



UNIVERSITÄT
BAYREUTH
WIRTSCHAFTSGEOGRAPHIE
UND REGIONALPLANUNG



*Ex-ante-Evaluierung
zum Operationellen
Programm im Ziel
„Regionale Wett-
bewerbsfähigkeit und
Beschäftigung“ Bayern
2007-2013*

Endbericht

Auftraggeber:
Bayerisches Staatsministerium
für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie



*Ex-ante-Evaluierung zum Operationellen
Programm im Ziel „Regionale
Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“
Bayern 2007-2013*

Endbericht

Auftraggeber:
Bayerisches Staatsministerium
für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Bearbeitung: ÖIR: Gerhard Ainz (Projektleitung), Sebastian Beiglböck
Lehrstuhl für Wirtschaftsgeografie und Regionalplanung: Prof. Jörg Maier

Österreichisches Institut für Raumplanung
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27
Tel.: +43 1 533 87 47, Fax: +43 1 533 87 47-66, e-mail: oir@oir.at | www.oir.at

in Bietergemeinschaft mit
Lehrstuhl für Wirtschaftsgeografie und Regionalplanung an der Universität Bayreuth sowie
Regioplan Ingenieure Salzburg GmbH

Wien, November 2006 / ANr. 700030
Zum inneren Dienstgebrauch bestimmt

INHALT

Kurzfassung	5
1. Einleitung	11
2. Methodik	13
2.1 Zielsetzungen	13
2.2 Evaluierungsdesign	14
2.3 Prozess der gegenständlichen Evaluierung	15
2.3.1 Organisatorischer Ablauf	15
2.3.2 Stellungnahmen	17
3. Beurteilung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse	21
3.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen	21
3.2 Sozioökonomische Analyse	21
3.3 SWOT-Analyse	23
4. Beurteilung der Kohärenz mit den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und regionalen und nationalen Politiken (externe Kohärenz)	25
4.1 Strategische Leitlinien der Gemeinschaft und regionale und nationale Politiken	25
4.2 Strategie (Schwerpunkte)	29
4.3 Prioritätsachsen	30
4.4 Abstimmung mit anderen Interventionen	34
4.5 Berücksichtigung der Strategischen Umweltprüfung	35
4.6 Übersicht über die externe Kohärenz	35
5. Beurteilung von Relevanz und Kohärenz der Strategie (interne Kohärenz)	37
5.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen	37
5.2 Struktur des Programms	38
5.3 Relevanz der Strategie und Kohärenz mit der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse	39
5.4 Relevanz der Prioritätsachsen und Kohärenz mit der Strategie	41
5.5 Übersicht über die interne Kohärenz	47

6.	Bewertung der erwarteten Folgen und Auswirkungen	49
6.1	Erfahrungen aus früheren Bewertungen	49
6.2	Bewertung der Wirkungsindikatoren	52
6.3	Finanzmittelaufteilung	60
6.4	Prognose der potentiellen Auswirkungen	61
7.	Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme	67
7.1	Erfahrungen aus früheren Bewertungen	67
7.2	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	68
7.3	Begleitung und Bewertung des Programms	68
8.	Verzeichnisse	69

KURZFASSUNG

Methodik

Der Ablauf der Evaluierung besteht im Wesentlichen aus einem Dialogprozess mit Programm-erstellung und Stakeholdern, der vergleichenden Analyse der diversen Entwürfe des OP mit den relevanten übergeordneten Politik-Dokumenten und der Analyse des Programmtextes selbst. In einer fortlaufenden Diskussion zwischen Programmierung und Evaluatoreninnen und Evaluatoren werden durch ständigen Austausch von Programmentwürfen, Meinungen und Stellungnahmen laufend dynamische Optimierungen in den Drafts für das OP vorgenommen.

Beurteilung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

Sehr intensiv diskutiert wurde die Darstellung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse. In insgesamt vier Stellungnahmen vonseiten der Evaluatoreninnen und Evaluatoren, die im Wesentlichen bei der Überarbeitung berücksichtigt wurden, konnte die Qualität der Analyse und der SWOT wesentlich gesteigert werden, sodass die aktuelle Darstellung eine solide und gute Basis für die Entwicklung der Programm- und Umsetzungsstrategie bietet. So berücksichtigt die sozioökonomische Analyse im aktuellen Programmentwurf angemessen die Vorgaben der EU (u.a. regionalisierte Betrachtung, Analyse von Umweltaspekten) und deckt die zur Darstellung der Ausgangslage erforderlichen Themenbereiche ab. Insbesondere der Hauptteil der Analyse verdeutlicht sehr anschaulich die Abweichungen verschiedener räumlicher Einheiten vom bayerischen Durchschnitt und damit deren Entwicklungsbedarf. Dieses Vorgehen erscheint in Anbetracht der Datenlage sowie des Fehlens einer allgemein akzeptierten Theorie regionaler Wettbewerbsfähigkeit gerechtfertigt.

Als ein verbleibender Kritikpunkt ist zu nennen, dass die Potenziale der Regionalisierung der Analyse (z.B. auf Landkreisebene) nach wie vor nicht voll ausgenutzt wurden. Daraus ergeben sich auch Unschlüssigkeiten wie die explizite Ausweisung der Verdichtungsräume Nürnberg und Augsburg, nicht aber anderer Ballungsräume Bayerns. Auch im Hinblick auf das Grenzland wären letztlich Details zu den bisherigen Wirkungen der EU-Osterweiterung und ein Ausblick wünschenswert, um Ausrichtung und Umfang einer künftigen EU-Förderung des Grenzlandes präzisieren zu können. Die SWOT-Analyse bleibt aufgrund des Fehlens eines expliziten Vergleichsmaßstabes etwas vage, aber letztlich in der Grundaussage ausreichend. Hinsichtlich des Themas Gleichstellung von Frauen und Männern, der Umweltaspekte und städtischen Problemgebiete werden im Rahmen der Analyse lediglich recht allgemeine Problemlagen dargestellt.

Insgesamt zeigt die Analyse aber zutreffend die wesentlichen Defizite der strukturschwachen ländlichen Räume und der Grenzregionen in Bayern auf und belegt damit die Notwendigkeit einer Konzentration der EFRE-Mittel der künftigen Förderperiode auf diese Raumkategorien. Was die Umweltaspekte, die städtischen Problemgebiete sowie einige thematische Aspekte angeht sind die Aussagen räumlich weniger präzise, doch als Grundlage für die Programmplanung in jedem Fall ausreichend.

Beurteilung der Kohärenz mit den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und regionalen und nationalen Politiken (externe Kohärenz)

In Bezug auf die externe Kohärenz lässt sich festhalten, dass sowohl die übergeordneten europäischen Leitlinien (insbesondere Lissabonstrategie und Kohäsionsleitlinien) als auch die nationalen (Nationaler Strategischer Rahmenplan) und landesspezifischen Orientierungsgrundlagen (Landesentwicklungsprogramm) angemessen im Programmentwurf dargestellt sind und klar hervorgeht, dass die bayerische Strategie und die daraus abgeleiteten Maßnahmen des OP in diesen übergeordneten Rahmenrichtlinien wurzeln und nicht in Widerspruch damit stehen.

Bei der SUP wurden im Infrastrukturbereich in zwei Maßnahmengruppen („Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung“ und „Verkehrsinfrastrukturen“) ungünstige, wenn auch nicht maßgeblich ungünstige Umweltwirkungen festgestellt.

Beurteilung von Relevanz und Kohärenz der Strategie (interne Kohärenz)

Auch die Programm- und Umsetzungsstrategie wurde vonseiten der Evaluatorinnen und Evaluatoren einer mehrfachen Überprüfung unterzogen. Bedingt durch Verzögerungen im Rahmen der Programmplanung war es für die Evaluatorinnen und Evaluatoren zu Beginn schwierig, eine klare Struktur des Programms fest zu machen. Erst mit der deutlicheren Ausarbeitung der vier Schwerpunkte – drei thematische und ein regionaler Schwerpunkt – und der zugehörigen Maßnahmenbereiche, wurde der strategische Gesamtzusammenhang des Programms soweit klar, dass eine tiefgehende Bewertung möglich wurde. Im Zuge der Erstellung des Endberichtes wurde die Zielstruktur des OP auf Vorschlag der Evaluatoren nochmals überarbeitet und ergänzt. Wichtig war die klare Unterscheidung von übergeordneten strategischen Zielen auf Ebene des Programms und spezifischen Zielen auf Ebene der Schwerpunkte. Die Schwerpunkte und Prioritätsachsen samt Maßnahmenbereichen wurden dann eindeutig den spezifischen Zielen zugeordnet. Damit konnte insgesamt die Logik und Kohärenz des Programms deutlich gesteigert werden. Dies wird auch in der graphischen Darstellung des Gesamtgefüges des Programms deutlich, in der die Ziel-Schwerpunkt-Maßnahmen-Struktur sehr anschaulich zum Ausdruck kommt.

Zur Strategie erfolgten Stellungnahmen vonseiten der Evaluatorinnen und Evaluatoren sowohl in Form kurzer Hinweise auf Ergänzungs- und Änderungsbedarf als auch in Form konkreter Überarbeitungsvorschläge. Eingemahnt wurde unter anderem die stärkere Berücksichtigung des Gendermainstreaming-Ansatzes, die etwas differenziertere Darstellung der übergeordneten Leitlinien und Orientierungsgrundlagen und die klarere Herausarbeitung der Ziele und strategischen Ansatzpunkte, wie diese zu erreichen sind. Ziel war es vor allem, die Klarheit und Logik der Programmstrategie zu verbessern und somit die Kohärenz des strategischen Gesamtzusammenhangs deutlicher herauszuarbeiten. Die Hinweise wurden in der Folge im Wesentlichen berücksichtigt.

In Bezug auf die Umsetzungsstrategie wurden im Rahmen der Programmplanung die geplanten Maßnahmen zu Maßnahmenbereichen gebündelt und diese wiederum Prioritätsachsen zugeordnet. Diese sind auf der operativen Ebene angesiedelt und entsprechen den Schwerpunkten auf der strategischen Ebene. Die Maßnahmengruppen haben allesamt einen Bezug zum übergeordneten Zielsystem, weshalb ihnen eine ausreichende interne Kohärenz zu attestieren ist. Dasselbe gilt für die Relevanz in Bezug auf die derzeitige Situation in Bayern und die Nutzung der Stärken und Chancen, wobei diese in Bezug auf die verschiedenen Maßnahmengruppen nicht immer besonders deutlich ausgeprägt ist. Die Beschreibungen der Maßnahmengruppen selbst bleiben zum Teil relativ allgemein, sind aber ausreichend.

Als hauptsächliche inhaltliche Schwäche ist die relativ geringe Berücksichtigung des Querschnittszieles Gleichstellung von Frauen und Männern zu nennen. Einige Maßnahmengruppen, vor allem die mit Bezug zu Beschäftigungseffekten und sozialen Fragestellungen würden sich anbieten, spezifischere Vorkehrungen zur Unterstützung des Querschnittszieles als Ergänzung zum horizontalen Ansatz zu treffen. Es ist aber positiv anzumerken, dass im Rahmen der Finalisierung des OP noch mehrere Anregungen diesbezüglich aufgegriffen wurden.

In einigen Maßnahmengruppen (Förderung von Clustern und Netzwerken; Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer; Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf) wäre auch eine explizitere Integration des Querschnittszieles Umwelt und Nachhaltigkeit wünschenswert gewesen.

Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass die Struktur und die inhaltliche und thematische Ausarbeitung des OP den Anforderungen eines zukunftsweisenden Innovationsprogramms für die nächste Förderperiode im Wesentlichen entspricht. Die innere Logik und Kohärenz des Gesamtprogramms könnte vor allem in textlicher Hinsicht etwas expliziter dargestellt sein. Implizit wird aber deutlich, dass die Kohärenz in ausreichendem Maße gegeben ist.

Bewertung der erwarteten Folgen und Auswirkungen

Die erwarteten Auswirkungen werden über die Indikatorenwahl hinaus nochmals anhand der von der Lissabon-Strategie abgeleiteten Strategischen Leitlinien dargestellt (die auch im NSRP aufgegriffen wurden) und in Kombination mit der vorgesehenen Finanzmittelaufteilung beurteilt.

Das vorgeschlagene Indikatorenset stellt für die Begleitung und das Monitoring des Programms eine ausreichende und angemessene Grundlage dar. Positiv anzumerken ist, dass nach Möglichkeit neben Outputindikatoren auch aussagekräftige Ergebnisindikatoren definiert wurden. Wünschenswert wäre eine Ergänzung um zusätzliche qualitative Indikatoren oder zumindest deskriptive Zielvorstellungen für mehrere Maßnahmengruppen (Förderung von Clustern und Netzwerken; Innovative Maßnahmen im Tourismus; Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen; Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Entwicklungsbedarf; Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes; Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials; Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung; Verkehrsinfrastrukturen). Für die Maßnahmengruppen (Innovative) einzelbetriebliche Förderung wäre eine Präzisierung des Zielkorridors wünschenswert.

Grundsätzlich ist das OP gut geeignet, zu allen Zielen in ausreichendem Maße beizutragen. Auch die eingesetzten Finanzmittel scheinen angemessen. Allerdings muss bemerkt werden, dass das vorliegende Programm doch relativ traditionell ausgefallen ist. Ein etwas höherer Anteil innovativer bzw. riskanter Maßnahmen wäre in einem 7-Jahres-Programm, das mit Lissabon dezidiert auf Innovation und Forschung und damit auch auf Kreativität, Experiment, Versuch und Irrtum etc. setzt, durchaus wünschenswert gewesen. Dazu bietet das Programm relativ wenig Spielraum. Wie bereits beim aktuellen Ziel-2-Programm werden die EFRE-Mittel vorzugsweise für die Aufstockung der Mittel vorhandener Förderschienen verwendet, für Pilotaktionen oder andere eher weniger konventionelle Zugänge bleibt wenig Raum.

Auch spezielle Wirkungen auf die bessere Gleichstellung von Frauen und Männern sind mangels spezifischer Aussagen nicht zu erwarten. Vorstellbar wäre die Erweiterung um thematische Gleichstellungsprojekte oder operationelle Zielvorgaben bei der Beschäftigung von weiblichen Arbeitskräften gewesen, besonders die unmittelbar beschäftigungswirksamen und sozial wirksamen Maßnahmengruppen würden sich hier anbieten.

Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme

Im vorliegenden OP wird allen verwaltungstechnischen Anforderungen, die aus den zugrunde liegenden Verordnungen abgeleitet werden können, gut entsprochen. Auch bei den Begleitungs- und Bewertungsstrukturen werden alle Vorgaben berücksichtigt.

Fazit

Insgesamt ist dem OP „Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Bayern 2007-2013“ ein gutes Zeugnis auszustellen. Die Qualität des Programms ist als hoch einzuschätzen, wozu die laufende interaktive Abstimmung der Programminhalte zwischen der Verwaltungsbehörde, die für die Programmentwürfe verantwortlich zeichnete, und den Evaluatoren zweifellos beigetragen hat. Eine gute strategische als auch operative Grundlage für die EU-kofinanzierte Förderung in der nächsten Programmperiode 2007-2013 ist damit vorhanden. Schwächen liegen in der textlich nicht immer klar nachvollziehbaren Kohärenz des Programms, den teils mäßig detaillierten Ausführungen zu den Maßnahmenbereichen und in der stellenweise wenig engagierten Integration der Querschnittsziele.

1. EINLEITUNG

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT) hat im April 2006 ein Gutachterkonsortium, bestehend aus dem Österreichischen Institut für Raumplanung, dem Lehrstuhl für Wirtschaftsgeografie und Regionalplanung an der Universität Bayreuth sowie der Regioplan Ingenieure Salzburg GmbH, mit der Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms „Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Bayern 2007-2013“ beauftragt. Die Auftraggeberin ist zugleich Verwaltungsbehörde des oben genannten Programms und zeichnet auch für die inhaltliche Ausarbeitung des OP verantwortlich.

Evaluierungen spielen für die EU generell eine wichtige Rolle und dienen der Absicherung des Erfolgs der mitfinanzierten Förderprogramme. Für die Konzeption und Entwicklung eines Strukturfondsprogramms wie im vorliegenden Fall stellt die Ex-ante-Bewertung nach Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 einen wesentlichen Bestandteil der Programmplanung dar. So sollen Ex-ante-Bewertungen laut Kommission bei den operationellen Programmen vor allem einen „optimalen Einsatz der Haushaltsmittel“ gewährleisten und die „Qualität der Programmplanung“ verbessern. Dabei sollen „die Unterschiede, Lücken und Entwicklungsmöglichkeiten, die zu verwirklichenden Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die quantifizierten Zielvorgaben und gegebenenfalls die Kohärenz der vorgeschlagenen Strategie für die Region, der gemeinschaftliche Mehrwert, der Grad der Berücksichtigung der Prioritäten der Gemeinschaft, die aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen sowie die Qualität der Vorkehrungen für die Durchführung, Begleitung, Bewertung und finanzielle Abwicklung ermittelt und bewertet“ werden.¹

Die zentralen Untersuchungsaspekte bilden gemäß den Verordnungen und dem Arbeitspapier der Kommission zur Ex-ante-Evaluierung demnach folgende Aspekte:

- die Qualität der sozioökonomischen Analyse und der davon abgeleiteten Bedarfsbeurteilung und Strategie (Kapitel 3),
- die externe und interne Kohärenz des Programms und der Querschnittsthemen (Kapitel 4 und 5),
- die erwarteten Folgen inklusive der Überprüfung der Eignung der vorgeschlagenen Indikatoren zur Überwachung der Auswirkungen (Kapitel 6) sowie
- die Qualität der Durchführungssysteme (Kapitel 7).²

¹ vgl. VERORDNUNG (EG) Nr. 1083.

² vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013, Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-ante Bewertungen, Arbeitsdokument 1, August 2006.

Im Folgenden wird der Endbericht zur Ex-ante-Evaluierung vorgelegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass er das Resultat eines langen und intensiven Prozesses der inhaltlichen Diskussion und Begleitung der Programmerstellung darstellt. Die Evaluierung selbst erfolgte in einem laufenden interaktiven Prozess, in dem die OP-Entwürfe der Verwaltungsbehörde kontinuierlich vonseiten der Evaluatorinnen und Evaluatoren in Form von Stellungnahmen bewertet und in den Prozess der Programmplanung rückgekoppelt wurden. Der nun vorgelegte Endbericht bezieht sich in seinen inhaltlichen Aussagen und Bewertungen im Wesentlichen auf den endgültigen Stand des Operationellen Programms (Stand 13. November 2006).

2. METHODIK

2.1 Zielsetzungen

Die Europäische Kommission gibt „Indikative Leitlinien“ in Bezug auf Ziele und Inhalte einer Ex-ante-Evaluierung vor (EUROPÄISCHE KOMMISSION, August 2006).

- Gewährleistung eines optimalen Einsatzes der Haushaltsmittel;
- Verbesserung der Qualität der Programmplanung;
- Ermittlung und Bewertung des mittel- und langfristigen Bedarfs;
- Ermittlung der zu verwirklichenden Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die quantifizierten Zielvorgaben und gegebenenfalls die Kohärenz der vorgeschlagenen Strategie für eine ganze Region, der gemeinschaftliche Mehrwert, der Grad der Berücksichtigung der Prioritäten der Europäischen Union, die aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen sowie die Qualität der Vorkehrungen für die Durchführung, Begleitung, Evaluierung und finanzielle Abwicklung.

Folgende Leitfragestellungen stehen dabei im Vordergrund:

- Stellt das Programm eine angemessene Strategie dar, um die Herausforderungen anzugehen, die sich der Region/dem Sektor stellen?
- Wird die Strategie adäquat mit klaren Zielen und Prioritäten definiert und können die Ziele mit den zugewiesenen Finanzmitteln erreicht werden?
- Stimmt die Strategie mit den regionalen, staatlichen und gemeinschaftlichen Politiken überein (v.a. Kohäsionsleitlinien, Einzelstaatlicher Strategischer Rahmenplan für Österreich, Lissabon- und Göteborg-Zielsetzungen)?
- Werden die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung (SUP) angemessen berücksichtigt?
- Werden angemessene Indikatoren bestimmt und können diese Indikatoren und ihre Ziele die Basis für die zukünftige Begleitung und Bewertung bilden?
- Was werden die Auswirkungen der Strategie sein?
- Sind die Durchführungssysteme geeignet, um die Ziele zu erreichen?

Insgesamt soll die Ex-ante-Evaluierung die Kohärenz des Gesamtprogramms absichern und sicherstellen, dass auf die Bedürfnisse und Probleme der Regionen adäquat eingegangen wird.

2.2 Evaluierungsdesign

Der Ablauf der Evaluierung besteht im Wesentlichen aus einem Dialogprozess mit Programm-erstellern und Stakeholdern, der vergleichenden Analyse der diversen Entwürfe des OP mit den relevanten Dokumenten und der Analyse des Programmtextes selbst. In einer fortlaufenden Diskussion zwischen Programmierung und Evaluatoreninnen und Evaluatoren werden durch ständigen Austausch von Programmentwürfen, Meinungen und Stellungnahmen laufend dynamische Optimierungen in den Drafts für das OP vorgenommen. Ergebnis ist im Idealfall ein Programm, das alle relevanten Bedürfnisse berücksichtigt.

Zur Beurteilung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse wurden die dargelegten Informationen und Daten einem Vergleich mit ähnlichen Analysen unterzogen und ergänzende Aussagen aufgrund von Erfahrungswerten gemacht. Daneben wurde das methodische Vorgehen bei der Durchführung der Analysen in die Bewertung einbezogen.

Zur Beurteilung der Kohärenz mit übergeordneten Strategien und Politikvorgaben wurden die folgenden Dokumente herangezogen und mit dem Programmtext abgestimmt:

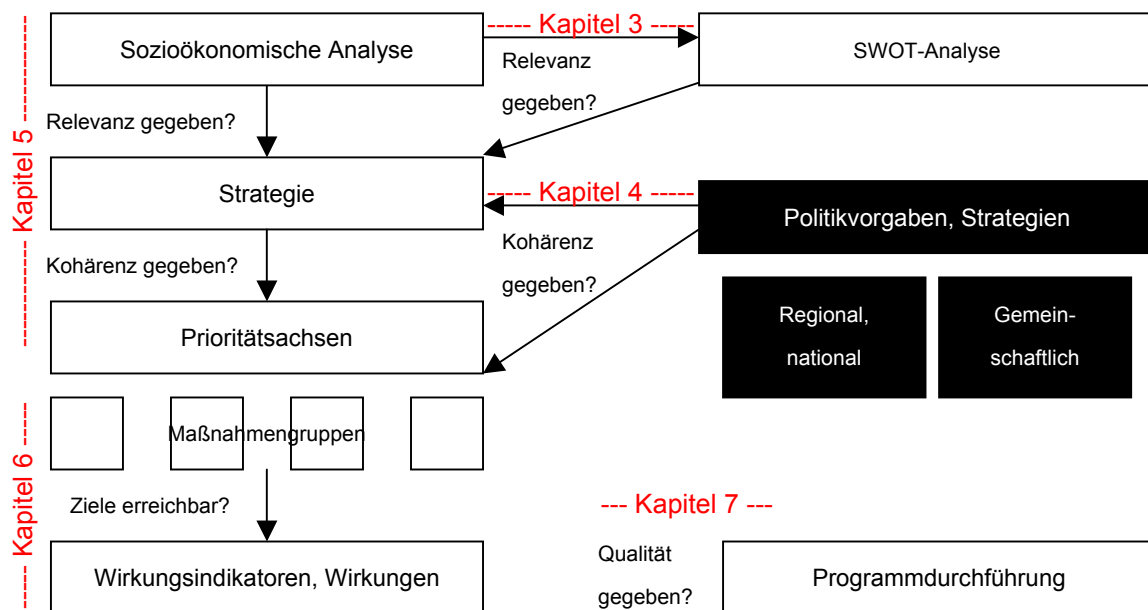
- Lissabon-Strategie (und ihre verschiedenen Dimensionen/Göteborg-Strategie);
- Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und Grundsätze der Strukturpolitik;
- Allgemeine Verordnung für die Kohäsionsinstrumente (VO (EG) Nr. 1083/2006);
- Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (VO (EG) Nr. 1080/2006);
- Nationaler Strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland 2006;
- Nationales Reformprogramm der Bundesregierung (2005);
- Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006.

Zur Beurteilung der internen Kohärenz wurden die Schlüssigkeit des Ziel-Strategie-Maßnahmen-Systems untersucht und die einzelnen Maßnahmenbereiche auf ihre Relevanz bezüglich der sozioökonomischen Situation bewertet. Zusätzlich wurde auf eine ausreichende Berücksichtigung der beiden Querschnittsziele Wert gelegt und die Nachvollziehbarkeit der Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Prioritäten überprüft.

Zur Beurteilung der Wirkungen wurde in erster Linie auf Erfahrungswerte zurückgegriffen und darauf geachtet, dass alle Interventionsbereiche in ausreichender Schärfe durch das Indikatoren-system abgedeckt werden. Die Inhalte der Maßnahmengruppen und die Dotierung der einzelnen Schwerpunkte flossen schließlich in die Wirkungsanalyse der Fördermaßnahmen ein.

Bei der Untersuchung der Durchführungssysteme wurden neben den externen Vorgaben durch die Allgemeine Verordnung ebenfalls Erfahrungen mit Programmumsetzungen aus früheren Förderperioden herangezogen.

Abbildung 1
Evaluierungsdesign



2.3 Prozess der gegenständlichen Evaluierung

2.3.1 Organisatorischer Ablauf

Im Rahmen des Evaluierungsprozesses fanden bisher mehrere Besprechungen in München sowie eine Vielzahl an telefonischen und Email-Kontakten statt.

Ein erstes Treffen erfolgte am 20. März 2006 mit der erweiterten Programmplanungsgruppe und den beteiligten Ressorts. Die Eckpunkte der Evaluation sowie das geplante Vorgehen wurden nochmals mit dem Auftraggeber und den beteiligten Akteuren abgestimmt mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Basis für die Evaluation auf Seiten des Auftraggebers und der Evaluatorinnen und Evaluatoren zu schaffen. Vonseiten des Auftraggebers wurden bereits erste Ansätze der sozioökonomischen Analyse und der Stärken/Schwächen bzw. Chancen/Risiken-Analyse (SWOT) sowie der generellen strategischen Ausrichtung des Programms dargestellt. Ein wichtiger Diskussionspunkt war auch die Rolle, der Umfang und die

Einbindung der Strategischen Umweltprüfung in den Programmplanungs- und Evaluierungsprozess.

Eine weitere persönliche Besprechung erfolgte am 4. Juli 2006 im kleineren Rahmen mit Vertretern der Verwaltungsbehörde. Zur Diskussion standen insbesondere der Entwurf der sozio-ökonomischen Analyse und SWOT und das weitere Vorgehen bei der Programmplanung. Vor allem in zeitlicher Hinsicht musste aufgrund von Verzögerungen im Programmplanungsprozess das weitere Vorgehen bei der Evaluierung angepasst werden.

Eine nicht unwesentliche Schwierigkeit der Evaluatoren bestand darin, dass längere Zeit konkrete strategische Aussagen über die Ziele des Programms und was man damit und wie man es erreichen wolle, fehlten. Erst mit der differenzierteren Ausarbeitung der Schwerpunkte und der konkreteren Festlegung der Maßnahmenbereiche sowie deren Integration in Prioritätsachsen wurde der Gesamtrahmen und die Gesamtstruktur des Programms deutlicher erkennbar, sodass auch eine tiefere Bewertung vonseiten der Evaluatoren möglich war.

Neben den persönlichen Treffen fand eine Vielzahl von Kontakten und Abstimmungsgesprächen telefonisch oder per Email statt. Der interaktive Charakter der Evaluierung war jedenfalls in hohem Maße gegeben. Wünschenswert wäre eine etwas stringenter und planmäßigere Zurverfügung-Stellung der Programmentwürfe zur Begutachtung gewesen. Die zeitliche Disponierung und Planung der Evaluierung gestaltete sich schwierig, weil der zeitliche Horizont der Programmplanung nur wenig strukturiert war und die Gutachter mehrmals relativ kurzfristig eine Stellungnahme abgeben mussten. Durch eine etwas systematischere Gestaltung des Prozesses der Ausarbeitung hätte die Qualität des Programmdokuments vermutlich noch erhöht werden können. Dazu wären vermutlich etwas mehr Ressourcen aufseiten der Verwaltungsbehörde, die für die inhaltliche Ausarbeitung des Programmdokuments verantwortlich zeichnete, notwendig gewesen. Am sinnvollsten wäre aus Ex-ante-Sicht in diesem Sinne die Vergabe der Programmerstellung an ein externes Büro gewesen, das in enger Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde die inhaltliche Ausarbeitung des Programms vorgenommen hätte. Der Prozess hätte dann sicherlich etwas konturierter und systematischer vor sich gehen können.

2.3.2 Stellungnahmen

Sehr intensiv diskutiert wurde insbesondere am Beginn der Ex-ante-Evaluierung die Darstellung der Sozioökonomischen Analyse und SWOT. Durch insgesamt vier Stellungnahmen vonseiten der Evaluatoren konnte die Qualität der Analyse und SWOT aus Ex-ante-Sicht wesentlich gesteigert werden, sodass die aktuelle Darstellung eine solide und gute Basis für die Entwicklung der Programm- und Umsetzungsstrategie bildet.

Der erste Entwurf der sozioökonomischen Analyse (Stand 10. Mai 2006) konnte sowohl von Aufbau als auch vom Inhalt her nicht sehr befriedigen. Es fehlte an einer zentralen Ziel- bzw. Problemstellung und an einem roten Faden der Analyse. Insgesamt war die Analyse wenig strukturiert und bildete keinen kohärenten Zusammenhang. Inhaltlich wurde die unklare Begrifflichkeit und die Verwendung unterschiedlicher räumlicher Bezugseinheiten, der vorwiegend deskriptive wenig analytische Charakter der Ausführungen sowie die sehr allgemeinen und wenig regional differenzierten Darstellungen der „städtischen Problemgebiete“ sowie der Querschnittsthemen Umwelt und Gendermainstreaming kritisiert.

Auf Basis der Stellungnahme wurde die Sozioökonomische Analyse umgearbeitet. Wesentliche Elemente der Kritik wurden in der Folge berücksichtigt, aber auch der zweite Entwurf (Stand 27. Juni 2006) konnte nicht ganz zufrieden stellen. So blieb die Zielstellung bzw. der rote Faden der Analyse nach wie vor etwas im Dunkeln, den gewählten Indikatoren und Gebietskategorien fehlte es an argumentativer theoretischer Untermauerung und die verschiedenen räumlichen Bezugseinheiten der Analyse standen nach wie vor mehr Nebeneinander als dass sie ein kohärentes Ganzes bildeten. Der Bezug der Kapitel untereinander und insbesondere der SWOT zur vorausgehenden sozioökonomischen Analyse war nicht besonders deutlich ausgeprägt, die SWOT konzentrierte sich außerdem ausschließlich und ohne diese Eingrenzung zu argumentieren auf die Grenzregionen und strukturschwachen Räume. Das Clusterkapitel erschöpfte sich im Wesentlichen in einer deskriptiven Aufzählung der bestehenden bzw. neu zu schaffenden Cluster.

Der dritte Entwurf zur Sozioökonomischen Analyse und SWOT vom 2. August 2006 stellte in qualitativer Hinsicht eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zu den vorhergehenden Entwürfen dar. In einer Stellungnahme vom 6. August 2006 wurden im Wesentlichen nur mehr Details und einige Unklarheiten (z.B. in Bezug auf die Verwendung verschiedener räumlicher Bezugskategorien wie LEP-Raumtypen, GA-Fördergebiete etc.) sowie eine etwas zu knappe Darstellung von Themen wie z.B. der Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur und Innovation, kritisiert. Auch die SWOT konnte in der dargestellten Form mit teilweise sehr allgemeinen Formulierungen, dem Fehlen eines expliziten Vergleichsmaßstabs und der geringen Differenzierung zwischen aktuellen Stärken und Schwächen und zukünftigen Chancen und Risiken noch nicht ganz befriedigen. Etwas zu kurz kam nach wie vor das Thema Gendermainstreaming.

ming. Insbesondere im Hinblick auf das Grenzland wären außerdem auch Aussagen zu den bisherigen Wirkungen der EU-Osterweiterung wünschenswert gewesen.

Das Kapitel zur sozioökonomischen Analyse und SWOT wurde auf Grundlage der dritten Stellungnahmen ein weiteres Mal überarbeitet und ging in der Form in den ersten Entwurf des OP ein, der gemeinsam mit dem Bericht zur Strategischen Umweltprüfung von Mitte September bis 13. Oktober 2006 zur Konsultation und Öffentlichkeitsbeteiligung aufgelegt wurde. Diese Version der Sozioökonomischen Analyse und SWOT war sowohl Gegenstand einer Kurzbewertung, die wiederum Eingang in die im OP enthaltene Zusammenfassung der Ex-ante-Evaluierung fand, als auch einer abschließenden detaillierteren Bewertung im vorliegenden Evaluierungsbericht (vgl. Kapitel 3).

Zur Programm- und Umsetzungsstrategie erfolgten Stellungnahmen vonseiten der Evaluatoreninnen und Evaluatoren sowohl in Form kurzer Hinweise auf Ergänzungs- und Änderungsbedarfe als auch in Form konkreter textlicher Überarbeitungsvorschläge. In einer ersten kurzen Stellungnahme (vom 14. August 2006) wurde bei folgenden Aspekten Verbesserungsbedarf gesehen:

- Die Darstellung der Lissabon-Strategie als zentrales Element der neuen Förderperiode sollte etwas breiter und etwas mehr vertiefend ausfallen. Außerdem sollte in dem Kontext auch ihre Erweiterung um den Aspekt der Nachhaltigkeit durch die Göteborg-Strategie angesprochen werden.
- Zum Teil unklare Begrifflichkeit (z.B. war das Verhältnis von Schwerpunkten auf der strategischen Ebene und Prioritätsachsen auf der operativen Ebene anfangs nicht deutlich herausgearbeitet) und Schwächen im Aufbau der Teilkapitel (z.B. wurde das Grundprinzip der Regionalen Differenzierung wie ein eigener Schwerpunkt behandelt).
- Eine erste Einschätzung der Indikatoren führte zum Schluss, dass es sich hauptsächlich um Output-Indikatoren handelte.
- Die Aussagen zum Gendermainstreaming schienen etwas dünn ausgefallen zu sein.
- Außerdem wurde angemerkt, dass es wichtig sei, den Gesamtzusammenhang einmal klarer vor sich zu haben. Es fehlte noch eine klarere Ausarbeitung der Maßnahmenbereiche. Es existierte zwar eine Ministerratsvorlage, in der 15 Maßnahmengruppen genannt wurden, die mit dem Programm gefördert werden sollten. Wie diese aber mit den Prioritätsachsen und übergeordneten Zielen in Verbindung standen, war längere Zeit unklar.

In einer zweiten Stellungnahme vom 18. August 2006 wurden anhand des OP-Entwurfs, in dem die Ausführungen aus Stellungnahme 1 zum Teil bereits berücksichtigt wurden, konkrete Überarbeitungsvorschläge gemacht. Ziel war es, die Klarheit und Logik der Programmstrategie zu

verbessern und somit die Kohärenz des strategischen Gesamtzusammenhangs deutlicher herauszuarbeiten.

Parallel dazu wurde auf Basis der vorgesehenen Maßnahmen und Maßnahmenbereiche und Mittelzuteilungen in Abstimmung mit dem Auftraggeber eine Relevanzmatrix erstellt (23. August 2006). Sie diente u.a. als Grundlage für die Bewertung der Maßnahmenbereiche und der Einschätzung der Indikatoren.

Die einzelnen vorgesehenen Maßnahmenbereiche wurden in der Folge einer detaillierten Bewertung unterzogen. Auf der Grundlage der Darstellung der Umsetzungsstrategie im OP-Entwurf vom 28. August 2006 wurden die Qualität der Maßnahmenbeschreibungen, deren Relevanz vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Analyse und SWOT, deren externe Kohärenz zur EU-Ebene (Lissabonstrategie, Kohäsionsleitlinien etc) und den nationalen und landesspezifischen Richtlinien/Rahmenbedingungen), die interne Kohärenz (in Bezug auf Gesamtkontext des Schwerpunktes und des Gesamtprogramms) sowie die zu erwartende Auswirkungen und die Beachtung des Gendermainstreamings bewertet. Auch eine erste Einschätzung der vorgesehenen Indikatoren auf Ebene der Maßnahmenbereiche wurde vorgenommen.

Eine weiterführende Bewertung der Indikatoren und Überarbeitung der Indikatorenliste erfolgte mit einer Stellungnahme vom 6. Oktober 2006. Vor allem in Bezug auf die Ergebnisindikatoren gab es einen wesentlichen Änderungsbedarf. Es wurden ursprünglich fast nur Outputindikatoren auf Ergebnisseite verwendet, was wohl nicht Sinn der Definition von Ergebnisindikatoren sein kann. Die aus Ex-ante-Sicht vorgeschlagenen Indikatoren wurden in der Folge von den für die Umsetzung zuständigen Ressorts überprüft, angepasst und nach Möglichkeit quantifiziert. Weitere Aussagen hierzu siehe weiter unten (vgl. Kapitel 6.2).

Für den vorliegenden Endbericht erfolgte anschließend an die Bewertung der Indikatoren bis zum 6. November 2006 eine qualitative Einschätzung der Wirkungen anhand von Erfahrungswerten aus früheren Programmperioden und anhand von Inhalten und finanzieller Dotierung der Schwerpunktbereiche. Mithilfe der Verordnung zur Umsetzung (VO (EG) Nr. 1083/2006) und ebenso Erfahrungen aus früheren Programmperioden erfolgte schließlich nach Vorliegen des endgültigen Entwurfes des OP eine kurze Beurteilung des vorgesehenen Durchführungssystems.

Im Zuge der Erstellung des nunmehr vorliegenden Endberichtes hat sich gezeigt, dass die Struktur des Programms mit den dargestellten Zielen, Schwerpunkten, Prioritätsachsen und Maßnahmenbereichen nach wie vor nicht ganz befriedigen konnte. Die Zielstruktur des OP wurde deshalb auf Vorschlag der Evaluatoren überarbeitet und ergänzt. Wichtig war die klare Unterscheidung von übergeordneten strategischen Zielen auf Ebene des Programms und spezifischen Zielen auf Ebene der Schwerpunkte. Die Schwerpunkte und Prioritätsachsen samt Maßnahmenbereichen wurden dann eindeutig den spezifischen Zielen zugeordnet. Damit

konnte insgesamt die Logik und Kohärenz des Programms deutlich gesteigert werden. Dies wird auch in der graphischen Darstellung des Gesamtgefüges des Programms deutlich, in der die Ziel-Schwerpunkt-Maßnahmen-Struktur sehr anschaulich zum Ausdruck kommt. Auf Anregung der Evaluatoren wurde auch das Querschnittsziel Gendermainstreaming etwas stärker in das Programm integriert. Außerdem wurden die angestrebten Ziele bzw. Indikatoren auch auf Programm- und Schwerpunktebene soweit sinnvoll möglich quantifiziert. Dies war zunächst nur auf Ebene der Maßnahmengruppen der Fall gewesen. Insgesamt hat das OP aus Sicht der Evaluatoren durch die zusätzliche Überarbeitung nochmals an Qualität gewonnen.

3. BEURTEILUNG DER SOZIOÖKONOMISCHEN ANALYSE UND DER SWOT-ANALYSE

Zweck der sozioökonomischen Analyse war es, die sozioökonomischen und räumlichen Strukturen des Freistaats aufzuzeigen, um in Kombination mit den Vorgaben der EU, Vorgaben des LEP u.a. Ansatzpunkte und Leitlinien für das zu erarbeitende OP Bayern 2007-2013 zu entwickeln. Insofern kommt der Analyse eine erhebliche Bedeutung zu. Das Ergebnis der Analysen bildet die zusammenfassende Darstellung in Form einer SWOT, in der sowohl die (aktuellen) Stärken und Schwächen als auch die (zukünftigen) Chancen und Risiken dargestellt werden.

Die Leitfrage für die Bewertung der sozioökonomischen Analyse ist: Wird die Ausgangssituation adäquat beschrieben und werden die Potenziale (und Risiken) richtig erkannt? Grundlage hierfür ist die kritische Reflexion der vorgelegten sozioökonomischen Analyse vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen und Kenntnisse. Auf etwaige Lücken in der Analyse wird hingewiesen, Verbesserungsmöglichkeiten werden aufgezeigt.

3.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Österreichisches Institut für Raumplanung, 2005, S. 102) empfahl eine stärkere Differenzierung/Regionalisierung der sozioökonomischen Analyse. Die Wahl der Gebietskategorien bzw. räumlichen Bezugseinheiten im Ziel-2-Programm (Ziel-2-Gebiet, Ziel-2-Städte und Phasing-Out-Gebiet) zur Analyse der sozioökonomischen Situation und SWOT schienen eher zu grob zu sein und regionale Unterschiede zu verwischen. Als Anregung wurde eine Analyse auf Landkreisebene vorgeschlagen. Unterschiede innerhalb der Gebiete würden damit besser sichtbar und wären somit auch für regionsspezifischere Förderaspekte und Projekte nutzbar. Für die graphische Aufbereitung der Daten wurde auch der Einsatz Geographischer Informationssysteme (GIS) angeregt.

3.2 Sozioökonomische Analyse

Eine verbindliche Aussage über den Umfang einer derartigen Analyse hinsichtlich der Seitenzahlen ist nicht eindeutig zu treffen bzw. hängt letztlich von untergeordneten Faktoren wie dem Layout ab (Umfang der Verwendung von Grafiken und Karten u.a.). Aus Sicht der Lesbarkeit bzw. Praktikabilität ist der Umfang bei vorliegender Analyse im OP gut gewählt. Der Aufbau der sozioökonomischen Analyse berücksichtigt angemessen die Vorgaben der EU (u.a. Analyse von Umweltaspekten) und deckt die zur Darstellung der Ausgangslage erforderlichen Themenbereiche ab.

Bezüglich der von den Evaluatorinnen und Evaluatoren der aktualisierten Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Bayern 2000-2006 (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005) empfohlenen Regionalisierung der Analyse ist kritisch anzumerken, dass diese nicht ernsthaft aufgenommen wurde. So erfolgt in Teil A, Kap. 1.3 eine Einteilung Bayerns auf der Grundlage von Planungsregionen und in Anlehnung an das LEP in fünf Gebietskategorien. Unterschieden werden die Verdichtungsräume München, Augsburg und Nürnberg sowie ‚sonstige ländliche Regionen‘ und ‚Grenzland und überwiegend strukturschwache Regionen‘. Dies erscheint hinsichtlich der Trennschärfe, aus Gründen der Datenverfügbarkeit sowie inhaltlich prinzipiell (angesichts der großen Bedeutung ländlicher Räume in Bayern etwa) gerechtfertigt. Dennoch bleibt zu kritisieren, dass diese Einteilung vor der eigentlichen Analyse das Ergebnis erheblich beeinflusst bzw. teilweise vorweg nimmt. Zur Festlegung des Zielgebiets der Förderung werden neben diesen Raumtypen die GA-Regionalfördergebiete bzw. der GA-Gesamtindikator herangezogen. Die Berücksichtigung dieses Indikators stellt im Vergleich zu früheren Entwürfen eine Verbesserung dar, da das Einteilen des späteren Zielgebietes dadurch klarer und besser nachvollziehbar wird. Nicht explizit erläutert wird die Rolle der Verdichtungsräume in den ländlichen Regionen. Beispielsweise bleibt offen, warum der Verdichtungsraum Augsburg als eigene Kategorie behandelt wird, Ingolstadt oder Regensburg hingegen nicht.

In Kapitel 1.3 der Sozioökonomischen Analyse wird dann auf der Grundlage der oben dargestellten Gebietskategorien und in Bezug auf diese vergleichend ausführlich auf die sozioökonomische Situation und Entwicklung in Bayern eingegangen. Folgende Bereiche werden dabei einer Analyse unterzogen: Bevölkerung, Beschäftigung, Qualifikation, Wirtschaftsstruktur, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Tourismus, Handwerk, Innovationsfähigkeit und –potenziale sowie Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur. Insgesamt wird ein recht plastisches Bild von der aktuellen Situation und der Ausgangslage in Bayern gezeichnet, das einen ausreichenden Überblick und einen guten Ausgangspunkt für die Konzeption eines Operationellen Programms bildet. Wünschenswert wäre eine etwas stärkere und breitere Differenzierung der erhobenen Daten nach dem Geschlecht gewesen. Es wurde zwar bei einigen arbeitsplatz- und bildungsrelevanten Kennwerten nach Frauen und Männern differenziert, die Interpretation dieser Daten bleibt aber etwas dünn.

Das Kapitel 2 beschreibt überblicksartig die bayerische Cluster-Strategie. Im Rahmen der sozioökonomischen Analyse erscheint der Umfang ausreichend, da die Umsetzung und die konkreten Ansatzpunkte im Rahmen des Strategiekapitels beschrieben und konkretisiert werden.

Während in Kapitel 3 (Punkt 3.1) auf einige konkrete siedlungsstrukturelle Aspekte Bayerns eingegangen wird (Punkt 3.2, u.a. Konzentration der Wohnbevölkerung in den Verdichtungsräumen), sind die weiteren Ausführungen in 3.2 im Wesentlichen eine allgemeine Beschreibung städtischer Problemlagen, wie sie auch in anderen Bundesländern auftreten. Explizit werden nur die VR München, Nürnberg und Augsburg erwähnt. Ob und gegebenenfalls in welchem

Umfang die geschilderten Probleme auch auf die Verdichtungsräume in den ländlichen Regionen und kleineren Städten zutreffen, bleibt offen.

Die Daten zum Umweltzustand in Kapitel 4 in Bayern erfüllen die Forderung der EU nach Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Erarbeitung des Operationellen Programms und erscheinen für die Themenstellung ausreichend. Wie auch in Kap. 3 ist die Darstellung jedoch als nicht regionalisiert zu kritisieren, geben also keine Hinweise für die Strategie in den verschiedenen Raumkategorien. Eine Ausnahme stellen die Aussagen zu den Immissionen dar.

3.3 SWOT-Analyse

Die die sozioökonomische Analyse zusammenfassende und deren Ergebnisse systematisch gegenüberstellende SWOT-Analyse wurde in einem eigenen Abschnitt (B) erstellt. Grundsätzlich handelt es sich um eine interessante, informative und aussagefähige Darstellung. Einige Aussagen sind allerdings zu hinterfragen:

- Die Aspekte „Einbindung in Wertschöpfungsketten“, „Universitäten und Fachhochschulen im Einzugsbereich“ und „Ausstrahlung der städtischen Gebiete und Verdichtungsräume“ (S. 37) sind eher exogener Natur, weswegen man sie nicht explizit als Stärken der ländlichen Räume bezeichnen sollte.
- Das „Risiko“ von Militär- und Industriebranchen ist vielfach bereits Realität.
- Die Chancen „Beteiligung am Aufbau der Tschechischen Republik“ und „Kostenentlastung durch Kooperation“ sind kaum mehr als Schlagworte, werden sie doch nicht näher erläutert und auch auf Maßnahmenebene kaum weiter verfolgt.

Auf die räumliche Differenzierung aus der sozioökonomischen Analyse wurde nicht mehr im Detail eingegangen. Ebenso sind Gleichstellungsaspekte nicht enthalten, obwohl die Daten aus der sozioökonomischen Analyse einiges an Schwächen offenbaren, beispielsweise die Unterschiede in der höheren Qualifikationsstruktur.

4. BEURTEILUNG DER KOHÄRENZ MIT DEN STRATEGISCHEN LEITLINIEN DER GEMEINSCHAFT UND REGIONALEN UND NATIONALEN POLITIKEN (EXTERNE KOHÄRENZ)

Hier steht die Überprüfung der Kohärenz der gewählten Strategie mit den regionalen, nationalen und EU-Rahmenrichtlinien sowie Vorgaben im Vordergrund. Wichtige Fragen betreffen vor allem die Berücksichtigung der Lissabon- und Göteborgstrategie, der Gemeinschaftsrichtlinien sowie der Querschnittsziele Gendermainstreaming und Umwelt auf der europäischen Ebene. Neben der europäischen Ebene gilt es auch zu prüfen, inwieweit die gewählte Strategie mit den regionalen und nationalen Politiken übereinstimmt. Umweltbezogene Vorgaben wurden im Rahmen der ergänzenden Strategischen Umweltprüfung (SUP) untersucht.

Nachdem das Programm vor allem der stärkeren Verankerung der Lissabonstrategie dienen soll, lautet die entscheidende Leitfrage auch: Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon und ihrer verschiedenen Dimensionen?

4.1 Strategische Leitlinien der Gemeinschaft und regionale und nationale Politiken

Als grundlegende Schwierigkeit bei der Bearbeitung erwies sich der „work-in-progress“-Charakter einiger der relevanten Dokumente. So wurden die Verordnungen zu den Strukturfonds erst im Juli 2006 beschlossen. Der Nationale Strategische Rahmenplan harrte zum Zeitpunkt des ersten Entwurfes dieses Endberichtes ebenso wie das OP selbst noch im Entwurfsstadium. Dies stellte die Evaluatorinnen und Evaluatoren vor eine gewisse organisatorische Herausforderung, da in den eigenen Arbeiten und Entwürfen die aktuellen Vorgaben kontinuierlich und iterativ berücksichtigt werden mussten.

Die für die Programmplanung der Strukturfondsförderungen insbesondere zu berücksichtigenden rechtlichen Vorgaben werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Lissabon-Strategie

Die ‚Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung der Europäischen Union‘ ist ein im Rat von Lissabon im März 2000 verabschiedetes Programm, das zum Ziel hat, die EU innerhalb von 10 Jahren, also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Hauptfelder dieses Programms sind wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung und Nachhaltigkeit in den Bereichen der

- Innovation als Motor für Wirtschaftswachstum, der

- „Wissensgesellschaft“ und der
- sozialen Kohäsion.

Im Rat von Göteborg 2001 wurde beschlossen, neben der Wirtschafts- und Sozialpolitik auch die Umwelt als vierte Dimension in die Strategie mit einzubeziehen.

Grundsatzziele europäischer Strukturpolitik

Artikel 158 des EG-Vertrages legt das Gemeinschaftsziel der harmonischen Entwicklung fest, die auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den europäischen Regionen abzielt. Daneben zählen das Ausgleichsziel zum Abbau regionaler Disparitäten und das Wachstumsziel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu den zentralen Eckpfeilern der Europäischen Strukturpolitik.

Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft

Die Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (Mitteilung der Kommission vom 5. Juli 2005, KOM(2005) 299) legen Zielsetzungen für die Umsetzung der Kohäsionspolitik fest. In Übereinstimmung mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung der überarbeiteten Lissabon-Agenda sollen mit den Programmen, die durch die Kohäsionspolitik unterstützt werden, die finanziellen Mittel auf die folgenden drei Prioritäten konzentriert werden:

- Verbesserung der Attraktivität der Mitgliedstaaten, der Regionen und der Städte durch Verbesserung der Anbindung, Gewährleistung einer angemessenen Dienstleistungsqualität und eines angemessenen Dienstleistungsniveaus sowie durch Erhaltung der Umwelt;
- Förderung der Innovation, des Unternehmergeistes und des Wachstums der wissensbasierten Wirtschaft durch Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten, auch unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien;
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, indem mehr Menschen in ein Beschäftigungsverhältnis oder eine unternehmerische Tätigkeit geführt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessert und die Investitionen in das Humankapital gesteigert werden.

Allgemeine Verordnung für die Kohäsionsinstrumente

In der VERORDNUNG (EG) Nr. 1083/2006 DES RATES vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 sind gemeinsame Grundsätze, Regeln und Standards für die Anwendung aller drei Kohäsions-

instrumente, d. h. des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds festgelegt. Ausgehend vom Grundsatz der geteilten Verwaltung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und Regionen werden in der Verordnung ein neues Programmplanungsverfahren auf der Grundlage der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik und deren Begleitung (Follow-up) sowie gemeinsame Standards für die finanzielle Abwicklung, die Kontrolle und die Evaluierung aufgestellt. Ebenfalls dieser Verordnung entstammt die Forderung nach Berücksichtigung der Thematiken „Gleichstellung von Frauen und Männern“ (Art. 16) und „Nachhaltigkeit“ (Art. 17).

Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE-Verordnung)

In der VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 werden dessen Aufgaben und Interventionsbereiche festgelegt, beispielsweise die Förderung öffentlicher und privater Investitionen, um zum Abbau der regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen. Finanzierungsschwerpunkte sind u. a. Forschung, Innovation, Umweltschutz und Risikoverhütung, wobei auch den Infrastrukturinvestitionen vor allem in den am wenigsten entwickelten Regionen weiterhin eine wichtige Rolle zukommt.

Nationaler Strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland 2006

Nach Artikel 27 der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds muss jeder Mitgliedstaat einen Nationalen Strategischen Rahmenplan vorlegen, mit dem die Kohärenz zwischen den Interventionen der Strukturfonds und den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft gewährleistet und der Zusammenhang zwischen den Prioritäten der Gemeinschaft einerseits und seinem nationalen Reformprogramm andererseits aufgezeigt wird. Der Nationale Strategische Rahmenplan für den Einsatz der Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013 (in weiterer Folge kurz NSRP genannt) ist gleichzeitig der Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der operationellen Programme der Länder und des Bundes, da er die deutsche Strategie für die kommende Förderperiode enthält.

Nationales Reformprogramm der Bundesregierung

Das Bundeskabinett hat ihr Nationales Reformprogramm mit dem Titel „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“ 2005 beschlossen. Es stellt die Reformpolitik der Bundesregierung für die Jahre 2005 bis 2008 zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung im Rahmen der so genannten Lissabon-Strategie der Europäischen Union

dar. Als Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung werden sechs zentrale politische Handlungsfelder identifiziert:

1. Ausbau der Wissensgesellschaft als zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften,
2. wettbewerbsfähige Gestaltung der Märkte,
3. weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit,
4. konjunkturgerechte Konsolidierung der öffentlichen Finanzen,
5. Nutzung ökologischer Innovation als Wettbewerbsvorteil und
6. Ausrichtung der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik auf mehr Beschäftigung.

Landesentwicklungsprogramm Bayern

Im Landesentwicklungsprogramm 2006 (LEP) werden entscheidende Festlegungen in Form von Zielen getroffen. Dies gilt insbesondere für:

- das Leitziel bayerischer Landesentwicklungspolitik: Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen;
- bewusstes Festhalten am Erfordernis des Abbaus wirtschaftsstruktureller Probleme und der Beseitigung infrastruktureller Engpässe;
- das besondere Augenmerk auf den ländlichen Raum mit Neueinführung des Vorrangprinzips für den schwach strukturierten ländlichen Raum;
- die Wahrung der Impulsgeberfunktion der Verdichtungsräume sowie speziell der Metropolregionen;
- Zukunftsvorsorge weiterhin in wesentlichen Bereichen, z. T. umgesetzt über die Ebene der Regionalplanung (beispielhaft zentrale Orte, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete etwa für Wasserversorgung, Hochwasserschutz, Bodenschätze).

Nach einem umfassend durchgeführten Anhörungsverfahren hat der Ministerrat am 18.07.2006 das aktuelle LEP beschlossen.

Umweltziele

Gemäß Richtlinie 2001/42/EG ist das OP einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu unterziehen. Details zu den voraussichtlichen Umweltwirkungen der Förderperiode 2007-2013 finden sich ebendort. Im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung wird bewertet, inwieweit die Ergebnisse der SUP bei der Erstellung des Programms berücksichtigt wurden.

4.2 Strategie (Schwerpunkte)

Die Strategie besteht aus vier Schwerpunkten, die aus der sozioökonomischen Analyse abgeleitet wurden. Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass die zentralen EFRE-relevanten Verordnungen (1080/2006 EG und 1083/2006 EG) der nächsten Periode schon kommissionsseitig direkt auf den übergeordneten strategischen Zielen der EU aufbauen und daher nicht zu erwarten war, dass die darin verordneten Förderkriterien den gemeinschaftlichen Zielvorgaben widersprechen. Der Fokus der Bewertung liegt daher auf der Kohärenz mit den EFRE-Verordnungen und den nationalen und regionalen Vorgaben.

Zur regionalen Fokussierung der Strategie lässt sich allgemein anführen, dass eine Abkehr von der kleinräumigen Fördergebietsabgrenzung trotz der weiter reichenden Möglichkeiten, die in der neuen Förderperiode möglich sind, nicht auszumachen ist. Der regionale Schwerpunkt der meisten Programmbestandteile auf die Grenzregionen zur Tschechischen Republik sowie den strukturschwachen ländlichen Raum insgesamt entspricht den Anforderungen des LEP, des Kap. 3.3.4 des NSRP und des Art. 10 der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006), was angesichts der sozioökonomischen Situation als positiv zu werten ist

Der Schwerpunkt 1 Innovation und wissensbasierte Wirtschaft berücksichtigt sehr gut alle übergeordneten Zielsetzungen. Die Lissabon-Strategie wird mit der wissensbasierten Ausrichtung dezidiert angesprochen und damit auch die auf der Lissabon-Strategie basierenden übergeordneten Politikvorgaben.

Der Schwerpunkt 2 Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen erfüllt die übergeordneten Zielsetzungen und Politikvorgaben, die auch im OP erwähnt werden, gut.

Schwerpunkt 3 Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer regionaler Potentiale durch nachhaltige Regionalentwicklung und Risikovorsorge unterscheidet sich von den vorangegangenen Schwerpunkten durch seine überregionale Ausrichtung. So wird es möglich sein, Projekte bayernweit mit Ausnahme des Verdichtungsraumes München (Planungsregion 14) zu fördern, also auch städtische Gebiete. Hiermit wird die Möglichkeit des Art. 8 der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006) genutzt. Zu den Vorgaben ist ansonsten keine Inkohärenz zu entdecken.

Der Schwerpunkt 4 Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen umfasst die Ausschüttung der im Anhang II Abs. 25 der Allgemeinen Verordnung (EG 1083/2006) ausgewiesenen zusätzlichen Mittel für strukturschwache Regionen an den ehemaligen Außengrenzen der Union und ist daher in seiner regionalen Ausrichtung kohärent mit allen Vorgaben. Positiv hervorzuheben ist die Bündelung dieser Sondermittel in einem eigenen Schwerpunkt, was die Umsetzung von Verwaltung, Begleitung und vor allem Kontrolle erleichtern wird.

Das Querschnittsziel Berücksichtigung von Chancengleichheit für Frauen und Männer bezieht sich abgesehen von Gleichheitsgrundsätzen auf europäischer und nationaler Ebene im Speziellen auf Art. 16 der Allgemeinen Verordnung (EG 1083/2006), in der eine Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts auf verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten gefordert wird. Die Kohärenz ist daher zweifellos gegeben.

Das Querschnittsziel Berücksichtigung von Umwelt und Nachhaltigkeit erfüllt neben anderen Strategien auf europäischer und nationaler Ebene (z.B. Rat von Göteborg) auch Art. 17 der Allgemeinen Verordnung (EG 1083/2006), in der eine Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung gefordert wird, weshalb auch die externe Kohärenz bestätigt werden kann.

4.3 Prioritätsachsen

Aus den vier Schwerpunkten der Strategie wurden Prioritätsachsen abgeleitet, die wiederum verschiedene Maßnahmengruppen zusammenfassen.

Prioritätsachse 1

Innovation und wissensbasierte Wirtschaft

Die Prioritätsachse 1 zielt auf die strategische Kohäsionsleitlinie „Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum“ bzw. die EFRE-Verordnungen in Bezug auf „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ (EG 1080/2006, EG 1083/2006) sowie die Thematische Priorität 1: Förderung einer wissensbasierten, innovationsorientierten Entwicklung des NSRP ab und ist daher in Grundsätzen als kohärent mit übergeordneten Zielen zu bezeichnen.

Die Maßnahmen zur Schaffung innovativer Finanzierungsinstrumente erfüllen in geeigneter Weise die Anforderungen der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006 Artikel 5 Abs. 1 lit. a und b). Den Ausführungen der Strategischen Leitlinien Anhang Kapitel 1.2.1 ist ebenfalls kein Widerspruch zu entnehmen. Auch die Kohärenz zum NSRP (Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Thematische Priorität 2: Stärkung der unternehmerischen Basis) ist gegeben.

Die Kohärenz der Beschreibung der Maßnahmengruppe Förderung von Clustern und Netzwerken mit den übergeordneten Leitlinien ist aufgrund von Artikel 5.1 der EFRE-VO gegeben. Auch die Kohärenz zu den im NSRP getroffenen Aussagen zur Entwicklungsstrategie für Ziel 2 (Kapitel 5.2; 5.2.1) ist insofern gegeben, als die Maßnahmengruppe auf die geforderte „Förderung integrierter Strategien zur Clusterentwicklung (Vernetzung/Clustermanagement, FuE, Infrastruktur, Qualifizierung, usw.)“ abzielt.

Die Kohärenz der Ausführungen zur Maßnahmengruppe Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer mit übergeordneten Leitlinien ist aufgrund des Artikels 5.1 der EFRE-VO gegeben. Speziell Absatz a („Ausbau regionaler F&E- und Innovationskapazitäten, die unmittelbar mit den Zielen der regionalen Wirtschaftsentwicklung zusammenhängen, durch Förderung branchen- oder technologiespezifischer Kompetenzzentren...“) rechtfertigt die Ausrichtung der Maßnahmengruppe und steht ihr in keiner Weise entgegen. Die Kohärenz zur Entwicklungsstrategie für Ziel 2 des NSRP ergibt sich aus der dort in Kapitel 5.2 geforderten Investitionsförderung durch „FuE-Förderung; Technologietransfer“ bzw. den in Kapitel 5.2.1 unter dem Schwerpunkt „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ genannten Kompetenz-/Qualifikationszentren und dem Technologietransfer.

Die Maßnahmen zur Betrieblichen Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern erfüllen in geeigneter Weise die Anforderungen der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006 Artikel 5 Abs. 1 lit. c und d). Den Ausführungen der Strategischen Leitlinien Anhang Kapitel 1.2.1 ist ebenfalls kein Widerspruch zu entnehmen. Auch die Kohärenz zum NSRP (Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Thematische Priorität 2: Stärkung der unternehmerischen Basis) ist gegeben.

Der Maßnahmenbereich Rationellere Energiegewinnung und -verwendung zielt auf die Umweltziele zur Ressourceneffizienz der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006 Artikel 5 Abs. 2) bzw. des Querschnittszieles „Umwelt“ des NSRP in Verbindung mit wirtschaftlichen Innovationsimpulsen ab und erfüllt deren Anforderungen gut. Auch die Vorgaben der Strategischen Leitlinien Anhang Kap. 1.1.2 und 1.1.3 zur Nutzung innovativer Energiegewinnungen und der Synergieeffekte, die daraus entstehen können, wurden gut aufgenommen.

Dieser Maßnahmenbereich Umweltforschung und technischer Umweltschutz zielt ebenfalls auf die Umweltziele zur Ressourceneffizienz der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006 Artikel 5 Abs. 2) bzw. des Querschnittszieles „Umwelt“ des NSRP in Verbindung mit wirtschaftlichen Innovationsimpulsen ab und erfüllt deren Anforderungen gut. Auch die Vorgaben der Strategischen Leitlinien Anhang Kap. 1.1.2 zur Nutzung von Umweltinnovationen für Wachstum wurden aufgegriffen; die Kohärenz mit übergeordneten Politiken ist damit gegeben.

Dieser Maßnahmenbereich Qualifizierungsleistungen für Unternehmen zielt aufbauend auf den Bereich Umweltforschung auf zugehörige und verwandte Beratungsleistungen ab und ist damit mit den dort genannten Politikvorgaben ebenfalls als kohärent zu bezeichnen.

Durch die in Artikel 5.1 der EFRE-VO geforderten Innovationen ist die Kohärenz mit der Maßnahmengruppe Innovative Maßnahmen im Tourismus gegeben, da es sich hierbei durchweg um innovative Maßnahmen handelt. Die Kohärenz zu den im NSRP getroffenen Aussagen zur Entwicklungsstrategie für Ziel 2 (Kapitel 5.2; 5.2.1) ergibt sich aus dem dort geforderten „Aus-

bau der technologischen Infrastruktur“ sowie der „Förderung innovativer Dienstleistungen und Produkte“.

Prioritätsachse 2

Gründungsförderung und Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen

Die Prioritätsachse 2 zielt auf die strategischen Kohäsionslinien „Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum“ und „Mehr und bessere Arbeit“ bzw. die EFRE-Verordnungen in Bezug auf „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ (EG 1080/2006 Art. 5 Abs. 1 lit. d, EG 1083/2006) sowie die Thematische Priorität 2: Stärkung der unternehmerischen Basis des NSRP ab.

Beide Maßnahmenblöcke in dieser Prioritätsachse, (Innovative) einzelbetriebliche Investitionsförderung und Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen sind gemäß der obigen Ausführungen kohärent mit den übergeordneten Politikvorgaben und schlüssig ausgeführt.

Prioritätsachse 3

Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale

Die Prioritätsachse 3 zielt direkt auf die EFRE-Verordnungen in Bezug auf „Umwelt- und Risikovermeidung“ (EG 1080/2006 Art. 5 Abs. 2) und „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (EG 1080/2006 Art. 8) sowie die Thematische Priorität 3: Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer regionaler Potenziale durch nachhaltige Regionalentwicklung des NSRP. Die Prioritätsachse greift das übergeordnete Kohäsionsziel direkt auf und ist damit in ihren Grundzügen einwandfrei geeignet, die Politikvorgaben zu erfüllen.

Hochwasser- und Lawinenschutz, die im Rahmen des Maßnahmenblocks Risikovorsorge gefördert werden, sind gem. Art. 5 Abs. 2 lit. e der EFRE-Verordnung förderfähig, auch anderen Politikvorgaben wird nicht widersprochen.

Die Kohärenz der Beschreibung der Maßnahmengruppe Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen mit den übergeordneten Leitlinien ist durch Artikel 5.2 der EFRE-VO, hier insbesondere Absatz a gegeben, in dem „die Förderung von Investitionen zur Wiederherstellung des physischen Umfelds, insbesondere von verschmutzten, verödeten und brachliegenden Geländen und Flächen“ gefordert wird. Darüber hinaus wird in Artikel 8 der EFRE-VO die Möglichkeit der Förderung der „Neuerschließung brachliegender Flächen“ im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung hervorgehoben. Die Kohärenz zum NSRP ist aufgrund der Kapitel 5.2, 5.2.1 sowie 6.3 gegeben.

Die Kohärenz der Beschreibung der Maßnahmengruppe Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf mit den übergeordneten Leitlinien ist durch Artikel 5 und insbesondere Artikel 8 der EFRE-VO gegeben, in dem „die Förderung der Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Ballungsgebieten begegnet werden soll“, gefordert wird. Die Kohärenz zum NSRP ist aufgrund der Kapitel 5.2, 5.2.1 sowie 6.3 gegeben.

Kohärenz der Beschreibung der Maßnahmengruppe Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials mit den übergeordneten Leitlinien ist gegeben, aufgrund von Artikel 5.2 der EFRE-VO, wo speziell die Absätze b „Förderung der Entwicklung der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Artenvielfalt und den Investitionen in NATURA 2000-Gebieten, sofern dies zu einer „nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und/oder zur Diversifizierung der ländlichen Gebiete beiträgt“ sowie für „Schutz und Aufwertung des Naturerbes und des kulturellen Erbes zur Unterstützung der sozioökonomischen Weiterentwicklung und Förderung des natürlichen und kulturellen Reichtums als Potenzial für die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus“ Grundlagen der Maßnahmengruppe darstellen. Weiterhin fordert Artikel 8 der EFRE-VO ausdrücklich die Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch die „Sanierung der physischen Umwelt“ und die „Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes“. Die Kohärenz zum NSRP 2007-2013 ergibt sich aus den Kapiteln 5.2, 5.2.1, 6.1 sowie 6.3.

Prioritätsachse 4

Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion

Die Prioritätsachse 4 bezieht sich auf den Anhang II Abs. 25 der EFRE-Verordnung (EG 1083/2006), nachdem Bayern im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die Regionen, die an der ehemaligen Außengrenze der Europäischen Union liegen, einen zusätzlichen Betrag in Höhe von rund 84 Mio. Euro erhält. Hier wird auch insbesondere der Anspruch des Vorrangprinzips für den schwach strukturierten ländlichen Raum aus dem LEP berücksichtigt. Zur Lage der Grenzregionen ist allgemein anzumerken, dass die unterschiedlichen Förderintensitäten und das immer noch große Disparitätengefälle erfahrungsgemäß nicht unwesentliche Auswirkungen auf die Förderkulisse haben werden. Dies wird auch in den strategischen Kohäsionslinien (Kapitel 5) angeführt. Zumal aller Voraussicht nach im Laufe der Förderperiode auch die Übergangsbestimmungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus und in Richtung der neuen Mitgliedsstaaten fallen werden. Eine nähere Erläuterung der Herausforderungen dieser Situation an der ehemaligen EU-Außengrenze und wie damit umgegangen werden kann, wird empfohlen, unter Umständen die Möglichkeit zur betrieblichen Kooperation, auch mit Querverweis auf das Förderziel „europäische territoriale Zusammenarbeit“.

Die Kohärenz der Maßnahmengruppe Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung mit den übergeordneten Leitlinien ergibt sich aus Artikel 10 der EFRE-VO, in dem die besondere Beachtung der spezifischen Probleme von Gebieten mit geografischen und natürlichen Benachteiligungen verankert ist. Danach kann der EFRE in solchen Gebieten insbesondere zur Finanzierung von Investitionen beitragen, die auf die Förderung eines nachhaltigen Fremdenverkehrs abzielen. Die Ausführungen der Maßnahmengruppe stehen demnach den genannten Leitlinien nicht entgegen.

Im Sinne der Vorgaben zur nachhaltigen Entwicklung, die sich in fast allen übergeordneten Dokumenten wieder finden (z.B. Göteborg-Strategie) wurde bei der Maßnahmengruppe Verkehrsinfrastrukturen auf Anregung der Evaluatorinnen und Evaluatoren ein zusätzliches Augenmerk auf den öffentlichen Verkehr gelegt, was grundsätzlich zu begrüßen ist, und wie in den strategischen Kohäsionslinien (Kapitel 4.1.1) gefordert wird. Der Ausbau von Staatsstraßen in einer Region „mit jetzt schon guten Verkehrsinfrastrukturen“, scheint in diesem Rahmen nur in Fällen sinnvoll, in denen Umweltvorteile entstehen (z.B. besserer Lärmschutz), die aber mangels Detaillierungsgrad der Maßnahmenbeschreibung nicht besonders deutlich hervortreten. Ansonsten ist die Maßnahmengruppe kohärent mit den übergeordneten Vorgaben. Auch hier ist, ebenfalls laut den strategischen Kohäsionslinien 4.1.1, ein besonderes Gewicht auf grenzüberschreitende Projekte zu legen.

Prioritätsachse 5

Technische Hilfe

Die Einrichtung der Prioritätsachse 5 „Technische Hilfe“ ist eine unmittelbare Vorgabe der Allgemeinen Verordnung (EG 1083/2006) und entspricht den Anforderungen ebenda.

4.4 Abstimmung mit anderen Interventionen

Die Begründung der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006) erfasst auch Kriterien für die Abstimmung mit anderen Förderprogrammen: *„Es sollte besonders darauf geachtet werden, dass Komplementarität und Kohärenz mit der Politik der Gemeinschaft in anderen Bereichen, insbesondere mit dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration und dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, gewährleistet sind. Außerdem sollte es zu Synergien zwischen der Unterstützung aus dem EFRE einerseits und der Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds [...], dem Kohäsionsfonds [...], dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums [...] kommen“* (Begründung Abs. 10).

Die Abgrenzung zu anderen Strukturfondsinterventionen wurde, nicht zuletzt auf Anregung der Evaluatorinnen und Evaluatoren, gut und ausführlich dargestellt. Dies betrifft die Abgrenzung

zum künftigen ESF-Programm, die Abgrenzung zu grenzübergreifenden Programmen im neuen Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 2007-2013, die Abgrenzung zur Programmplanung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus dem Europäischen Landwirtschaftsfond (ELER), regionale Innovative Strategien und Maßnahmen, die Interregionale Zusammenarbeit und die Programme JEREMIE, JESSICA und JASPERS.

4.5 Berücksichtigung der Strategischen Umweltprüfung

In der begleitenden SUP wurden für das OP grundsätzlich günstige Umweltwirkungen prognostiziert. Zwei Maßnahmengruppen wurden allerdings als „ungünstig“ bewertet: „Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung“ und „Verkehrsinfrastrukturen“. Gemäß SUP berücksichtigt das OP Empfehlungen zur Vermeidung bzw. Geringhaltung von Umweltauswirkungen, die während des Erstellungsprozesses in das OP eingebracht worden sind. Darüber hinaus wird zur Sicherung der Umweltbelange bei der Auswahl förderfähiger Projekte in den einzelnen Maßnahmengruppen die Festlegung von Projektauswahlkriterien empfohlen (SUP, S. 71). Die Empfehlungen wurden in der Einreichfassung des OP berücksichtigt, allerdings wurde größtenteils auf die Durchführungsphase des Programms verwiesen.

4.6 Übersicht über die externe Kohärenz

Das Ziel Chancengleichheit wurde in unten stehender Tabelle aus Gründen der Übersichtlichkeit gesondert ausgewiesen, da es in mehreren übergeordneten Vorgaben enthalten ist. Alle Strategien und Prioritätsachsen sind gut auf das übergeordnete Zielsystem von EU-Politiken, nationalen Vorgaben und Landesentwicklungsprogramm abgestimmt. Den Umweltzielen (bzw. der Umweltdimension nach der Göteborg-Dimension der Lissabonstrategie) wird in mehreren Maßnahmenbereichen ebenfalls gut entsprochen, bei der Maßnahme „Verkehrsinfrastrukturen“ muss allerdings eingeschränkt werden. Auch bei der SUP wurden im Infrastrukturbereich in untergeordneten Bereichen ungünstige Umweltwirkungen festgestellt. Nicht ganz befriedigen kann die Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Als Querschnittsthema wird sie als eigenes Kapitel der Strategie sehr ansprechend und profund behandelt, in den einzelnen Schwerpunkten, Prioritäten und Maßnahmenbereichen wird sie aber mit Ausnahme von zwei Maßnahmenbereichen in Priorität 1 nicht mehr erwähnt.

Tabelle 1

Kohärenz des OP mit übergeordneten Politikvorgaben

Bestandteile des OP	Kohärent mit übergeordneten Politikvorgaben										
	Lissabon-Strategie	Grundsatzziele europäischer Strukturpolitik	Strategische Kohäsionsleitlinien	Allgemeine Verordnung für die Kohäsionsinstrumente	EFRE-Verordnung	Nationaler Strategischer Rahmenplan	Nationales Reformprogramm	Landesentwicklungsprogramm	Weitere Strukturfondsinterventionen	Gleichstellung	Nachhaltige Entwicklung/SUP
Schwerpunkt 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Schwerpunkt 2: Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit (...)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Schwerpunkt 3: Abbau regionaler Disparitäten (...)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Schwerpunkt 4: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Querschnittsziel Chancengleichheit für Frauen und Männer	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Querschnittsziel Umwelt und Nachhaltigkeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prioritätsachse 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Prioritätsachse 2: Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit (...)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Prioritätsachse 3: Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	✓
Prioritätsachse 4: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	~
Prioritätsachse 5: Technische Hilfe	/	/	/	/	✓	/	/	/	/	/	/

✓ Kohärenz gegeben ~ Kohärenz nur bedingt gegeben / nicht relevant

5. BEURTEILUNG VON RELEVANZ UND KOHÄRENZ DER STRATEGIE (INTERNE KOHÄRENZ)

Hier wird die innere Logik des Programms und die zugrunde liegende strategische Ausrichtung im Detail analysiert und bewertet. Die wesentliche Leitfrage ist: wird die Strategie adäquat mit klaren Zielen und Prioritäten definiert?

Die Relevanz und Kohärenz der Strategie sind eng miteinander verknüpft, haben aber doch einen unterschiedlichen Fokus. Während die Relevanz auf die Schlüssigkeit der Theorie der Strategie abhebt und die Wirksamkeit der Ziele und Schwerpunkte und der zugrunde liegenden Interventionslogik überprüft, steht bei der Kohärenz die Analyse der Beziehungen zwischen den einzelnen Elementen (Ausgangslage, Prioritäten, Maßnahmen) und Zielen des Programms sowie der eingesetzte Policy-Mix zur Erreichung dieser Ziele im Vordergrund.

In Bezug auf die Relevanz werden ausgehend von den Aussagen in der SWOT-Analyse und der Darstellung und Überprüfung der Interventionslogiken und (impliziten oder expliziten) Theorien die Prioritäten und Maßnahmen(bereiche) kritisch analysiert und bewertet. Die interne Kohärenz wird überprüft, indem das vorliegende Zielsystem bzw. die Zielhierarchie sowie deren Zuordnung zu den verschiedenen Programmebenen kritisch reflektiert und nachgezeichnet werden.

5.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005, S. 100-104) des bayerischen Ziel-2-Programms 2000-2006 forderte betreffend der Relevanz und Kohärenz künftiger Programme insbesondere:

- eine klare strategische Ausrichtung und Kohärenz des Programms,
- die bessere Verankerung der Querschnittsziele,
- die Flexibilisierung der Fördergebietsabgrenzung,
- eine stärkere Berücksichtigung der EU-Erweiterung und
- die spezifische Förderung der Grenzgebiete.

Besonders die stärkere Berücksichtigung der EU-Erweiterung wurde gefordert: *Die geänderten Rahmenbedingungen durch die EU-Erweiterung sind in einem neuen Ziel-2-Programm stärker als bisher zu berücksichtigen. Einerseits erhöht sich dadurch der Wettbewerbsdruck speziell in den Grenzgebieten, andererseits ergeben sich aber auch eine Fülle von Möglichkeiten für Kooperationen und Wirtschaftsbeziehungen. Beide Aspekte sind durch entsprechende Maßnahmenpakete einerseits abzufedern und andererseits aktiv zu unterstützen.* (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005, S. 104).

5.2 Struktur des Programms

Die Ziel-Strategie-Maßnahmen-Struktur des OP war lange Zeit relativ unübersichtlich und schwierig nachzuvollziehen, unabhängig von der Qualität des Inhaltes. Erst in der Endausarbeitung des OP gelang es die Programmelemente, die im Einzelnen durchwegs adäquat und dem Programm angemessen ausgearbeitet waren, in einen prägnanten Zusammenhang zu stellen, in dem deren Logik und Kohärenz auch deutlich zum Ausdruck kommen konnte. Die Abbildung 27 des OP macht das Gesamtgefüge des Programms auf sehr anschauliche Weise deutlich.

Die übergeordneten strategischen Ziele „Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ und „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung“ verweisen auf die grundlegenden Ziele des Programms. Auf prägnante Weise verdeutlichen sie die grundlegende Ausrichtung, wie sie implizit im Programmdokument auch immer wieder deutlich wird, nämlich einerseits die Stärkung der Kohäsion, indem das Programm insgesamt eindeutig auf die Grenzregionen und strukturschwachen ländlichen Räume fokussiert. Der Einsatz der Programmmittel soll in diesen Regionen helfen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und sie an das Niveau des übrigen Bayern heranzuführen bzw. ein weiteres Auseinanderklaffen der Schere zwischen entwicklungsstarken Räumen einerseits und entwicklungschwachen andererseits zu verhindern. Das zweite oben genannte Ziel fokussiert eindeutig auf die Ziele von Lissabon und Göteborg und rückt die innovations- und wettbewerbsorientierten Aspekte des Programms in den Vordergrund. Beide Aspekte, Kohäsion und damit Ausgleich auf der einen Seite und Innovation, Wettbewerb und Beschäftigung auf der anderen Seite, ergänzen sich und werden als komplementäre Strategien betrachtet.

Aus Sicht der Evaluatoren ist darauf hinzuweisen, dass zwischen diesen beiden grundlegenden strategischen Zielen immer eine gewisse Spannung bestehen bleiben wird. Denn einerseits geht es um die spezifische Förderung der Schwachen (Kohäsion und Disparitätenausgleich), andererseits gemäß Lissabon verstärkt aber auch um die Förderung der bereits Starken, um die innovativen Potenziale und die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu erhöhen. Beide Aspekte werden aus Ex-ante Sicht im OP gebührend berücksichtigt. Dies wird auch bei der Definition der spezifischen Ziele auf Schwerpunktebene deutlich. Die „Förderung von Forschung, Entwicklung, Technologie und Information“ fokussiert auf Schwerpunkt bzw. Prioritätsachse 1 „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ und zielt mit den angepeilten Maßnahmenbereichen sehr stark auf die Umsetzung der Lissabon- und Göteborgstrategie, also insbesondere auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Das Ziel „Erneuerung der unternehmerischen Substanz“ unterstützt die Umsetzung der Lissabon- und Göteborgstrategie, indem KMU im Rahmen von Schwerpunkt/Prioritätsachse 2 „Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere KMU“ besonders gefördert werden. Neben der innovativen Orientierung steht hier im Sinne der Erneuerung vor allem auch die Modernisierung und Rationalisierung der Betriebe im Vordergrund, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und zu erhöhen.

Das Ziel „Abbau regionaler Disparitäten insbesondere in den bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik sowie des strukturschwachen ländlichen Raums gemäß LEP unter anderem unter Nutzung der Chancen aus der EU-Osterweiterung“ wird vor allem durch Schwerpunkt/Prioritätsachse 3 und 4 unterstützt. Hier stehen der Disparitätenausgleich und das Kohäsionsziel eindeutig im Vordergrund. Einerseits konzentriert sich die Förderung speziell in Schwerpunkt 4 „Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen“ auf die Grenzregion zur Tschechischen Republik, andererseits stehen die Mittel im Schwerpunkt 3 „Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale“ bayernweit zur Verfügung

5.3 Relevanz der Strategie und Kohärenz mit der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

An dieser Stelle wird die logische Ableitung der vier Schwerpunkte aus der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse im Detail bewertet.

Allgemein muss bezüglich des territorialen Aspekts angemerkt werden, dass die Tatsache, dass für einige Prioritätsachsen und Maßnahmenbereiche die räumlichen Zuschnitte anderer Förderprogramme gewählt wurden (so ist z.B. die „(Innovative) einzelbetriebliche Innovationsförderung“ der Prioritätsachse 2 auf die GA-Fördergebiete beschränkt), den Status quo der Förderlandschaft mit allen Konsequenzen zementiert. Kap. B 1 und 2 (OP S. 36f.) begründen zwar den Fokus der weiteren Aussagen auf die Grenzgebiete in gewissem Sinn, eine stärker ergebnisoffene Analyse hätte aber evtl. andere Ergebnisse erbracht. Schwerpunkt 1 Innovation und wissensbasierte Wirtschaft ist generell gut geeignet, die in der sozioökonomischen Analyse genannten Schwächen (z.B. überdurchschnittlicher Anteil Geringqualifizierter, altindustrielle Strukturen, schlechte Kapitalversorgung) in diesem Bereich auszugleichen bzw. zu vermindern. Zusätzliche Relevanz verleiht dem Schwerpunkt die korrigierende Wirkung auf Wirtschaftsbereiche bzw. Regionen, in denen ein Informationsdefizit (kein Zugang zu innovativen Technologie) und damit eine Verzerrung des Marktgleichgewichtes herrscht. Etwas unbestimmt bleibt im Dokument die Impulsgeberfunktion des Verdichtungsraums Augsburg; die sozioökonomische Analyse weist für die Region Augsburg einen deutlichen Rückstand bezüglich der Industriebeschäftigten im High-Tech-Sektor bzw. der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit Hochschulabschluss aus, insofern ist die ihr zugeordnete Impulsgeberfunktion nicht ohne weiteres ersichtlich und hätte eine etwas explizitere Erläuterung verdient. Als fünftgrößte bayerische Universitätsstadt (nach Studierenden, vgl. Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020) kommt Augsburg allerdings zweifellos trotzdem eine wichtige Rolle als Impulsgeber für die umliegenden Regionen zu. Auch in Bezug auf die anderen genannten Verdichtungsräume außer Nürnberg sind aus der sozioökonomischen Analyse kaum Aussagen zu ihrer Funktion als Impulsgeber zu entnehmen.

Der Schwerpunkt 2 Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen versucht gut auf die in der sozioökonomischen Analyse genannten Schwächen (z.B. überdurchschnittlicher Anteil Geringqualifizierter, schlechte Kapitalversorgung) einzugehen und diese zu beheben bzw. die Chancen (z.B. Erweiterung des Fachkräftepotentials) zu nutzen. Wirtschaftlich relevant ist insbesondere die finanzielle Unterstützung von KMU, die auf dem Kreditmarkt ansonsten nicht dieselben Bedingungen vorfinden wie größere Unternehmen.

Schwerpunkt 3 Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer regionaler Potentiale durch nachhaltige Regionalentwicklung und Risikovorsorge legt sein Hauptaugenmerk auf die in der sozioökonomischen Analyse genannten Schwächen wie etwa die periphere Lage und Leerstände sowie Brachflächen und versucht diese auszugleichen; zusätzlich werden Chancen wie die Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes angesprochen, wodurch der Schwerpunkt zusätzliche Relevanz erhält.

Der Schwerpunkt 4 Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen ist im Allgemeinen gut darauf ausgerichtet, die in der sozioökonomischen Analyse genannten Schwächen (z.B. periphere Lage, altindustrielle Strukturen) in diesem Bereich zu vermindern. Besondere Relevanz erfährt dieser Schwerpunkt dadurch, dass mit den Fördermitteln in erster Linie öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen, die vom Markt nicht oder kaum gewährleistet werden können (Tourismus- und Verkehrsinfrastruktur). Allerdings ist festzuhalten, dass zwar als dezidierte Chance in der SWOT-Analyse die „*Beteiligung am Aufbau der Tschechischen Republik*“ (OP S. 38) genannt wird. Außer der Konzentration eines Großteils der Fördermittel auf die Grenzregion zur Tschechischen Republik und damit der grenznahen Unternehmen und Institutionen finden sich im OP allerdings keine Aussagen, in wie weit und wie diese Chance genützt werden könnte. Aus Sicht der Ex-ante wäre es wünschenswert, die diesbezüglichen Potenziale und Chancen im Rahmen der Programmumsetzung eventuell mit Unterstützung externer Experten etwas genauer zu erfassen und davon ausgehend wenn möglich konkrete Projekte zu initiieren.

Das Querschnittsziel „Berücksichtigung von Chancengleichheit für Frauen und Männer“ erhält seine innere Relevanz (abgesehen von übergeordneten Zielvorstellungen, siehe Kap. 4) vor allem aus der Feststellung im Rahmen der sozioökonomischen Analyse, dass die Frauenbeschäftigung in Bayern mit Ausnahme des Großraumes München nicht geeignet ist, den Abgang an Beschäftigten insgesamt zu kompensieren und dass der Erwerbstätigenanteil bei Frauen insgesamt trotz der positiven Entwicklung noch immer unter der Erwerbstätigenquote der Männer liegt.

Die Relevanz des Querschnittszieles „Berücksichtigung von Umwelt und Nachhaltigkeit“ ergibt sich grundsätzlich aus dem Umweltzustand Bayerns, dessen Darstellung im Rahmen der sozioökonomischen Analyse ein eigenes Kapitel gewidmet wurde.

Insgesamt ist somit vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Analyse und SWOT der inhaltlichen und thematischen Ausgestaltung der Schwerpunkte und den Querschnittsthemen eine gute Relevanz zu bescheinigen. Die Schwerpunkte greifen die Stärken und Schwächen bzw. Chancen und Risiken in angemessener Weise auf und versuchen, strategische Optionen für einen sinnvollen Umgang mit den Schwächen und Risiken bzw. Stärken und Chancen aufzuzeigen.

5.4 Relevanz der Prioritätsachsen und Kohärenz mit der Strategie

Hier wird die logische Ableitung der Prioritätsachsen und ihrer untergeordneten Maßnahmengruppen und ihre Kohärenz mit der Strategie bewertet.

Prioritätsachse 1

Innovation und wissensbasierte Wirtschaft

Das übergeordnete Ziel der Priorität 1 besteht laut OP darin, die technologische Leistungskraft des Standortes durch ein innovatives Wirtschaftsklima zu stärken. Angestrebt wird die breite Verankerung einer innovations- und wissensbasierten Ökonomie. Die Innovationsfähigkeit und -tätigkeit der Unternehmen, insbesondere von KMU, soll verbessert und gesteigert werden, indem insbesondere auch die Rahmenbedingungen für Innovationen entsprechend gestaltet werden. Das Programm geht dabei von einem breiten Innovationsbegriff aus, der sowohl neue Technologien, Produkt- und Verfahrensinnovationen, Dienstleistungsinnovationen als auch einzelbetriebliche Innovationen umfasst. Damit ist aus Ex-ante-Sicht zumindest auf der pragmatischen Ebene gewährleistet, dass Innovation nicht allein auf F&E und dem Technologiebereich beschränkt bleibt.

Die Maßnahmengruppe Innovative Finanzierungsinstrumente umfasst die Auflage von Risikokapitalfonds und eine innovative Komponente des Mittelstandskreditsprogramms (MKP). Innovative und technologieorientierte Vorhaben insbesondere von KMUs und Existenzgründern sollen dabei in risikoreichen Phasen unterstützt und die größenbedingten Nachteile von KMUs bei der Finanzierung gegenüber Großunternehmen ausgeglichen werden. Die Maßnahmengruppe ist aus Ex-ante-Sicht geeignet, die Innovationsfähigkeit von KMUs und Existenzgründern und -gründerinnen sinnvoll durch Unterstützung bei der Finanzierung zu fördern und trägt damit direkt zu einer breiten Verankerung einer innovations- und wissensbasierten Ökonomie, welche die Priorität allgemein anstrebt, bei. Positiv zu erwähnen ist, dass Existenzgründerinnen bzw. Unternehmen, die die Frauenbeschäftigung in besonderem Maße unterstützen, als eine Zielgruppe der Förderung explizit genannt werden.

Die Maßnahmengruppen Förderung von Clustern und Netzwerken und Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer sind vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Prioritätsachse, die technologische Leistungskraft des Standorts durch ein innovatives Wirtschaftsklima zu stärken, insgesamt schlüssig formuliert. Allerdings wurde das Querschnittsthema „Umwelt“ in der Beschreibung der Maßnahmengruppen nicht aufgegriffen, wobei jedoch gerade im Bereich der produktionsorientierten Cluster (z.B. Automotive, Chemie, Forst und Holz) zu diesem Thema sicherlich Innovationspotentiale bestehen würden.

Die Maßnahmengruppe Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern zielt auf die Förderung innovativer Technologien auf einzelbetrieblicher Ebene einschließlich ExistenzgründerInnen aber auch von Kooperations- und Verbundprojekten mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen. Sie trägt damit zum primären Ziel der Priorität, die technologische Leistungskraft des Standorts zu stärken, wesentlich bei. Auch die angeführten Handlungsbedarfe der Prioritätsachse werden von der Maßnahmenengruppe gut abgedeckt. Das Handwerk und die Industriebereiche Glas, Holz, Porzellan und Bau, denen in der SWOT-Analyse eine spezielle Bedeutung zugestanden wird, findet allerdings kaum Berücksichtigung (höchstens im Themenbereich „neue Werkstoffe“), was wiederum deren spezielle Bedeutung relativiert. Positiv zu erwähnen ist, dass Frauen als Zielgruppe explizit erwähnt werden, auch wenn sich die Projekte nicht ausschließlich an Frauen richten.

Die Perspektive in der Maßnahmengruppe Rationellere Energiegewinnung und -verwendung erscheint etwas eng und bezieht sich nahezu ausschließlich auf Geothermie. Gerade die traditionellen Industrien in den strukturschwachen Regionen und Grenzregionen, die in der SWOT-Analyse als Stärke definiert wurden (Porzellan, Glas), weisen sehr hohen Energieverbrauch auf. Hier würde sich ein Verweis auf die prioritäre Berücksichtigung besonders ressourcenintensiver Branchen anbieten.

Die Maßnahmengruppe Umweltforschung und technischer Umweltschutz trägt mit der Ausrichtung auf Entwicklung innovativer und zukunftssicherer Produkte und Verfahren im Interesse einer nachhaltigen Umweltpolitik sowohl zum Ziel, die technologische Leistungskraft des Standorts zu verbessern als auch und im Besonderen zum Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ bei. Die Ausführungen zur Maßnahmengruppe sind gut formuliert.

Die ebenfalls in Prioritätsachse 1 angesiedelte Maßnahmengruppe Qualifizierungsleistungen für Unternehmen entspricht den übergeordneten Zielen der Priorität und stellt einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur angestrebten wissensbasierten Wirtschaft dar. Die möglichen förderungswürdigen Projekte werden in ausreichender Breite dargestellt. Das Querschnittsthema „Umwelt“ findet hier besondere Berücksichtigung, was besonders positiv hervorzuheben ist.

Die Maßnahmengruppe Innovative Maßnahmen im Tourismus ist zwar klar und logisch beschrieben, jedoch ist der Umfang der Beschreibung sehr gering und wenig konkret für einen derart komplexen Sachverhalt. Welchen Hintergrund die aktuellen Entwicklungen im Tourismussektor haben bzw. welche Ziele mit den Maßnahmen erreicht werden sollen, wird nicht näher beschrieben. Die angedachten Maßnahmen bauen zwar dem Namen nach auf der Beschreibung der Maßnahmengruppe auf, jedoch liegt keinerlei Konkretisierung vor. Die in der Prioritätsachse genannten Handlungsbedarfe scheinen in Form der „*Innovationsorientierung der Wirtschaft und wirtschaftsnaher Einrichtungen*“ sinnvoll aufgegriffen zu sein.

Insgesamt decken die beschriebenen Maßnahmen die formulierten Handlungsbedarfe der Priorität und die Ziele gut ab. Sie tragen zu einem innovativen Wirtschaftsklima bei und stärken die technologische Leistungskraft des Standorts. Sie tragen auch auf der strategischen Ebene zu Schwerpunkt 1 und dem spezifischen Ziel der Förderung von Forschung, Entwicklung, Technologie und Information bei.

Kritisch anzumerken bleibt, dass die Beschreibungen der Maßnahmengruppen zum Teil etwas vage bleiben und die Erkenntnisse aus der sozioökonomischen Analyse und SWOT nicht immer eine entsprechende Berücksichtigung finden. So wird auf die Rolle der traditionellen Industrie in den strukturschwachen Regionen und Grenzregionen kaum eingegangen. Auch die Querschnittsthemen, insbesondere Gendermainstreaming, aber auch Nachhaltigkeit und Umwelt, werden nur in einigen Maßnahmengruppen explizit erwähnt.

Prioritätsachse 2

Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen

Priorität 2 zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhalten und zu steigern, indem der Fokus mehr auf Innovation ausgerichtet wird. Die Priorität fokussiert damit zugleich eindeutig auf das spezifische Ziel der Erneuerung der unternehmerischen Substanz und Schwerpunkt 2 auf der strategischen Ebene und steht mit diesen in Einklang. Angestrebt werden vor allem innovationsorientierte Strukturverbesserungen und die Steigerung der Innovationsleistungen von Unternehmen insbesondere im Grenzland und den überwiegend strukturschwachen Regionen (GA-Regionalfördergebiet) und die Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze, um die Arbeitslosigkeit und die Abwanderungsquote zu senken.

Vorgesehen sind dazu zwei Maßnahmengruppen.

Die Beschreibung der Maßnahmengruppe (Innovative) einzelbetriebliche Investitionsförderung entspricht dem übergeordneten Ziel der Priorität und des Schwerpunktes 2. Gefördert werden vorzugsweise Unternehmensinvestitionen, die auf innovative Maßnahmen ausgerichtet sind. Was nicht klar herausgearbeitet scheint, ist die Formulierung „für Vorhaben von besonde-

rer regionaler Bedeutung wird auf den Nachweis der innovativen Komponente verzichtet“, es hätte konkretisiert werden können, ab wann ein Vorhaben eine „besondere (positive!) regionale Bedeutung“ besitzt bzw. wie diese Entscheidung getroffen wird.

Die Maßnahmengruppe Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen entspricht ebenfalls gut den Zielen der Priorität und des Schwerpunktes 2. Die Ausführungen zur Maßnahmengruppe sind kurz aber schlüssig formuliert. Die Relevanz der Maßnahmengruppe, die vor allem auf Einrichtungen zur betrieblichen Weiterbildung fokussiert, basiert vor allem auf den Ausführungen der sozioökonomischen Analyse Kapitel 1.3.3 und der in der SWOT-Analyse als explizite Stärke angegebener „guten Ausbildungsbereitschaft für Unternehmen“ und der Chance „Erweiterung des Fachpotentials“.

Insgesamt decken die beiden Maßnahmengruppen die Priorität gut ab und ergänzen einander. So werden mit der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen und dem damit angestrebten Ausbau und der Modernisierung überbetrieblicher beruflicher Bildungseinrichtungen Qualifizierungsmöglichkeiten in den Regionen geschaffen, die wiederum eine wichtige Basis für die Steigerung der innovationsorientierten Unternehmensinvestitionen bilden.

Prioritätsachse 3

Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale

Die Prioritätsachse greift das übergeordnete Kohäsionsziel direkt auf und ist damit in ihren Grundzügen zweifelsohne geeignet, die strategische Zielsetzung des OP der „Schaffung gleichwertiger Lebens und Arbeitsbedingungen“ zu erfüllen. Ziel der Priorität ist es vor allem, die Entwicklung Bayerns in seiner Gesamtheit zu stärken und wirtschafts- und umweltverträglich auszurichten. Dazu sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

Die Maßnahmengruppe Risikovorsorge zielt auf die Vermeidung und Bewältigung von naturbedingten Risiken, setzt damit direkt bei einem der angeführten Handlungsbedarfe der Priorität an und entspricht den übergeordneten Zielen der Priorität und des Schwerpunktes 3. Die Inhalte der Maßnahmengruppe sind kurz aber nachvollziehbar formuliert.

Die Maßnahmengruppe Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen ist klar und logisch beschrieben. Insbesondere vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Prioritätsachse, der Entwicklung Bayerns in seiner Gesamtheit zu stärken und wirtschafts- und umweltverträglich auszurichten, erscheinen die getroffenen Ausführungen sinnvoll. Auch auf das Querschnittsthema „Umwelt“ wird explizit eingegangen. Die definierten Handlungsbedarfe der Prioritätsachse, insbesondere die „Nachhaltige Stadtentwicklung zur Forcierung der Impulsgeberfunktion der Städte für das Zielgebiet“ wird in der Beschreibung logisch aufgegriffen. Die eingereichten Projektideen bauen auf den Ausführungen der Maßnahmengruppe auf, wenn

auch die Beschreibungen der Maßnahmen wenig konkret gehalten sind. Die Relevanz der Maßnahmengruppe ergibt sich aus der in der sozioökonomischen Analyse unter Punkt 3.1 beschriebenen allgemeinen Ausgangslage der Städte sowie im Speziellen aus den in Punkt 3.2 aufgezeigten Problembereichen, gerade der dort im ersten Absatz beschriebenen Brachflächenproblematik. Auch die SWOT-Analyse stellt eine, wiederum sehr allgemeine Grundlage für die Maßnahmengruppe dar, indem sie beispielsweise von den Schwächen der „Leerstände und Brachflächen“ oder dem Risiko des „Entstehens von Militärbrachen“ spricht.

Die Maßnahmengruppe Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf ist relativ kurz und allgemein gehalten. Unklar bleibt aus der vorliegenden Beschreibung darüber hinaus der genannte Zusammenhang zwischen den städtischen Maßnahmen und den „positiven Auswirkungen auf den (angrenzenden) ländlichen Raum“. Was verwundert, ist, dass trotz der expliziten Absicht der *„nachhaltigen Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem [...] ökologischen [...] Entwicklungsbedarf“* auf das Querschnittsthema Umwelt in der weiteren Beschreibung der Maßnahmengruppe nicht mehr eingegangen wird. Dieses und auch das Thema Gendermainstreaming, welches ebenfalls nicht näher beleuchtet wird, sollten in der vorliegenden Maßnahmengruppe Kernelemente der Förderaktivitäten darstellen, nicht zuletzt, weil die Chancengleichheit speziell bei den stark sozial orientierten Maßnahmen dieser Gruppe vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den betroffenen Gebieten eine große Rolle spielt (vgl. Kapitel 6.2 des nationalen strategischen Rahmenplans 2007-2013).

Die Maßnahmengruppe Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials wird klar und logisch beschrieben. Das übergeordnete Ziel der Prioritätsachse, die Entwicklung Bayerns in seiner Gesamtheit zu stärken und wirtschafts- und umweltverträglich auszurichten, wird umfassend gewürdigt. Auch die entsprechenden Handlungsbedarfe werden durch die Ausrichtung der Maßnahmengruppe aufgegriffen, insbesondere die *„Sicherung und Bewahrung sowohl des kulturellen Erbes als auch des Naturerbes als Grundlage für eine identitätsstiftende Entwicklung der Region“*. Das Querschnittsthema Umwelt wird, aus der Bezeichnung der Maßnahmengruppe ersichtlich, hier besonders berücksichtigt. Die Relevanz ergibt sich aus der sozioökonomischen Analyse, speziell aus den Kapiteln 3.2, in dem explizit auf die Entwicklungschancen aufgrund von historischem, kulturellem und natürlichem Erbe sowie naturräumlichem Potential eingegangen wird, sowie aus Kapitel 4.4 zum Natur- und Kulturerbe, wo speziell die Rolle der bayerischen Schutzgebiete für einen nachhaltige Entwicklung aufgezeigt wird. Diese Kapitel bilden somit eine logische Grundlage für die Ausformulierung der Maßnahmengruppe, die SWOT-Analyse, beispielsweise mit der Benennung von Stärken wie dem „historischen, kulturellem und natürlichem Erbe und (der) leistungsfähigen Fremdenverkehrswirtschaft“, Chancen wie der „Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes“ aber auch Risiken wie „Marktanteilsverlusten im Fremdenverkehr“ oder der „Beeinträchtigung der Standortattraktivität für Neuinvestoren“.

Insgesamt sind die Maßnahmenbereiche der Priorität klar formuliert und geben ein gutes Bild von den angestrebten Aktivitäten. Sie stehen alle in deutlichen Bezug zu den Zielen der Priorität und des Schwerpunktes 3 auf der strategischen Ebene und unterstützen direkt das strategische Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen. Einzig in Bezug auf die „Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf“ wäre eine etwas breitere und vertiefendere Darstellung einschließlich der Thematisierung der Umwelt- und Genderaspekte wünschenswert.

Prioritätsachse 4

Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion

Diese Prioritätsachse zielt insbesondere auf die strukturschwächsten der bayerischen Regionen ab, die Landkreise an den ehemaligen EU-Außengrenzen und zu Teilen an der Grenze zu Thüringen und Sachsen, was durch die sozioökonomische Analyse sehr klar begründet ist.

Die Beschreibung der Maßnahmengruppe Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung ist klar und logisch aufgebaut. Es sind vor allem die sehr umfassende Ausrichtung und die Würdigung der spezifischen Probleme des „Zielgebietes“ aufgrund der EU-Osterweiterung hervorzuheben. Als Kritikpunkt ist allerdings anzuführen, dass die Querschnittsthemen Gendermainstreaming und Umwelt bei den Ausführungen nicht berücksichtigt wurden, dieses jedoch gerade in den Grenzregionen durch den stärker zu erwartenden demographischen Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung und vor allem den engen Zusammenhang des naturräumlichen Potentials mit dem Erfolg des Tourismus in den betroffenen Regionen in Zukunft eine nicht zu unterschätzende Rolle einnehmen werden. Nicht ganz klar bleibt die inhaltliche Abgrenzung zum Maßnahmenbereich ‚Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potentials‘.

Die Beschreibung der Maßnahmengruppe Verkehrsinfrastrukturen entspricht den Zielen der Priorität 4, die Grenzregionen bei dem notwendigen Anpassungsprozess, die sich unter anderem auch aus der EU-Osterweiterung ergeben haben, nachhaltig zu unterstützen, ist aber im Vergleich zur großen Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung etwas oberflächlich ausgefallen. Im Sinne des Querschnittszieles der nachhaltigen Entwicklung wurde auf Anregung der Evaluatorinnen und Evaluatoren (und der Gutachter der SUP) ein verstärktes Augenmerk auf den öffentlichen Verkehr gelegt, was grundsätzlich zu begrüßen ist, aber durch den niedrigen Detaillierungsgrad der Maßnahmenbeschreibung nicht besonders gut hervortritt.

Insgesamt vermitteln die Beschreibungen der Maßnahmengruppen in Priorität 4 ein gutes Bild von den angestrebten Aktivitäten und stehen auch mit den Zielen der Priorität sowie dem spezifischen Ziel „Abbau regionaler Disparitäten insbesondere in den bayerischen Grenzregionen zur Tschechischen Republik sowie des strukturschwachen ländlichen Raums gemäß LEP unter

anderem unter Nutzung der Chancen aus der EU-Osterweiterung“ und dem strategischen übergeordneten Ziel der „Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ in einem deutlichen Zusammenhang.

5.5 Übersicht über die interne Kohärenz

Wie sich gezeigt hat, haben die Maßnahmengruppen allesamt einen Bezug zum übergeordneten Zielsystem, weshalb ihnen eine ausreichende interne Kohärenz zu attestieren ist. Die Kohärenz des Gesamtgefüges hätte allerdings etwas deutlicher herausgearbeitet werden können. Ansätze hierzu sind u.a. durch die schwerpunktbezogene tabellarische Gegenüberstellung bzw. Verknüpfung der Schwerpunktziele mit den Ergebnissen der Sozioökonomischen Analyse und SWOT einerseits und den Strategischen Kohäsionsleitlinien andererseits im OP aber vorhanden sowie vor allem durch Abbildung 27 des OP, in der die Struktur des Programms grafisch dargestellt wird. Vor allem im Text des OP werden diese Zusammenhänge aber nicht immer explizit deutlich und müssen implizit erschlossen werden. Dies gilt auch hinsichtlich der Relevanz der Maßnahmengruppen vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Analyse und den aufgezeigten Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken. Auch diese Zusammenhänge werden in den Maßnahmenbeschreibungen nicht immer explizit angeführt. Kritisch anzumerken ist auch die eher sparsame Interpretation des Querschnittzieles der besseren Gleichstellung von Frauen und Männern und stellenweise auch die fehlende Integration des Querschnittszieles der nachhaltigen Entwicklung, die an manchen Stellen nahe liegen würde.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die interne Kohärenz auf Ebene der Prioritäten und Maßnahmenbereichen:

Tabelle 2

Interne Kohärenz des OP

Bestandteile des OP	Kohärent mit Referenzen im OP			
	Sozioökonomische Analyse	Strategie	Chancengleichheit für Frauen und Männer	Umwelt und Nachhaltigkeit
Strategie				
Schwerpunkt 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	✓	/	✓	✓
Schwerpunkt 2: Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit (...)	✓	/	✓	✓
Schwerpunkt 3: Abbau regionaler Disparitäten (...)	✓	/	✓	✓
Schwerpunkt 4: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen	✓	/	✓	✓
Chancengleichheit für Frauen und Männer	✓	✓	/	/
Umwelt und Nachhaltigkeit	✓	✓	/	/
Prioritätsachse 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft				
Innovative Finanzierungsinstrumente	✓	✓	✓	~
Förderung von Clustern und Netzwerken	✓	✓	~	~
Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer	✓	✓	~	✓
Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern	✓	✓	✓	✓
Rationellere Energiegewinnung und -verwendung	✓	✓	✓	✓
Umweltforschung und technischer Umweltschutz	✓	✓	✓	✓
Qualifizierungsleistungen für Unternehmen	✓	✓	~	✓
Innovative Maßnahmen im Tourismus	✓	✓	~	✓
Prioritätsachse 2: Gründungsförderung und Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit (...)				
(Innovative) einzelbetriebliche Investitionsförderung	✓	~	~	✓
Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen	✓	✓	✓	✓
Prioritätsachse 3: Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale				
Risikovorsorge	✓	✓	✓	✓
Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen	✓	✓	✓	✓
Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf	✓	✓	~	~
Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials	✓	✓	✓	✓
Prioritätsachse 4: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion				
Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung	✓	✓	~	~
Verkehrsinfrastrukturen	✓	✓	✓	~

✓ Kohärenz gegeben ~ Kohärenz nur bedingt gegeben / nicht relevant

6. BEWERTUNG DER ERWARTETEN FOLGEN UND AUSWIRKUNGEN

Wie die Erfahrung zeigt, ist es in der Regel schwierig, erwartete Ergebnisse und Auswirkungen ex-ante zu bestimmen, weshalb bei der Quantifizierung der Ziele und der Konzeption eines adäquaten Indikatorensystems auch in vielen Programmen Defizite bestehen. Soweit möglich und sinnvoll wird auf eine Quantifizierung der Ziele und der Indikatoren Wert gelegt. Sowohl für das Monitoring des Programms als auch für die Bewertung sollen damit wesentliche Grundlagen geschaffen werden. Allerdings sind die Abschätzung der Wirkungen eines Programms und die Festlegung von Zielwerten in der Regel nicht einfach. Auch auf die Risiken, die mit der Wahl von Prioritäten und ihrer finanziellen Dotierung verbunden sind, wird eingegangen (z.B. Verhältnis innovativer bzw. riskanter Maßnahmen zu Standardmaßnahmen).

Insofern Erfahrungen mit Maßnahmen aus früheren Förderperioden vorhanden und entsprechende Daten verfügbar sind (z.B. Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze etc.), sind von diesen ausgehend quantitative Einschätzungen der Wirkung der aktuellen Maßnahmen möglich. Bei neuen Maßnahmen ist dies kaum möglich. Sinnvoll kann in diesem Fall eventuell sein, qualitative Einschätzungen der Maßnahmen vorzunehmen (in Bezug auf die regionale Wertschöpfung, Beschäftigung etc.), indem der Wirkungszusammenhang der Maßnahmen erläutert wird.

6.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005) bietet einen Überblick über die Wirkungen des bayerischen Ziel-2-Programms 2000-2006. Generell kann gesagt werden, dass die Ziel-2-Förderungen zwar nicht zu einer Verringerung des Aufholbedarfs der strukturschwachen Regionen führten, aber immerhin den Abstand konstant hielten; ohne die Maßnahmen hätte er sich weiter vergrößert.

Grundsätzlich konnten in allen Schwerpunkten des Ziel-2-Programms 2000-2006 gute bis sehr gute Erfolge erzielt werden. Als Schwachpunkte wurden allerdings die verhältnismäßig geringe Ausschöpfung der Mittel in den ehemaligen Ziel-2-Gebieten (im Prinzip die Grenzregionen) im Gegensatz zu den ehemaligen Phasing-Out-Regionen, eine generell schleppende Entwicklung des Technologie- und Forschungsschwerpunktes und eine mangelhafte Integration der Querschnittsziele „Gleichstellung von Frauen und Männern“ sowie „Informationsgesellschaft“ festgestellt.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden einige Empfehlungen zur neuen Förderperiode abgegeben. Was die Programmwirkungen betrifft, scheinen folgende Punkte bemerkenswert:

- Regionalisierung und Innovierung der Förderstrategie
- Verbesserung der Indikatoren
- bessere Verankerung der Querschnittsziele
- Flexibilisierung der Fördergebietsabgrenzung
- Stärkere Berücksichtigung der EU-Erweiterung
- Spezifische Förderung der Grenzgebiete
- Teilweise wurden diese Empfehlungen durch die gemeinschaftlichen Vorgaben obsolet (z.B. Flexibilisierung der Fördergebietsabgrenzung). Die anderen Aspekte sind nach wie vor relevant.

Bereits in der Halbzeitbewertung (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003) wurden Anregungen für die Verbesserung des Programms gegeben, die auch für die kommende Programmperiode ihre Aktualität behalten so z.B.

- Best-Practice-Projekte, wie die Erarbeitung eines regionalwirtschaftlichen Konzeptes für das Ziel-2-Grenzgebiet und unter besonderer Berücksichtigung der EU-Erweiterung
- die Durchführung qualitativer Analysen in Bezug auf die Frauenarbeitslosigkeit und der weiblichen Erwerbstätigkeit (Branchenstruktur etc.),
- die Beauftragung von Studien und Expertisen zur gendersensiblen Projektgestaltung und -durchführung,
- oder die positive Diskriminierung genderrelevanter Projekte.

Die folgende Tabelle 3 zeigt eine Verknüpfung der Fördermaßnahmen der kommenden Förderperiode mit ähnlichen Maßnahmen aus der laufenden Förderperiode, sofern möglich. Folgende Schlüsse können aus dem Vergleich gezogen werden:

- Das Querschnittsthema Gleichstellung wird in der neuen Förderperiode voraussichtlich ähnlich positive Auswirkungen haben wie in der Periode 2000-2006.
- Bei einigen Maßnahmen wären Überlegungen wünschenswert, wie man bereits in der Startphase bessere Ergebnisse erzielen könnte („Spätstarter“ in der letzten Förderperiode). Eine Ursache für das späte Anlaufen ist die verspätete Programmgenehmigung des Programms 2000-2006, die in der kommenden Periode vermieden werden sollte.

- In einigen Maßnahmenbereichen sind die Indikatoren besonders zu beachten. Zu den Indikatoren werden seitens der Evaluatorinnen und Evaluatoren noch detailliertere Empfehlungen abgegeben.

Tabelle 3

Bezüge des OP zum Bayern-EU-Ziel-2-Programm 2000-2006

Bestandteile des OP	Bezug Bayern-EU-Ziel-2-Programm 2000-2006		Bemerkungen
	Vergleichbar mit	Erfahrungen	
Chancengleichheit für Frauen und Männer	*	-	Nur geringer Anteil der Maßnahmen positiv für die Gleichstellung eingestuft
Umwelt und Nachhaltigkeit		++	
Prioritätsachse 1: Innovation und wissensbasierte Wirtschaft			
Innovative Finanzierungsinstrumente	2.1	+	Regionale Unterschiede beim Erfolg
Förderung von Clustern und Netzwerken	2.2	+	Schwer quantifizierbare Indikatoren
Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer	3.4	+	„Spätstarter“
Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern	3.3	+	„Spätstarter“, Regionale Unterschiede beim Erfolg
Rationellere Energiegewinnung und -verwendung	3.1		„Spätstarter“, Regionale Unterschiede beim Erfolg
Umweltforschung und technischer Umweltschutz	/		
Qualifizierungsleistungen für Unternehmen	/		
Innovative Maßnahmen im Tourismus	4.1	+	„Spätstarter“
Prioritätsachse 2: Gründungsförderung und Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit (...)			
(Innovative) einzelbetriebliche Investitionsförderung	2.4	++	
Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen	2.3	+	Regionale Unterschiede beim Erfolg, Schwer quantifizierbare Indikatoren
Prioritätsachse 3: Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale			
Risikovorsorge	1.1	++	
Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen			
Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf	5.1	+	„Spätstarter“
	5.2	++	
Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials	4.2	+	„Spätstarter“
Prioritätsachse 4: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion			
Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung	4.1	+	„Spätstarter“
	4.2	+	„Spätstarter“
Verkehrsinfrastrukturen	1.2	++	
Maßnahme... ++ erfolgreich + bedingt erfolgreich – nicht erfolgreich / kein Vergleich möglich			

* auch Querschnittsthemen im Bayern-EU-Ziel-2-Programm 2000-2006

6.2 Bewertung der Wirkungsindikatoren

Die Liste der verwendeten Indikatoren für die Begleitung und Bewertung des Programms (vgl. Tabelle 5-8 unten) ist bereits das Resultat eines Abstimmungsprozesses zwischen der Verwaltungsbehörde und den beteiligten Ressorts und dem Evaluatorenteam. Das ursprüngliche Set an vorgeschlagenen Indikatoren umfasste vorwiegend Outputindikatoren (auch auf Ergebnisseite) und insofern bestand die zentrale Aufgabe der Evaluatoren darin, sinnvolle und aussagekräftige Ergebnisindikatoren zu entwickeln. Als Grundlage hierzu dienten einerseits die Indikativen Leitlinien und Arbeitspapiere der Kommission sowie andere relevante Quellen sowie die Erfahrungen mit anderen Programmen und Evaluierungen.

Auf möglichst adäquate und schlüssig formulierte Ergebnisindikatoren wurde auch deshalb Wert gelegt, weil sie für die Kommission in der kommenden Förderperiode die entscheidenden Grundlagen für die Bewertung der Programme liefern sollen. Nach dem sich in der laufenden Periode gezeigt hat, dass die Abschätzung der längerfristigen Wirkungen (impacts) äußerst schwierig und deshalb auch nicht besonders zufrieden stellend verlaufen ist, legt die Kommission mehr Gewicht auf die Ergebnisindikatoren und stellt es den Verwaltungsbehörden frei, Wirkungsindikatoren im Sinne von Impacts zu definieren (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION; Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013, Methodisches Arbeitspapier, August 2006, S. 13.).

Im Gegensatz zu den Outputindikatoren, die sich auf die durchgeführten Tätigkeiten beziehen und entsprechend einfach zu erheben sind – z.B. über die Anzahl der Projekte, Länge gebauter Straßenkilometer etc. – beziehen sich die Ergebnisindikatoren auf die direkten und unmittelbaren Effekte für die direkt Begünstigten und sind in der Regel nicht mehr so einfach zu erfassen. Ergebnisindikatoren liefern Informationen über die Veränderungen, zum Beispiel im Verhalten, in der Leistungsfähigkeit oder der Leistung der Endbegünstigten, die mit einem geförderten Projekt oder Vorhaben erreicht wurden. Erst Ergebnisindikatoren geben Aufschluss über den Erfolg eines Projektes. Insofern sind diese Indikatoren vor allem für die Bewertung eines Programms wichtig, für das Monitoring im Sinne der laufenden Überprüfung, ob ein Programm planmäßig durchgeführt wird, reichen Outputindikatoren in der Regel aus.

Was in der Übersicht zu den Indikatoren (vgl. Tabellen unten) auch deutlich wird, ist die Tatsache, dass der Status einiger Indikatoren nicht so eindeutig gegeben ist, wie es die Differenzierung zwischen Outputs und Ergebnisse vorgibt. Ein gutes Beispiel für diesen Umstand ist etwa der Indikator „induzierte Investitionen“, der im Wesentlichen als Ergebnisindikator Verwendung findet. Man könnte aber auch nicht ganz zu Unrecht argumentieren, dass die induzierten Investitionen als Output im Sinne von für ein Projekt eingesetzte Mittel aufzufassen sind und erst das Resultat der Investitionen und Förderungen als Ergebnis anzusprechen wäre. Für die Verwendung als Ergebnisindikator spricht andererseits, dass der Einsatz privater Mittel eines Unternehmens in einem Projekt doch bereits eine beachtliche Leistung eines Endbegünst-

tigten darstellt. Um diese Unschärfe des genannten Indikators etwas abzumildern, wurde für den hier vorliegenden Indikatorenkatalog versucht, zusätzliche Indikatoren zu benennen, um dadurch die Bewertungsbasis entsprechend zu verbreitern.

Generell einen wichtigen Ergebnisindikator stellen die Arbeitsplätze, insbesondere die „Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze“ dar. Genau genommen handelt es sich mehr um einen Impact-Indikator als um einen Ergebnisindikator. Wichtig für das vorliegende Programm ist zweierlei:

- Für die indikative Abschätzung der Arbeitsplatzwirkungen der vorgesehenen Maßnahmen war es – auch aus Sicht der Evaluatoren – nicht notwendig, die Arbeitsplatzeffekte nach dem Geschlecht zu differenzieren. Für die tatsächliche Erhebung der Arbeitsplatzwirkungen ist aber auf eine differenzierte Erfassung nach dem Geschlecht Bedacht zu nehmen. Auf diesen Umstand weist auch die Kommission dezidiert hin. Auch im Sinne des Gendermainstreaming-Ansatzes ist dies besonders wichtig, um geschlechtsdifferenzierende Aspekte und Aussagen überhaupt erfassen zu können.
- Außerdem sollte nach Möglichkeit zwischen langfristigen Arbeitsplatzeffekten und temporären unterschieden werden. Gerade im Forschungsbereich sind Arbeitsplätze oft nur für die Dauer eines Projektes gesichert und nicht langfristig. Jedenfalls sollten diese Effekte auseinander gehalten werden, um nicht unrealistische Arbeitsplatzeffektsummen zu erhalten. Für das Monitoring sollte jedenfalls für eine entsprechend differenzierte Erfassung Sorge getragen werden.

Was deutlich geworden sein sollte: Indikatoren sind kein Selbstzweck. Sie sollen der Begleitung und Bewertung des Programms dienen. Insofern sollte auch die Nützlichkeit der Indikatoren neben ihrer Validität (das heißt, dass sie auch das messen, was sie zu messen vorgeben) im Zentrum stehen.

Für die Begleitung und das Monitoring des Programms reichen die vorgeschlagenen Indikatoren aus Sicht der Evaluatorinnen und Evaluatoren aus. Für einige Maßnahmen (-gruppen) kann es hilfreich sein, zusätzlich zu den quantitativen Indikatoren, die einen Maßnahmenbereich nicht immer vollständig angemessen abdecken können und deren Validität insofern eingeschränkt ist, auch qualitative Indikatoren zu nutzen (z.B. qualitative Beschreibung einer Brach-/Konversionsfläche vor und nach der Sanierung, Zufriedenheit der Stadtteilbewohner vorher und nach den Revitalisierungsanstrengungen oder die Erfassung von Expertenmeinungen vor und nach der Durchführung eines Projektes u.ä.m.). Die Kommission gibt uns in dieser Hinsicht einen Hinweis an die Hand, wenn sie für die kommende Förderperiode betont, dass es ex-ante besonders wichtig ist, die Ausgangslage klar zu erfassen, um den Erfolg eines Projektes dann im Vergleich mit der Ausgangslage beurteilen zu können. Die Ausgangslage kann erfahrungsgemäß durch verbale qualitative Berichte oder (Experten-) Meinungen oder Fotos u.ä. oft besser dargestellt und dokumentiert werden als durch einen einfachen quantitativen Indikator.

Für die Bewertung der Programmeffekte kann es auch sinnvoll sein, weitere vertiefende Bewertungsverfahren anzuwenden. Vor allem thematisch fokussierte eher qualitativ orientierte Evaluierungen z.B. in Form von Fallstudien oder vergleichenden Analysen u.ä. können hier eine wichtige Rolle spielen. Gerade wo Wirkungszusammenhänge nicht besonders klar sind und der Erfolg von Maßnahmen quantitativ nicht einfach zu erfassen ist, könnten derartige weiterführende Analysen zur Ergebnissicherheit beitragen.

Insgesamt sollte das Indikatorensystem zur Begleitung und Bewertung jedenfalls weniger als starres System betrachtet werden und durch qualitative Aussagen und Berichte sowie thematische zusätzliche Bewertungen unterstützt werden. Ziel sollte sein, eine möglichst praktikable und nützliche aber auch aussagekräftige Form der Erfolgskontrolle zu installieren bzw. zu entwickeln.

Im Folgenden wird auf das Indikatorensystem der einzelnen Prioritätsachsen näher eingegangen.

Prioritätsachse 1

Innovation und wissensbasierte Wirtschaft

Die verwendeten Indikatoren (vgl. Tabelle 4 unten) können aus Sicht der Evaluatoren ein recht gutes und anschauliches Bild der umzusetzenden Maßnahmen vermitteln. Auch die Ergebnisindikatoren sind in der Regel gut gewählt, für einige Maßnahmenbereiche würde sich eine zusätzliche Unterstützung durch qualitative Indikatoren im oben dargestellten Sinne aber anbieten. Dies betrifft die Förderung von Clustern und Netzwerken, wo für eine Beurteilung der tatsächlichen Entwicklung bzw. der Effektivität der Cluster-Förderung die stärkere Berücksichtigung qualitativer Aspekte angezeigt erscheint, weil insbesondere die Entwicklung von Clustern und Netzwerken stark von informellen Institutionen (z.B. persönliche Kontakte, Vertrauen, tacit-knowledge) geprägt ist, die quantitativ kaum messbar und im Indikatorenset auch nicht vorgesehen sind. Die Maßnahme zur Erarbeitung und Umsetzung von teilräumlichen Entwicklungs- und Innovationsstrategien sollte ebenfalls auch qualitativ begleitet und bewertet werden, der angegeben Ergebnisindikator kann über den Erfolg der Maßnahme nicht wirklich Aufschluss geben.

Dasselbe gilt für die Maßnahmengruppe Innovative Maßnahmen im Tourismus. Die Beschreibung der Maßnahme ist sehr allgemein und unspezifisch, sodass eine Zuordnung von sinnvollen Indikatoren auf Ergebnisseite nicht wirklich möglich ist. Der derzeit vorgesehene Indikator (Anzahl der erfolgreich durchgeführten Einzelmaßnahmen) sagt nichts über die Art des Erfolgs aus. Zumindest sollte er durch qualitative Beschreibungen dessen, was den Erfolg ausmacht, ergänzt werden.

Die Zielwerte zu den einzelnen Maßnahmengruppen scheinen plausibel und eher vorsichtig geschätzt zu sein.

Tabelle 4

Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 1

Maßnahmen- gruppe	Output-Indikator	Zielwert geschätzt	Ergebnis-Indikator	Zielwert geschätzt
Innovative Finanzierungs- instrumente	– Anzahl der Beteiligungen	– 65	– induzierte Investitionen	– 120 Mio. Euro
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 850
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 5.000
	– Geförderte Unternehmen (bestehende/neue Unter- nehmen bzw. Existenzgründer)	– 3.000	– gefördertes Investitionsvolumen	– 600 Mio. Euro
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 4.000
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 12.000
Förderung von Clustern und Netzwerken	– geförderte Clusterplattformen/ Netzwerke	– 10	– durch Clusterplattformen/Netz- werke vernetzte Unternehmen und sonstige Einrichtungen	– 2.000
	– Gemeinschafts-Projekte	– 16	– beteiligte KMU	– 16
			– Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Gemeinschafts-Projekte	– 13
	– erarbeitete und umgesetzte teileräumliche Entwicklungs- und Innovationsstrategien	– 12	– Anzahl der Einwohner in den begünstigten Gemeinden	– 1,2 Mio.
	– Ausgebaute oder neu errichtete Arbeits- und Technikräume	– 900 m ²	– Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Projekte	– 6
	– Anzahl der F&E-Vorhaben	– 9	– Wissenschaftliche Veröffent- lichungen/Studien	– 18
– geschaffene Arbeitsplätze			– 20	
		– erhaltene Arbeitsplätze	– 15	
Förderung von Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Technologietransfer	– geförderte Projektträger bzw. Einrichtungen	– 10	– Anzahl neu entwickelter Produkte/Verfahren	– 10
	– Anzahl der F&E-Vorhaben	– 23 – 25	– Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen/ Studien	– 30
			– Wissenschaftliche Veröffent- lichungen/Studien	– 38 – 48
	– Ausgebaute oder neu errichtete Arbeits- und Technikräume	– 2.900 – 3.900 m ²	– Anzahl neu entwickelter Produk- te/Verfahren/Dienstleistungen	– 20
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 30
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 5
– Anzahl der Stellen	– 3	– Teilnehmer	– 30	

Tabelle 4 (Fortsetzung): Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 1

Maßnahmen- gruppe	Output-Indikator	Zielwert geschätzt	Ergebnis-Indikator	Zielwert geschätzt
Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern	– Anzahl der Netzwerk- aktivitäten/Businessplanwett- bewerbe zur Förderung von Unternehmensgründungen	– 10	– Anzahl der erfolgreichen Existenzgründer, die an diesen Aktivitäten beteiligt waren	– 50
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 150
	– Vermietbare Fläche in Gründerzentren	– 5.000 m ²	– Eingemietete Unternehmen in Gründerzentren	– 90
	– Anzahl der F&E-Vorhaben	– 48	– Privatinvestitionen	– 13 Mio. Euro
	– Kooperationsvorhaben	– 58	– Anzahl neu entwickelter Produk- te/Verfahren/Dienstleistungen	– 88
	– Anzahl der teilnehmenden Unternehmen/Einrichtungen	– 100	– geschaffene Arbeitsplätze	– 85
		– erhaltene Arbeitsplätze	– 120	
	– Anzahl der Lehr- veranstaltungen	– 140	– gehaltene Lehrveranstaltungs- stunden	– 30.000
			– Teilnehmer	– 4.000
Rationellere Energiegewinnung und --verwendung	– geförderte Projekte im Bereich rationelle Energiegewinnung	– 8 – 10	– Verbesserte Energieeffizienz in geförderten Anlagen	– k.A., da qualitative Ziel- vorgabe
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 200
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 500
Umwelt- forschung und technischer Umweltschutz	– bearbeitete Fläche	– 45.000 m ²	– erstellte Karten	– 85
	– geförderte Projekte/F&E- Vorhaben im Technischen Umweltschutz und -forschung	– 25 – 30	– Anzahl der entwickelten Produkte und Verfahren	– 25 – 30
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 5 – 8
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 50 – 60
	– untersuchte Fläche	– 10.000 km ²	– Anzahl der Studien	– 18
			– Anzahl der Karten	– 115
Qualifizierungsleistungen für Unternehmen	– Anzahl der Veranstaltungen/ Projekte	– 40	– Anzahl der beteiligten Unternehmen	– 300
	– geförderte Projektträger/ Einrichtungen	– 10	– Anzahl der geförderten Maßnahmen/Projekte	– 14
	– Anzahl der Beratungen	– 40	– Produktivitätsverbesserungen bei Betriebs- und Produk- tionsabläufen	– 10 – 30 %
	– Anzahl der Beratungen	– 1.500	– durch Beratung initiierte F&E- Projekte	– 75
	– Anzahl der Umweltberatungen/ Umweltmanagementsystemen	– 1.400 – 1.600	– Projekte, die von unabhängigen Gutachtern zertifiziert bzw. validiert worden sind	– 700 – 900
		– Projekte, die einen Ab- schlussbericht mit Maß- nahmeempfehlungen eines Umweltberaters zum Ergebnis haben	– 600 – 800	
Innovative Maßnahmen im Tourismus	– Anzahl der geförderten Projekte	– 14	– Anzahl der erfolgreich durch- geführten Einzelmaßnahmen	– 14

Prioritätsachse 2

Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen

Die gewählten Indikatoren scheinen sinnvoll. Die Zielwerte ebenfalls. Für die (Innovative) einzelbetriebliche Förderung wurden relativ große Zielkorridore gewählt, eine etwas genauere Abschätzung der Wirkungen wäre zu bevorzugen.

Tabelle 5

Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 2

Maßnahmen- gruppe	Output-Indikator	Zielwert geschätzt	Ergebnis-Indikator	Zielwert geschätzt
(Innovative) einzel- betriebliche Investitions- förderung	– Anzahl der geförderten Unternehmen	– 600 – 1.000	– gefördertes Investitionsvolumen	– 1,0 – 1,4 Mrd. Euro
			– geschaffene Arbeitsplätze	– 2.000 – 4.000
			– erhaltene Arbeitsplätze	– 25.000 – 30.000
Dienstleis- tungseinrich- tungen für Unter- nehmen	– geförderte Projektträger/ Einrichtungen	– 50	– gefördertes Investitionsvolumen	– 36 Mio. Euro

Prioritätsachse 3

Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale

Sowohl Indikatoren als auch die Zielwerte scheinen größtenteils gut gewählt. Bezüglich der Maßnahmengruppe Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen wäre vor dem Hintergrund der Schonung der siedlungsräumlichen Ressourcen zu überlegen, beispielsweise einen Indikator in der Form „abgewendete Flächenversiegelung durch Brachflächenrevitalisierung“ mit einzubeziehen, da man mit den verwendeten Indikatoren zwar messen kann, wie viel Flächen einer Wiedernutzung zugeführt wurden, jedoch nichts über eine Neuinanspruchnahme von Flächen ausgesagt wird, die möglicherweise hätte verhindert werden können. Weiterhin wären qualitative Indikatoren zur Beurteilung der Verbesserung der Umweltsituation aufgrund der Förderaktivitäten aus der vorliegenden Maßnahmengruppe zu begrüßen.

Die Indikatoren der sehr komplexen Maßnahmengruppe Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf können nur bedingt zufrieden stellen. Gewisse Anhaltspunkte können zwar quantitative Indikatoren wie „begünstigte Einwohner“ geben, jedoch sind spezielle Maßnahmenbereiche wie beispielsweise „Bekämpfung der Verwahrlosung und Diskriminierung“ oder „Steigerung der Lebensqualität“ damit sicherlich nicht zu messen. Zusätzlich sollten jedenfalls auch auf qualitative Indikatoren wie zum Beispiel die Erhebung (subjektiver) Experten- oder Betroffenenmeinungen vor und nach der Durchführung einer Maßnahme zurückgegriffen werden.

Die Maßnahmengruppe Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials wird durch die gewählten quantitativen Indikatoren (z.B. Anzahl der Gartenschaubesucher, Größe des geförderten Geländes) zum Teil gut abgedeckt. Andere angedachte Maßnahmen innerhalb dieser Gruppe wie z.B. die Förderung von Einrichtungen zur Information und Fortbildung über Themen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder die Entwicklung und Umsetzung von Angeboten zur Naturvermittlung und Umweltbildung werden durch das vorliegende Indikatorenset zumindest in diesen Zieldimensionen noch nicht erfasst. Eine entsprechende Erweiterung des Sets der Indikatoren sollte überlegt werden.

Tabelle 6

Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 3

Maßnahmen- gruppe	Output-Indikator	Zielwert geschätzt	Ergebnis-Indikator	Zielwert geschätzt
Risikovor- sorge	– Anzahl der Vorhaben	– 50 – 60	– Vor Hochwasser geschützte Fläche	– 205 ha
			– Überplante Fläche	– 130 ha
			– Anteil der verbesserten Pegel	– 20 %
			– Länge der betroffenen Gewässerstrecke	– 1.500 km
			– Länge der Gewässerstrecke mit ermittelten Ü-Gebieten	– 5 km
			– Anzahl der Personen, die direkt vom HWS profitieren	– 15.500
Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen	– geförderte Projekte	– 26	– sanierte Flächen mit einer neuen Nutzung	– 240.000 – 280.000 m ²
	– Forschungsprojekte	– 2	– Anzahl der Einrichtungen, die sich im sanierten Gebiet ansiedeln	– 40
			– Anzahl neu entwickelter Verfahren zur Altlastenforschung	– 2
Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichen, ökolo- gischen oder sozialen Entwicklungsbedarf	– Geförderte Projekte zur integrierten Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen	– 22	– Begünstigte Einwohner – Zufriedenheit der Nutzer mit dem Projekt	– 110.000 – k.A., da qualitative Zielvorgabe
Bewahrung und Erschlie- ßung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials	– Geförderte Projekte zur Aufwertung des kulturellen und naturräumlichen Erbes	– 120 – 180	– Begünstigte Einwohner	– 2,1 – 3,1 Mio.
	– Größe des geförderten Geländes	– 25 ha	– Gartenschaubesucher	– 1,7 Mio.

Prioritätsachse 4

Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion

Die gewählten quantitativen Indikatoren der Maßnahmengruppe Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung, z.B. „Investitionen in die kommunale Fremdenverkehrsinfrastruktur“, „Fläche neuer Museen“ oder „durchschnittliche zusätzliche Zahl an Besuchern“ erscheinen vor dem Hintergrund des Zieles der Verbesserung grundlegender Problematiken in den Zielregionen als durchaus geeignet, um die erzielten Erfolge der Förderung zu messen. Trotzdem erscheint die Ergänzung um qualitative Indikatoren, vor allem im Bereich der Aufwertung bestehender Infrastruktureinrichtungen sinnvoll, da so Ziele wie beispielsweise die Erhöhung des Erholungswertes vermutlich besser erfasst werden könnten. Prinzipiell ist jedoch gegen die knapp gehaltenen Indikatoren der Prioritätsebene 4 nichts einzuwenden, zumal sie in diesem Fall um weitere Indikatoren der Prioritätsachsen 1-3 ergänzt werden können.

Auch die Indikatoren in Bezug auf die Verkehrsinfrastrukturen scheinen gut gewählt zu sein. Auch hier gilt, dass die vorgesehenen qualitativen Indikatoren die Ergebnissicherheit unterstützen können.

Die Zielwerte scheinen in Bezug auf beide Maßnahmengruppen der Prioritätsachse realistisch und plausibel zu sein.

Tabelle 7

Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 4

Maßnahmen- gruppe	Output-Indikator	Zielwert geschätzt	Ergebnis-Indikator	Zielwert geschätzt
Fremdenverkehrsinfrastrukturen und weiche Tourismusförderung	– Anzahl der geförderten Projekte	– 60 – 80	– Qualitätssteigerung des touristischen Angebots	– k.A., da qualitative Zielvorgabe
	– Investitionen in die kommunale Infrastruktur	– 60 – 80 Mio. Euro		
	– Anzahl der geförderten Projekte	– 10	– Anzahl der erfolgreich durchgeführten Einzelmaßnahmen	– 10
	– Fläche der neuen Museen	– 450 m ²	– durchschnittliche zusätzliche Anzahl an Besuchern	– 8.000
Verkehrsinfrastrukturen	– geförderte Projekte	– 3	– Qualitative Verbesserung des ÖPNV	– k.A., da qualitative Zielvorgabe
	– Anzahl der optimierten Schnittstellen (Haltepunkte)	– 5	– Verkehrsverlagerung auf die Schiene	– k.A., da qualitative Zielvorgabe
	– neu errichtete (reaktivierte) Schienenkilometer	– 4		
	– Anzahl der Vorhaben	– 10	– Fahrzeiterparnis	– 120.000 h/ Jahr
	– Neu errichtete Straßenkilometer	– 25		

Programmindikatoren

Die Zielwerte der Indikatoren der Maßnahmengruppen wurden für die Beurteilung des Programmerfolgs auf Ebene der Schwerpunkte bzw. Prioritätsachsen und der spezifischen Ziele aggregiert. Sowohl die aggregierten Outputindikatoren auf Prioritätsebene (vgl. Tabelle 11 im OP) als auch die Ergebnisindikatoren auf Ebene der spezifischen Ziele (Tabelle 10 im OP) geben ein schlüssiges und aussagekräftiges Bild über die angestrebten Ziele des Programms. Die angegebenen Zielwerte scheinen plausibel. Als Grundlage für die kontinuierliche Begleitung und Bewertung der Programmumsetzung und des Programmerfolgs sind die gewählten Indikatoren aus Sicht der Ex-ante gut geeignet. Wie oben vorgeschlagen sollten falls sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand möglich auch qualitative Indikatoren herangezogen werden und bei Bedarf thematisch fokussierte Bewertungen von Einzelaspekten vorgenommen werden. Damit ließe sich die Qualität und Validität der Ergebnisse auf Grundlage des Indikatorensets zusätzlich erhöhen.

6.3 Finanzmittelaufteilung

Für Prioritätsachse 1 werden rund 25% der Mittel aufgewendet, für Prioritätsachse 2 45%, für Prioritätsachse 3 19% und für Prioritätsachse 4 10%, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mittel für Prioritätsachse 4 zusätzliche Sondermittel für ehemalige Grenzregionen gem. Anhang II Abs. 25 der Allgemeinen Verordnung (EG 1083/2006) darstellen. Die technische Hilfe schlägt mit nur 0,5% der Kosten zu Buche. Somit wird im folgenden Kapitel der potenziellen Auswirkungen im engeren Sinn nur die Aufteilung zwischen den Prioritätsachsen 1 bis 3 betrachtet.

Tabelle 8

Finanzmittelaufteilung des Programms (Stand: Entwurf OP 27.10.06)

Prioritätsachsen	Finanzmittel EFRE, national und privat	Anteil an den Gesamtkosten
Prioritätsachse 1	429.596.000,00	25,05%
Prioritätsachse 2	776.382.000,00	45,27%
Prioritätsachse 3	332.853.762,00	19,41%
Prioritätsachse 4	168.634.283,00	9,83%
Prioritätsachse 5	7.514.917,00	0,44%
Summe	1.714.980.917,00	100,00%

Zur Erreichung der Lissabonziele tragen gem. OP (S. 85) 59,35% der EFRE-Mittel bei. Dies liegt unter den vom Rat am Gipfel vom 15./16. Dezember 2005 geforderten 75%; dieser Wert bezieht sich allerdings auf einen Wert, der auf Ebene des Mitgliedstaates über EFRE und ESF gemeinsam erbracht werden muss. Diesem Ziel wird im NSRP Rechnung getragen. Bayern hatte im alten Ziel-2-Programm eine Quote im EFRE von unter 40 %, sodass damit eine deutliche Steigerung erreicht werden konnte.

6.4 Prognose der potentiellen Auswirkungen

Die erwarteten Auswirkungen werden über die Indikatorenwahl hinaus an dieser Stelle nochmals anhand der von der Lissabon-Strategie abgeleiteten Strategischen Leitlinien (die auch im NSRP aufgegriffen wurden) qualitativ dargestellt und in Kombination mit der vorgesehenen Finanzmittelaufteilung beurteilt.

Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte

Ein wesentlicher Teil der Fördertätigkeiten im Rahmen des Programms besteht aus dem Abbau regionaler Disparitäten, was einen wichtigen Punkt für die Verstärkung der Anziehungskraft der benachteiligten Regionen darstellt. Mit wenigen Ausnahmen ist das Zielgebiet für die Förderungen der strukturschwache ländliche Raum und insbesondere das Grenzgebiet zur Tschechischen Republik (letzteres zur Gänze in Prioritätsachse 4 und größtenteils in Prioritätsachse 2). Zweifelsohne ist daher eine Annäherung bzw. zumindest eine künftige Verlangsamung des ökonomischen Auseinanderklaffens der Verdichtungsräume und der strukturschwachen Gebiete zu erwarten. Durch die Vergrößerung des Fördergebietes auf ganz Bayern mit Ausnahme des Großraumes München (wenn auch nur für wenige Maßnahmenbereiche) muss im Verhältnis zur vergangenen Programmperiode allerdings von etwas breiter gestreuten und damit etwas schwächeren Wirkungen in den strukturschwachen Gebieten ausgegangen werden.

Die Schwerpunkte, die im Rahmen der Prioritätsachsen 2 und 4 in den besonders strukturschwachen Grenzregionen gesetzt werden (bis zu 55% des gesamten relevanten Fördervolumens!) betreffen die innovative einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung des betrieblichen Strukturwandels und den Aufbau von Infrastrukturen insbesondere im Tourismus- und Verkehrsbereich. In den Grenzregionen ist der Anteil an traditionellem produzierendem Gewerbe besonders hoch, weshalb hier besonders großer Nachholbedarf im Sinne einer dynamisch wachsenden technologieorientierten Wirtschaft besteht. Die umfangreichen Fördermittel lassen hier einen kräftigen Anstoß erwarten. Ebenso besteht im Infrastrukturbereich durch die jahrzehntelange Lage am Eisernen Vorhang ein Nachholbedarf, der durch die Mittel in Prioritätsachse 4 teilweise ausgeglichen werden würde. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, ob auch Verkehrsinfrastrukturen zur Verbindung mit den tschechischen Nachbarn gefördert werden, was im Zuge der Chancen, die die Ostererweiterung gerade den grenznahen Regionen bietet, noch stärker genutzt werden könnte. Diese Fragen sollten im Rahmen von sektoralen Planungen angesprochen werden. Der jetzt schon stark vertretene, wenn auch noch nicht sehr kapitalintensive Tourismus (z.B. im Bayerischen Wald), wird durch die Investitionen in die Tourismusinfrastruktur weiter gestärkt werden.

Die (verhältnismäßige) Verringerung der Disparitäten zwischen dem bei ökonomischen Eckdaten weit voran liegenden Großraum München und dem gesamten übrigen Bayern und damit auch die Attraktivierung für Unternehmen und Arbeitskräfte wird durch die übrigen Prioritätsachsen gewährleistet werden. In welchem Ausmaß ist freilich zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, der Anteil der Fördermittel ist zwar relativ gering, doch ist dies auch der Nachholbedarf im Vergleich zu den Grenzregionen. Im Verhältnis zu den genannten Grenzgebieten, in die mehr als 50% der Fördermittel fließen werden, werden die Auswirkungen im restlichen, deutlich größeren Landesgebiet natürlich auch deutlich geringer ausfallen. Auch in den im Vergleich zur Landeshauptstadt bei verschiedenen sozioökonomischen Indikatoren zurück liegenden großstädtischen Räume (wie Nürnberg und Augsburg) werden geringere Auswirkungen der Fördertätigkeiten festzustellen sein als in den besonders geförderten Grenzregionen.

Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum

Diese auf wesentliche Strategien der EU (z.B. im Rahmen der Lissabon-Strategie, unter Schlagworten wie Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation oder Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen) beruhende spezifische Zielsetzung des OP der „Förderung von Forschung, Entwicklung, Technologie und Information“ ist ein wesentlicher Faktor für den Übergang von einer produktionsorientierten in eine Wissensgesellschaft und damit der Ermöglichung von weiterem Wirtschaftswachstum in der globalisierten Wirtschaft.

Die gesamte Prioritätsachse 1, also rund ein Viertel der Fördersumme, und auch Teile der Prioritätsachse 2 (Maßnahmengruppe „innovative einzelbetriebliche Unternehmensförderung“, finanziell ein wesentlicher Posten der Förderungen) werden in Richtung technologische Innovation fließen, also theoretisch bis zu 70% der Gesamtmittel. Der Großteil der Fördergelder in Prioritätsachse 1 wird in bereits vorhandene, eingespielte Förderstrukturen eingebunden werden, was einerseits für eine hohe Effizienz der eingesetzten Mittel spricht, andererseits für innovative neue Strukturen (welche in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung angeregt wurden) weniger Spielraum lässt. Dadurch sind klare wirtschaftliche Impulse vor allem für die noch nicht sehr vom Technologieboom profitierenden strukturschwachen Regionen zu erwarten. Gerade in den Grenzregionen sind Forschungseinrichtungen dünn gesät, diese Situation könnte mit der vermehrten Förderung von Wirtschafts- und F&E-Kooperationen verbessert werden. Auch die Maßnahmen zur Clusterförderung im Rahmen der Initiative „Allianz Bayern Innovativ“ werden Synergien schaffen und die Effizienz und das Bestehen auf dem Weltmarkt in Zukunft verstärkt ermöglichen.

Das Innovationsthema wurde jedoch nicht immer zur Gänze ausgeschöpft. Im Vergleich zum aktuellen Ziel-2-Programm werden zwar einige neue innovative Programme aufgelegt (bspw. Risikokapitalfonds, Clusterförderung, Technologieförderung), aber der Spielraum, den die

Kommission an sich mit der EFRE-Verordnung und den Leitlinien offen lässt, z.B. für Pilotaktionen, Demonstrationsprojekte, Experimente etc., wird aus Ex-ante-Sicht nicht vollständig ausgeschöpft. Über weite Strecken ist das vorliegende Programm doch relativ traditionell ausgefallen. Die Förderung konzentriert sich wie bereits das bestehende Ziel-2-Programm im Wesentlichen auf die Aufstockung der etablierten Förderschienen und lässt (teils möglicherweise auch riskante) Innovationen vermissen. Eine spezielle Chance, die sich Bayern im (aber nicht nur im) Technologiebereich bietet, ist die Beteiligung an der sehr dynamischen Wirtschaftsentwicklung im Rahmen des ökonomischen Aufholprozesses der Tschechischen Republik. Diese Chance wird im OP zwar als Chance im Rahmen der SWOT-Analyse angesprochen, dann allerdings nicht mehr weiter verfolgt, weshalb fraglich ist, ob diese Chance durch die EFRE-Förderungen im relevanten Maße dynamisiert werden kann.

Mehr und bessere Arbeitsplätze

Die Maßnahmengruppen der Prioritätsachsen 1 und 2 werden unmittelbare Auswirkungen auf die Investitionskraft von Unternehmen und die Gründungsdynamik haben (Maßnahmengruppen „Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründern“, „(Innovative) einzelbetriebliche Investitionsförderung“). Gerade die kleinstrukturierte bayerische Wirtschaft kann Größenvorteile („Economies of scale“) nicht oder nur beschränkt nutzen. Durch die Beteiligung von Kapitalfonds und die Vergabe von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen sollen diese Nachteile entschärft werden. Ein wesentlicher Punkt zum Erzielen von international vermarktungsfähigen Größen ist auch die Clusterbildung, die ebenfalls in Prioritätsachse 1 gefördert wird. Der Hauptanteil der für die Erneuerung der unternehmerischen Substanz eingesetzten Mittel wird für die strukturschwachen Grenzregionen (GA-Förderkulisse, im Rahmen der Prioritätsachse 2) aufgewendet werden.

Existenzgründungen werden also vor allem im Technologiebereich gefördert werden, auf die traditionellen und laut sozioökonomischer Analyse auch zu den Stärken des Landes zählenden produzierenden Gewerbe werden die Förderungen eher geringe Auswirkungen haben – allerdings werden Investitionsvorhaben von „*besonderer regionaler Bedeutung*“ (OP S. 76) auch ohne innovativer Komponente gefördert.

Natürlich bedeuten Gründungsförderung und Investitionsunterstützungen nur Anshub zu einer Stärkung, aber noch keine nachhaltige Sanierung der unternehmerischen Substanz und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die nur von den Unternehmen selbst umgesetzt werden können. Daher werden natürlich auch Fördermaßnahmen ins unternehmerische Umfeld, wie Investitionen in die Verkehrs- oder Bildungsinfrastruktur, wie in Prioritätsachsen 2 und 4 vorgesehen (Maßnahmengruppen „Dienstleistungseinrichtungen für Unternehmen“, „Fremdenverkehrsinfrastrukturen, Verkehrsinfrastrukturen“), die Wirtschaftskraft indirekt stärken. Ein besonderer Schwerpunkt wird hier auf den Tourismus gelegt (Maßnahmengruppen „Fremdenverkehrsförderung und weiche Tourismusförderung“, „Innovative Maßnahmen im Tourismus“).

Chancengleichheit für Frauen und Männer

Auf das Thema Chancengleichheit wird in sehr kompetenter und ansprechender Weise im Rahmen der Darstellung der Strategie (Kapitel C.7) Bezug genommen. Die Darstellung ist gut gelungen und zeigt sowohl die Probleme der Frauen wie die geringe Erwerbsbeteiligung gerade in zukunftsfähigen Bereichen wie Forschung, Wissenschaft, Technik als auch die Chancen, die mit der stärkeren Beteiligung von Frauen gerade in diesen Bereichen verbunden sind, sehr adäquat auf. Mit den Maßnahmen in den einzelnen Prioritätsachsen werden laut OP auch die „Stärkung des Unternehmertums und der Existenzgründung von Frauen, eine Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in den Bereichen Forschung und Innovation“ angestrebt.

Die Erreichung dieser Ziele bleibt allerdings etwas im Dunkeln. Spezifische Fördermaßnahmen für Frauen sind im OP nicht vorgesehen. Als Zielgruppe werden Frauen in zwei Maßnahmengruppen explizit genannt ("Innovative Finanzierungsinstrumente", "Betriebliche Innovationsförderung und Förderung von technologieorientierten Existenzgründungen"). Allerdings ist damit weder eine spezifische Maßnahme oder Förderung verbunden noch spielt das Geschlecht als Kriterium bei der Projektauswahl eine Rolle. Frauen sollten zumindest besonders auf die Möglichkeiten der Förderung im Rahmen dieser Maßnahmen aufmerksam gemacht werden.

Operationelle Zielvorgaben zur Sicherung der Erreichung der Querschnittsziele bzw. der oben angestrebten Gleichstellungsziele (z.B. konkrete Frauenanteile bei Förderfällen, Verknüpfung von Förderwürdigkeit mit positiven Gleichstellungseffekten für Frauen) finden sich im OP keine. Damit bleiben die Aussagen und Zielvorstellungen aber auch auf einer allgemeinen Ebene und werden erfahrungsgemäß kaum eine relevante Wirkung entfalten können. Insofern sind weder besonders stark ausgeprägten Ergebnisse bezüglich der Frauenbeschäftigungsquote noch von Unternehmensgründungen durch Frauen zu erwarten. Der Trend zur stärkeren Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt wird mit größtmöglicher Sicherheit zwar weiter zunehmen, dieser Effekt wird laut sozioökonomischer Analyse vor allem aber dem nicht EFRE-förderfähigen Verdichtungsraum München zufallen. Problematiken wie die starke Präsenz von Frauen auf Teilzeitarbeitsplätzen oder Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt werden im Programm nicht thematisiert und können somit auch nicht durch die Fördermittel beeinflusst werden.

Bereits bei der Aktualisierung der Halbzeitevaluation der vergangenen Förderperiode wurde der relative Misserfolg bei der Erreichung des Gleichstellungsquerschnittszieles angemerkt, was auch angesichts des neuen OP für die neue Periode keine großen Erwartungen seitens der Evaluatoreninnen und Evaluatoren weckt. Anregungen zur stärkeren Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fragen, die im Laufe des Erstellungsprozesses seitens der Evaluatoreninnen und Evaluatoren gegeben wurden, wurden nur in geringem Umfang aufgenommen.

Um das Potenzial der Frauen zumindest zum Teil für das vorliegende Programm nutzbar zu machen sollte auf eine möglichst enge Abstimmung der Maßnahmenbereiche mit dem ESF erfolgen. Vielleicht besteht auf diesem Umweg die Möglichkeit, das „weitgehend ungenutzte Kreativpotenzial (der Frauen) im Innovationsprozess“ (OP, S. 59) auch für den EFRE und das vorliegende Programm nutzbar zu machen.

Berücksichtigung von Umwelt und Nachhaltigkeit

Neben der Verfolgung des naturgemäß eher allgemein angelegten Querschnittszieles Berücksichtigung von Umwelt und Nachhaltigkeit werden sich in erster Linie drei Maßnahmenbereiche der Prioritätsachse 1 („Rationellere Energiegewinnung und –verwendung“, „Umweltforschung und technischer Umweltschutz“, „Qualifizierungsleistungen für Unternehmen“) sowie die Prioritätsachse 3 („Risikovorsorge“, „Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen“, „Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem wirtschaftlichem, ökologischem oder sozialem Entwicklungsbedarf“, „Bewahrung und Erschließung des historischen, kulturellen und natürlichen Erbes, Inwertsetzung des naturräumlichen Potenzials“) positiv auf umweltbezogene Themenbereiche wie Klimaschutz, betrieblicher Umweltschutz und Sanierung von Brachflächen auswirken. Die Prioritätsachse 4, die zwar das Schlagwort „nachhaltige Entwicklung“ im Titel trägt, allerdings sehr stark auf die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet ist, lässt hingegen keine speziell positiven Umweltwirkungen erwarten.

Seitens der Evaluatorinnen und Evaluatoren wurde auch ein stärkere Berücksichtigung von Umweltthemen bei der ökonomischen Innovation angeregt (z.B. im Bereich der produktionsorientierten Cluster oder Forschungs- und Kompetenzzentren); einem Wirtschaftsbereich, der starke Wachstumsraten aufweist und im Idealfall ein optimales Zusammenspiel von nachhaltiger Entwicklung und wirtschaftlichem Erfolg bietet. Hier wären bei entsprechend bevorzugter Berücksichtigung im Durchführungsprozess noch zusätzliche Synergien zu erzielen. Dasselbe gälte bei einer dezidiert prioritären Berücksichtigung von Umweltthematiken im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Unter dem Strich kann auf jeden Fall eine positive Prognose bezüglich der Nachhaltigkeitswirkungen des OP abgegeben werden. Unter dem Strich sind im OP eine Vielzahl von positiven Umweltmaßnahmen enthalten, was auch in der SUP so gesehen wurde. Konkretere Ausführungen zu Wirkungen auf die Schutzgüter der Umwelt sind ebendort zu entnehmen.

7. BEURTEILUNG DER VORGESCHLAGENEN DURCHFÜHRUNGSSYSTEME

Bei den von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystemen für die operationellen Programme müssen laut Allgemeiner Verordnung (EG 1083/2006 ab Art. 58) unter anderem folgende Punkte beachtet werden: die Aufgabenbeschreibung der mit der Verwaltung und Kontrolle betrauten Stellen und die Aufgabenzuweisung innerhalb jeder Stelle und die Beachtung des Grundsatzes der Aufgabentrennung zwischen diesen Stellen sowie innerhalb dieser Stellen; Verfahren, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des operationellen Programms geltend gemachten Ausgaben sichergestellt werden; ein System für die Berichterstattung und Begleitung in den Fällen, in denen die zuständige Stelle die Ausführung von Tätigkeiten einer anderen Stelle überträgt, Regelungen für die Prüfung des Funktionierens der Systeme u.ä.

7.1 Erfahrungen aus früheren Bewertungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005) bietet einen Überblick über die Funktionalität der Durchführungssysteme des bayerischen Ziel-2-Programms 2000-2006 und gibt Anregungen für künftige Verbesserungsmöglichkeiten.

Dort wurde empfohlen, dass generell eine Vereinfachung der Projektadministration angestrebt werden sollte, wo dies sinnvoll und möglich erscheint: *Immer wieder kritisiert wurde der hohe Aufwand, der einerseits mit der Inanspruchnahme von Ziel-2-Mitteln für Projektträger verbunden ist und andererseits für die projektdurchführenden Stellen durch die mehrfachen Finanzkontrollen entsteht. Angestrebt werden sollten Vereinfachungen, wo dies möglich und sinnvoll ist. Etwas mehr Vertrauen vonseiten der EU in die nationalen Kontrollmechanismen wäre in dieser Hinsicht wünschenswert. Allerdings ist es nicht sinnvoll, die nun funktionierenden und eingespielten Strukturen wieder aufzulösen. Insofern sollte das Ziel die Vermeidung überbordenden und nicht notwendigen Aufwands sein und nicht die Schaffung neuer Strukturen. Der Fokus sollte auf der Anpassung nicht Neuentwicklung liegen, um nicht die bisher erreichte Effizienz bei der Abwicklung des Programms zu gefährden* (Österreichisches Institut für Raumplanung 2005, S. 100).

7.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Im vorliegenden OP wird allen verwaltungstechnischen Anforderungen, die aus den zugrunde liegenden Verordnungen abgeleitet werden können, gut entsprochen. Allerdings werden trotz der Kritik an den komplizierten Verwaltungssystemen keine Aussagen zu diesem Thema gemacht.

Es ist natürlich nicht sinnvoll, die nun funktionierenden und eingespielten Strukturen wieder aufzulösen. Insofern sollte das Ziel die Vermeidung überbordenden und nicht notwendigen Aufwands sein und nicht die Schaffung neuer Strukturen. Der Fokus sollte auf der Anpassung und Optimierung auf Grundlage der Erfahrungen in der Umsetzung des Programms und nicht der Neuentwicklung liegen, um nicht die bisher erreichte Effizienz bei der Abwicklung des Programms zu gefährden.

Eine effiziente Abwicklung des Programms scheint insofern gewährleistet, als die Verwaltungs- und Kontrollstrukturen, die sich in der Programmperiode 2000-2006 bewährt haben, in der kommenden Periode fortgesetzt werden sollen. Da auch die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde gleich bleiben, kann von einer gut funktionierenden und eingespielten Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen ausgegangen werden. Die Prüfbehörde ist zwar im selben Ministerium angesiedelt, von den anderen beteiligten Stellen aber funktional klar getrennt, sodass die Unabhängigkeit aus Ex-ante-Sicht gewährleistet scheint.

7.3 Begleitung und Bewertung des Programms

Auch bei den Begleitungs- und Bewertungsstrukturen werden alle Vorgaben berücksichtigt. Positiv hervorzuheben ist besonders die Kontinuität des Begleitausschusses, der auf dem bestehenden Begleitausschuss aufsetzt. Damit können sowohl Synergien genutzt als auch der Mitteleinsatz rationalisiert werden.

Auch bei der Bewertung wurde allen Anforderungen entsprochen. Eine Beurteilung der Indikatorensets befindet sich in Kapitel 6. Positiv hervorzuheben ist der Aspekt, dass vorgesehen ist, für die laufende Begleitung und Bewertung der Programmdurchführung voraussichtlich auf die Unterstützung externer Experten zurückzugreifen. Erfahrungsgemäß ist dies für die planmäßige und qualitativ hoch stehende Durchführung eines Programms ein wesentlicher Vorteil.

Auch auf den computergestützten Datenaustausch mit der EU und die notwendigen Publizitätsmaßnahmen wird in angemessener Weise eingegangen.

Insgesamt sind die dargestellten Verwaltungs- und Kontrollstrukturen somit sowohl für die Durchführung des Programms als auch für dessen laufende Begleitung und Bewertung gut geeignet.

8. VERZEICHNISSE

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	Kohärenz des OP mit übergeordneten Politikvorgaben	36
Tabelle 2	Interne Kohärenz des OP	48
Tabelle 3	Bezüge des OP zum Bayern-EU-Ziel-2-Programm 2000-2006	51
Tabelle 4	Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 1	55
Tabelle 5	Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 2	57
Tabelle 6	Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 3	58
Tabelle 7	Vorgeschlagene Indikatoren der Prioritätsachse 4	59
Tabelle 8	Finanzmittelaufteilung des Programms (Stand: Entwurf OP 27.10.06)	60
Abbildung 1	Evaluierungsdesign	15

Abkürzungsverzeichnis

OP	Operationelles Programm „Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Bayern 2007-2013“
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
LEP	Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003
NSRP	Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013

Literaturverzeichnis

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Nationales Reformprogramm Deutschland „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“. 7. Dezember 2005.

Europäische Kommission: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013, Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-ante Bewertungen, Arbeitsdokument 1, August 2006.

Expertenkommission Wissenschaftsland Bayern 2020: Wissenschaftsland Bayern 2020. 2005.

Österreichisches Institut für Raumplanung: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Bayern-EU-Ziel-2-Programms 2000-2006. Wien, Dezember 2005.

Österreichisches Institut für Raumplanung: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programmes Bayern 2000-2006. Endbericht, 2. Fassung, 31. Oktober 2003.

VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999

VERORDNUNG (EG) Nr. 1083/2006 DES RATES vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999

Mitteilung der Kommission vom 5. Juli 2005 – „Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013“ KOM(2005) 299

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Nationaler Strategischen Rahmenplans für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2007-2013.

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) 230-1-5-U vom 12. März 2003.