fachkräftenachwuchses und für ein hohes Bildungsniveau gelegt.

Good Practice Beispiel Nachhaltiges Wachstum

Im Bereich des Zieles „Nachhaltiges Wachstum“ setzt das auf die Förderung des Windenergieclusters in Cuxhaven ausgerichtete Projektbündel durch die Unterstützung bei der Entwicklung eines auf die Offshore-Windenergienutzung spezialisierten Clusters nicht nur Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung, sondern unterstützt gleichzeitig auch die Nutzung regenerativer Energien. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass hier die EFRE-Förderung durch die ESF-Förderung begleitet wird.

Good-Practice Beispiel Integratives Wachstum

Für das Ziel des „Integrativen Wachstums“ zeigt das Beispiel des aus dem ESF-Bundesprogramms finanzierten und über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge umgesetzten Programms „Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz“, wie mit der engen Verzahnung von Sprach- und Fachunterricht für Migrantinnen und Migranten deren Integrationschancen verbessert werden können.

Ausgewählte weitere bewährte Ansätze in EFRE und ESF

Die genannten Beispiele sind gute, aber bei weitem nicht die einzigen Ansätze, die zu den jeweiligen Zielen der Strategie Europa 2020 und zur territorialen Dimension beitragen. In allen Bereichen gibt es eine Vielzahl weiterer guter Ansätze. Darüber hinaus konnten in der Förderung der aktuellen Förderperiode in einer Reihe unterschiedlicher Bereiche wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die auch bei der Gestaltung der künftigen Förderperiode wichtig sind. Einige wenige Beispiele mögen das illustrieren:

- EFRE: Im Zusammenhang mit der Investitionsförderung, aber auch mit der Innovationsförderung gewinnt die Frage, wie Zuschuss- und Darlehensförderung sinnvoll kombiniert werden können, an Bedeutung. In diesem Bereich werden derzeit in den Ländern die unterschiedlichsten Ansätze erprobt.[41] Diese Debatte ist von großer Bedeutung dafür, wie künftig der Stellenwert revolvierender Instrumente in einer umfassenden Förderstrategie sein wird.

- EFRE: In größerem Umfang als bisher wurden Erfahrungen mit wettbewerblichen Vergabeverfahren gesammelt. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen wurden sie in großem Umfang genutzt. Die Frage, wann und unter welchen Bedingungen der sicherlich erhöhte administrative Aufwand in der Umsetzung durch bessere Projekte und zusätzlich erzielte Anstoßwirkungen aufgewogen wird, wird für die künftige Gestaltung der Förderpolitiken von Bedeutung sein.

- EFRE: Nicht zuletzt sind auf EFRE-Seite eine Reihe von Erfahrungen gesammelt worden, wie die Themen erneuerbare Energien und Energieeffizienz in ein förderpolitisches Konzept eingepasst werden können, wobei Bezüge zur sonstigen regionalpolitischen Strategie ebenso berücksichtigt werden wie die Abgrenzung zu ordnungspolitischen Instrumenten.

- ESF: Auch in vielen ESF-Programmen werden wettbewerbliche Verfahren eingesetzt, um die Förderung auf bestimmte Themen zu konzentrierten und die Projekte auszuwählen, die den meisten Erfolg versprechen. Andere Schritte tragen ebenfalls dazu bei, dass die Art der Projektauswahl und Mittelvergabe vielfältiger wird, so die Nutzung von Schecks und Gutscheinen und verschiedene Formen der Regionalisierung (z. B. Schaffung von eigenen Budgets für die Regionen, regionale Auswahlinstanzen etc.).

---

[41] Verpflichtend ausgereichte Darlehensbestandteile bei Investitionsförderung, Wahlmöglichkeiten der Antragsteller, aufeinander aufbauende Zuschuss- und Darlehensförderung in Abhängigkeit von der Anwendungsnähe der jeweiligen Entwicklung sind nur einige Beispiele.

- ESF: Im Bereich der Förderung der sozialen Integration verfolgen einige Programme seit kurzem eine auf die gesamte Familie bezogen Ansatz. Von Arbeitslosigkeit betroffene und von Ausgrenzung bedrohten Familien erhalten zum einen Coaching-Angebote, die auf die Verbesserung der familiären Situation zielen. Zum anderen wird die Eingliederung der Eltern in den Arbeitsmarkt durch Aktivierung und Beschäftigungsangebote gefördert. Durch den integrierten Ansatz soll es effektiver gelingen, die Chancen der betroffenen Kinder zu verbessern.

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt zeigt die Strukturfondsförderung in Deutschland zum Jahresende 2011 einen guten Umsetzungsstand. Die Bewilligungen sind weit fortgeschritten, die Auszahlungen haben zuletzt spürbar zugelegt. Auch wenn die Umsetzungsstände zwischen den einzelnen Programmen variieren, lässt der aktuelle Stand keine größeren, ernsthaften Probleme bei der weiteren Umsetzung der Förderung erwarten. Das Hauptaugenmerk der Verwaltungsbehörden wird in der verbleibenden Zeit wo erforderlich auf der Beseitigung von Hemmnissen für Bewilligungen, insbesondere aber auf der Sicherstellung der vollständigen Auszahlung der Mittel liegen.

Der Strategiebericht beruht auf dem Umsetzungstand zum Ende 2011. Er stellt damit die Programme mitten in ihrer Umsetzungsphase dar. Viele Programme liefen – vor allem wegen der verzögerten Verabschiedung der Rechtsgrundlagen und der Überlappung mit der Vorperiode – relativ spät an. In großem Stil wurden Bewilligungen häufig erst im Jahr 2009 getätigt. Ein hoher Anteil der Vorhaben ist daher noch in der Umsetzung. Alle Aussagen zu Ergebnissen und Wirkungen geben daher einen Zwischenstand wieder. So können sich die Istwerte für die in den Programmen festgelegten Indikatoren bis zum Ende der Förderperiode noch erheblich verändern.

In allen thematischen Prioritäten des NSRP sind positive Ergebnisse festzustellen. Dies gilt zunächst für die Bereiche, in denen hohe Anteile der Strukturfonds eingesetzt werden. Der EFRE zeigt dabei vor allem in den Bereichen Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, aber auch bei bestimmten Infrastrukturbereichen, insbesondere der Verkehrsinfrastruktur, umfangreiche Effekte. Der ESF hat vor allem bei der Förderung junger Menschen von der Schule bis in den Beruf sowie in den auf berufliche und soziale Integration von Personen mit besonderem Förderbedarf zielenden Bereichen deutliche Effekte zu verzeichnen.

Effektiv und effizient kann die Förderung aber auch in finanziell weniger gut ausgestatteten Bereichen sein. Die vorliegenden Evaluierungen belegen positive Effekte für eine Vielzahl kleinerer Instrumente und Ansätze, die bei der in diesem Bericht dargestellten Gesamtschau nicht im Detail berücksichtigt werden konnten.

Die Strukturfondsförderung in Deutschland ist dadurch geprägt, dass für die einzelnen Operationellen Programme jeweils spezifische Strategien entwickelt werden. Entsprechend dem jeweiligen Kontext unterscheiden sich Schwerpunktsetzungen, Förderansätze und Instrumentenmix. Auch wenn auf die spezifischen Strategien in der Gesamtschau des Strategieberichts nicht näher eingegangen werden konnte, ist doch hervorzuheben, dass die Definition der Strategie auf regionaler Ebene eine Stärke Deutschlands ist, die es er-

laubt, situationsspezifisch angepasste Strategien zu verfolgen und somit die Mittel insgesamt effektiver einzusetzen.

Die für die Strukturfonds formulierte Strategie hat sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise als tragfähig erwiesen. Sie war so flexibel, dass Beiträge zur Krisenbewältigung erbracht werden konnten. Wesentliche Änderungen der Strategie der Operationellen Programme oder fundamentale Mittelumschichtungen waren nicht erforderlich.

Die deutschen EFRE- und ESF-Programme erbringen einen markanten Beitrag zu den Zielen von Lissabon. Der Anteil der Mittel, der auf die Lissabon-relevanten Themen entfällt („Earmarking“), liegt merklich über den europäischen Vorgaben. Mit der Europa 2020-Strategie wurden die Politikziele der Europäischen Union neu akzentuiert. Zur den Europa 2020-Zielen und den entsprechenden Leitinitiativen trägt schon heute ein großer Teil des Mitteleinsatzes aus den deutschen Strukturfondsprogrammen bei.

Die Fonds unterstützen auch die Anstrengungen, die im Nationalen Reformprogramm formulierten Zielsetzungen zu erreichen. Zum einen spiegeln die finanziellen Schwerpunktsetzungen des Fondseinsatzes die NRP-Ziele wieder, zum anderen sind Wirkungen der Fonds in zentralen NSRP-Handlungsfeldern erkennbar.

Durch den Einsatz im Sinne der NSRP-Ziele hat der ESF in Deutschland zur positiven Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland beigetragen. In ähnlicher Weise hat der EFRE zur Förderung der Investitionen und Innovationen und insgesamt zur wirtschaftlichen Entwicklung und Verringerung von Disparitäten beigetragen. Die Größe der entsprechenden Beiträge sollte allerdings realistisch eingeschätzt werden. Trotz erheblicher Ressourcen entfällt in Deutschland nur ein kleiner Teil des Mitteleinsatzes in den relevanten Politikfeldern auf die Strukturfonds. So ist der direkte kausale Einfluss der Fonds auf die Baselineindikatoren des NSRP eher gering.

Aus der Erarbeitung des Strategieberichtes und den dargestellten Ergebnissen lassen sich die folgenden zentralen **Empfehlungen** für die Gestaltung der Strukturfondsförderung in der künftigen Förderperiode ableiten:

- Angesichts der begrenzten Reichweite ist die Konzentration der Strukturfonds auf ausgewählte wichtige Einsatzfelder und das Erzielen von qualitativen Impulsen von besonderer Bedeutung. Für den ESF-Einsatz erhalten die Fachkräftesicherung und die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels zunehmende Bedeutung, sie bieten auch neue Chancen für die Integration von Benachteiligten in Beschäftigung. Für den EFRE gewinnt die Stärkung der regionalen Innovationssysteme sowie vor allem auch das Thema Klimaschutz an Gewicht.

- Auch wenn die strategische Grundausrichtung der Fondsinterventionen klar ist und an zentralen Entwicklungsfaktoren ansetzt, sind doch in NSRP und OPs Zielformulierungen häufig eher abstrakt gefasst. Um in Zukunft eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Förderung und damit letztlich einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen, sollten die Programm künftig klarer formulieren, was mit dem Fördermitteleinsatz tatsächlich in Wirtschaft und Gesellschaft verändert werden soll. Aktuell bleiben die Programme häufig eine konkrete Antwort auf die Leitfrage schuldig: „Was soll sich konkret geändert haben, wenn die Förderung umgesetzt wurde?“

- Die aktuellen OPs umfassen eine Vielzahl teils kleinerer Aktionen. Je zersplitterter der Instrumenten-Mix eines Programms ist, umso schwerer ist aber die gemeinsame strategische Ausrichtung zu erkennen. Es steigt das Risiko, dass Mittel für Aktionen aufgewendet werden, die nicht oder nicht wesentlich zu den Programmzielen beitragen. Eine, in einigen Fällen auch deutliche Reduzierung der Anzahl der Förderinstrumente kann einen effizienteren Mitteleinsatz unterstützen.

- Die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Förderung werden in der kommenden Förderperiode stärker als bisher bereits auf der europäischen Ebene vorgegeben. Die vorgegebene Grundausrichtung findet sich bereits in weiten Teilen in den Strategien der aktuellen Förderperiode. Die zentrale Herausforderung wird in der Gestaltung der Förderpolitik zur Reduzierung der CO^2-Emissionen liegen. Die Veränderungen in der laufenden Periode gehen bereits in Richtung der Zielsetzungen der Europa 2020-Strategie. Grundsätzlich zeigt sich die Strukturfondsförderung aber bereits mit den aktuellen Schwerpunktsetzungen gut vorbereitet, so dass zentrale strategische Elemente beibehalten werden können.

- Evaluierungen sind im bisherigen Verlauf der Förderperiode häufig eher auf Aspekte der Programmumsetzung als Wirkungsaspekte ausgerichtet. Das ist zum Teil dem Umsetzungsstand geschuldet, weitere Wirkungsevaluierungen werden folgen. Allerdings können Evaluierungen sicherlich noch stärker für eine ergebnisorientierte Steuerung der Förderpolitiken genutzt werden. Dazu müssen sie allerdings auch gezielter auf die Erfassung von Wirkungen ausgerichtet und in Teilen auch methodisch anders gestaltet werden. Eine stärkere Konzentration der Programme kann auch dazu beitragen, dass fokussiertere Evaluierungen möglich werden. Evaluierungen, die darauf abzielen, das ganze Spektrum eines OPs in den Blick zu nehmen sehen sich häufig mit dem Problem konfrontiert nicht alle Bereich gleichermaßen analysieren zu können und darüber hinaus auf Schwierigkeiten bei der Zusammenfassung der Ergebnisse im Lichte der Programmstrategie zu stoßen.

- Obgleich die einzelnen Länderprogramme des EFRE wie auch des ESF in weiten Teilen ähnliche Instrumentenarten umfassen und auf vergleichbare Ziele ausgerichtet sind, können Monitoringdaten und Berichterstattung nur sehr eingeschränkt auf einer Ebene oberhalb der Programme zusammengefasst werden. Inkonsistenzen in der Art der Datenerfassung, der Definition und im praktischen Verständnis von Indikatoren sowie Unterschiede in der Berichterstattung erschweren es, ein programmübergreifendes Bild über die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung zu erstellen. Um die Ergebnisse der Strukturfondsinterventionen für Deutschland insgesamt besser darstellbar zu machen bieten sich die folgenden Ansatzpunkte an:

  - Die programmübergreifende Abstimmung über Monitoringfragen sollte intensiviert werden. Sie sollte aber deutlich über die bisher üblichen Abstimmungen zu Indikatorendefinitionen hinausgehen. Mindestens genauso wichtig ist die Abstimmung über die Datenerhebungs- und Meßverfahren. Hier haben sich bei den einzelnen Programmen teilweise deutlich unterschiedliche Systeme entwickelt. Auch die Frage, auf welche Arten von Interventionen bestimmte Indikatoren angewendet werden spielt eine wichtige Rolle.

  - Die Erfahrungen zeigen außerdem, dass sich im Laufe der Zeit auch zu vermeintlich klaren Definitionen und Berichtsanforderungen durchaus unterschiedliche Interpretationen herausbilden können. Das ist angesichts der Vielzahl von beteiligten Akteuren, die in ganz unterschiedlichem Umfeld agieren, auch nicht verwunderlich. Dieser Befund unterstreicht aber die Notwendigkeit, Monitoring und Berichterstattung programmübergreifend nicht nur zu Beginn der Förderperiode einmal abzustimmen, sondern kontinuierlich im Sinne von Qualitätsmanagement und –entwicklung zu begleiten.

  - Mit Blick auf die kommende Förderperiode wird wichtig sein, die Abstimmungen bereits im Zuge der Erstellung von OP und Partnerschaftsvereinbarung in die Wege zu leiten und tragfähige Vorkehrungen zur Bearbeitung der genannten Aufgabenstellungen zu entwickeln.

- Die Evaluierungen werden bislang vorwiegend auf einzelne Programme bezogen. Aufgrund der inhaltlichen Ähnlichkeiten werden dann teilweise vergleichbare Interventionen mehrfach untersucht, ohne jedoch anspruchsvolle Evaluierungsdesigns (sei es kontrafaktisch oder theoriebasiert) zu verfolgen. Es könnte geprüft werden, die Ressourcen für Evaluierungen programmübergreifend stärker zusammenzufassen und entweder in OP-übergreifende Untersuchungen ausgewählter Instrumente oder vertiefende Studien zu typischen Instrumenten in ausgewählten Programmen zu investieren.

- Generell könnten bereits die vorliegenden Ergebnisse der Evaluierungen besser genutzt und stärker ausgetauscht werden. Es fällt auf, dass die Evaluierungsstudien Ergebnisse vergleichbarer Evaluierungen zu ähnlichen Fragestellungen nur in Ausnahmefällen zur Kenntnis nehmen. So werden ganz ähnliche Befunde zu vergleichbaren Interventionsarten wieder und wieder reproduziert, ohne dass eine Weiterentwicklung der Fragestellungen und Methoden ersichtlich wäre. Hier könnten die Ressourcen für die Evaluierungen effizienter eingesetzt werden, in dem Evaluierungsplanungen und Evaluierungsergebnisse effektiver publiziert und ausgetauscht werden.

Literatur

Bade, F.-J. & Alm, B. (2010). Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring.

BBSR (2012a). Wachsende und schrumpfende Gemeinden in Deutschland. http://www.bbsr.bund.de/nn_1067638/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs__Schrumpf__gem/Wachs__Schrumpf__Gemeinden__node.html?__nnn=true. Zuletzt aufgerufen am 26. Oktober 2012.

BBSR (2012b). Demographischer Wandel und Raumentwicklung. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_340582/sid_423757902CC73BA9AC2893BE7200C4AE/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Demographie/Projekte/DemogrWandel/DemogrWandel.html?__nnn=true. Zuletzt aufgerufen am 26. Oktober 2012.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012). Durchführungsbericht 2011. Operationelles Programm des Bundes für des Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007-2013, Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012). Bundesbericht Forschung und Innovation. Berlin.

Bundesregierung (2008). Nationaler Strategiebericht – Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008 bis 2010, Bundestagsdrucksache 16/10138 vom 31.07.2008.

Caliendo, Marco; Kühn, Steffen; Wießner, Frank (2010). Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 4/2010, S. 269-291.

DeaBaltica (2011). Strategic Evaluation in the Baltic Sea Region Programme 2007-2013. Final Evaluation Report.

Deeke, Axel (2011). Berufsfeldbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse, in: Mona Granato; Dieter Münk; Reinhold Weiß (Hrsg.): Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2011, S. 91-112.

GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen , EMDS - Economic Modelling and Development Strategies, IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, MR Ge-

sellschaft für Regionalberatung (2010). Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014-2020 in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin.

GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen & MR Gesellschaft für Regionalberatung (2012). Evaluation der einzelbetrieblichen Investitionsförderung durch den EFRE in Mecklenburg-Vorpommern.

GIB Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung GmbH (2011a). Evaluation der Fördermaßnahmen „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“, Berlin 2011.

GIB Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung (2011b). Begleitende Evaluation des Ausbildungsstrukturprogramms JOBSTARTER, Berlin.

IAW Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e. V.; ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (2012). Programmbegleitung und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 1. Juni 2012, Tübingen/Köln/Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2012). Bewertung der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus den spezifischen Zielen A.3 und C.3 des Operationellen Programms für den ESF in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2013 - Grundstudie.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2012). Bewertung der Förderung der Weiterbildung und Beratung aus dem spezifischen Ziel A.1 des Operationellen Programms für den ESF in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2013, Berlin 2012.

Institut für Selbstmanagement und Innovation (ISI), Dr. Ingeborg Böhm Consulting, NetOrg mit pFiFF (2012). Bericht zur Umsetzung des Querschnittszieles "Chancengleichheit" im Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" in der Förderperiode 2007 bis 2013.

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2010). Evaluation des Programms „Beschäftigungsperspektiven eröffnen - Regionalentwicklung stärken (Regionalbudget)“ Endbericht.

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (2011a). Operationelle Programm „Chancen fördern“ – der Europäische Sozialfonds in Baden-Württemberg. Evaluationsbericht, Köln.

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (2011b). „Stärkung der Chancen der jungen Generation“: Praxisklassen an Haupt-/Mittelschulen in der Förderaktivität B.5.1 des bayerischen ESF-OP, Köln.

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (2012). Förderung beruflicher Weiterbildung in den Förderaktivitäten A1.1 und A2 des bayerischen ESF-OP. Aktualisierte Ergebnisse aus der Programmevaluation, Köln.

Isw Institut (2012). Umwelt und Nachhaltigkeit – Bericht zur Zwischenbewertung der Umweltwirkungen des OP Verkehr.

ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung & Fraunhofer ISI (2012). Halbzeitevaluierung des Operationellen Programms für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Berlin.

Prognos AG (2010a). Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013.

Prognos (2010b). Umsetzung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2020. Endbericht.

Prognos AG (2011). Evaluierung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013 bzw. des Zukunftsprogramms Wirtschaft (ZPW) - Endbericht.

PwC PricewaterhouseCoopers (2009). Bericht 1 für die Laufende Bewertung (Teil 1) des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" in der Förderperiode 2007 bis 2013 Bewertung des Querschnittsziels Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen.

Rambøll Management Consulting (2009). Evaluation Städtische Dimension. Zwischenbericht Oktober 2009, Fassung vom 19.11.2009 – Europäische Strukturfonds Sachsen-Anhalt 2007-2013.

Rambøll Management Consulting (2010). Kurzstudie zur Umsetzung der Querschnittsziele im Hamburger ESF-Programm 2 mit Fokus auf das Querschnittsziel Chancengleichheit.

Rambøll Management Consulting (2011a). Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramms Arbeit in den Jahren 2007 bis 2010, Hamburg

Rambøll Management Consulting (2011b). Evaluierung der Umsetzung des Zukunftsprogramm Arbeit in den Jahren 2007 bis 2010 – Evaluierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt, Hamburg.

Rambøll Management Consulting (2011c). Halbzeitbewertung zum operationellen Programm des Freistaats Thüringen für den europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007-2013. Fachstudie Chancengleichheit .

Rambøll Management Consulting (2011d). "Themenspezifische Evaluation der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung". Europäische Strukturfonds in Sachsen-Anhalt.

Rambøll Management Consulting (2012a). Evaluation der beruflicher Weiterbildung im ESF 2007- 2013 des Landes Sachsen-Anhalt, Hamburg.

Rambøll Management Consulting (2012b). Evaluation „Vorbereitung der Entlassungen von Strafgefangenen“ – Übergangsmanagement“, Berlin.

Rambøll Management Consulting, Metis (2010). Evaluation Städtische Dimension, 2. Zwischenbericht, Oktober 2010. Europäische Strukturfonds Sachsen-Anhalt 2007-2013.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden: Sachverständigenrat.

Steria Mummert Consulting, Prognos AG, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und genderbüro (2010). Halbzeitbewertung des Europäischen Sozialfonds im Land Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013, Hannover.

Steria Mummert Consulting, Prognos, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Genderbüro (2012). Innovation und Nachhaltigkeit in der ökologischen Dimension. Sonderuntersuchung für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Förderperiode 2007-2013.

Steria Mummert, Prognos, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010). Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets im Rahmen der ESF- und EF-RE-Begleitforschung in Niedersachsen.

Universität Erfurt, Fachbereich für Berufspädagogik und berufliche Weiterbildung (2010). Evaluationsbericht zum Förderprogramm „Initiative Oberschule – IOS“, Erfurt.