

GEFRA

JOANNEUM
RESEARCH
POLICIES 



ifo Institut
Niederlassung Dresden

**Laufende Evaluierung des Operationellen Programms
des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für
regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020
sowie Ad-hoc-Analysen im Rahmen von Änderungsanträgen
zum Operationellen Programm - Teil I -**

Evaluierungsbericht 2017
Jährliche Fortschreibung des programmweiten Evaluierungsberichts

Vorgelegt von

GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster
JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, Graz
Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen

In Kooperation mit

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden

Mai 2018



Europa fördert Sachsen.



Projektbezeichnung

**Laufende Evaluierung des Operationellen Programms
des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für
regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 sowie
Ad-hoc-Analysen im Rahmen von Änderungsanträgen zum Ope-
rationellen Programm - Teil I -**

GEFRA

Gesellschaft für Finanz- und
Regionalanalysen (Untiedt & Alecke GbR)
Ludgeristr. 56
48143 Münster
Telefon: +49-(0)251-263931-0
Telefax: +49-(0)251-263931-9
E-Mail: info@gefra-muenster.de



JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH
POLICIES-Zentrum für Wirtschafts- und In-
novationsforschung
Leonhardstraße 59, 8010 Graz
Telefon: 0043/316/876/1477
Telefax: 0043/316/87691477
E-Mail: prm@joanneum.at



Kovalis – Dr. Stefan Meyer
Am Wall 174
28195 Bremen
Telefon: +49-(0) 0421-33048383
E-Mail: meyer@kovalis.de



ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsfor-
schung an der Universität München e.V.
Niederlassung Dresden
Einsteinstraße 3
01069 Dresden
Telefon: +49-(0)351-26476-0
Telefax: +49-(0)351-26476-20
E-Mail: dresden@ifo.de

Bevollmächtigter
Stellvertreter

GEFRA, Dr. Björn Alecke
GEFRA, Prof. Dr. Gerhard Untiedt

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Bericht auf eine Gender-
schreibweise verzichtet. Die Bezeichnung von Personengruppen bezieht jeweils die weibli-
che Form ein.

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Zusammenfassung	IX
Executive Summary	XIII
1 Einleitung	1
2 Durchführungsevaluierung – Teil 1	3
2.1 Einleitung	3
2.2 Strukturen und Verfahren der Umsetzung.....	6
2.2.1 Organisatorische Vorkehrungen und Zuständigkeiten	6
2.2.2 Verfahren für die Projektauswahl und Bewilligung	16
2.2.3 Bewertung von Strukturen und Verfahren	31
2.2.4 Fazit	35
2.3 Horizontale Prinzipien.....	37
2.3.1 Einleitung	37
2.3.2 Umsetzungsverfahren im Überblick.....	37
2.3.3 Bewertung der Umsetzungsverfahren	43
2.4 Vorkehrungen für die Partnerschaft.....	49
2.4.1 Umsetzungsverfahren im Überblick.....	49
2.4.2 Bewertung der Umsetzung des Partnerschaftskonzepts	50
3 Wirkungsevaluierung zum Vorhaben B.2.3: E-Business, IT-Sicherheit	54
3.1 Einleitung	54
3.2 Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen.....	55
3.3 Ziele und Ausgestaltung der Förderung	57
3.3.1 Ziele der Förderung	57
3.3.2 Ausgestaltung der Förderung	58
3.4 Wirkungsmodell und strategischer Bezugsrahmen	59
3.5 Auswertung der empirischen Literatur	65
3.5.1 Digitalisierung in der Wirtschaft als Leitthema	65
3.5.2 Bedarf und Nutzung von IKT	72
3.5.3 Ökonomische Effekte des Einsatzes von IKT	76
3.5.4 Angebote und Effekte der öffentlichen Förderung des Einsatzes von IKT und Digitalisierungsprojekten	79

3.6	Ergebnisse der Förderung	82
3.6.1	Einleitung	82
3.6.2	Förderperiode 2014 bis 2020	83
3.6.3	Aktuelle Förderperiode im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013	95
3.6.4	Mehrfachförderungen im Zeitraum 2007 bis 2017	101
3.6.5	Zusammenhang zwischen Gesamtkosten und Förderquote	102
3.7	Effekte und Wirkungen der Förderung	106
3.7.1	Bedeutung und Relevanz der Förderung	107
3.7.2	Effekte auf Ebene von Output und Outcome	108
3.7.3	Anreiz- und Mitnahmeeffekte	109
3.7.4	Verfahrenstechnische Aspekte	110
3.7.5	Fazit	111
3.8	Fazit und Handlungsempfehlungen	111
3.8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	111
3.8.2	Empfehlungen	114
4	Wirkungsevaluierung zum Vorhaben B.2.4: Markterschließung	116
4.1	Einleitung	116
4.2	Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen	117
4.3	Analyse der Ausgangslage	119
4.3.1	Entwicklung der sächsischen Exportaktivitäten	119
4.3.2	Determinanten des Exporterfolges / Bestimmungsfaktoren von Auslandsaktivitäten	123
4.3.3	Gesamtbewertung	130
4.4	Ziele und Gegenstand der Förderung	131
4.4.1	Ziele der Förderung	132
4.4.2	Gegenstand der Förderung	132
4.4.3	Veränderungen bei der Förderung / Einführung von Pauschalen	133
4.5	Strategie und Kohärenz	135
4.5.1	Strategische Ansätze der Förderung	135
4.5.2	Kohärenz der Förderung	135
4.6	Wirkungsmodell	138
4.7	Ergebnisse der Förderung	141
4.7.1	Finanzieller Vollzug	141
4.7.2	Förderschwerpunkte	142
4.7.3	Zahl der geförderten KMU (Mehrfachförderung)	144
4.7.4	Förderung nach Unternehmensgröße	145
4.7.5	Förderung nach Alter der Unternehmen	146
4.7.6	Förderung nach Branche	147
4.7.7	Zwischenfazit	149
4.8	Effekte und erwartete Wirkungen	150
4.8.1	Ausgewählte Empirische Untersuchungen	150
4.8.2	Markterkundung und Vernetzung	152
4.8.3	Internationalisierungseffekte	154
4.8.4	Wachstums- und Beschäftigungseffekte	156

4.8.5	Mitnahmeeffekte	157
4.8.6	Zwischenfazit	158
4.9	Exkurs: Einführung der Kostenpauschale	160
4.10	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	168
4.10.1	Zusammenfassung und Fazit	168
4.10.2	Empfehlungen.....	171
Anhang	174
A.1	Anhang für Kapitel 1	175
A.2	Anhang für Kapitel 2	180
A.2.1	Stufen und Ebenen der Digitalisierung	180
A.2.2	Leitfäden für die Experten und Unternehmensbefragung	181
A.3	Anhang für Kapitel 3	183
Quellenverzeichnis	186

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Aufbauorganisation des VuK-Systems für die Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen.....	15
Abbildung 2: Durchschnittliche finanzielle Projektgröße und Auswahlverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand: 30.09.2017)	24
Abbildung 3: Anzahl Förderfälle und Auswahlverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand: 30.09.2017).....	24
Abbildung 4: Wirkungszusammenhänge der Förderung von E-Business-Lösungen in KMU	64
Abbildung 5: Determinanten der Nutzung von IKT	76
Abbildung 6: Ökonomische Effekte des Einsatzes von IKT.....	78
Abbildung 7: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten nach Investitionsausgaben und Unternehmensgrößenklassen in der Förderperiode 2014-2020	91
Abbildung 8: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten nach Branchen (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent).....	92
Abbildung 9: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten auf die Wirtschaftsabteilungen („Zweisteller“) der WZ 2008 (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent).....	93
Abbildung 10: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent)	94
Abbildung 11: Vergleich der Unternehmensgrößen in der Förderperiode 2014-2020 gegenüber der Förderperiode 2007-2013 (in Prozent der Förderfälle).....	97
Abbildung 12: Vergleich der Förderfälle nach Branchen für die Förderperiode 2007 bis 2013 mit der Förderperiode 2014 bis 2020 (Angaben in Prozent)	99
Abbildung 13: Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftsabschnitte („Zweisteller“) der WZ 2008 in der Förderperiode 2007-2013 (Angaben in Prozent)...	100
Abbildung 14: Häufigkeit der Beantragung von Zuschüssen für die Einführung von elektronischen Geschäftsprozessen (E-Business) in den Förderperioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 (Angaben in Prozent)....	101
Abbildung 15: Förderquote in Prozent als Anteil an den Förderprojekten in Prozent für die Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020	102
Abbildung 16: Förderquote in Prozent und Gesamtkosten eines Projekts in den Förderzeiträumen 2007-2013 und 2014-2020	103
Abbildung 17: Leitfragen der Evaluation.....	118
Abbildung 18: Entwicklung der Exportquote in Deutschland und Sachsen.....	119
Abbildung 19: Exporteurquote in Prozent im Bundesländervergleich (Jahr 2013).....	120
Abbildung 20: Sachsens bedeutendste Exportpartner im Jahr 2016 (Anteil am Export in Prozent).....	121
Abbildung 21: Betriebsgrößenstruktur im Verarbeitenden Gewerbe (Jahr 2015)	129
Abbildung 22: Wirkungsmodell der Messförderung.....	139
Abbildung 23: Übersicht der Fördertatbestände in der Förderperiode 2014-2020.....	143

Abbildung 24: Verteilung der geförderten Unternehmen in der Förderperiode 2014-2020 nach Gründungsjahren (in Prozent).....	147
Abbildung 25: Unterstützte Branchen in der Förderperiode 2014-2020 (Anzahl der geförderten KMU, ohne Mehrfachförderung).....	148
Abbildung 26: Anzahl und Anteil der Messteilnahmen nach Branchen in der Förderperiode 2014-2020 (inkl. Mehrfachförderung).....	149
Abbildung 27: Durchschnittliche Anzahl der Kontaktgespräche je Förderfall im Vorhaben „Markterschließung“ in der Förderperiode 2014-2020	153
Abbildung 28: Bewilligte EFRE-Mittel pro Jahr in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 (in €).....	161
Abbildung 29: Förderfälle pro Jahr in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020	161
Abbildung 30: Bewilligte EFRE-Mittel je Förderfall in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 (in €).....	162
Abbildung 31: Gesamtkosten der bewilligten Projekte im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020	164
Abbildung 32: Stufen der Digitalisierung gemäß ZEW (2016).....	181

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Fallzahlen, finanzielle Durchschnittsgrößen sowie Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand 30.09.2017)	25
Tabelle 2: Umsetzungsstand des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ in der Förderperiode 2014-2020 (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2017).....	83
Tabelle 3: Ausgabenstruktur der Projekte im Fördergegenstand „E-Business“ (Förderperiode 2014-2020).....	84
Tabelle 4: Finanzierungsstruktur der Projekte im Fördergegenstand „E-Business“ (Förderperiode 2014-2020).....	85
Tabelle 5: Materielle Outputindikatoren des Fördergegenstands E-Business (Förderperiode 2014-2020).....	87
Tabelle 6: Förderfälle und Fördervolumen nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014-2020).....	89
Tabelle 7: Gesamtausgaben und Fördervolumen je Projekt nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014-2020)	90
Tabelle 8: Materielle Outputindikatoren des Fördergegenstands E-Business (Förderperiode 2007-2013).....	96
Tabelle 9: Fördervolumen und Förderquote nach Unternehmensgrößenklasse im Vergleich der Förderperiode 2014-2020 gegenüber der Förderperiode 2007-2013	98
Tabelle 10: Kennziffern der Förderung nach Projekten und Unternehmensgrößenklassen (Förderperiode 2014-2020)	105
Tabelle 11: Wichtigste Exportgüter in Sachsen im Jahr 2016	122
Tabelle 12: Ausprägung der exportintensiven Branchen in Sachsen (Jahr 2016).....	127
Tabelle 13: Exportquoten der exportstärksten Branchen im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2016	128
Tabelle 14: Qualifizierungsniveau in ausgewählten Exportbranchen (2016)	130
Tabelle 15: Vergleich der Förderbedingungen in der Förderperiode 2007-2013 und in der Förderperiode 2014-2020	134
Tabelle 16: Umsetzungsstand des Vorhabens „Markterschließung“ in der Förderperiode 2014-2020 (EFRE-Mittel, Datenstand 30.09.2017).....	142
Tabelle 17: Geförderte Messebeteiligungen in der Förderperiode 2014-2020	144
Tabelle 18: Geförderte KMU mit Mehrfachförderung in der Förderperiode 2014-2020	145
Tabelle 19: Größenklasse der geförderten Unternehmen in der Förderperiode 2014-2020	145
Tabelle 20: Förderquote nach Betriebsgrößenklassen in der Förderperiode 2014-2020	146
Tabelle 21: Förderung je Förderfall im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020	162
Tabelle 22: Förderfälle nach Größenklasse der Unternehmen im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020	163
Tabelle 23: Unter- und Überkompensation durch Pauschalen.....	165

Tabelle 24: Überblick über die Strukturen und Fördergrundlagen der Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Stand: Dezember 2017)	175
Tabelle 25: Empirische Untersuchungen zu den Wirkungen der Messförderung	183

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CA	Contribution Analysis
CO ₂	Kohlendioxid
DiD	Difference in Difference
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EnEV	Energieeinsparungsverordnung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESFRI	Europäisches Strategieforum für Forschungsinfrastrukturen
ESI	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
FuE	Forschung und Entwicklung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IBE	Integrierte Brachflächenentwicklung
IHK	Integriertes Handlungskonzept
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ISE	Integrierte Stadtentwicklung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
KETs	Key Enabling Technologies
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LTV	Landestalsperrenverwaltung
NRP	Nationales Reformprogramm
OP	Operationelles Programm
RIS	Regionale Innovationsstrategie
SAB	Sächsische Aufbaubank
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SÖA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities und Threats
SZ	Spezifisches Ziel
TH	Technische Hilfe
UMS	Umweltmanagementsystem
VuK-System /	
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

ZUSAMMENFASSUNG

Auf Grundlage des Evaluierungsplans für das EFRE-OP 2014 - 2020 und des darauf basierenden Gesamtkonzepts für die Laufende Evaluierung finden sich in der vorliegenden jährlichen Fortschreibung des programmweiten Evaluierungsberichts die Resultate für die folgenden Bewertungen des Jahres 2017:

- Erste Durchführungsevaluierung für das EFRE-OP 2014 - 2020
- Wirkungsevaluierung des Vorhabens „E-Business; IT-Sicherheit“
- Wirkungsevaluierung des Vorhabens „Markterschließung“

Der Gesamtbericht untergliedert sich entsprechend in drei Kapitel. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der drei Evaluierungen zusammengefasst.

Erste Durchführungsevaluierung für das EFRE-OP 2014 – 2020

In der Förderperiode 2007 - 2013 wurden durch die begleitende Evaluation die Verwaltungsprozesse für das Vorgängerprogramm als funktionsfähig und den Vorgaben entsprechend beurteilt. In Anbetracht dieser Einschätzung und vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen bei der Umsetzung der EFRE-Förderung in Sachsen ist es daher nachvollziehbar, dass auch im Programmzeitraum 2014 - 2020 die grundsätzliche und bewährte Aufbauorganisation fortgeführt und insoweit Kontinuität gewahrt wird. Die Programmdurchführung erfolgt fast ausschließlich durch Akteure, die bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 aus dem EFRE kofinanzierte Vorhaben umgesetzt haben.

Das 3-Ebenen-Modell von EFRE-Verwaltungsbehörde, Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen entspricht einer grundsätzlichen Organisationsstruktur des VuK-Systems, wie sie auch in den anderen Bundesländern zur Anwendung kommt. Die EFRE-Verwaltungsbehörden sind für die Gesamtkoordination und programmübergreifende Aufgaben zuständig, während Aufgaben, die mit der fachlich-inhaltlichen Umsetzung der EFRE-Förderung verbunden sind, an die Fachreferate in den Ministerien delegiert werden. Demzufolge bestimmen sich die horizontalen Strukturen der Aufbauorganisationen der jeweiligen VuK-Systeme aus der thematischen Breite der Operationellen Programme und der übergeordneten Kompetenzabgrenzung innerhalb der jeweiligen Landesregierungen.

Ebenfalls ist es in anderen Bundesländern gängige Praxis, dass der projektbezogene Fördervollzug nicht komplett im Bereich der Fachministerien liegt, sondern diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Unterstützung durch die jeweiligen landeseigenen Förderbanken oder sonstige Förderinstitutionen erhalten. In Sachsen werden diese Aufgaben von den sogenannten Bewilligungsstellen übernommen, wobei die SAB als das zentrale Förderinstitut des Freistaats eine hervorgehobene Stellung besitzt. Damit werden die Möglichkeiten genutzt, rein administrative und zumeist auch standardisierbare Aufgaben zu delegieren und durch die Bündelung maßnahmenübergreifend Synergien zu erzielen.

Die Verantwortlichkeiten in der Aufbauorganisation zwischen EFRE-Verwaltungsbehörde, Fondsbewirtschaftern und den Bewilligungsstellen werden durch die schriftlichen Aufgabenübertragungen und die vorliegenden Beschreibungen zum VuK-System der einzelnen Fördervorhaben eindeutig voneinander abgegrenzt. Die Strukturen orientieren sich an der fachlichen Expertise der Stellen und nutzen ihre unterschiedlichen Kompetenzen effizient aus.

Die Erweiterung des Aufgabenspektrums der SAB, die als Bewilligungsstelle nunmehr auch für die Prioritätsachse E und das Vorhaben der Nachhaltigen Stadtentwicklung zuständig ist, ist schlüssig und dürfte die Effizienz der Umsetzung verbessern.

Eine zentrale Schnittstelle bildet die Aufgabenteilung bei der Beurteilung, Auswahl und Bewilligung von Projekten. Wichtige Grundlage für die sachgerechte und effiziente Gestaltung der Verfahrensschritte zur Projektauswahl bildet das Dokument zu den Projektauswahlkriterien, welches klar definierte Kriterien auf Basis der vorhabenbezogenen Fördergrundlagen enthält. In der konkreten Arbeitsteilung und Aufgabendelegation zwischen Fondsbewirtschaftler und Bewilligungsstellen lassen sich verschiedene Verfahrensweisen bei den einzelnen Vorhaben unterscheiden. Insgesamt führen die Regelungen aus Gutachtersicht zu einer bestmöglichen Nutzung von Synergieeffekten und einheitlichen Anwendung von Verfahrensschritten.

Wenn es darum geht, künftig die Vollzugswirtschaftlichkeit des EFRE-Programms zu erhöhen, dürften die größten Potenziale weniger in Verbesserungen in der Ablauforganisation, jedenfalls soweit sie durch nationale Maßnahmen beeinflusst werden können, liegen, sondern vielmehr in einer Verschlankung der horizontalen Aufbauorganisation. Die Möglichkeiten zur Thematischen Konzentration der EFRE-Mittel sollten noch stärker genutzt werden. Dabei sollten Zuweisungen besonders in den Blick genommen werden, da der notwendige administrative Aufwand für das verwaltungsinterne Antrags- und Prüfverfahren bei einer EFRE-Förderung im Vergleich zur nationalen Finanzierung relativ hoch ausfällt.

Wirkungsevaluierung des Vorhabens „E-Business; IT-Sicherheit“

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) führen dazu, dass sich die Anforderungen der Unternehmen an ihre Geschäftsprozesse und für die Kommunikation mit Lieferanten und Kunden kontinuierlich verändern und weiterentwickeln. Verschiedene Untersuchungen dokumentieren jedoch, dass die Digitalisierung insbesondere in den kleinen und mittelständischen Unternehmen noch unterdurchschnittlich ist und KMU tendenziell zu wenig in die Digitalisierung ihrer Produktions-, Leistungs- und Geschäftsabläufe investieren. Vielfach wird geltend gemacht, dass gerade KMU oftmals nicht über die finanziellen Ressourcen verfügen, um vorhandene betriebliche Prozesse durch moderne IKT zu verbessern, und sich entsprechend Wettbewerbsvorteile zu erarbeiten. An dieser Stelle setzt der Fördergegenstand „E-Business“ als zentrales Element des Vorhabens B.2.3 „E-Business, IT-Sicherheit“ im EFRE-OP 2014 - 2020 an, auf den sich die Wirkungsevaluierung konzentriert hat.

Die Auswertung der Monitoringdaten zum Stichtag 10.10.2017 zeigt, dass 661 Projekte mit einem zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von 34,9 Mio. € bewilligt wurden. Der Vergleich mit der Förderperiode 2007-2013 macht deutlich, dass die Nachfrage nach den Fördermitteln weiterhin sehr hoch und tendenziell gestiegen ist. Dabei dominiert die Gruppe der kleinen Unternehmen mit einem Anteil von rund 45 %. Auf die Kleinstunternehmen entfallen gut 25 % und auf die mittleren Unternehmen knapp 30 %. Die sektorale Verteilung der Förderfälle zeigt, dass mehr als 80 % der Förderprojekte auf das Produzierende Gewerbe (ohne das Baugewerbe) und den Bereich Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe entfallen. Die Auswertung nach Altersklassen offenbart, dass die Verteilung der Förderfälle cum grano salis der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen entspricht. Mehr als 95 % der Unternehmen haben im Zeitraum 2007 bis 2017 die Förderung für die Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs bislang nur einmal in Anspruch genommen.

Auf Basis der Auswertung der Monitoringdaten, einer eingehenden Literaturanalyse sowie von Interviews mit Experten und geförderten KMU bestätigen die empirischen Befunde und Ergebnisse in ihrer Gesamtheit die in einem Wirkungsmodell formulierten Zusammenhänge für die Umsetzung von E-Business-Projekten. Die Einführung und Weiterentwicklung von modernen IKT führen in den KMU zu einer Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Kosten lassen sich langfristig senken, indem die Effizienz der Abwicklung von Geschäftsvorfällen erhöht wird und sich insbesondere Zeitvorteile und geringere Bearbeitungsfehler bei Durchführung der notwendigen Arbeiten ergeben. Auch Umsatzsteigerungen werden in der mittleren Frist durch verbesserte, nach außen orientierte Geschäftsprozesse und die elektronische Vernetzung mit Lieferanten und Kunden erwartet. Hohe Implementierungs- und Anpassungskosten können zunächst jedoch zu negativen Effekten auf die Produktivität der KMU führen.

Während die Evaluierung die intendierten Wirkungskanäle bestätigt, die sich nach Realisierung der E-Business-Projekte einstellen, kann die Frage, wie entscheidend die Förderung für die Umsetzung der Projekte war, nicht empirisch fundiert beantwortet werden. Plausibilitätsüberlegungen lassen es jedoch eher unwahrscheinlich erscheinen, dass für die Gruppe der kleinsten und kleinen Unternehmen hohe Mitnahmeeffekte bestehen. Dagegen ist für die Gruppe der mittleren Unternehmen nicht auszuschließen, dass viele der kleinvolumigen E-Business-Projekte dieser Unternehmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.

Die Evaluierung empfiehlt die Förderung fortzuführen. Allerdings sollte der Einwand, die Förderung würde nur mitgenommen und die E-Business-Projekte müssten in den KMU ohnehin bereits durch den Wettbewerbsdruck und somit über Marktkräfte vermittelt eingeführt werden, stärker berücksichtigt werden. Zwar scheinen ausgeprägte Mitnahmeeffekte insbesondere für die Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen nicht wahrscheinlich. Der zur Begründung der Förderung geltend gemachte Mangel an finanziellen Ressourcen für die Durchführung von kleinvolumigen E-Business-Projekten bei mittleren Unternehmen ist dagegen wenig plausibel. Es sollte daher überlegt werden, für mittlere Unternehmen eine Untergrenze für das Projektvolumen einzuführen. Auch könnte überlegt werden, die Fördersätze nach Unternehmensgrößenklassen und ggf. Alter der Unternehmen zu staffeln. Umgekehrt sollte für großvolumige Projekte überlegt werden, ob es nicht geeigneter ist, eine prozentuale Förderung einzuführen und die Begrenzung auf einen Maximalbetrag aufzuheben.

Wirkungsevaluierung des Vorhabens „Markterschließung“

Trotz der zuletzt sehr dynamischen Ausfuhrentwicklung in Sachsen besteht noch immer ein Rückstand gegenüber dem Bundesniveau: Sächsische Betriebe sind tendenziell seltener auf Auslandsmärkten aktiv und ihre Exportquote ist geringer als im bundesweiten Durchschnitt. Um die Exportfähigkeit und Auslandsorientierung der Unternehmen im Freistaat zu verbessern, hat das Land Sachsen mit dem Vorhaben „Markterschließung“ ein niedrighwelliges Instrument entwickelt, das die größtenbedingten Nachteile von KMU bei der Erschließung von neuen Märkten abbauen soll.

Der finanzielle Umsetzungsstand des Vorhabens „Markterschließung“ wird als weit fortgeschritten eingestuft. Nach Ablauf von etwa 2,5 Programmjahren war knapp die Hälfte (46%) der geplanten Fördermittel bewilligt. Die Analyse der Outputs zeigt die Breitenwirksamkeit der Förderung auf: Über 1.400 sächsische KMU wurden bislang erreicht (Stichtag 30.09.2017). Gefördert wurden in hohem Maße Kleinstunternehmen und junge Unternehmen.

Die Förderung richtet sich einerseits an sehr exportstarke Branchen – hier ist zu erwarten, dass viele Betriebe bereits auf Auslandsmärkten aktiv sind und durch die Messförderung ihre Auslandsaktivitäten verstärken konnten. Andererseits wurden auch weniger exportaffine Branchen, insbesondere aus dem Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen, unterstützt. Insbesondere im Zusammenhang mit einer niedrigen Exporteurquote in Sachsen kann für diesen Adressatenkreis ein wichtiger Anstoßeffekt gesetzt werden.

Die Messförderung bildet mit 95 % der bewilligten Fördermittel den absoluten Förderungsschwerpunkt des Vorhabens. Zwei Drittel der unterstützten Messeteilnahmen fanden im Inland statt. Dies liegt auch darin begründet, dass viele international renommierte Messen in Deutschland stattfinden. Es dominiert die Förderung von Einzelständen – jede dritte Messförderung betraf die Teilnahme an einem Firmengemeinschaftsstand. Über die Hälfte der Unternehmen (55 %) wurde mehrfach gefördert.

Die Evaluierung hat auch die Effekte und Wirkungen der Messförderung auf Grundlage der wissenschaftlichen Literatur und von Experteninterviews ausführlich untersucht. Es wurde der Einfluss der Messeteilnahme auf die Markterschließung (Anstoßeffekt), auf den Exporterfolg (Exporteffekt) und auf die Beschäftigung (Wachstumseffekt) beleuchtet. Zudem wurde untersucht, welchen Einfluss die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe selbst besitzt und insbesondere, ob die Unternehmen eine Messeteilnahme auch ohne einen Zuschuss durchgeführt hätten (Mitnahmeeffekt).

Die neu eingeführte Kostenpauschale wird positiv bewertet. Insgesamt verlief die Förderung über die Pauschalen deutlich einfacher (geringerer Verwaltungsaufwand) und effizienter. Sie hatte eine größere Reichweite und führt möglicherweise zu einer höheren Kostensensibilität bei den geförderten KMU.

Aus der Analyse lässt sich für das Vorhaben übergreifend ableiten, dass das Vorhaben „Markterschließung“ einen Beitrag zur Erreichung des Spezifischen Ziels „Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“ leistet. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Messeteilnahme häufig nur ein Baustein des Marktzugangs ist. Der Exporterfolg ist voraussetzungsreich und wird von vielen weiteren Faktoren bestimmt. Ableitend aus den Ergebnissen der Output-, Ergebnis- und Wirkungsanalyse werden für das Vorhaben Markterschließung folgende Handlungsempfehlungen formuliert:

- Zielsetzungen des Vorhabens über die die Intensivierung der internationalen Marktpräsenz hinaus erweitern,
- Internationalisierungs- und Exporteffekte stärken,
- Mitnahmeeffekte weiter begrenzen,
- Fördergegenstände an die Nachfragesituation anpassen,
- Kostenpauschale fortsetzen, aber Mindestgrenze der förderfähigen Kosten wieder einführen.

Die Empfehlungen wurden im vorliegenden Gutachten ausführlich ausgeführt und begründet.

EXECUTIVE SUMMARY

Based on the evaluation plan for the ERDF-OP 2014-2020 and the overall concept for the ongoing evaluation, the present annual update of the programme-wide evaluation report contains the results for the following evaluations for 2017:

- First implementation evaluation for the ERDF-OP 2014-2020
- Impact evaluation of the action "E-Business; IT security"
- Impact evaluation of the action "Market development"

The overall report is subdivided accordingly into three chapters. The following summarizes the main findings.

First implementation evaluation for the ERDF OP 2014-2020

In the 2007 – 2013 programming period, the accompanying evaluation evaluated the administrative processes for the predecessor programme as functional and in accordance with the specifications. In view of this assessment and against the background of many years of experience in the implementation of the ERDF funding in Saxony, it is therefore understandable that the proven organizational structure will be continued during the 2014 – 2020 programming period. Programme implementation is almost exclusively carried out by actors who have already implemented actions co-financed by the ERDF in the 2007-2013 programming period.

The 3-level model of the ERDF managing authority and the fund managers and granting bodies as intermediate bodies corresponds to a basic organisational structure of the management and control system as it is also used in the other federal states. The managing authorities are responsible for overall coordination and cross-programme tasks, while tasks related to the subject-specific implementation of the ERDF support are delegated to the subject departments in the ministries. Consequently, the horizontal structures of the respective management and control systems are determined by the range of thematic objectives and priorities of the operational programmes and the superordinate division of competences within the respective governments of the federal states.

It is also common practice in other federal states that the tasks directly related to the funding of operations are not completely in the field of ministries, but that the ministries receive support in the performance of their tasks from the respective state-owned development banks or other funding institutions. In Saxony, these tasks are taken over by the so-called granting bodies, with the Sächsische Aufbaubank (SAB) as the development bank of the free state of Saxony having a prominent position, thus making use of the option to delegate purely administrative tasks, which can usually be standardized, and to achieve synergies across all operations and actions.

The responsibilities in the organizational structure between the managing authority, fund managers and the granting bodies are clearly distinguished from each other by the written delegation of tasks and the present descriptions of the managing and control systems for the individual actions. The organisational structures are based on the specific expertise of the respective bodies and use their different competences efficiently. The extension of the range of tasks of the SAB, which is now also responsible for priority axis E and sustainable urban development, is conclusive and should improve the efficiency of implementation.

A central interface is the division of tasks in the assessment, selection and approval of operations. The document on the operation selection criteria, which contains clearly defined criteria on the basis of the funding principles for the respective actions, forms an important basis for the appropriate and efficient design of the procedure for the selection of operations. In the concrete division of labour and delegation of tasks between fund managers and granting bodies, different procedures can be distinguished for the respective actions of the programme. Overall, these regulations lead to the best possible use of synergy effects and to the consistent application of procedures.

When it comes to increasing the implementation efficiency of the ERDF programme in the future, the greatest potential is likely to be found not so much in improvements of the operational organization, insofar as they can be influenced by national measures at all, but rather in streamlining the horizontal organizational structure. Thus, the possibilities for further thematic concentration of the ERDF financial means should be further exploited. In this context, internal administrative apportionment of funds should be given special consideration since the bureaucratic effort required for the internal administrative application and examination procedure for ERDF funding is relatively high compared to national funding.

Impact evaluation of the action "E-Business; IT security"

Modern information and communication technologies (ICT) mean that companies' requirements for their business processes and for communication with suppliers and customers are constantly changing and evolving. However, various studies show that digitisation is still below average, especially in small and medium-sized enterprises (SMEs), and that SMEs tend to invest too little in digitizing their production, service and business processes. It is often argued that SMEs in particular do not have the financial resources to improve existing operational processes through modern ICT, and to develop competitive advantages accordingly. This is where the funding object "E-Business", the central element of the action B.2.3 "E-Business, IT Security" in the ERDF-OP 2014 - 2020, applies, on which the impact evaluation has focused.

The analysis of the monitoring data as of the reporting date October 10, 2017 shows that 661 projects with an investment volume of € 34.9 million were approved. The comparison with the funding period 2007-2013 shows that the demand for funding continues to be very high and has tended to increase. The group of small enterprises dominates with a share of around 45%. Micro-enterprises account for just over 25% and medium-sized enterprises for almost 30%. The sectoral distribution shows that more than 80% of the funded projects are in the manufacturing industry (excluding construction) and in the trade, transport and storage sectors. The assessment according to age groups reveals that the distribution of funding corresponds by and large to the age structure of the Saxon companies. More than 95% of companies have used the promotion of e-business projects only once in the period 2007-2017.

On the basis of the analysis of the monitoring data, an in-depth literature analysis and interviews with experts and funded SMEs, the empirical findings confirm the relationships formulated in a logical framework for the implementation of e-business projects. The introduction and development of modern ICTs leads to an improvement in productivity and competitiveness in SMEs. Costs can be reduced over the long term by increasing the efficiency of business transactions and, in particular, by saving time and reducing processing errors when carrying out the necessary work. Sales increases are also expected in the medium term through improved, outward-looking business processes and electronic networking with sup-

pliers and customers. However, high implementation and adaptation costs may initially lead to negative effects on the productivity of SMEs.

While the evaluation confirms the intended impact channels that emerge after the realisation of the e-business projects, the question of how crucial the support for the implementation of the e-business projects was can not be answered in a well-founded and empirically sound way. However, based on plausibility considerations it seems unlikely that there will be high deadweight effects for the group of small and small companies. It cannot be ruled out, however, that many of the small-volume e-business projects in the group of medium-sized enterprises would have been carried out without support from the ERDF.

The evaluation recommends continuing the support for e-business projects. However, the objection that subsidies were only taken without incentive effects and that e-business projects are already being introduced in SMEs by competitive pressure, and thus by market forces, should be given more consideration. Although pronounced deadweight effects do not seem likely, especially for micro-enterprises and small enterprises, a lack of financial resources for the implementation of small-scale e-business projects in medium-sized enterprises is not very plausible.

It should therefore be considered to introduce a lower limit for the project volume for medium-sized enterprises. It could also be considered to stagger the subsidy rates according to company size classes and possibly age of the companies. Conversely, for large-scale projects, it should be considered whether it might be more appropriate to introduce a percentage subsidy and to lift the limit to a maximum amount.

Impact evaluation of the action "Market development"

Despite the recent very dynamic development of exports in Saxony, there is still a gap to the federal level: Saxon enterprises tend to be less active in foreign markets and their export quota is lower than the national average. In order to improve the exportability and foreign market orientation of companies in Saxony and to reduce the size-related disadvantages of SMEs, the state government has developed a low-threshold instrument with the action B.2.4 "Market Development".

The financial implementation of the action "Market Development" could be classified as well advanced. After about 2.5 years of the programme period, almost half (46%) of the planned funding was approved. The analysis of the outputs shows the broad impact of the funding: more than 1,400 Saxon SMEs have been reached so far (reporting date of data: September 30, 2017). Especially micro-enterprises and young enterprises were strongly supported.

On the one hand, the funding is aimed at traditionally strong exporting industries – here it is to be expected that many companies are already active in foreign markets and have been able to strengthen their foreign activities through the trade fair promotion. On the other hand, less export-oriented branches, in particular from the area of knowledge-intensive services, were also supported. In particular in connection with a low exporter quota in Saxony, an important impetus effect can be set for this target group.

The promotion of trade fairs forms the main focus of the action "Market Development" with 95% of the approved funding. Two-thirds of the supported trade fair participations took place in Germany. This is largely due to the fact that many internationally renowned trade fairs take place in Germany. The promotion of individual stands dominates – every third trade fair

promotion involved the participation in a joint company stand. More than half of the companies (55%) received several grants.

In addition to the analysis of monitoring data the evaluation has examined the effects of the promotion of trade fairs on the basis of a literature review and expert interviews. The influence of the participation in the fair on the market development (impulse effect), on the export success (export effect) and on employment (growth effect) was examined. Furthermore, it was examined what influence the funding has on participation in a trade fair itself and, in particular, whether the companies would have carried out a trade fair participation even without a subsidy (deadweight effect).

From the analysis it can be concluded that the action "Market Development" contributes to the achievement of the Specific Objective "Intensification of the international market presence and market access of SMEs". It must be remembered that participation in a trade fair is often just one component of market access. The success on export markets is determined by many other factors. Deriving from the results of the output, outcome and impact analysis, the following recommendations for the action market development are formulated:

- extend the objectives of the action beyond the intensification of the international market presence,
- strengthen internationalization and export effects,
- further limit deadweight,
- adapt funding objects to the demand situation,

The recommendations are detailed and justified in the present report.

Der Freistaat Sachsen erhält für die Förderperiode 2014-2020 Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Höhe von rund 2,1 Mrd. €. Kohärent zur Partnerschaftvereinbarung für Deutschland besteht das EFRE-OP 2014 - 2020 des Freistaats Sachsen aus fünf inhaltlichen Prioritätsachsen, mit denen sechs Thematische Ziele aus dem Zielkatalog von Art. 9 der gemeinsamen Verordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds¹ angesprochen werden. Die Schwerpunkte der EFRE-Förderung sind:

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen
- Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen
- Risikoprävention
- Nachhaltige Stadtentwicklung

In der Förderperiode 2014-2020 nimmt die Ergebnisorientierung und Zielerreichung der Förderung einen höheren Stellenwert ein als in den vergangenen EU-Strukturfondsperioden. Damit erhält auch die Evaluierung als maßgebliches Instrument der Erfolgskontrolle ein noch größeres Gewicht. Vor diesem Hintergrund und im Einklang mit den verordnungsseitigen Vorgaben zur Programmbewertung hat das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr einen Auftrag zur *Laufenden Evaluierung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 sowie Ad-hoc-Analysen im Rahmen von Änderungsanträgen zum Operationellen Programm - Teil I* an die Bietergemeinschaft bestehend aus GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster (GEFRA), JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, Graz (Joanneum) und Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen (Kovalis) vergeben.

Im Rahmen des Auftrags wurde gemäß den Anforderungen aus der Leistungsbeschreibung die Vorlage eines Gesamtkonzepts für die Laufende Evaluierung vereinbart. Auf Basis des Evaluierungsplans für das EFRE-OP 2014 - 2020 und der Leistungsbeschreibung wurde in dem Gesamtkonzept das grundsätzliche Evaluierungsdesign für die einzelnen Bewertungen festgelegt und es erfolgte eine erste inhaltlich-thematische sowie methodische Untersetzung der vorgesehenen Evaluierungsstudien. Zugleich wurde in dem Gesamtkonzept der konkrete jährliche Zeitplan für die Evaluierungen der einzelnen Vorhaben abgesteckt.

Das Gesamtkonzept liefert die Grundlage für die Evaluierungen des jeweiligen Kalenderjahres, die sich in ein festes jährliches Berichtsschema einfügen. Am Anfang eines jeden Jahres steht ein Auftaktbericht, in dem eine weitergehende inhaltliche, methodische und

¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Im Folgenden zitiert als ESI-VO.

zeitliche Konkretisierung der betreffenden Evaluierungen vorgenommen wird und in dem die Inhalte des Gesamtkonzepts hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes, der Untersuchungs- und Bewertungsmethoden, der benötigten Daten, der Datenverfügbarkeit sowie der zeitlichen Planung vertieft werden. In einem nachfolgenden Zwischenbericht, der bis Ende Mai eines Jahres anzufertigen ist, sind dann der bisherige Verlauf der Evaluierungen, der erzielte Sachstand und die bereits vorliegenden Ergebnisse darzustellen. Auftakt- und Zwischenbericht werden mit der EFRE-Verwaltungsbehörde als Auftraggeberin abgestimmt, welche die zuständigen Fondsbewirtschafter und die Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung in die Abstimmung einbezieht.

Der vorläufige Abschluss der Evaluierungsarbeiten wird dann durch die Vorlage des Berichtsentwurfs für die jährliche Fortschreibung des programmweiten Evaluierungsberichts Ende Oktober eines Jahres markiert. In diesem werden der Kontext der Bewertung, die inhaltliche und methodische Vorgehensweise, die Daten- und Informationsgrundlagen sowie die zentralen Evaluierungsergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen dargestellt. In der anschließenden Abstimmung sollte es besonderes Ziel sein, mögliche Handlungsoptionen (z. B. zu Umsetzungsprozessen, Mittelumschichtungen, Förderkonditionen) auf ihre Realisierbarkeit und Passgenauigkeit hin zu überprüfen und ggf. anzupassen. In die Abstimmung wird neben der Verwaltungsbehörde und den zuständigen Fondsbewirtschaftern die Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung einbezogen und so vor allem den Wirtschafts- und Sozialpartnern die Gelegenheit gegeben, Anmerkungen und Hinweise zu bestimmten inhaltlichen und qualitativen Aspekten in die Evaluierung einzubringen.

Im Anschluss an die Abstimmung zum jährlichen Berichtsentwurf und die Einarbeitung von Rückmeldungen der beteiligten Akteure auf Seiten der EFRE-Verwaltungsbehörde, zuständigen Fondsbewirtschafter und Mitglieder der Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung wird die Endfassung des Berichts für die jährliche Fortschreibung des programmweiten Evaluierungsberichts erstellt. Diese hat bis Ende Januar des darauf folgenden Kalenderjahres zu erfolgen. Nach der Bestätigung durch den Auftraggeber wird der finale Bericht im EFRE-Begleitausschuss 2014 - 2020 präsentiert.

Aufbauend auf diesem zeitlichen Schema zu den Ausführungs- und Berichtsfristen, den Berichtspflichten und Abstimmungsprozessen wurde im Gesamtkonzept mit Blick auf die im Jahr 2017 vorgesehenen Evaluierungen eine Konkretisierung vorgenommen. Danach sind die folgenden Bewertungen im Jahresverlauf vorgesehen:

- Erste Durchführungsevaluierung EFRE-OP 2014 - 2020
- Wirkungsevaluierung E-Business; IT-Sicherheit
- Wirkungsevaluierung Markterschließung

Der vorliegende Entwurf für die jährliche Fortschreibung des programmweiten Evaluierungsberichts nimmt diese Planung auf und gliedert sich entsprechend in drei Kapitel.

DURCHFÜHRUNGSEVALUIERUNG – TEIL 1

2.1 EINLEITUNG

Hintergrund

Funktionsfähige Durchführungs- und Begleitmodalitäten sind die notwendige Voraussetzung dafür, dass das EFRE-OP 2014 - 2020 überhaupt „reale“ Wirkungen entfalten kann, und bestimmen maßgeblich die Effizienz der einzelnen förderpolitischen Interventionen. Aus diesem Grund ist es folgerichtig, dass sich die Laufende Evaluierung bereits frühzeitig mit den Strukturen und Verfahren für die Umsetzung und Verwaltung des EFRE-OP 2014 - 2020 beschäftigt. Gemäß Evaluierungsplan und Leistungsbeschreibung sind zwei Durchführungsevaluierungen zu Anfang des Programmzeitraumes – mit Beginn der Förderung bei den einzelnen Vorhaben sowie im Jahr 2018 vor der Leistungsüberprüfung durch die Europäische Kommission – vorgesehen. Gegenstand der Bewertungen ist das gesamte Operationelle Programm 2014 - 2020 mit seinen Fördervorhaben. Im Vordergrund stehen dabei Aspekte, die in der „Interventionslogik“ am Anfang der Wirkungskette stehen und unmittelbar mit den Strukturen und Verfahren für die Auswahl und Bewilligung der Projekte in den einzelnen Fördervorhaben zu tun haben.²

Nach dem Evaluierungsplan soll die Evaluierung der Durchführung und Verwaltung des Operationellen Programms zu präventiven Zwecken genutzt werden und gegebenenfalls frühzeitig die Notwendigkeit für erforderliche Korrekturen bei der Implementierung der einzelnen Vorhaben oder des Programms in Gänze aufzeigen. Die Durchführungsevaluierungen sollen eine vollständige Betrachtung des Förderportfolios sicherstellen und dementsprechend für alle Vorhaben durchgeführt werden.

Die beiden Durchführungsevaluierungen sind somit dezidiert formativer Natur, es gilt – insbesondere mit Blick auf neue Fördervorhaben, neue Projektträger und neue Anforderungen – frühzeitig Schwächen und Problemstellen im Verwaltungs- und Kontrollsystem (VuK-System) zu erkennen und zu beseitigen. Die relevanten Prüf Aspekte, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Umsetzungsstrukturen und -verfahren zu beurteilen, beziehen sich generell auf die Eindeutigkeit der Zuständigkeiten, die Effizienz der administrativen Arbeitsteilung und -organisation sowie einen reibungslosen und transparenten Ablauf der Förderverfahren mit Bezug auf die zentralen Funktionen Projektauswahl und Bewilligung sowie Auszahlung und Kontrolle. Auch die Umsetzungsstrukturen und Verfahren zur Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien und des Partnerschaftsprinzips werden bewertet.

Schwerpunkte der Evaluierung

Die möglichen Gegenstände einer Evaluierung von Umsetzungsstrukturen und -verfahren sind prinzipiell zunächst einmal weit gefasst und beinhalten die Überprüfung, ob die konkreten Modalitäten für die Durchführung, Begleitung, Bewertung, Prüfung und Kontrolle des EFRE-OP 2014 - 2020 eine leistungsfähige und effiziente Administration des Programms

² Im Rahmen des typischen interventionslogischen Wirkungsmodells, welches die Verknüpfung von Input, Output, Outcome und Impact thematisiert, geht es an dieser Stelle um den Zusammenhang zwischen Input und Output als Ausgangspunkt der Wirkungskette.

ermöglichen. Angesichts der langjährigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Strukturfondsförderung in Sachsen ist eine vollumfängliche „Systemevaluation“ jedoch nicht Aufgabe der im Evaluierungsplan angedachten Durchführungsevaluierungen.

Die Laufende Evaluierung erhebt nicht den Anspruch, eine Art von „Zweitgutachten“ zu den Berichten der Prüfbehörde zu liefern, die diese zunächst im Designierungsprozess und dann im Zuge der Programmumsetzung zur Beurteilung des VuK-Systems erstellt.³ Während die Prüfbehörde die grundsätzliche Eignung der Strukturen und Verfahren hinsichtlich vorgegebener Kriterien und die Erfüllung von verordnungsseitigen Vorgaben beurteilt, stehen im Fokus der Laufenden Evaluierung – innerhalb des gesetzten rechtlichen Rahmens – die Kriterien der Effizienz und Transparenz. Hierbei gilt es, Schwerpunkte zu setzen und insbesondere dort, wo sich wesentliche Veränderungen gegenüber der Vorperiode ergeben haben, gezielte Fragen zu stellen.

Darüber hinaus ist auf die hohe Interdependenz zwischen der Bewertung der Maßnahmen der Technischen Hilfe im Rahmen der Wirkungsevaluierung zur Prioritätsachse F, die das Spezifische Ziel 18 „Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms“ adressieren, und den hier vorgesehenen Durchführungsevaluierungen hinzuweisen. Die Durchführungsevaluierungen, die sich auf die Gesamtheit der Umsetzungsstrukturen und -verfahren unabhängig von der Finanzierung der hierzu notwendigen Ressourcen richten, liefern wichtige Resultate, auf die bei der Evaluierung der Technischen Hilfe zurückgegriffen wird.

Die Schwerpunkte der beiden Durchführungsevaluierungen wurden mit der EFRE-Verwaltungsbehörde auf Basis des Evaluierungsplans und der Leistungsbeschreibung abgestimmt und im Gesamtkonzept dokumentiert. In dieser ersten Durchführungsevaluierung liegt der Fokus auf den grundsätzlichen Strukturen des VuK-Systems und dabei, aufgrund ihrer überragenden Bedeutung für die Wirksamkeit der EFRE-Förderung und die Beiträge zu den Thematischen und Spezifischen Zielen des EFRE-OP 2014 - 2020, den Zuständigkeiten und Verfahren für die Projektauswahl. Mit Bezug auf den jährlichen Durchführungsbericht für das Berichtsjahr 2016, der Ende Juni 2017 von der EFRE-Verwaltungsbehörde abzugeben war, wurden als weitere wichtige Bestandteile der ersten Durchführungsevaluierung die Bewertung der Maßnahmen zur Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien sowie der Rolle der Partner bei der Umsetzung des Programms gemäß Art. 50 Abs. 4 der ESI-VO vereinbart.

Für die zweite Durchführungsevaluierung bietet es sich an, den Bürokratieabbau für die Begünstigten und die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 8 des EFRE-OP 2014 - 2020 als zusätzlichen Bewertungsgegenstand in den Mittelpunkt der Evaluierung zu stellen. Dies betrifft zum einen Aspekte wie die Nutzung von Pauschalierungsmöglichkeiten und die damit einhergehenden verminderten Anforderungen bei den Nachweispflichten im Zuge der Mittelabrechnung. Hierzu gehören auch die durch die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie erzielten Vereinfachungen bei den Förderverfahren.

Zum anderen sind Anpassungen der Förderdatenbanksysteme an neue Anforderungen, erweiterte Funktionalitäten und Automatisierungen von Prozessen Optionen, die zu Entlastungen der Zuwendungsempfänger führen können – vornehmlich mit Bezug auf die Schaffung der Möglichkeit zum elektronischen Datenaustausch und die Umsetzung der Vorgaben des Art. 122 Abs. 3 der ESI-VO (e-Cohesion). Hieran anknüpfend ist zu berücksichtigen, dass wesentlicher Bestandteil der Programmumsetzung auch die IT-technische Unterstüt-

³ Zu den detaillierten Prüfkriterien der Strukturen und Verfahren gibt es ein ganzes Bündel an Leitlinien seitens der Europäischen Kommission, die auf ihrer Internetseite unter dem Punkt Verwaltung und Kontrolle abgerufen werden können: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/legislation/guidance/. Die EFRE-Verwaltungsbehörde muss zudem im Rahmen ihrer jährlichen Verwaltungserklärung laufend das wirksame und vorschriftsmäßige Funktionieren des VuK-Systems bei einer Reihe von Kernelementen auf Basis einer eigenständigen Aufgabenüberwachung bestätigen.

zung der VuK-Systeme ist, d.h. die elektronische Erfassung und Abwicklung von Projekten im Zuge der Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs-, Prüf- und Kontrollverfahren. Aufbauend auf diese Vorgänge ergibt sich im Rahmen des Monitoring die Anforderung an das IT-System, die Werte für die finanziellen und materiellen Indikatoren in verschiedenen Stufen von der Projekt- bis zur Programmebene zu dokumentieren und für Zwecke der Berichterstattung und Bewertung in auswertbarer Form Dritten zur Verfügung zu stellen. Die Bewertung der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit des in Sachsen für die EFRE-Förderung genutzten IT-Systems und die Ausgestaltung des Monitoringsystems mit Blick auf die Anforderungen der Förderperiode 2014 bis 2020 können zentrale Aspekte der zweiten Durchführungsvaluierung für das EFRE-OP 2014 - 2020 sein.

Evaluierungsfragestellungen

Als zentrales Ziel der Evaluierungen wird im Evaluierungsplan und darauf gründend in der Leistungsbeschreibung die Bewertung der Durchführung und Verwaltung des Operationellen Programms genannt, wobei Fragestellungen nach der Effektivität und Effizienz der Programmumsetzung sowie dem wirksamen Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme mit ihren verschiedenen Verfahrensabschnitten im Mittelpunkt stehen. Insbesondere sind auch die neuen Fördervorhaben hinsichtlich ihrer Strukturen, Verfahren und Prozesse für die Verwaltung und Kontrolle einer Evaluierung zu unterziehen. Der Evaluierungsplan (S. 9) betont, dass es hierbei um die Beantwortung von Basisfragen zur Bewertung der Durchführung und Verwaltung des Programms geht.

Angesichts der genannten Schwerpunktsetzungen lassen sich für die vorliegende erste Durchführungsevaluierung die folgenden Vertiefungsfragen anführen:

- Sind die Verantwortlichkeiten zwischen der EFRE-Verwaltungsbehörde, den fachlich-inhaltlich zuständigen Fachreferaten (Fondsbewirtschaftern) und den für den Vollzug der EFRE-Förderung zuständigen Bewilligungsstellen bei den einzelnen Fördervorhaben klar formuliert und eindeutig voneinander abgegrenzt?
- Werden durch die Aufgabenübertragungen Doppelstrukturen sowie redundante Prüf- und Arbeitsschritte vermieden und fachliche Expertise und Kompetenzen der Stellen effizient ausgenutzt? Werden die Verfahren projektübergreifend und, soweit möglich, vorhabenübergreifend einheitlich durchgeführt?
- Welche Effizienzgewinne wurden bei vorhabenbezogenen Umsetzungsstrukturen im Vergleich zur Vorperiode ggf. durch horizontale Aufgabenerweiterungen, d.h. Bündelung von umzusetzenden Vorhaben bei einer Stelle, oder vertikale Aufgabenvertiefungen, d.h. Bündelung von einzelnen Aufgaben bei der Umsetzung eines Vorhabens, gewonnen?
- Sind die Abläufe für die Projektauswahl und Bewilligung nachvollziehbar gestaltet? Sind die Kriterien für die Projektauswahl sachgerecht, klar und eindeutig nachvollziehbar formuliert? Wie werden ggf. Fondsbewirtschafter und externe Dritte konkret in den Auswahl- und Bewertungsprozess eingebunden?
- Durch welche spezifische Verfahren und Vorkehrungen werden die Horizontalen Prinzipien bei der Programmumsetzung und -begleitung in geeigneter Weise berücksichtigt bzw. welche Änderungen wurden zu einer besseren Berücksichtigung vorgenommen (z. B. bei Monitoring und Evaluierung)?
- Wie sind die Partner in die Begleitung und Bewertung des Programms eingebunden? Welche Verfahren werden genutzt bzw. sind neu vorgesehen, um den Partnern Rückmeldungen zum Umsetzungsstand und zu Ergebnissen und Wirkungen aus der laufenden Begleitung und den Bewertungen (Follow-Up) zu geben?

Gliederung und methodische Aspekte

Wie erläutert, wurden in Abstimmung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde die folgenden Bereiche als konkrete Gegenstände dieser ersten vertiefenden Durchführungsevaluierung im Rahmen der Laufenden Evaluierung festgelegt:

- In Abschnitt 2.2 erfolgt eine Bewertung der Strukturen und Verfahren zur Umsetzung insbesondere mit Blick auf die grundsätzliche Aufbau- und Ablauforganisation zur Projektauswahl (im Folgenden Bewertung der Strukturen und Verfahren der Umsetzung),
- Anschließend werden in Abschnitt 2.3 die Umsetzungsverfahren für die Horizontalen Prinzipien bewertet,
- Zum Abschluss erfolgt in Abschnitt 2.4 eine Bewertung der Vorkehrungen für die Partnerschaft.

Die Arbeiten zur Evaluierung der Umsetzungsverfahren für die Horizontalen Prinzipien und der Vorkehrungen für die Partnerschaft wurden unmittelbar nach Auftragsvergabe aufgenommen, um eine rechtzeitige Zulieferung von Bewertungsergebnissen mit Blick auf den jährlichen Durchführungsbericht für das Berichtsjahr 2016 zu gewährleisten. Die Ergebnisse wurden bereits im Zwischenbericht für das Kalenderjahr 2017 dokumentiert und abgestimmt. Der vorliegende Gesamtbericht zur Durchführungsevaluierung bindet diese beiden Teilabschnitte ein.

In Anbetracht der ausgeprägt formativen Rolle einer Durchführungsevaluierung wurde auf einen Mix von qualitativen Methoden zurückgegriffen, der intensive Dokumenten- und Materialrecherchen mit einer Reihe von Fachgesprächen und Vor-Ort-Besuchen verbunden hat. Wichtig erscheint an dieser Stelle der Hinweis darauf, dass es sich bei der hier vorgenommenen Bewertung explizit nicht um eine Wirkungsevaluierung handelt, d.h. es erfolgte keine inhaltliche Auseinandersetzung dahingehend, ob etwa die dokumentierten Kriterien der Projektauswahl bei den Vorhaben sachgerecht für die Erreichung der Spezifischen Ziele des EFRE-OP 2014 - 2020 sind oder die Kategorisierung von Vorhaben im Hinblick auf ihren Beitrag zu den Horizontalen Prinzipien plausibel ist.⁴

2.2 STRUKTUREN UND VERFAHREN DER UMSETZUNG

2.2.1 ORGANISATORISCHE VORKEHRUNGEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Verwaltungsbehörde und Aufgabenübertragung

Wie bereits in den vorherigen Förderperioden bildet die Verwaltungsbehörde für die Umsetzung und Steuerung eines Operationellen Programms aus den Strukturfonds den Mittelpunkt des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Art. 123 Abs. 1 der ESI-VO. Die Verwaltungsbehörde trägt hierbei die Gesamtverantwortung für die wirksame und ordnungsgemäße und im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung stehende Verwaltung des Operationellen Programms gemäß Art. 125 Abs. 1 der ESI-VO. Hierzu gehören neben der inhaltlichen und finanziellen Gesamtkoordination und Steuerung des Ope-

⁴ Durchführungsevaluierungen legen ihren Fokus auf die Verbindung von Inputs und Outputs der Förderung, d.h. es wird analysiert, ob die (geplanten) finanziellen Inputs einer Maßnahme wirk- und sparsam in die intendierten materiellen Outputs umgesetzt werden. Wirkungsevaluierungen untersuchen die Verbindung von Outputs der Förderung in die kurz- und mittelfristigen Outcomes und längerfristigen Impacts der Förderung und gehen der Frage nach, ob und inwieweit eine Fördermaßnahme kausal für bestimmte Ergebnisse (Outcomes und Impacts) ist.

rationellen Programms sowie den übergreifenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Programmbegleitung (z. B. Unterstützung Begleitausschuss, Berichterstattung, Bewertung, Information und Kommunikation) zunächst auch die vorhabenspezifischen und projektbezogenen Aufgaben, die in den Abs. 3 und 4 von Art. 125 der ESI-VO aufgeführt werden.

In der Förderpraxis erfolgt jedoch eine dezentrale Verwaltung und Kontrolle der EFRE-Mittel. Die Verwaltungsbehörde für das EFRE-OP 2014 - 2020 (EFRE-Verwaltungsbehörde) setzt – mit Ausnahme der Technischen Hilfe – keine eigenen Vorhaben bzw. Einzelprojekte um. Wie bereits für das Vorgängerprogramm und wie ebenfalls in anderen Bundesländern üblich, wird die Verwaltungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von zwischengeschalteten Stellen unterstützt, in deren fachliche Zuständigkeit die konkrete Umsetzung der Fördervorhaben fällt und an die die Verwaltungsbehörde die vorhabenspezifischen und projektbezogenen Aufgaben für die Durchführung der Förderung delegiert hat – insbesondere mit Bezug auf die Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der konkret durchzuführenden Projekte. Grundlage hierfür bildet Art. 123 Abs. 6 der ESI-VO, der die Delegation von Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen unter der Maßgabe ermöglicht, dass die Vereinbarungen zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen förmlich schriftlich festgehalten werden.

Innerhalb des VuK-Systems für das EFRE-OP 2014 - 2020 im Freistaat Sachsen können mit den Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen grundsätzlich zwei Arten von zwischengeschalteten Stellen unterschieden werden, deren unterschiedliche Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche durch ihre entsprechenden Bezeichnungen unterstrichen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Form und Umfang der Aufgabenübertragungen von der EFRE-Verwaltungsbehörde auf die zwischengeschalteten Stellen und auch die konkrete Ausgestaltung der Verfahren zur Projektauswahl von der Art der Förderung und den spezifischen Merkmalen eines Vorhabens abhängen. Neben der prozessorientierten Differenzierung von Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen ist hier insbesondere die Unterscheidung der zwischengeschalteten Stellen dahingehend von Bedeutung, ob die EFRE-Förderung als Zuwendung an Begünstigte außerhalb der Staatsverwaltung oder in Form einer Zuweisung an Stellen innerhalb der Staatsverwaltung fließt. Hierauf wird noch näher eingegangen.

Im VuK-System für das EFRE-OP 2014 - 2020 des Freistaats Sachsen gibt es daneben mit den Städten im Rahmen der Nachhaltigen Stadtentwicklung sowie der Zentralen Prüfgruppe noch zwei weitere Typen an zwischengeschaltete Stellen. Die Städte werden im Sinne des Art. 7 der EFRE-VO⁵ als quasi unechte zwischengeschaltete Stellen bei der Programmumsetzung tätig. Sie sind gemäß Art. 7 Abs. 4 der EFRE-VO in Verbindung mit Art. 123 Abs. 6 der ESI-VO im Rahmen der Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung mit der Auswahl von Vorhaben beauftragt und damit durch die Vorgaben der Verordnung als zwischengeschaltete Stellen zu benennen (von der Europäischen Kommission wurde daher teils der Begriff zwischengeschaltete Stellen „light“ verwendet).

Die Zentrale Prüfgruppe übernimmt als zwischengeschaltete Stelle für die Verwaltungsbehörde Aufgaben zur Durchführung von Überprüfungen. Hierzu gehören neben Einzelfallprüfungen im Vorfeld der jährlichen Rechnungslegung und der durch die Verwaltungsbehörde abzugebenden Verwaltungserklärung vor allem auch Systemprüfungen zur ordnungsgemäßen und wirksamen Funktionsweise der bei den Fondsbewirtschaftern und den Bewilligungsstellen eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Mit den u. a. vorgesehenen Durchlauf- und Kontrolltests wird letztlich durch die Zentrale Prüfgruppe überprüft, inwieweit die Aufgabenübertragung von der EFRE-Verwaltungsbehörde auf die Fondsbewirtschafter und von diesen wiederum auf die Bewilligungsstellen in der Förderpraxis funktioniert. Da die

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. Im Folgenden zitiert als EFRE-VO.

vorliegende Durchführungsevaluierung sich auf die Aufgaben im Zusammenhang mit der der Beurteilung, Auswahl und Genehmigung von Projekten konzentriert, wird die Arbeit der Zentralen Prüfgruppe im Folgenden nicht weiter untersucht.

„Fondsbewirtschafter“: Fachreferate als zwischengeschaltete Stellen

Bei den zwischengeschalteten Stellen gibt es auf der einen Seite die Fachreferate im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) und den anderen in die EFRE-Förderung involvierten Ministerien (Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI), Sächsisches Staatsministerium für Kultus (SMK), Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK)) als zwischengeschaltete Stellen. Für diese zwischengeschalteten Stellen wird im VuK-System in Sachsen der Begriff Fondsbewirtschafter verwendet. Die Übertragung der Aufgaben und die Benennung als zwischengeschaltete Stellen erfolgt durch Verwaltungsvereinbarungen.⁶ Von der EFRE-Verwaltungsbehörde wurden für sämtliche Vorhaben des EFRE-OP entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Fachreferaten, die die Fondsbewirtschaftung wahrnehmen, geschlossen.⁷

Die Übertragung der Aufgaben geschieht vor dem Hintergrund der jeweiligen Ressortzuständigkeiten. Die Fachreferate bzw. Fondsbewirtschafter werden zu zwischengeschalteten Stellen, weil im Rahmen der inter- und intraministeriellen Zuständigkeitsverteilungen die Umsetzung der jeweiligen Förderinstrumente in ihren fachlichen Verantwortungsbereich fällt.⁸ Die (standardisierten) Verwaltungsvereinbarungen beschreiben umfassend die Aufgaben, die aus der Umsetzung der Förderung im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit der Fondsbewirtschafter resultieren, und grenzen neben dem Vollzug der Förderung als Kernaufgabe noch weitere Aufgaben in Bereichen wie Einrichtung und Beschreibung angemessener Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Anpassung des Operationellen Programms, Partnerschaft, Information und Kommunikation, Prüfungen und Evaluierung ab.

Die Verwaltungsvereinbarungen verweisen zugleich auf die Möglichkeit, Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug der EFRE-Förderung vollständig oder teilweise an weitere zwischengeschaltete Stellen zu delegieren. In diesem Fall sind die Fondsbewirtschafter gehalten, die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Vorhaben mittels Anleitung und Kontrolle der weiteren zwischengeschalteten Stellen sicherzustellen. Die Fondsbewirtschafter machen von dieser Möglichkeit Gebrauch, d.h. der Vollzug der Förderung und die damit verbundenen Aufgaben wie Beratung des Antragstellers, Antragsbearbeitung, Bewilligung, Auszahlung, Kontrolle des Projekts und dessen Umsetzung sowie Verwendungsnachweisprüfung werden von ihnen sehr weitgehend auf nachgeordnete zwischengeschaltete Stellen übertragen, die im VuK-Systems des Freistaats Sachsen als Bewilligungsstellen bezeichnet werden (siehe hierzu weiter unten).

⁶ Die Verwaltungsvereinbarungen dienen allgemein der Beschreibung der Aufgaben, die von den EFRE-Fondsbewirtschaftern als zwischengeschalteten Stellen der EFRE-Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden. Damit wird die Verpflichtung nach Art. 123 Abs. 6 der ESI-VO befolgt, förmliche Abkommen zu schließen. Die delegierten Aufgaben der Fondsbewirtschafter ergeben sich dabei stets aus EU-rechtlichen und nationalen Vorschriften und beziehen sich ausschließlich auf deren Umsetzung im Rahmen ihrer jeweiligen fachlichen Zuständigkeit.

⁷ Eine Ausnahme bildet das Vorhaben Prävention von Risiken des Altbergbaus, bei dem direkt eine Delegation vom SMWA auf das für den Bergbau als nachgeordnete Behörde zuständige Sächsische Oberbergamt erfolgt.

⁸ Das maßgebliche Dokument zur Festlegung der Zuständigkeiten der Ressorts ist der Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 17. Dezember 2014 (SächsGVBl. S. 686), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 14. März 2017 (SächsGVBl. S. 171). Die Fachaufsicht über die Durchführung von Förderprogrammen und sonstigen Maßnahmen des Freistaats übt das nach der Abgrenzung der Geschäftsbereiche für die jeweilige Aufgabe fachlich zuständige Staatsministerium aus.

Angesichts ihrer fachlichen Zuständigkeit für ein Vorhaben verbleiben trotz der Delegation von operativ-administrativen Aufgaben, die mit dem praktischen Vollzug der Förderung und der routinemäßigen Abwicklung der Einzelprojekte in einem Vorhaben verbunden sind, zentrale, eher strategisch orientierte Grundaufgaben bei den Fondsbewirtschaftern als zwischengeschalteten Stellen. Hierzu gehören als ministerielle Kernkompetenz zuvorderst die Richtliniengestaltung und die Fachaufsicht über die jeweilige Bewilligungsstelle. Aber auch weitere Anforderungen auf der strategisch-inhaltlichen Ebene, die ministerielle Kernaufgaben berühren, können nicht übertragen werden. Hierzugehören etwa im Falle einer OP-Änderung die Entwicklung von fachspezifischen Vorschlägen und Zuarbeiten für die Indiktorik, im Bereich Partnerschaft die Information und Konsultation des BGA-Partnerkreises zu Fragen, die die Fördergrundlagen betreffen, und die Beantwortung von Partneranliegen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich oder im Bereich der Bewertung die Abgabe von fachspezifischen Stellungnahmen zu Evaluierungsberichten sowie deren Erörterung in der Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung. Die nicht im Wege einer Aufgabenübertragung delegierbaren Aufgaben werden in den Verwaltungsvereinbarungen im Einzelnen benannt.

Zu berücksichtigen ist, dass nicht bei jedem Vorhaben die zentrale Aufgabe der Auswahl und Genehmigung von Projekten gemäß Art. 125 Abs. 3 der ESI-VO vollständig auf die Bewilligungsstellen delegiert wird. Die Fondsbewirtschafter übernehmen in diesen Fällen im Rahmen ihrer fachlich-inhaltlichen Zuständigkeit somit auch projektbezogene Aufgaben des Vollzugs der EFRE-Förderung. Auf die Gründe hierfür wird weiter unten noch eingegangen.

„Bewilligungsstellen“: SAB und andere Institutionen als zwischengeschaltete Stellen

Die Verwaltungsvereinbarungen der EFRE-Verwaltungsbehörde mit den Fondsbewirtschaftern regeln in einem ersten Schritt die umfassende Verlagerung von Aufgaben auf die Fondsbewirtschafter als zwischengeschaltete Stellen. Die Fondsbewirtschafter wiederum nehmen die Möglichkeit zu einer weiteren Delegation wahr und übertragen den sogenannten Bewilligungsstellen die vorhabenspezifischen und projektbezogenen Aufgaben, die im Zuge der konkreten Projektabwicklung zu leisten sind. Den Bewilligungsstellen kommt somit eine administrativ-unterstützende Funktion zu. Als zentrale Bewilligungsstelle fungiert hierbei, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Sächsische Aufbaubank (SAB).⁹ Lediglich bei sechs der insgesamt 21 Vorhaben¹⁰ sind andere Institutionen mit den Aufgaben einer Bewilligungsstelle befasst.¹¹

Die übertragenen Aufgaben umfassen die gemäß Art. 125 Abs. 3 und 4 der ESI-VO durchzuführenden Aufgaben im Bereich der Beantragung und Bewilligung ebenso wie die der laufenden Prüfung der Projekte und des Projektabschlusses. Daneben sind die Bewilligungsstellen aber auch mit der elektronischen Datenerfassung im Zuge der Begleitung und Prüfung der Projekte beauftragt, die sich aus Art. 125 Abs. 2 lit. d) und e) der ESI-VO ergeben, sowie mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Information von potenziellen Begünstigten,

⁹ Die hervorgehobene Rolle der SAB als Bewilligungsstelle ergibt sich zwangsläufig aus ihrem gesetzlichen Auftrag, als das zentrale Förderinstitut des Freistaats im staatlichen Auftrag Förderaufgaben durchzuführen und durch Verwaltungsakt gegenüber Begünstigten zu regeln. Siehe Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - vom 19. Juni 2003 [SächsGVBl. S. 161], das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 29. April 2015 [SächsGVBl. S. 349] geändert worden ist.

¹⁰ Die Zahl der Vorhaben bezieht sich hier bereits auf das mit dem 1. Änderungsantrag geänderte EFRE-OP 2014 - 2020. Die Technische Hilfe wird nicht als Vorhaben mitgezählt.

¹¹ Dies trifft zum einen für das Vorhaben B.1.1 Risikokapitalfonds zu, bei dem die Funktion der Bewilligungsstelle durch das Fondsmanagement des Technologiegründerfonds Sachsen Plus ausgefüllt wird. Darüber hinaus werden die Vorhaben B.3.3 Breitbandausbau, C.3.1 Umweltfreundliche Verkehrsträger, D.1.1 Hochwasserrisikomanagement, D.1.2 Prävention von Risiken des Altbergbaus und D.1.3 Inwertsetzung von belasteten Flächen von der Landesdirektion Sachsen (B.3.3 und D.1.3), dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr (C.3.1), der Landestalsperrenverwaltung (D.1.1) und dem Sächsischen Oberbergamt (D.1.2) als Bewilligungsstellen umgesetzt.

den Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zur Bekanntmachung der Rolle und Erzungenschaften der Kohäsionspolitik und der Veröffentlichung der Liste der Vorhaben aus Art. 115 Abs. 1 lit. c), d) und e) der ESI-VO. Insbesondere mit Blick auf den konkreten Vollzug der EFRE-kofinanzierten Förderprojekte lassen sich die folgenden Aufgaben exemplarisch anführen:¹²

- Beratung zu allen grundsätzlichen inhaltlichen, finanziellen und verwaltungsrechtlichen Aspekten des Förderprogramms,
- Annahme der Anträge auf Förderung,
- Prüfung und Beurteilung der Anträge auf Richtigkeit und Plausibilität in Bezug auf die Förderbedingungen sowie die Erfüllung der verwaltungsrechtlichen, inhaltlichen und betriebswirtschaftlichen Zuwendungsvoraussetzungen und Zielsetzungen der Maßnahme,
- Prüfung und Beurteilung der vorhabensbezogenen Kosten/ Ausgabenkalkulationen,
- Erstellung und Votierung von Entscheidungsvorlagen sowie deren Vorstellung im Benehmensgremium (bei den Fällen, die über dem festgelegten Schwellenwert für das Benehmensgremium liegen),
- Erstellung von Bescheiden (Zuwendungsbescheide, Ablehnungsbescheide, Widerrufsbescheide, Änderungsbescheide, Aufstockungsbescheide),
- kontinuierliche Kontrolle während einer mehrjährigen Laufzeit der geförderten Projekte anhand von Zwischenberichten (bei der Einzel- und Verbundprojektförderung), bzw. anhand der Auszahlungsanträge, Beleglisten, Belege und der Erfüllung von Informations- und Publizitätspflichten seitens des Zuwendungsempfängers,
- Auszahlung der Zuwendung,
- Entscheidung und Ausführung möglicher Umwidmungen innerhalb der bewilligten Projekte,
- Korrespondenz mit den Antragstellern,
- Prüfung des Verwendungsnachweises und Erstellen eines Prüfvermerkes; ggf. Bearbeitung von Rückforderungen,
- Kontrollen vor Ort,
- Erstellung von Unregelmäßigkeitsmeldungen,
- Berichtspflichten sowohl thematischen als auch finanziellen Inhalts an den Freistaat Sachsen (z. B. Datenbereitstellung über Schnittstellen für FIKO und FÖMISAX),
- Entwurf EFRE-spezifischer Berichte.

In den vorliegenden VKS-Beschreibungen der einzelnen Vorhaben wird die Zuständigkeitsverteilung zwischen Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen bei den Verfahren für die Auswahl und Genehmigung von Vorhaben, für die Überprüfung der Vorhaben und für die Bearbeitung von Erstattungsanträgen tabellarisch dargestellt. Für jedes Vorhaben liegt somit auf Grundlage der schriftlichen Aufgabenübertragungen eine schriftliche Darstellung der Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe vor. Durch die bestehenden Zuständigkeitsregelungen bei den Vorhaben werden Doppelstrukturen bei den Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen im Sinne einer doppelten Bearbeitung von Verfahrensschritten ausgeschlossen.

¹² Die schriftlich fixierten Aufgabenübertragungen der zweiten Stufe, also von den Fondsbewirtschaftern auf die Bewilligungsstellen, liegen dem Evaluator nicht vor. Die Darstellung der übertragenen Aufgaben der Bewilligungsstellen folgt hier beispielhaft der VKS-Beschreibung für die Vorhaben A.2.1 und A.2.2.

„Zwischengeschaltete Stellen light“: Städte als zwischengeschaltete Stellen

Zusätzlich zu den beiden zentralen Typen von zwischengeschalteten Stellen (Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen) gibt es mit den im Rahmen der Förderung in der Prioritätsachse E des EFRE-OP 2014 - 2020 geförderten Städten noch einen „Sondertypus“ von zwischengeschalteten Stellen. Die Städte werden hier aus formellen Gründen als zwischengeschaltete Stellen benannt, da sie im Rahmen der Förderung der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung gemäß Art. 7 Abs. 4 und 5 der EFRE-VO als städtische Behörden mit der Auswahl von Projekten gemäß Art. 123 Abs. 6 der EFRE-VO zu beauftragen sind. Aus diesem Grund hat die EFRE-Verwaltungsbehörde dem für die Nachhaltige Stadtentwicklung zuständigen Fondsbewirtschafter im SMI als zwischengeschaltete Stelle die Aufgabe übertragen, Vereinbarungen mit Städten über die Auswahl von Projekten zu schließen. Die durch den Fondsbewirtschafter an die Städte übertragenen Aufgaben umfassen

- die Auswahl geeigneter Projekte zur Umsetzung eines integrierten Handlungskonzeptes im Rahmen des Vorhabens „Integrierte Stadtentwicklung“,
- die Auswahl geeigneter Maßnahmen für die Umsetzung im Rahmen des Vorhabens „Integrierte Brachflächenentwicklung“,
- die Benennung einer für die Projektauswahl verantwortlichen Stelle sowie
- die Dokumentation des Verfahrens und der Ergebnisse der Projektauswahl.

Die Städte werden somit mit Bezug auf die konkrete Aufgabe der Auswahl von Projekten als zwischengeschaltete Stellen tätig, sind jedoch nicht für die Bewilligung der Einzelprojekte zuständig. Dies obliegt der SAB als Bewilligungsstelle. In erster Linie sind die Städte bei der Förderung in der Prioritätsachse E Begünstigte.

Zuwendungen versus Zuweisungen

Die EFRE-Förderung erfolgt im Regelfall als Zuwendung gemäß §§ 23, 44 der SäHO, d.h. die EFRE-Fördermittel werden letztlich an Unternehmen oder öffentliche Institutionen außerhalb der Staatsverwaltung ausgereicht. Die Fördermittelempfänger und Begünstigten im Sinne von Artikel 2 Ziffer 10 der ESI-VO sind daher Zuwendungsempfänger. Von Seiten der Fondsbewirtschafter werden zur Umsetzung des Zuwendungsverfahrens Förderrichtlinien erlassen, die als Verwaltungsvorschriften die Gewährung von Zuwendungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung regeln. Insbesondere dienen die Förderrichtlinien dazu, Transparenz herzustellen, das Verwaltungsermessen auszugestalten und eine Gleichbehandlung der Antragsteller und Zuwendungsempfänger zu gewährleisten. Im Freistaat Sachsen werden Förderrichtlinien zuvor vom Kabinett beschlossen.

Im Rahmen der EFRE-Förderung wird die Zuwendung als Projektförderung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (z. B. Forschungsprojekte, Investitionsvorhaben) gewährt (VwV Nr. 2.1 zu § 23 SäHO). Die Förderung ist – im Gegensatz zu einer institutionellen Förderung – zeitlich und sachlich begrenzt, wobei auch mehrjährige Projekte förderfähig sind. Die Förderbedingungen und Pflichten der Zuwendungsempfänger bzw. Begünstigten werden in Zuwendungsbescheiden geregelt.

Unbeschadet ihrer grundsätzlichen Verantwortung und Pflicht zur Ausübung der Fachaufsicht werden die mit der konkreten Umsetzung der EFRE-Förderung bzw. Gewährung von Zuwendungen verbundenen Aufgaben nicht direkt von den Fondsbewirtschaftern wahrgenommen, sondern wie bereits beschrieben ganz überwiegend von der SAB sowie in Einzelfällen von der Landesdirektion Sachsen und dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr.

In einigen wenigen Vorhaben wird die EFRE-Förderung direkt zur Finanzierung von Ausgaben für spezifische Leistungen von Stellen innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung verwendet. Die Fördermittelempfänger bzw. Begünstigten sind somit keine Empfänger von

Zuwendungen sondern von Zuweisungen.¹³ Dabei werden die EFRE-Mittel von den Staatsministerien als obersten Landesbehörden – direkt von der EFRE-Verwaltungsbehörde oder unter der Fachaufsicht eines Fondsbewirtschafters – an nachgeordnete Stellen innerhalb der Verwaltungsstruktur des Freistaats gewährt:

- Beim Vorhaben „Prävention von Risiken des Altbergbaus“ ist das Sächsische Oberbergamt für die vollständige Umsetzung der Förderung zuständig, fungiert somit zugleich als Fondsbewirtschaftler, Bewilligungsstelle und Projektträger.
- Dieser Fall trifft auch für den Bau von straßenbegleitenden Radverkehrsanlagen im Zuge von Staatsstraßen als spezifischem Fördergegenstand bzw. Teilvorhaben im Vorhaben „Umweltfreundliche Verkehrsträger“ zu, wo das Landesamt für Straßenbau und Verkehr eine „integrierte“ zwischengeschaltete Stelle im Sinne von Fondsbewirtschaftler und Bewilligungsstelle ist und die Projekte baulich umsetzt.
- Beim Vorhaben „Hochwasserrisikomanagement“ werden die Aufgaben der Bewilligungsstelle vom Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung unter Aufsicht des im SMUL angesiedelten Fondsbewirtschafters wahrgenommen. Gleichzeitig ist der Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung Begünstigter und für die Anmeldung und Durchführung der Projekte verantwortlich.
- Und schließlich werden in den Teilvorhaben „Infrastruktur an Hochschulen“ sowie „Energieeffiziente Investitionen in Hochschulbauten und landeseigene Liegenschaften“ die Projekte durch den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) beantragt und realisiert. Fondsbewirtschaftler ist hier das SMWK.

Abgesehen von der Tatsache, dass die Fördermittellempfänger eine Zuweisung und keine Zuwendung erhalten, sind in diesen besonderen Konstellationen die grundsätzlichen Verfahren zur Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte sowie die nachgelagerten Verfahren zur Mittelauszahlung, Kontrolle und zum Projektabschluss analog zum Fall der Gewährung von Zuwendungen ausgestaltet. Die Förderung erfolgt als Projektförderung und auf Basis von Verwaltungsvorschriften bzw. Verwaltungserlassen, in denen Regelungen für die Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte getroffen werden.¹⁴ Die Zuweisungen werden wie Zuwendungen als zweckgebundene, nicht rückzahlbare Investitionszuschüsse gewährt.

Grundstruktur des VuK-Systems im Überblick

Abbildung 1 veranschaulicht im Überblick die Aufbauorganisation und das prinzipielle Dreiebenen-Modell des VuK-Systems in Sachsen mit Blick auf die Steuerung und Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020. Die Abbildung zeigt die programmübergreifende Gesamtverantwortung der Verwaltungsbehörde zusammen mit der zweigliedrigen Struktur von zwischengeschalteten Stellen in Form der Fondsbewirtschaftler und Bewilligungsstellen. Ebenso wird die Sonderrolle der Städte deutlich, die lediglich durch die besonderen Regelungen

¹³ Mit Zuweisungen werden allgemein Übertragungen von Finanzmitteln (Geldleistungen) innerhalb des öffentlichen Bereichs bezeichnet, die dem Empfänger die Erfüllung bestimmter Aufgaben ermöglichen. Bei den Vorhaben, bei denen der Freistaat Sachsen Begünstigter ist, ergeben sich die Verantwortlichkeiten durch Erlasse, teils in Verbindung mit gesetzlichen Regelungen, die zu einer Bau- oder Unterhaltslast des Freistaats führen (beim Vorhaben C.3.1 Sächsisches Straßengesetz vom 21. Januar 1993 [SächsGVBl. S. 93], zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2016 [SächsGVBl. S. 78] geändert; beim Vorhaben D.1.1 Sächsisches Wassergesetz vom 12. Juli 2013 [SächsGVBl. S. 503], das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (SächsGVBl. S. 287) geändert worden ist; beim Vorhaben D.1.2 Sächsische Hohlraumverordnung vom 20. Februar 2012 [SächsGVBl. S. 191]).

¹⁴ Darüber hinaus ist die Technische Hilfe ebenfalls eine Maßnahme, bei der die EFRE-Verwaltungsbehörde einerseits Begünstigter sein kann und andererseits für die Mittelbewirtschaftung und Projektauswahl zuständig ist.

von Art. 7 Abs. 4 der EFRE-VO als zwischengeschaltete Stelle zu benennen sind. Daneben illustriert die Abbildung in horizontaler Sicht die fachlich-inhaltliche Aufgabenteilung gemäß der Geschäftsverteilung innerhalb der sächsischen Staatsministerien.¹⁵

Die Grundzüge des Systems lassen sich zusammenfassend wie folgt skizzieren:

- Die EFRE-Verwaltungsbehörde ist für die Steuerung auf Programmebene und vorhabenübergreifende Verwaltungsaufgaben zuständig. In diesem Rahmen kommt ihr eine wichtige Koordinierungs- und Bündelungsfunktion nach innen und außen zu: Sie ist einerseits zentraler Ansprechpartner für die Europäische Kommission und andere externe Stakeholder der Förderung, andererseits ist sie für die interne Abstimmung und den Informationsaustausch in Richtung der zwischengeschalteten Stellen (Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen) sowie der Prüf- und Bescheinigungsbehörde zuständig.
- Unterhalb der EFRE-Verwaltungsbehörde wird die Umsetzung des EFRE-Programms durch ein zweistufiges Konstrukt von vertraglichen Aufgabenübertragungen etabliert. In der ersten Stufe überträgt die EFRE-Verwaltungsbehörde sämtliche Aufgaben, die mit der Durchführung der auf die Thematischen Ziele ausgerichteten Fördervorhaben verbunden sind, mittels Verwaltungsvereinbarungen auf die Fondsbewirtschafter. Bei den Fondsbewirtschaftern handelt es sich um die fachlich-inhaltlich zuständigen Referate in den Staatsministerien.¹⁶ Aus der thematischen Breite des EFRE-OP 2014 - 2020 ergibt sich horizontal die Zuständigkeit von elf Fachreferaten aus sechs Ministerien entlang der Abgrenzung der Geschäftsbereiche innerhalb und zwischen den Staatsministerien (in der Abbildung nicht einzeln aufgeführt).
- In der zweiten Stufe schließlich delegieren vorhabenbezogen die Fondsbewirtschafter die standardisierbaren, projektspezifischen Aufgaben, die mit der konkreten Abwicklung der Förderung zusammenhängen, auf die Bewilligungsstellen. Die Fondsbewirtschafter bleiben auch nach Aufgabendelegierung für die strategisch-inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung der einzelnen Fördervorhaben und die grundsätzliche Bestimmung der Kriterien für die Projektauswahl verantwortlich. Diese grundsätzliche Verantwortung drückt sich in den Fördergrundlagen (Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Finanzierungsvereinbarungen) aus, die von Seiten der Fondsbewirtschafter erlassen werden und für die Bewilligungsstellen bindend sind. Die Fondsbewirtschafter üben die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen aus und überwachen, ob die Vorhaben durch die Bewilligungsstellen im Einklang mit den Fördergrundlagen ordnungsgemäß umgesetzt werden.
- Eine Ausnahme im Rahmen dieser Grundstruktur bilden die Maßnahmen bzw. Vorhaben der Technischen Hilfe. Die Technische Hilfe wird direkt von der EFRE-Verwaltungsbehörde und ohne Einbindung einer nachgeordneten Bewilligungsstelle umgesetzt. Begünstigte der Technischen Hilfe können nur Antragsteller innerhalb der Sächsischen Staatsverwaltung sein. Die EFRE-Verwaltungsbehörde gibt direkt Finanzierungszusagen an Antragssteller/Begünstigte aus der Verwaltung oder vergibt selbst öffentliche Aufträge und schließt Verträge mit Dienstleistern ab. Zu den Regelungen, die bei Umsetzung der Technischen Hilfe von zuständigen Akteuren zu beachten sind, gibt es ein Handbuch.

Die Konzeption des VuK-Systems 2014 - 2020 ist in ihren Grundzügen sehr stark an die Strukturen angelehnt, welche bereits in der Vorperiode in Sachsen implementiert waren. Die prinzipielle Aufgabenteilung zwischen den zentralen Akteuren EFRE-Verwaltungsbehörde,

¹⁵ Vgl. Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 17. Dezember 2014.

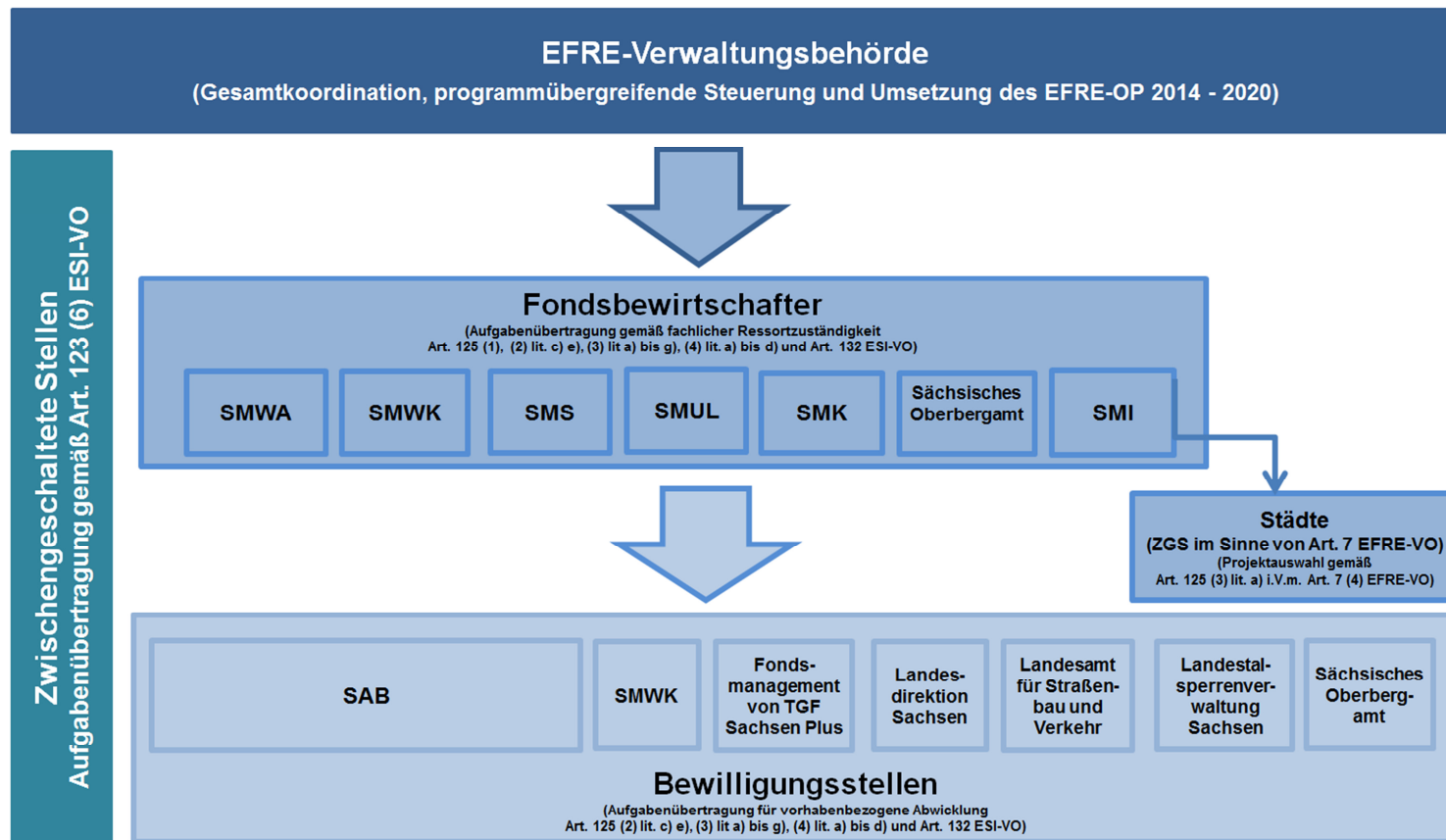
¹⁶ Mit der bereits erwähnten Ausnahme beim Vorhaben „Prävention von Risiken des Altbergbaus“, wo das Sächsische Oberbergamt als Fondsbewirtschafter fungiert.

Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen wurde bereits in der Förderperiode 2007-2013 verwirklicht. Nahezu sämtliche Akteure haben als zwischengeschaltete Stellen bereits in der Vorperiode EFRE-Vorhaben umgesetzt. Lediglich das für das neue Vorhaben „Breitbandausbau“ zuständige Fachreferat war zuvor nicht als Fondsbewirtschafter in die Umsetzung eingebunden.¹⁷ Bei den Vorhaben „Schlüsseltechnologien (KETs)“ und „Energieeffiziente Investitionen in Landesgebäude“ handelt es sich zwar ebenfalls um neue Vorhaben. Diese werden jedoch von zwischengeschalteten Stellen umgesetzt, die bereits im vergangenen Förderzeitraum für EFRE-Vorhaben zuständig waren.

Die wichtigste Änderung im VuK-System im Hinblick auf die prozessorientierte Konzentration von Aufgaben und Zuständigkeiten ist die Tatsache, dass die Sächsische Aufbaubank, die bereits im Förderzeitraum 2007 bis 2013 für die Mehrzahl der EFRE-Vorhaben Bewilligungsstelle war, nunmehr auch vollständig für die Vorhaben der Nachhaltigen Stadtentwicklung in der Prioritätsachse E als Bewilligungsstelle fungiert. In Tabelle 24 im Anhang zu diesem Kapitel werden zusammenfassend für die Vorhaben bzw. Teilvorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 die Fondsbewirtschafter, Bewilligungsstellen, Begünstigten und die Fördergrundlagen aufgeführt.

¹⁷ Die Landesdirektion Sachsen als Bewilligungsstelle für dieses Vorhaben verfügt jedoch über EFRE-Erfahrung. Aufgrund eines Zuständigkeitswechsels im Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz hat die Fondsbewirtschaftung für das Vorhaben Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft von Referat 34 auf Referat 35 gewechselt.

Abbildung 1: Aufbauorganisation des VuK-Systems für die Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.2 VERFAHREN FÜR DIE PROJEKTAUSWAHL UND BEWILLIGUNG

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, hat die EFRE-Verwaltungsbehörde (mit Ausnahme des Vorhabens Technische Hilfe) die Aufgaben zur Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte für den Vollzug der EFRE-Förderung in einem ersten Schritt auf die Fondsbewirtschafter als zwischengeschaltete Stellen übertragen. Die Fondsbewirtschafter wiederum bedienen sich für die konkrete Umsetzung der Fördervorhaben in einem zweiten Schritt ihrer Bewilligungsstellen. Die Verfahren zur Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte sind in der EFRE-Förderung zwar in weiten Teilen im Prinzip vergleichbar, nicht zuletzt weil sie sämtlich den Regelungen des Operationellen Programms und der einschlägigen EU-Verordnungen sowie den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nach der SäHO entsprechen müssen. Bei einer Detailbetrachtung gestaltet sich je nach Art des Vorhabens die Arbeitsteilung zwischen Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen in der konkreten Förderpraxis aber unterschiedlich.

Grundsätzlich lassen sich mehrere Verfahrenstypen zur Umsetzung der Förderung und zur Projektauswahl unterscheiden. Von Bedeutung ist hier zum ersten, ob die Verfahren – zu einem bestimmten Zeitpunkt – eine vergleichende Bewertung von Einzelprojekten innerhalb eines Vorhabens vorsehen, oder ob sie auf eine fortlaufende Bewilligung von Einzelprojekten im Gesamtzeitraum ausgerichtet sind. Im letzten Fall muss jedes Einzelprojekt vorhabenbezogene Kriterien mindestens erfüllen, das ggf. unterschiedliche Ausmaß der Erfüllung dieser Kriterien durch Einzelprojekte bleibt jedoch bei der Beurteilung und Auswahlentscheidung unberücksichtigt. Zum zweiten ist bedeutsam, inwieweit die konkrete Abwicklung von EFRE-geförderten Vorhaben und damit auch die Bewilligungsentscheidung entlang der vorgegebenen Projektauswahlkriterien und Förderrichtlinien bzw. Fördergrundlagen vollständig im Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsstellen liegen. In diesem Zusammenhang spielt auch die schon erläuterte Unterscheidung von Zuwendungen versus Zuweisungen eine Rolle.¹⁸

Projektauswahlkriterien und Fördergrundlagen

Bei der EFRE-Förderung sind die relevanten Grundlagen für die Beurteilung, Auswahl und Genehmigung von Projekten das Operationelle Programm und die vom Begleitausschuss genehmigten Projektauswahlkriterien, die die Verwaltungsbehörde nach Art. 125 Abs. 3 a) der ESI-VO vorzulegen hat.¹⁹ Während das Operationelle Programm die Maßnahmen (bzw. Vorhaben) auf einer strategischen Ebene beschreibt und dabei bereits Leitgrundsätze für die Auswahl der Förderprojekte formuliert, nehmen die Projektauswahlkriterien eine Konkretisierung vor, um sicherzustellen, dass im Einzelfall jedes Vorhaben zum Erreichen der Spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten beiträgt.

¹⁸ Die Förderung im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 erfolgt überwiegend als Zuwendung und wird im Regelfall direkt als nicht-rückzahlbarer Zuschuss an die Begünstigten bzw. Zuwendungsempfänger ausgereicht. Über die Zuschussförderung hinaus kommen mit dem Risikokapitalfonds, dem Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen sowie dem Nachrang-Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen - II auch drei Finanzinstrumente gemäß Art. 37 der ESI-VO zum Einsatz. Für die Förderung mittels Finanzinstrumenten gelten spezifische Regelungen und Verfahren, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, da sie bereits für die drei Fonds jeweils Gegenstand einer eigenständigen Ex-ante-Bewertung waren.

¹⁹ Vgl. das Dokument „Verfahren und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben gemäß Artikel 125 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zum Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Förderzeitraum 2014 – 2020“ in der vom Begleitausschuss am 14. November 2017 genehmigten Fassung“.

In Sachsen stellt sich das Dokument zu den Projektauswahlkriterien als ein integrierendes Bindeglied aus EFRE-OP und den oben erwähnten Fördergrundlagen (Richtlinien (inkl. Vereinbarungen zu Finanzinstrumenten), Verwaltungsvorschriften, Erlasse) dar:

- Einerseits greift das Dokument den Text des Operationellen Programms auf, soweit er für die Projektauswahl von Bedeutung ist, insbesondere mit Bezug auf die Leitgrundsätze und Horizontalen Prinzipien.
- Andererseits werden dezidiert die verschiedenen fachlichen Kriterien zur Projektauswahl in den Fördergrundlagen herausgearbeitet und zusammenfassend dargestellt. Zu berücksichtigen ist, dass die vorhabenbezogenen Fördergrundlagen wiederum auf dem EFRE-OP basieren und die dortigen Maßnahmenbeschreibungen u. a. hinsichtlich der Kriterien zu Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Einzelprojekte, der Fördergegenstände und des Kreises an potenziellen Fördermittelempfängern konkretisieren.

Faktisch werden die Kriterien der Fördergrundlagen zur Förderfähigkeit und -würdigkeit, insoweit sie Bestimmungen zu EFRE-Vorhaben enthalten, zu den relevanten Projektauswahlkriterien nach Art. 125 Abs. 3 a) der ESI-VO. Hieraus ergibt sich unmittelbar eine logische Verknüpfung von EFRE-OP 2014 - 2020 und Fördergrundlagen: Projekte, die die fachlichen Kriterien der Fördergrundlagen erfüllen, sind zwingend auch passfähig zum EFRE-OP 2014 - 2020. In diesem Sinne bildet das Programm den strategischen Rahmen, in den sich die Fördergrundlagen einfügen. Dabei sind in der Regel – je nach fachlichem Ermessen und Erfordernis – die Kriterien der Fördergrundlagen spezifischer und stellen höhere inhaltliche Anforderungen an die Auswahl der Projekte als es sich aus dem OP-Text ergibt.²⁰ Umgekehrt gilt dies aber nicht.

Unterschiedliche Verfahrenstypen zur Beantragung und Bewilligung

Aufbauend auf der Darstellung der vorhabenbezogenen Auswahlkriterien werden im Dokument zu den Projektauswahlkriterien auch die verschiedenen Verfahren für die Projektauswahl bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 – 2020 benannt. Da in den meisten Vorhaben des Programms die Fördermittel an Begünstigte außerhalb der Staatsverwaltung ausgereicht werden, ist das zuwendungsrechtliche Antrags- und Bewilligungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO auf Basis einer Förderrichtlinie das häufigste Verfahren. Hier lassen sich Antrags- und Bewilligungsverfahren mit und ohne Wettbewerb unterscheiden. Analog hierzu gibt es auch bei der Auswahl und Genehmigung von Projekten, die in Form von Zuweisungen innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung erfolgen, Verfahrensansätze mit und ohne Priorisierung von Anträgen durch eine vergleichende Wertung (siehe Box).

Auswahl der Vorhaben mit und ohne Wettbewerb

Das häufigste Verfahren bei der Projektauswahl ist das zuwendungsrechtliche Antrags- und Bewilligungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO. Es ist regelmäßig auf eine fortlaufende Bewilligungstätigkeit ausgerichtet, kann aber auch Stichtage für die Antragstellung vorsehen, zu denen eine projektvergleichende Bewertung der vorliegenden Anträge durch die Bewilligungsstelle stattfindet:

Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb

Wenn die Gewährung der Zuwendungen auf eine fortlaufende Bewilligungstätigkeit ausgerichtet ist, können schriftliche Anträge während der gesamten Geltungsdauer der Förderrichtlinie bei den Bewilligungsstellen eingereicht und durch diese kontinuierlich bewilligt werden. Das Antragsverfahren zielt darauf ab, festzustellen, ob die Antragsteller die definierten Auswahlkriterien einhalten. Die Be-

²⁰ Zum Teil erklären sich diese Einschränkungen aus dem Beihilferecht, zum Teil aus landespolitischen Zielsetzungen.

willigungsentscheidung ist zweigliedrig: Antragsteller, die sämtliche Auswahlkriterien erfüllen, erhalten eine Bewilligung. Antragsteller, die die Auswahlkriterien nicht erfüllen, erhalten eine Ablehnung. Die Fondsbewirtschafter können die Auswahlentscheidung zwar auch zu bestimmten Stichtagen gesammelt für mehrere Anträge treffen. Wesentlich ist aber, dass Anträge, die die erforderlichen Kriterien erfüllen, immer denselben Rang haben. Ein Antrag wird unabhängig von den Anträgen anderer Antragsteller bewertet.

Antrags- und Bewilligungsverfahren mit Wettbewerb

Kennzeichnend für wettbewerbliche Verfahren im Rahmen der Beantragung und Bewilligung von Zuwendungen sind die vergleichende Bewertung mehrerer bzw. sämtlicher Anträge innerhalb des Förderzeitraums und ein mehrstufiger Ansatz. Das Wettbewerbsverfahren ist dabei dem eigentlichen zuwendungsrechtlichen Antrags- und Bewilligungsverfahren durch die Bewilligungsstelle vorgeschaltet. Zunächst werden in der Antragsphase die Anträge in Folge eines veröffentlichten Aufrufs bis zu einem bestimmten Stichtag eingereicht und es wird eine Prüfung vorgenommen, ob ein Antrag vorab definierte Auswahlkriterien einhält. Nur Antragsteller, die sämtliche Auswahlkriterien erfüllen, sind geeignet, eine Bewilligung zu erhalten und werden für den Wettbewerb zugelassen. In der Wettbewerbsphase findet dann eine vergleichende Wertung statt, in der gewichtet wird, inwieweit verschiedene Anträge bestimmte Auswahlkriterien in besonderem Maße einhalten. Im Ergebnis werden nur diejenigen Antragsteller ausgewählt, welche die Voraussetzungen von spezifischen Auswahlkriterien im Vergleich am besten erfüllen.

Zentral für das Wettbewerbsverfahren ist, dass für die Zuwendungsempfänger die Bewilligungsentscheidung mit Unsicherheit verbunden ist. Trotz der Erfüllung von vorab bekannten Auswahlkriterien in der Antragsphase besteht keine Gewähr für einen positiven Bescheid. Gleichwohl erfüllt das Wettbewerbsverfahren die zentralen Anforderungen der Nichtdiskriminierung und Transparenz. Aufgrund der öffentlich bekanntgegebenen Stichtage besteht eine nichtdiskriminierende Zugangsmöglichkeit zum Verfahren. Durch Bekanntgabe der Auswahlkriterien (in der Förderrichtlinie bzw. ergänzend und spezifisch für die Wettbewerbsphase im Aufruf) ist die erforderliche Transparenz gewährleistet.

Antrags- und Bewilligungsverfahren mit und ohne Priorisierung bei Zuweisungen

Vorhaben innerhalb der Staatsverwaltung werden ebenfalls in einem Antrags- und Prüfverfahren ausgewählt. Im Unterschied zur Zuwendung endet das Antragsverfahren hier nicht mit einem Bewilligungs- bzw. Ablehnungsbescheid sondern mit einer Finanzierungszusage gegenüber dem staatlichen Projektträger. Grundsätzlich ist das verwaltungsinterne Antragsverfahren ebenfalls darauf ausgerichtet, festzustellen, ob die Antragsteller die definierten Auswahlkriterien einhalten. Nur Antragsteller, die sämtliche Auswahlkriterien erfüllen, sind geeignet, eine Bewilligung zu erhalten. In einigen Vorhaben wird zusätzlich eine vergleichende Wertung vorgenommen, in der gewichtet wird, inwieweit bestimmte Auswahlkriterien in besonderem Maße eingehalten werden. Im Ergebnis werden in einer zweiten Stufe nur diejenigen Vorhaben ausgewählt, welche die Voraussetzungen von spezifischen Auswahlkriterien im Vergleich am besten erfüllen. In anderen Vorhaben findet keine vergleichende Bewertung statt, weil eine Priorisierung von Projekten als Resultat einer vergleichenden Bewertung angesichts von über den gesamten Förderzeitraum entstehenden Bedarfen nicht für zielführend gehalten wird.

Unterschiede in der Aufgabenteilung nach Vorhaben

Mit Blick auf die Ablauforganisation zwischen Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen bei der konkreten Abwicklung der Fördervorhaben in Sachsen zeigt sich in der Detailbetrachtung eine auch in anderen Bundesländern praktizierte Aufgabenteilung bei den einzelnen Prozessschritten der Auswahlverfahren (vgl. Tabelle 1). Dabei kommt im Allgemeinen das Prinzip zum Tragen, dass bei Zuwendungen und der richtliniengestützten Förderung von wenig komplexen, eher homogenen Projekten innerhalb eines Vorhabens die Fondsbewirtschafter weitgehend von Aufgaben in der dem eigentlichen Projektbeginn vorgelagerten Antrags- und Bewilligungsphase entlastet sind. Diese Aufgaben, d.h. die Beratung von Antragstellern, Antragsannahme und -prüfung, Entscheidungsvorbereitung und Bewilligung, werden neben den mit der Auszahlung, Prüfung und dem Abschluss der Projekte

verbundenen Arbeitsschritten ebenfalls von der jeweilige Bewilligungsstelle, d.h. in der Regel der SAB, übernommen. Die Bewilligungsstelle übernimmt somit vollständig die Umsetzung der Förderung. Die fachlich-inhaltliche Zuständigkeit der Fondsbewirtschafter reduziert sich in diesen Fällen – nach Verabschiedung von Richtlinien als Leitplanken für die Ermessensausübung bei der Bewilligung – auf die Wahrnehmung der Fachaufsicht und die Übernahme der förderpolitischen Verantwortung und Steuerung des Vorhabens.

Je komplexer und vielfältiger die Förderprojekte bei den Vorhaben ausfallen, desto stärker sind die Fondsbewirtschafter auch in die Verfahrensschritte Antragsprüfung, Entscheidungsvorbereitung und Projektauswahl involviert. Dies geschieht im Prinzip unabhängig davon, ob die Vorhaben als Zuwendungen ausgereicht werden und auf Förderrichtlinien basieren oder als Zuweisungen an Stellen innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung gehen und auf verwaltungsinternen Regelungen (Verwaltungsvorschriften, Erlasse) basieren. Allerdings zeigt sich, dass Vorhaben, bei denen Zuweisungen an verwaltungsintern Begünstigte ausgereicht werden, zumeist sehr komplexer Natur sind. Die Beteiligung der Fachreferate in den Staatsministerien als Fondsbewirtschafter erstreckt sich bei einigen Vorhaben bzw. Fördergegenständen bis zur Bewertung und Auswahl der zu bewilligenden Projekte. In diesen Fällen bleibt die Bewilligungsstelle zwar formell zuständig für den Erlass des Bewilligungsbescheides als Verwaltungsakt, die faktische Entscheidung zur Projektauswahl wird aber bei jedem Einzelfall durch den Fondsbewirtschafter getroffen.

Abbildung 2 und Abbildung 3 fassen diese Zusammenhänge im Überblick zusammen. In den beiden Abbildungen wird dabei der Komplexitätsgrad der Vorhaben durch zwei Indikatoren näherungsweise dargestellt. Zum einen wurde auf Basis des Bewilligungsstands am 30.09.2017 die durchschnittliche finanzielle Projektgröße (auf Grundlage der zuwendungsfähigen Kosten) bestimmt. Hier wird die Annahme getroffen, dass das Ausmaß an Eigenheit und Heterogenität der Einzelprojekte innerhalb eines Vorhabens umso größer ist, je großvolumiger im Durchschnitt die Projekte eines Vorhabens sind. Zum zweiten wurde die bislang erreichte Anzahl an bewilligten Projekten als weiterer Indikator gewählt. Dabei wird unterstellt, dass eine große Zahl an bewilligten Projekten bei einem Vorhaben auf einen vergleichsweise geringen Ressourcenaufwand und Komplexitätsgrad hindeutet, der für die Antragsprüfung und Bewilligungsentscheidung notwendig ist. Die beiden Indikatoren werden in den Abbildungen jeweils auf der Y-Achse (Ordinate) abgetragen.

Auf der X-Achse (Abzisse) werden die Vorhaben abgetragen und die verschiedenen Verfahrenstypen der Vorhaben in vier Kategorien gruppiert:

- Zunächst erfolgt in einem ersten Schritt eine Trennung der Verfahren dahingehend, ob es sich bei dem betrachteten Vorhaben um eine Zuwendung oder eine Zuweisung handelt. Bei zwei Vorhaben (A.1.1. und C.3.1) wurde hierbei nach jeweils zwei Teilvorhaben differenziert, weil diese Vorhaben auf unterschiedlichen Fördergrundlagen basieren.
- In einem zweiten Schritt wurde innerhalb der Zuwendungen nach Verfahren differenziert, die ein einfaches Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Besonderheiten und ohne Beteiligung des Fondsbewirtschafters bei der Projektauswahl vorsehen. Dieser Verfahrenstypus kommt für die drei Vorhaben
 - o B.2.1 Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign,
 - o B.2.3 E-Business, IT-Sicherheit sowie
 - o B.2.4 Markterschließung

zur Anwendung. Kennzeichnend ist die alleinige Projektauswahl durch die Bewilligungsstellen.

- Die Zuwendungsverfahren der restlichen Vorhaben wurden einer zweiten Kategorie zugeordnet. Dies betrifft die Mehrzahl der Vorhaben. Im Einzelnen

- A.1.1 Teilvorhaben Anwendungsorientierte Forschungsprojekte und -infrastruktur
- A.1.2 Anwendungsorientierte Forschung an innovativen Energietechniken
- A.2.1 Technologieförderung
- A.2.2 Schlüsseltechnologien (KETs)
- A.2.3 Innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft
- C.1.1 Zukunftsfähige Energieversorgung (Energieeffizienz in KMU)
- C.2.3 Energieeffiziente Investitionen in Schulgebäude
- C.2.4 Klima- und Immissionsschutz
- C.3.1 Teilvorhaben Umweltfreundliche Verkehrsträger – RL Verkehrsinfrastruktur
- D.1.3 Inwertsetzung von belasteten Flächen

Für diese zehn Vorhaben lassen sich Besonderheiten im Verfahren der Projektauswahl festmachen. Zum einen kommen wettbewerbliche Verfahrenselemente zum Einsatz. Dies trifft auf das Vorhaben A.2.3 zu; auch im Vorhaben C.2.4 soll für einen spezifischen Fördergegenstand (sogenannte Komplexvorhaben) die Auswahl durch einen vorgeschalteten Wettbewerb und eine Jury-Bewertung erfolgen. Überwiegend ergeben sich die Besonderheiten im Zuwendungsverfahren jedoch durch eine Einbindung der Fondsbewirtschafter oder eine Einbeziehung von Dritten (externe Sachverständige, v.a. Sächsische Energieagentur (SAENA)) in die Auswahlentscheidung.

- Analog zur Vorgehensweise bei den Zuwendungen wurde bei den Zuweisungen ebenfalls nach verwaltungsinternen Antragsverfahren mit und ohne Priorisierung der Projekte unterschieden. Zur Kategorie ohne Priorisierung zählen die beiden Vorhaben
 - C.2.1 Energieeffiziente Investitionen in Hochschulgebäude und
 - C.2.2 Energieeffiziente Investitionen in Landesgebäude.

Bei beiden Vorhaben, die mit der VwV-EFRE-EE auf einer Fördergrundlage basieren, erfolgt die Bewilligung durch das SMWK. Die Antragstellung und Realisierung der Maßnahme wird durch den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) vorgenommen, der vor Antragstellung noch Einvernehmen mit den Hochschulen bzw. dem SMF herstellen muss. Darüber hinaus wird bei den (Teil-)Vorhaben

- A.1.1-b Teilvorhaben Infrastruktur an Hochschulen,
- C.3.1-b Teilvorhaben Umweltfreundliche Verkehrsträger – Radwege an Staatsstraßen,
- D.1.1 Hochwasserrisikomanagement und
- D.1.2 Prävention von Risiken des Altbergbaus

ein verwaltungsinternes Antragsverfahren mit Priorisierung der Projekte angewendet. Die Differenzierung der Antragsverfahren mit und ohne Priorisierung erfolgt hier in Anlehnung an das Dokument zu den Projektauswahlkriterien. Mit Bezug auf die Vorhaben C.2.1. und C.2.2 ergibt sich aus den VwV-EFRE-EE²¹ tatsächlich kein

²¹ Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiema-

Hinweis auf eine vorab vorgenommene Priorisierung von Projekten. Es ist allerdings kaum davon auszugehen, dass der SIB Anträge ohne eine interne vorherige Filterung potenzieller Projekte stellt. Während bspw. bei den Vorhaben D.1.1. und D.1.2. die vergleichende Wertung und Kriterien der Förderwürdigkeit und Förderrisiken in den Fördergrundlagen beschrieben sind, fehlt eine solche Darstellung in der Fördergrundlage C.2.1 und C.2.2. Insofern ist bei den verwaltungsinternen Antragsverfahren im Rahmen von Zuweisungen die Unterscheidung in Verfahren mit und ohne Priorisierung wenig zielführend. Es geht eher um die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für Dritte im Umgang mit der Situation, dass die Nachfrage nach Fördermitteln durch Einzelprojekte größer als das verfügbare Budget ist.

- In den Abbildungen werden einige Vorhaben nicht berücksichtigt. Dies sind einerseits die drei Vorhaben
 - o A.2.4 Zukunftsinitiativen Sachsen,
 - o B.3.1 Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Zuschuss) und
 - o B.3.3 Breitbandausbau.

Für die drei Vorhaben liegen noch keine Bewilligungen vor. Im Übrigen sollen die beiden Vorhaben A.2.4 und B.3.1 künftig nicht mehr im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 weitergeführt werden.

- Darüber hinaus wurden andererseits die drei Vorhaben
 - o B.1.1 Risikokapitalfonds,
 - o B.2.2 Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (Darlehensfonds) und
 - o B.3.2 Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Darlehensfonds)

nicht in die Abbildungen einbezogen. Bei den Vorhaben handelt es sich um Finanzinstrumente gemäß Art. 37 ESI-VO mit spezifischen Entscheidungs- und Bewilligungsverfahren.

- Des Weiteren wurden die diversen Vorhaben der Integrierten Stadtentwicklung und Integrierten Brachflächenentwicklung in der Prioritätsachse E – Nachhaltige Stadtentwicklung – nicht berücksichtigt. Ähnlich wie bei den Finanzinstrumenten ist das Zuwendungsverfahren hier durch die Vorgaben aus Art. 7 EFRE-VO durch einige Besonderheiten geprägt. Es lässt sich als zweistufiges Wettbewerbsverfahren charakterisieren, bei der in einer ersten Bewerbungsrunde auf Grundlage von gebietsbezogenen Integrierten Handlungskonzepten (IHK) Städte und Fördergebiete ausgewählt wurden. Nach dem Erlass von Rahmenbescheiden Ende 2015 können die Städte derzeit in einem laufenden Antragsverfahren die in den IHK vorgeschlagenen Einzelprojekte beantragen bzw. zur Bewilligungsreife bringen. Eine vergleichende Wertung der Projekte mit Bezug auf ihre Förderwürdigkeit zwischen den ausgewählten Stadtquartieren erfolgt nicht mehr.²² Für die erste Wettbewerbsrunde wäre als Indikator für die durchschnittliche Projektgröße somit das gesamte Mittel-

nagements und der Nutzung erneuerbarer Energien an Hochschul- und Landesliegenschaften des Freistaates Sachsen (VwV EFRE-EE) vom 22.04.2015.

²² Die im Rahmenbescheid bewilligte Zuwendung stellt hierbei einen Rahmen für das Fördergebiet dar, der mit förderfähigen Einzelprojekten, die der Umsetzung des beschlossenen gebietsbezogenen IHK's dienen, zu untersetzen ist. Die konkreten Einzelprojekte sind gesondert zu beantragen. Die Entscheidung über ihre Förderfähigkeit wird mit gesonderten Zuwendungsbescheiden getroffen. Dabei besteht die Möglichkeit, falls eine für ein Einzelprojekt gewährte Zuwendung nicht in Anspruch genommen wird oder sich die Zuwendung durch Widerruf, geringere Ausgaben oder durch sonstige Gründe verringert, den entsprechenden Zuwendungsbetrag für andere Einzelprojekte zu verwenden, für deren Bewilligung ebenfalls ein gesonderter Zuwendungsbescheid ergeht.

volumen bezogen auf die Zahl der ausgewählten Stadtquartiere folgerichtig (gemäß indikativer Finanzplanung nach OP-Änderung 239,7 Mio. € (zuwendungsfähige Kosten) für bis zum 3. Quartal 2017 insgesamt 23 ausgewählte Stadtquartiere, d.h. gut 10 Mio. € je Stadtquartier). Für das Antragsverfahren in der zweiten Runde wäre das Bewilligungsvolumen bezogen auf die bewilligten Einzelprojekte als Durchschnittswert heranzuziehen (zum Stichtag 30.09.2017: 23,3 Mio. € für 75 Einzelprojekte, d.h. 310.367 € je Projekt).

Abbildung 2 und Abbildung 3 bestätigen die oben aufgestellte allgemeine Regel: Bei den verwaltungsinternen Auswahlverfahren (Zuweisungen) sind die Projekte einerseits im Durchschnitt sehr groß (im Minimum 1,1 Mio. € im Vorhaben C.3.1-b, im Maximum 24,7 Mio. € im Vorhaben A.1.1-b) und erreichen nur geringe Fallzahlen (7 Projekte in den Vorhaben A.1.1-b und C.2.1 bis 27 Projekte im Vorhaben D.1.1). Diese Verfahren finden sich bei komplexen und heterogenen Projekten, die zumeist mit umfangreichen Bau- und Sanierungsmaßnahmen einhergehen. Die Entscheidung zur Projektauswahl erfolgt in enger Einbindung der Fondsbewirtschafter, auch die Bewilligungsstellen sind entweder die Ministerien selbst oder nachgeordnete Stellen der Staatsverwaltung.

Bei den Zuwendungen kommt ein nachfrageorientiertes Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb und ohne Einschaltung der Fondsbewirtschafter oder externer Gutachter bei zwei Vorhaben der Prioritätsachse B zum Einsatz. Diese zielen als direkte zuschussbasierte Unternehmensförderung auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU ab. Die Zahl der bewilligten Fälle ist hoch, im Maximum liegt die Anzahl geförderter Projekte bei 3.661 im Vorhaben B.2.4. Die Projekte bzw. Fördergegenstände sind homogen und wenig komplex. Die durchschnittliche Projektgröße liegt zwischen 5.361 und 45.707 €. Bei diesen Vorhaben liegt die Zuständigkeit von der Antragsberatung bis zur finalen Abschlussprüfung vollständig bei der SAB als Bewilligungsstelle.²³

Die Zuwendungsverfahren für die Mehrzahl der Vorhaben weisen mit Bezug auf die Auswahlentscheidung Besonderheiten auf. Überwiegend erklären sich diese Besonderheiten dadurch, dass die SAB als Bewilligungsstelle (teils nur bei großen Projekten oder Abweichungen vom Regelfall) im Einvernehmen mit den Fondsbewirtschaftern Bewilligungen ausspricht (Vorhaben A.1.1-a, A.2.1, A.2.2, B.2.3 und C.2.3).²⁴ Beim Vorhaben D.1.3 holt die Landesdirektion Sachsen grundsätzlich eine fachtechnische Stellungnahme, bei Maßnahmen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz unter Einbeziehung der zuständigen Bodenschutzbehörde, ein. Bei Abweichungen vom Regelfall ist die Zustimmung des SMUL erforderlich. Bei den Vorhaben mit inhaltlichem Bezug zu den Bereichen Energie und Klimaschutz (C.1.1, C.2.4 und C.3.1-a) gibt es die Besonderheit, dass die SAENA als geeignete Fachstelle im Auswahlverfahren einzubeziehen ist bzw. von ihr entwickelte Berechnungstools zum Einsatz kommen.

Grundsätzlich ist die Mitwirkung der Fondsbewirtschafter an den zuwendungsrechtlichen Auswahlverfahren begrenzt, die Zustimmung der Fondsbewirtschafter für alle Einzelprojekte eines Vorhabens ist nur bei den drei Vorhaben A.1.1-a, A.2.2 und C.2.3 notwendig. Dies sind wie ersichtlich auch die Vorhaben innerhalb dieser Kategorie mit den höchsten Durch-

²³ Bei den Vorhaben B.2.1 „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ und B.2.3 „E-Business, IT-Sicherheit“ existiert ein Koordinierungsgremium Mittelstand, mit dem ein Informationsverfahren nach Entscheidung der SAB (B.2.3) bzw. Abstimmungsverfahren vor Entscheidung der SAB (B.2.1) zwischen SAB und SMWA gewährleistet wird. Diese Information geht nicht aus dem Dokument zu den Auswahlkriterien hervor, sondern wurde im Rahmen eines Fachgesprächs vom Fondsbewirtschafter der beiden Vorhaben mitgeteilt.

²⁴ Im Teilvorhaben A.1.1-a veranlasst das SMWK, Ref. 41 als Fondsbewirtschafter die fachliche Begutachtung zur Bewertung der wissenschaftlichen Qualität durch externe Gutachter.

schnittskosten je Projekt (1,2 Mio. € bei A.1.1-a, 4,0 Mio. € bei A.2.2 und 2,9 Mio. € bei C.2.3) und mit geringen Fallzahlen (58, 10 bzw. 8 Fälle).²⁵

Im Vorhaben A.2.1 ist bei Projekten oberhalb bestimmter Kostenvolumina das Benehmen mit dem Fondsbewirtschafter herzustellen.²⁶ In der Mehrzahl der Fälle wird die Förderung vollständig über die SAB abgewickelt. Dabei sind insbesondere die Projekte zum Fördergegenstand „Innovationsprämien“ eher kleinteilig strukturiert. Neben den „InnoPrämien“ enthält das Vorhaben A.2.1 einzelbetriebliche FuE-Projekte, FuE-Verbundprojekte und Technologietransferprojekte. Insgesamt hat das Vorhaben bereits mit 1.022 die zweitmeisten Förderfälle innerhalb des Programms zu verzeichnen und die Projekte haben, vornehmlich in Relation zu investiven Baumaßnahmen anderer Vorhabensbereiche, eine eher geringe Durchschnittsgröße (437.190 €).

Keine Mitwirkung des Fondsbewirtschafters ist bei den Vorhaben C.1.1 und C.2.4 vorgesehen. Beide Vorhaben haben mit 245.072 € bzw. 69.818 € im Durchschnitt eine geringe finanzielle Projektgröße und erreichen hohe Fallzahlen (82 bzw. 300 Fälle). Wegen der energie- und klimatechnischen Besonderheiten der Projekte wird jedoch die SAENA als Fachstelle eingebunden. Die Stellungnahmen der Fachstelle sind für die Bewilligungsstelle bindend. Im Vorhaben C.2.4 wurde ein erster Wettbewerb zu Komplexvorhaben im Jahr 2016 durchgeführt. Die ausgewählten Vorhaben sind jedoch noch nicht bewilligt.

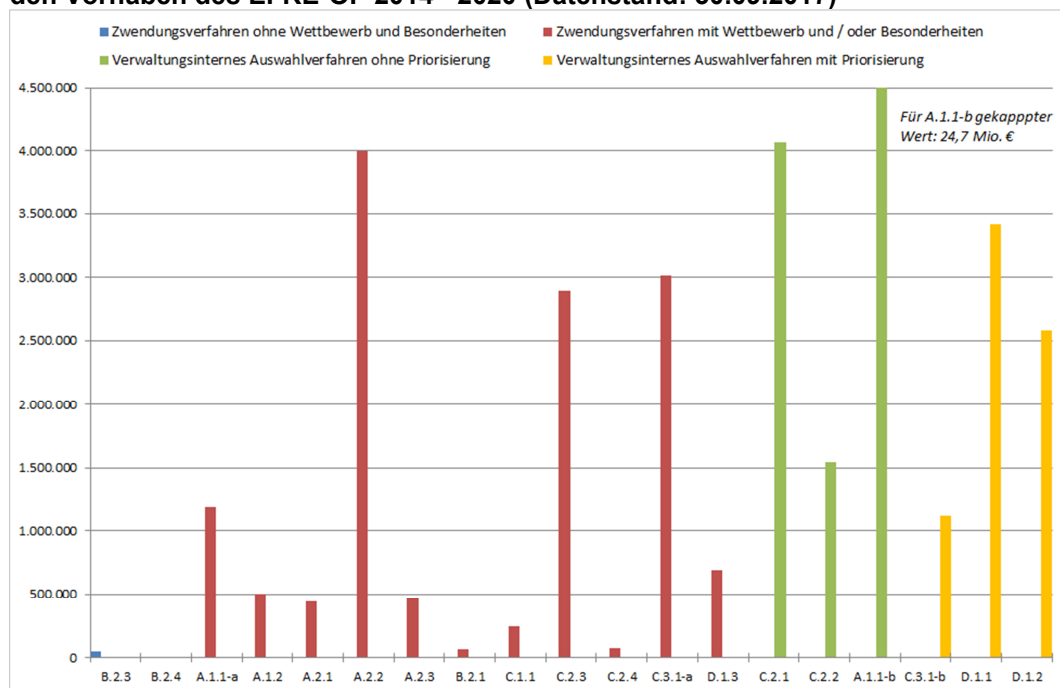
Eine Ausnahme unter den Vorhaben mit einem einfachen zuwendungsrechtlichen Antrags- und Bewilligungsverfahren bildet das Teilvorhaben C.3.1-a. Hier sind bislang nur 2 Projekte mit jeweils hohen zuwendungsfähigen Gesamtkosten bewilligt worden, im Durchschnitt 3,0 Mio. €. Für das Vorhaben ist jedoch trotz der Projektgröße und geringen Fallzahlen, die auf komplexe und heterogene Projekte hindeuten, keine Mitwirkung eines Staatsministeriums als Fondsbewirtschafter oder eines externen Fachgutachters vorgesehen. Allerdings wird das Vorhaben nicht durch die SAB, sondern durch das LASuV als Bewilligungsstelle umgesetzt. Das LASuV ist auch Fondsbewirtschafter. Die Nachfrage und Struktur der Förderung entsprechen nicht den Erwartungen zum Zeitpunkt der Programmerstellung, so dass die Ausgestaltung des VuK-Subsystems hier eine Ausnahme bildet.

In der Summe bestätigen die beiden Abbildungen somit einen engen Zusammenhang zwischen den charakteristischen Merkmalen der Vorhaben und ihrer Einzelprojekte sowie der Art und Weise der Ausgestaltung des Auswahlverfahrens und der Aufgabendelegation zwischen Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen. Je geringer die Durchschnittsgröße der Einzelprojekte und je größer die Fallzahl bei den Vorhaben ist, umso größer ist der Autonomiegrad bei der Entscheidung zur Projektauswahl der Bewilligungsstelle. Insbesondere dort, wo es um Zuwendungen geht und Unternehmen die Begünstigten sind, ist die SAB als Bewilligungsstelle nahezu vollständig für den Vollzug der Förderung und die Umsetzung der projektbezogenen Aufgaben zuständig. Umgekehrt sind die Fachreferate in den Ministerien als Fondsbewirtschafter nur selten an den Verfahrensschritten zur Antragsbewertung und Bewilligungsentscheidung beteiligt.

²⁵ Beim Vorhaben A.1.1 ist einerseits zu berücksichtigen, dass innerhalb des Vorhabens sehr unterschiedliche Fördergegenstände als Förderkategorien unterschieden werden können, u. a. können auch Bauprojekte bei institutionell geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen gefördert werden. Im Fall des Vorhabens A.2.2 gibt es zusätzlich noch den Aspekt, dass es sich hierbei um ein völlig neues Förderprogramm handelt, für das der Fondsbewirtschafter und die Bewilligungsstelle die Verfahrenspraxis gemeinsam entwickelt haben.

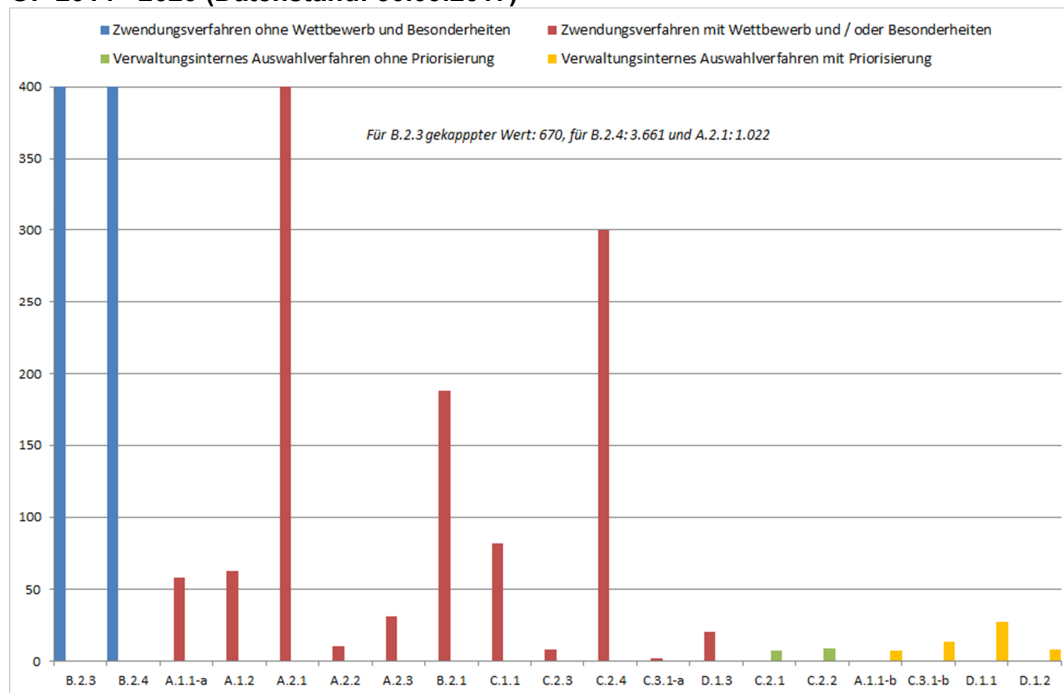
²⁶ Die SAB unterbreitet einem Benehmensgremium (bestehend aus Vertretern des SMWA, der Landesdirektion Sachsen und der SAB) bei den Fällen, die über dem festgelegten Schwellenwert der Projektkosten liegen, einen Entscheidungsvorschlag. Die aktuellen Schwellenwerte liegen bezogen auf die förderfähigen Projektkosten bei der einzelbetrieblichen FuE-Projektförderung bei 500.000 €, bei der FuE-Verbundprojektförderung bei 2 Mio. € und bei der Technologietransferförderung bei 100.000 €.

Abbildung 2: Durchschnittliche finanzielle Projektgröße und Auswahlverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand: 30.09.2017)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Anzahl Förderfälle und Auswahlverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand: 30.09.2017)



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1: Fallzahlen, finanzielle Durchschnittsgrößen sowie Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Datenstand 30.09.2017)

Prioritätsachse / Vorhaben	Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren	
A	Prioritätsachse – Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation				
A.1.1	Förderung von Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekten im Bereich anwendungsnahe öffentlicher Forschung	241,7	65	3.718.583	
A.1.1-a	Teilvorhaben Anwendungsorientierte Forschungsprojekte und -infrastruktur	68,5	58	1.180.751	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - fachliche Bewertung der Anträge durch externe Gutachter (nicht bei Neu- und Umbaumaßnahmen) bezüglich wissenschaftlicher Qualität bzw. (bei wissenschaftlichen Bibliotheken) bezüglich Verbesserung der Informationsstruktur - Bewertung der Anträge durch SMWK danach, ob und in welchem Maß die forschungspolitischen Gesichtspunkte berücksichtigt sind
A.1.1-b	Teilvorhaben Infrastruktur an Hochschulen	173,2	7	24.746.333	Auswahl der Projekte innerhalb der Staatsverwaltung im Antragsverfahren. Bewilligungsstelle ist das SMWK. Besonderheiten: - Hochschule stellt Antrag; Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) wirkt bei Antragstellung mit - SMWK genehmigt im Einvernehmen mit SMF - SIB realisiert Maßnahme
A.1.2	Anwendungsorientierte Forschung an innovativen Energietechniken	31,7	63	503.023	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - fachliche Bewertung erfolgt durch die SAB selbst
A.2.1	Technologieförderung	446,8	1.022	437.190	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - SMWA kann Gremium einberufen, in dem Vertreter des SMWA, der Bewilligungsstelle und der Sächsischen Landesdirektion bei Projekten ab einem bestimmten Mittelvolumen oder in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung das Benehmen über die Förderung herstellen

Prioritätsachse / Vorhaben		Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren
A.2.2	Schlüsseltechnologien (KETs)	40,0	10	4.001.290	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - Bewilligungsstelle genehmigt im Einvernehmen mit SMWA
A.2.3	Innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft	14,4	31	463.543	Antrags- und Bewilligungsverfahren mit Wettbewerb Besonderheiten: - Antragstellung bis zum 31. März eines Jahres, im Jahr 2015 zusätzlich bis zum 30. Juni - Bewilligungsstelle entscheidet im Einvernehmen mit SMS - Beirat für Förderempfehlungen ist möglich
A.2.4	Zukunftsinitiativen Sachsen	0,0	0	0,0	
B	Prioritätsachse – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU				
B.1.1	Risikokapitalfonds	55,4	2	27.706.250	Finanzinstrument
B.2.1	Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (Zuschuss)	11,8	188	62.699	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: Abstimmungsverfahren vor Entscheidung der Bewilligungsstelle im Koordinierungsgremium Mittelstand unter Vorsitz des SMWA
B.2.2	Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (Darlehensfonds)	0,0	0	0,0	Finanzinstrument
B.2.3	E-Business, IT-Sicherheit	30,6	670	45.707	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: Informationsverfahren nach Entscheidung der Bewilligungsstelle im Koordinierungsgremium Mittelstand unter Vorsitz des SMWA
B.2.4	Markterschließung	19,6	3.661	5.361	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb
B.3.1.	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Zuschuss)	0,0	0	0,0	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - Bewilligungsstelle legt größere Vorhaben und schwierige Ermessensentscheidungen dem internen Koordinierungsausschuss unter Leitung des SMWA zur Zustimmung vor

Prioritätsachse / Vorhaben		Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren
B.3.2	Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Darlehensfonds)	0,000	0,0	0,0	Finanzinstrument
B.3.3	Breitbandausbau	0,0	0	0,0	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb. Bewilligungsstelle ist die Landesdirektion Sachsen. Besonderheiten: - Ermittlung des vom Zuwendungsempfänger zu beauftragenden Netzbetreibers im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens - fachlich-technische Begutachtung im gesamten Zuwendungsverfahren durch die vom SMWA benannte Stelle, wenn erforderlich
C	Prioritätsachse – Förderung der Verringerung der CO2-Emissionen				
C.1.1	Zukunftsfähige Energieversorgung (Energieeffizienz in KMU)	20,1	82	245.072	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheit: - SMWA kann Einbeziehung einer geeigneten Fachstelle wie der Sächsischen Energieagentur (SAENA) festlegen
C.2.1	Energieeffiziente Investitionen in Hochschulgebäude	28,4	7	4.064.077	Auswahl der Projekte innerhalb der Staatsverwaltung im Antragsverfahren. Bewilligungsstelle ist das SMWK. Besonderheiten: - Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) stellt Antrag - vor Antragstellung stellt SIB Einvernehmen mit Hochschule bzw. SMF her - SMWK genehmigt im Einvernehmen mit SMF - SIB realisiert Maßnahme
C.2.2	Energieeffiziente Investitionen in Landesgebäude	13,9	9	1.542.402	Auswahl der Projekte innerhalb der Staatsverwaltung im Antragsverfahren. Bewilligungsstelle ist das SMWK. Besonderheiten: - Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) stellt Antrag - vor Antragstellung stellt SIB Einvernehmen mit Hochschule bzw. SMF her - SMWK genehmigt im Einvernehmen mit SMF - SIB realisiert Maßnahme

Prioritätsachse / Vorhaben		Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren
C.2.3	Energieeffiziente Investitionen in Schulgebäude	23,2	8	2.897.483	Auswahl der Projekte ohne Wettbewerb Besonderheit: - Bewilligung nur nach vorheriger Zustimmung des SMK
C.2.4	Klima- und Immissionsschutz	20,9	300	69.818	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne / mit Wettbewerb Besonderheit allgemein: - SMUL kann Einbeziehung der Sächsische Energieagentur (SAENA) als geeigneter Fachstelle festlegen Besonderheiten für Verfahren mit Wettbewerb: - nur Komplexvorhaben - nach Entscheidung des SMUL: auch im Programmteil „Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen zur CO ₂ -Minderung, Steigerung der Energieeffizienz oder die Umsetzung von Energiemanagementsystemen“ der RL Klima möglich - Auswahlkriterien werden zuvor im Rahmen des Verfahrens veröffentlicht - Auswahl erfolgt durch SMUL auf der Grundlage einer Jury-Bewertung
C.3.1	Umweltfreundliche Verkehrsträger	20,5	15	1.367.900	
C.3.1-a	Teilvorhaben Zuwendung – RL Verkehrsinfrastruktur	6,0	2	3.017.086	Auswahl der Vorhaben innerhalb der Staatsverwaltung im Antragsverfahren Besonderheit: - Bewilligungsstelle Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV)
C.3.1-b	Teilvorhaben Zuweisung – Radwege an Staatsstraßen	14,5	13	1.114.179	Verwaltungsinternes Antragsverfahren mit Priorisierung der Projekte Besonderheiten: - LASuV-Niederlassungen melden potentielle Radweg-Projekte - LASuV-Zentrale wählt nach spezifischen Kriterien (z. B. CO ₂ -Einsparung, Belegungszahlen (DTV), Schulweg, Lückenschluss) aus diesem Pool aus - Aufstellung eines Bauprogramms - Abstimmung und Bestätigung des Bauprogramms durch SMWA

Prioritätsachse / Vorhaben	Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren	
D	Prioritätsachse – Risikoprävention				
D.1.1	Hochwasserrisikomanagement	92,2	27	3.415.201	Verwaltungsinternes Antragsverfahren mit Priorisierung der Projekte
D.1.2	Prävention von Risiken des Altbergbaus	20,7	8	2.581.875	Verwaltungsinternes Antragsverfahren mit Priorisierung der Projekte Besonderheiten: - der Leiter des Oberbergamts entscheidet über die Projektanträge nach Bestätigung durch den Fondsbewirtschafter - Einbeziehung der betroffenen Kommunen bei der Auswahl der Projekte - EFRE-Beirat „Prävention bergbaulicher Risiken“ informiert die kommunale Ebene, bringt Vorschläge ein und empfiehlt Auswahl von Projekten nach regionalen Erfordernissen - Sächsisches Oberbergamt bezieht Hinweise des Beirates in die Priorisierung ein
D.1.3	Inwertsetzung von belasteten Flächen	13,8	20	691.264	Antrags- und Bewilligungsverfahren ohne Wettbewerb Besonderheiten: - fachtechnische Stellungnahme (bei Maßnahme nach BBodSchG unter Einbeziehung der Bodenschutzbehörde) - Zustimmung des SMUL gegenüber Bewilligungsstelle erforderlich bei Abweichungen vom Regelfall

Prioritätsachse / Vorhaben	Zuwendungs-fähige Kosten absolut in Mio. €	Anzahl Projekte	Durchschnittliche zuwendungs-fähige Kosten je Projekt in €	Antrags- und Bewilligungsverfahren	
E	Prioritätsachse – Nachhaltige Stadtentwicklung				
E.1.1	Integrierte Stadtentwicklung – IP 4 e	5,8	14	414.927	Antrags- und Bewilligungsverfahren mit Wettbewerb Besonderheiten: - Ausschreibung der Förderung im Sächsischen Amtsblatt - interministerieller Lenkungsausschuss prüft Vorschläge der Bewilligungsstelle - Entscheidung des SMI über Aufnahme des Antrags ins Förderprogramm
E.1.2	Integrierte Brachflächenentwicklung – IP 4 e	0,5	4	131.999	
E.2.1	Integrierte Stadtentwicklung – IP 6 c	0,3	1	260.000	
E.3.1	Integrierte Stadtentwicklung – IP 6 e	1,4	2	695.097	
E.3.2	Integrierte Brachflächenentwicklung – IP 6 e	1,3	4	319.227	
E.4.1	Integrierte Stadtentwicklung – IP 9 b	14,0	50	280.269	
E.4.2	Integrierte Brachflächenentwicklung – IP 9 b	0,0	0	0,0	
F	Prioritätsachse – Technische Hilfe				
F.1	Technische Hilfe	33,6	94	357.559	Auswahl der Projekte innerhalb der Staatsverwaltung im Antragsverfahren. Bewilligungsstelle ist die Verwaltungsbehörde EFRE

2.2.3 BEWERTUNG VON STRUKTUREN UND VERFAHREN

Langjährige Erfahrungen und Kontinuität der Organisationsstruktur

Der Freistaat Sachsen verfügt über langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der Europäischen Strukturfonds. Bereits seit 1991, kurz nach der Wiedervereinigung, und damit seit mehr als einem Vierteljahrhundert kommt Sachsen in den Genuss europäischer Strukturfondsmittel aus dem EFRE und ESF. Dementsprechend wird für die EFRE-Förderung im Programmzeitraum 2014 bis 2020 mit dem 3-Ebenen-Modell von EFRE-Verwaltungsbehörde, Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen die grundsätzliche Organisationsstruktur aus den vorherigen Förderperioden weitergeführt und insoweit – unter Berücksichtigung von neuen oder geänderten EU-rechtlichen Vorgaben – die Kontinuität gewahrt. In der Detailbetrachtung zeigt sich, dass es sich bei den zwischengeschalteten Stellen der EFRE-Verwaltungsbehörde fast ausschließlich um Akteure handelt, die bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 aus dem EFRE kofinanzierte Vorhaben umgesetzt haben.

Große Ähnlichkeit der Organisationsstruktur im Quervergleich

Im Quervergleich lässt sich feststellen, dass das VuK-System in Sachsen mit Bezug auf die grundsätzliche Ausgestaltung der Organisationsstruktur, sowohl in der horizontalen, funktionsbezogenen als auch der vertikalen, prozessorientierten Perspektive, ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den VuK-Systemen in den anderen deutschen Bundesländern aufweist. Die Tatsache, dass die EFRE-Verwaltungsbehörde in Sachsen nicht für die fachlich-inhaltliche Umsetzung der EFRE-Förderung zuständig ist, sondern diese Aufgabe von den Fachreferaten in den Ministerien im Rahmen der inter- und intraministeriellen Zuständigkeitsverteilung innerhalb der sächsischen Staatsregierung wahrgenommen wird, ist gängige Praxis auch in den anderen Bundesländern. Die horizontale Struktur der Aufbauorganisation des VuK-Systems bestimmt sich in Sachsen wie auch in anderen Bundesländern aus der thematischen Breite der Operationellen Programme und der übergeordneten Kompetenzabgrenzungen innerhalb der jeweiligen Landesregierungen.

Im Hinblick auf die vertikale Struktur der Aufbauorganisation ist es ebenfalls in anderen Bundesländern die Regel, dass der projektbezogene Fördervollzug nicht komplett im Bereich der Fachministerien liegt, sondern diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Unterstützung durch die jeweiligen landeseigenen Förderbanken oder sonstige Förderinstitutionen erhalten.²⁷ Dort wo nicht Einzelvorhaben gefördert werden, sondern die Förderung auf Basis von Richtlinien oder Fördergrundsätzen erfolgt, werden auch andernorts die Möglichkeiten genutzt, rein administrative und zumeist auch standardisierbare Aufgaben (wie Antragsprüfung, Erstellen des Bewilligungsbescheids, Prüfung Mittelabruf, Auszahlung der Fördermittel, Verwendungsnachweisprüfung, Vor-Ort-Kontrollen) an Förderinstitutionen zu delegieren und durch die Bündelung maßnahmenübergreifend Synergieeffekte zu erzielen.

²⁷ Die Strukturen mit Blick auf die unterstützenden Einrichtungen sind zwischen den Bundesländern verschieden. In der Regel spielen die Förderbanken der Länder eine große Rolle als zwischengeschalteten Stellen (ZGS). Teils sind Wirtschaftsfördergesellschaften oder spezialisierte Förderinstitutionen noch als ZGS benannt. Im Folgenden wird vereinfachend übergreifend von Förderinstitutionen gesprochen.

Veränderungen der horizontalen Organisation in der Förderperiode 2014 bis 2020

Notwendige Veränderungen an den Strukturen und Verfahren für die Förderperiode 2014 bis 2020 in Sachsen haben sich aus dem Umstand ergeben, dass das EFRE-OP 2014 - 2020 im Vergleich zur vorherigen Förderperiode strategisch und thematisch angepasst wurde. Zwar folgt die Entwicklungsstrategie des Programms mit ihrer starken Orientierung auf Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in ihren Grundzügen jener aus dem Zeitraum 2007 bis 2013. Um der Europa-2020-Strategie, dem Leitbild eines „innovativen, nachhaltigen und integrierten Wachstums“ und den aus der Thematischen Konzentration resultierenden Anforderungen verstärkt Rechnung zu tragen, wurden jedoch strategische Anpassungen vorgenommen. In der Konsequenz wurden auch die konkrete Förderarchitektur und die zum Einsatz kommenden Förderinstrumente verändert. Ein wesentlicher Unterschied ist, dass die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Straßenverkehrsinfrastruktur, auf die im Vorgängerprogramm noch ein großer Teil der EFRE-Mittel entfiel, nicht mehr fortgesetzt wurden. Darüber hinaus wurden vor allem die finanzielle Gewichtung von bereits bestehenden Förderinstrumenten geändert sowie flankierend programmatisch ähnlich gelagerte und kohärente Förderinstrumente neu aufgenommen.

Trotzdem ist im Hinblick auf die gesamte Struktur des VuK-Systems zu konstatieren, dass die strategischen und instrumentellen Veränderungen gegenüber der Vorperiode nicht zu einer Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen aus horizontaler Sicht geführt haben. Die thematische und fachliche Breite des EFRE-OP 2014 - 2020 erfordert nach wie vor die Einbindung einer Vielzahl von Fachressorts als Fondsbewirtschafter. Die Herausnahme der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Straßenverkehrsinfrastruktur aus dem EFRE-Programm hat hierauf keinen Einfluss nehmen können, weil die ehemaligen Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen beider Vorhaben im Nachfolgeprogramm an anderer Stelle zuständig sind.

Neben den Thematischen Zielen, die durch die Erfordernisse der Thematischen Konzentration aus der EFRE-Verordnung abgedeckt werden müssen, werden in den beiden Prioritätsachsen D und E des EFRE-OP 2014 - 2020 auch Vorhaben umgesetzt, mit denen Thematische Ziele verfolgt werden, die nicht zwingend, d.h. durch verordnungsseitige Vorgaben, Bestandteil des Programms sein müssen.²⁸ Für die größere thematische Programmbreite, die durch diese beiden Prioritätsachsen erreicht wird, mussten jeweils zusätzliche zwischengeschaltete Stellen, als Fondsbewirtschafter und / oder als Bewilligungsstelle, eingeführt werden. So sind bspw. für die Umsetzung der drei Vorhaben der Prioritätsachse D allein fünf zusätzliche zwischengeschaltete Stellen zuständig. Ebenso wurden durch das neue Vorhaben Breitbandausbau in der Prioritätsachse B ein neuer Fondsbewirtschafter und eine neue Bewilligungsstelle eingeführt. Insofern wurden mit der Abstimmung von Programmatik und Strategie des EFRE-OP 2014 - 2020 auch Festlegungen getroffen, die einer weiteren Verschlankung des Programms mit Blick auf seine erforderliche horizontale Organisationsstruktur entgegenstanden.

Aus dieser Feststellung sollte nicht die Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass die Strategieformulierung für ein EFRE-Programm zuvorderst auf möglichst schlanke Strukturen und Verfahren der Umsetzung gerichtet sein sollte. Allerdings sollte dieser Aspekt aus Gutachtersicht als Nebenbedingung bei der Programmerstellung immer mitbedacht werden. Gerade weil die EFRE-Förderung mit einem nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand bei der Programmdurchführung verbunden ist, sollten bei der Abwägung von zusätzlichen Vorhaben, die in ein Programm aufgenommen werden sollen, ihr strategischer Nutzen und Mehrwert vor dem Hintergrund der damit verbundenen administrativen Kosten und Voll-

²⁸ Anzumerken ist, dass gemäß Art. 7 Abs. 4 EFRE-VO auf nationaler Ebene mindestens 5 % der EFRE-Mittel für die Nachhaltige Stadtentwicklung zu verwenden sind. Da das EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen das größte Programm in Deutschland darstellt, kann argumentiert werden, dass sich die Notwendigkeit zur Einführung der Prioritätsachse E faktisch ebenfalls aus den Vorgaben der Verordnungen für die ESI-Fonds ableiten lässt.

zugswirtschaftlichkeit berücksichtigt werden. Ein besonderes Entscheidungskriterium sollte hierbei auch der Status der Begünstigten sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen administrativen Kosten der EFRE-Förderung bei Zuweisungen, also bei Begünstigten innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung, im Vergleich zu einer rein nationalen Finanzierung relativ höher sind als bei Zuwendungen.

Veränderungen der vertikalen Organisation in der Förderperiode 2014 bis 2020

Die größte konzeptionelle Änderung im Vergleich der beiden Förderperioden in Bezug auf die vertikale Organisationsstruktur ist die Benennung der SAB als einheitliche Bewilligungsstelle für die Vorhaben in der Prioritätsachse E – Nachhaltige Stadtentwicklung. Die SAB ist das zentrale Förderinstitut des Freistaats und war schon für das Vorgängerprogramm die zentrale Bewilligungsstelle und für die Umsetzung der projektbezogenen Aufgaben in der überwiegenden Mehrzahl der Vorhaben verantwortlich. Als öffentliche Förderbank gehört die Durchführung von Förderprogrammen in verschiedensten Bereichen der Innovations-, Wirtschafts-, Umwelt- und Klimaschutzpolitik sowie im Bereich von Stadtentwicklung, Wohnungs- und Städtebau zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben der SAB.

Die Bandbreite der Förderungen, die von der SAB allgemein betreut werden, ist groß. Ihrem Wesen nach handelt es sich bei den Handlungsfeldern und diversen Einzelprojekten, die in den Vorhaben der Nachhaltigen Stadtentwicklung unterstützt werden, um Investitionsmaßnahmen bei (baulichen) Infrastrukturen und Gebäuden sowie bei Unternehmen und damit um ein der SAB sehr vertrautes Aufgabenfeld. Die SAB ist zudem mit der Umsetzung von städtebaulichen Förderprogrammen des Bundes befasst. Durch die Erweiterung ihres Aufgabenspektrums sollten somit vorhabenübergreifend Synergieeffekte besser genutzt und eine möglichst einheitliche Anwendung von Verfahren erleichtert werden. Die SAB rückt in der Förderperiode 2014-2020 im Hinblick auf die Programmumsetzung und konkrete Projektentwicklung als Bewilligungsstelle noch stärker in den Mittelpunkt des VuK-Systems. Aus Gutachtersicht ist diese inhaltliche Aufgabenerweiterung der SAB nur folgerichtig. In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist auch in den anderen Bundesländern grundsätzlich eine Tendenz zu beobachten, die Delegation von Aufgaben in Richtung der Förderinstitute zu verstärken und die Zahl an zwischengeschalteten Stellen zu reduzieren. Die Konzentration von projektbezogenen Aufgaben bei einer richtlinienbasierten Förderung mit relativ vielen, weitgehend homogenen und nicht allzu vielschichtigen Projekten auf jeweils eine zuständige Förderinstitution dürfte zu einer Vereinfachung und Optimierung von administrativen Förderprozessen beitragen.²⁹

Ablauforganisation und Auswahlverfahren

Wird vor dem Hintergrund der Aufbauorganisation in ihrer horizontalen und vertikalen Ausprägung die konkrete Ablauforganisation des VuK-Systems in Sachsen bewertet, so lässt sich wiederum im Grundsatz eine große Kongruenz zur Organisation der VuK-Strukturen in den anderen Bundesländern feststellen. Wie auch andernorts liegt die Abwicklung der Förderung nach Bewilligung vollständig in der Hand der Bewilligungsstellen. Durch diese Auf-

²⁹ In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise übernehmen auf Basis der Richtlinien und Fördergrundsätze die beiden dortigen Förderinstitute Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) und Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI) vollständig die Umsetzung der Förderung. Auch in Baden-Württemberg und Brandenburg ist vorgesehen, dass dort die landeseigenen Förderbanken (L-Bank und Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)) die Förderrichtlinien vollumfänglich umsetzen. In Niedersachsen war bereits in der Förderperiode 2007-2013 die NBank alleinige zwischengeschaltete Stelle. In Hamburg wurde die Investitions- und Förderbank (IFB) als zentrales Landesförderinstitut und öffentliche Förderbank u. a. auch mit der erklärten Zielsetzung gegründet, die IFB eng in die Umsetzung der EFRE-Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 einzubeziehen.

gabenbündelung wird dem allgemeinen Grundsatz Rechnung getragen, dass Ministerien sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen sollten. Die Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten, mit Bezug auf die standardisierbaren Aufgaben wie Ausgabenerstattung und Prüfung nach Projektbewilligung, werden so sehr weitgehend ausgenutzt. Allerdings gibt es im Hinblick auf die Aufgaben der Entscheidung und Bewilligung von Projekten einige Vorhaben, bei denen keine vollständige Delegation der Aufgaben auf die Bewilligungsstellen erfolgt. Zum Teil geht die Beteiligung des fachlich zuständigen Staatsministeriums bei den Antrags- und Bewilligungsverfahren bis zur Auswahl der zu bewilligenden Projekte durch das Ministerium. In diesen Fällen beschränkt sich Zuständigkeit der Bewilligungsstelle nur noch auf den Erlass des Bewilligungsbescheides als reiner Verwaltungsakt.

Die Detailanalyse zeigt, dass die vorhabenspezifischen Unterschiede im Delegationsgrad bei der Projektauswahl abhängig vom Fördergegenstand und den Begünstigten sind. Eher homogene Projekte mit finanziell geringer Durchschnittsgröße und hoher Fallzahl, bei denen Unternehmen Zuwendungsempfänger sind, werden vollständig durch die SAB als Bewilligungsstelle administriert. Voraussetzung hierfür bilden jeweils Richtlinien als Fördergrundlagen.

Es kann begründet davon ausgegangen werden, dass die Programmziele erreicht und die Kriterien für die Auswahl und Genehmigung von Projekten erfüllt werden, wenn das zu prüfende Einzelprojekt die Kriterien der relevanten Richtlinie bezogen auf Förderfähigkeit und -würdigkeit erfüllt. Diese Prüfung, d.h. die Prüfung des Einzelfalls auf Richtlinienkonsistenz, ist für die Projektauswahl maßgeblich und diese an sich originäre Aufgabe eines Fondsbewirtschafters wird an die SAB als Bewilligungsstelle delegiert. Einerseits, weil die SAB als öffentliche Förderbank über ausreichende Kompetenz und fachlich-inhaltliche Expertise zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen sowie der technischen und finanziellen Chancen und Risiken der jeweiligen Innovations- und Investitionsprojekte verfügt. Andererseits, weil angesichts der hohen Fallzahlen und homogenen Projektstruktur sehr gut Möglichkeiten zur Prozessoptimierung und Vereinheitlichung genutzt werden können.

Die vollständige Delegation der Aufgaben beim Vollzug der EFRE-Förderung, soweit dies durch die spezifische Natur der Förderung gerechtfertigt werden kann, folgt dem allgemeinen politischen Bestreben, dass Ministerien Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen und sich auf die Erfüllung ministerieller Kernaufgaben fokussieren. Es erscheint aber einleuchtend, dass die fachliche und förderpolitische Bewertung der Einzelprojekte bei Maßnahmen, die üblicherweise stärker heterogen und komplexerer Natur sind und finanziell größeres Gewicht besitzen als die Projekte der betrieblichen „Massen“-Förderung, nicht durch die SAB als Bewilligungsstelle allein, sondern unter intensiver Beteiligung des zuständigen Fachreferats bzw. Fondsbewirtschafters erfolgt. Dies trifft in noch stärkerem Maße für Vorhaben zu, die innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung umgesetzt werden.

Die Tatsache, dass Fondsbewirtschaftler und Bewilligungsstellen als zwischengeschaltete Stellen die abschließende Überprüfung von Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit übernehmen und damit auch die endgültige Verantwortung im Sinne des in Art. 125 Abs. 4 lit d) der ESI-VO geforderten Prüfpfads tragen, bedeutet jedoch nicht, dass sie ihre Entscheidungen ohne Unterstützung von Seiten Dritter treffen. Im Gegenteil, bei verschiedenen Vorhaben, insbesondere unter den Thematischen Zielen 1 (Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation) und 4 (Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft), werden externe Gutachter, Fachgremien oder Beiräte in die Bewertung eingebunden.

Die Voten von Gutachtern oder Gremien fließen in die finale Entscheidung der Fondsbewirtschaftler und Bewilligungsstellen zur Projektauswahl ein. Sie erfolgen jedoch nicht zusätzlich und nicht nachdem Förderfähigkeit und -würdigkeit abschließend gewürdigt und dokumentiert wurden. Es ist auch keinesfalls notwendig, Stellen, die in die Bewertung von Projekten eingebunden werden, aber nicht für die finale Entscheidung zur Projektauswahl verantwortlich sind, selbst als zwischengeschaltete Stellen zu benennen. Stattdessen haben die zu-

ständigen Bewilligungsstellen die Voten bei ihrer Förderwürdigkeitsprüfung zu berücksichtigen und zu dokumentieren.

Unabhängig davon, ob

- es sich um Zuwendungen oder Zuweisungen handelt,
- welche Rolle bei der Entscheidungsfindung die Fondsbewirtschafter spielen und
- das Antrags- und Bewilligungsverfahren mit wettbewerblichen Verfahrenselementen ausgestaltet ist oder nicht

werden sämtliche Verfahrensschritte bei der Projektauswahl dokumentiert. Insbesondere werden das Ergebnis der Antragsprüfung, die Entscheidungsfindung und die dabei verwendeten Kriterien in einem Prüfvermerk schriftlich niedergelegt. Die Fördergrundlagen sind öffentlich zugänglich und die vorhabensspezifischen Verfahren daher transparent ausgestaltet.

2.2.4 FAZIT

Funktionierende Strukturen und Prozesse sind für die Implementation und Steuerung eines jeden Förderprogramms notwendig, um die gesetzten Ziele möglichst ohne Effizienz- und Reibungsverluste zu erreichen. Gemäß EFRE-OP 2014 - 2020 (S. 163) erfolgte in der Förderperiode 2007 - 2013 durch die begleitende Evaluation fortlaufend eine prioritätsachsenübergreifende Bewertung der Funktionsweise der Verwaltungsstruktur und der Qualität der Durchführungsmechanismen des damaligen Operationellen Programms. In der Zusammenfassung der Evaluierungen werden abschließend die Verwaltungsprozesse für das Vorgängerprogramm als funktionsfähig und den Vorgaben entsprechend beurteilt. In Anbetracht dieser Resultate und der langjährigen Erfahrungen bei der Umsetzung der EFRE-Förderung in Sachsen ist es daher nachvollziehbar, dass auch im Programmzeitraum 2014 bis 2020 die grundsätzliche und bewährte Aufbauorganisation aus den vorherigen Förderperioden fortgeführt und insoweit Kontinuität gewahrt wird. Die Programmdurchführung erfolgt fast ausschließlich durch Akteure, die bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 aus dem EFRE kofinanzierte Vorhaben umgesetzt haben.

Das 3-Ebenen-Modell von EFRE-Verwaltungsbehörde, Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen entspricht einer grundsätzlichen Organisationsstruktur des VuK-Systems, wie sie auch in den anderen Bundesländern zur Anwendung kommt. Die EFRE-Verwaltungsbehörden sind für die Gesamtkoordination und programmübergreifende Aufgaben zuständig, während Aufgaben, die mit der fachlich-inhaltlichen Umsetzung der EFRE-Förderung verbunden sind, an die Fachreferate in den Ministerien delegiert werden. Demzufolge bestimmen sich die horizontalen Strukturen der Aufbauorganisationen der jeweiligen VuK-Systeme aus der thematischen Breite der Operationellen Programme und der übergeordneten Kompetenzabgrenzungen innerhalb der jeweiligen Landesregierungen.

Ebenfalls ist es in anderen Bundesländern gängige Praxis, dass der projektbezogene Fördervollzug nicht komplett im Bereich der Fachministerien liegt, sondern diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Unterstützung durch die jeweiligen landeseigenen Förderbanken oder sonstige Förderinstitutionen erhalten. In Sachsen werden diese Aufgaben von den sogenannten Bewilligungsstellen übernommen, wobei die SAB als das zentrale Förderinstitut des Freistaats eine hervorgehobene Stellung besitzt. In Sachsen wie auch andernorts werden so die Möglichkeiten genutzt, rein administrative und zumeist auch standardisierbare Aufgaben (wie Antragsprüfung, Erstellen des Bewilligungsbescheids, Prüfung Mittelabruf, Auszahlung der Fördermittel, Verwendungsnachweisprüfung, Vor-Ort-Kontrollen) an Förderinstitutionen zu delegieren und durch die Bündelung maßnahmenübergreifend Synergieeffekte zu erzielen.

Die Verantwortlichkeiten in der Aufbauorganisation zwischen EFRE-Verwaltungsbehörde, Fondsbewirtschaftern und den Bewilligungsstellen werden durch die schriftlichen Aufgaben-

übertragungen klar formuliert. Die Strukturen orientieren sich an der fachlichen Expertise der Stellen und nutzen ihre unterschiedlichen Kompetenzen effizient aus. Die Erweiterung des Aufgabenspektrums der SAB, die als Bewilligungsstelle nunmehr auch für die Prioritätssachse E und das Vorhaben der Nachhaltigen Stadtentwicklung zuständig ist, ist schlüssig und dürfte die Effizienz der Umsetzung verbessern.

Die vorliegenden Beschreibungen zum VuK-System zu den einzelnen Fördervorhaben grenzen die Zuständigkeiten bei den einzelnen Verfahrensschritten zwischen Fondsbewirtschaftern und den Bewilligungsstellen eindeutig voneinander ab. Dadurch werden Doppelstrukturen vermieden. Eine zentrale Schnittstelle bildet die Aufgabenteilung bei der Beurteilung, Auswahl und Bewilligung von Projekten. Hier lassen sich in der konkreten Arbeitsteilung und Aufgabendelegation zwischen Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen verschiedene Verfahrensweisen bei den einzelnen Vorhaben unterscheiden. Wichtige Grundlage für die sachgerechte und effiziente Gestaltung der Verfahrensschritte zur Projektauswahl bildet das Dokument zu den Projektauswahlkriterien, welches klare und eindeutig definierte Kriterien auf Basis der vorhabenbezogenen Fördergrundlagen (Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Erlasse) enthält.

Bei der Gewährung von Zuwendungen basierend auf Richtlinien liegt die Zuständigkeit und Verantwortung im Antrags- und Bewilligungsverfahren zumeist allein bei den jeweiligen Bewilligungsstellen, die Fondsbewirtschaftern werden aber wegen ihrer fachlichen Verantwortung und der mit der Umsetzung verbundenen projektübergreifenden Aufgaben, die sich aus Art. 125 Abs. 1 der ESI-VO ableiten, als zwischengeschaltete Stellen benannt. Bei spezifischen Förderansätzen, mit denen eher heterogene, vielschichtige (Infrastruktur-)Projekte unterstützt werden (auch auf Basis von Richtlinien), übernehmen in einigen Fällen die Fondsbewirtschaftern auch direkt Aufgaben bei der Projektauswahl und -bewilligung, zum Teil als letztverantwortliche Stelle.

Die Bündelung von Aufgaben, soweit möglich, bei der Umsetzung der jeweiligen Einzelprojekte auf eine zuständige Förderinstitution (beginnend mit der Antragsberatung, über die Förderentscheidung und Bewilligung, den Überprüfungen bis zum Projektabschluss) entspricht einer Verfahrensweise, wie sie auch in den anderen Bundesländern praktiziert wird. Die Beteiligung der Fachreferate bei der Projektvorbereitung und -bewilligung in Fällen, in denen es um finanziell bedeutsame, vielschichtige oder neuartige Vorhaben geht (auch auf Basis von richtlinienbasierten Förderansätzen), findet sich ebenfalls in anderen Ländern. Insgesamt führen diese Regelungen auch aus Gutachtersicht zu einer bestmöglichen Nutzung von Synergieeffekten und einheitlichen Anwendung von Verfahrensschritten.

Wenn es darum geht, künftig die Vollzugswirtschaftlichkeit der Operationellen Programme des EFRE zu erhöhen, dürften die größten Potenziale weniger in Verbesserungen in der Ablauforganisation, jedenfalls soweit sie durch nationale Maßnahmen beeinflusst werden können, liegen, sondern vielmehr in einer Verschlankung der horizontalen Aufbauorganisation. Mit anderen Worten, die Möglichkeiten zur Thematischen Konzentration der EFRE-Mittel sollten noch stärker genutzt werden. Dabei sollten Zuweisungen besonders in den Blick genommen werden, da der notwendige administrative Aufwand für das verwaltungsinterne Antrags- und Prüfverfahren bei einer EFRE-Förderung im Vergleich zur nationalen Finanzierung relativ hoch ausfällt.

2.3 HORIZONTALE PRINZIPIEN

2.3.1 EINLEITUNG

Gemäß den Anforderungen aus Art. 7 und Art. 8 der ESI-VO sind während der Vorbereitung und Umsetzung der Operationellen Programme als Horizontale Prinzipien die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie die Nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

Um die Horizontalen Prinzipien während der Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 übergreifend zu berücksichtigen, wurden durch die EFRE-Verwaltungsbehörde im Wesentlichen zwei Verfahrensstränge implementiert:

- Zum einen wurde sichergestellt, dass im Rahmen der Projektauswahl die Anforderungen der Horizontalen Prinzipien berücksichtigt werden, in dem in den Auswahlkriterien und Fördergrundlagen des Programms entsprechende Regelungen verankert wurden.
- Zum anderen wurde – aufbauend auf den Verfahren für die Projektauswahl – für die Programmbegleitung, Berichterstattung und Evaluierung der Horizontalen Prinzipien ein qualitatives Bewertungsverfahren entwickelt, welches eine zwei- bzw. dreistufige Klassifizierung der Vorhaben und Projekte anhand ihres a priori eingeschätzten Einflusses auf die drei Horizontalen Prinzipien vornimmt.

Vor diesem Hintergrund stehen bei der Bewertung der Frage, ob und wie sichergestellt wird, dass die Horizontalen Prinzipien bei der Implementierung und Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 beachtet werden, die beiden genannten Verfahrensstränge im Zentrum der Untersuchung. Auf die spezifischen Vorkehrungen, um die Partner nach Art. 5 Abs. 1 der ESI-VO im Prozess der Umsetzung des Programms einzubinden, wird in einem gesonderten Abschnitt eingegangen. Für die Horizontalen Prinzipien zentrale Beteiligungsverfahren werden daher nicht weiter berücksichtigt. Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung ist zudem auf die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) im Zuge der Programmerstellung zu verweisen. Die SUP stellt sicher, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung eines Operationellen Programms einbezogen werden. Sie trifft aber auch in einem eigenständigen Kapitel Aussagen zu Überwachungsmaßnahmen, auf die im Folgenden nicht weiter eingegangen wird.

Die vorliegende Darstellung der Bewertungsergebnisse zur Umsetzung der Horizontalen Prinzipien gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt werden die Grundzüge der Verfahren zur Umsetzung der Horizontalen Prinzipien im EFRE-OP 2014 - 2020 vorgestellt. Im anschließenden Abschnitt erfolgt dann die Bewertung der Verfahren entlang der Kriterien der Erforderlichkeit, Eignung und Verhältnismäßigkeit.

2.3.2 UMSETZUNGSVERFAHREN IM ÜBERBLICK

2.3.2.1 Verfahren für die Projektauswahl

Im Folgenden werden unter Rückgriff auf die Darstellung im EFRE-OP 2014 - 2020, die Dokumente zur VuK-Beschreibung sowie die Projektauswahlkriterien und die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie die Verfahren zur Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programm Vorbereitung und -umsetzung skizziert.

Gleichstellung von Männern und Frauen

Im Hinblick auf die Berücksichtigung des Horizontalen Prinzips „Gleichstellung von Männern und Frauen“ wird im EFRE-OP 2014 - 2020 einerseits auf die intensive Einbindung der rele-

vanten Organisationen und Interessenvertreter in die Abstimmungen und damit auf Beteiligungsverfahren hingewiesen, die im Planungsprozess des Operationellen Programms zu einer konkreten Berücksichtigung von Gleichstellungs-Aspekten führten.

Andererseits wird im EFRE-OP 2014 - 2020 angeführt, dass die Einhaltung des Prinzips der Gleichstellung auch prozessual in den Durchführungsmodalitäten zur Umsetzung des Operationellen Programms und den Förderrichtlinien sichergestellt wird. Die in diesem Zusammenhang wichtigste Vorkehrung bei der Begleitung und Umsetzung des Programms ergibt sich bei der Auswahl der Projekte: Im entsprechenden Dokument ist dargelegt, dass die Auswahlkriterien den allgemeinen Grundsätzen der Artikel 7 und 8 der ESI-VO Rechnung tragen müssen.³⁰ In der Konsequenz dürfen die Fördergrundlagen keine Kriterien enthalten, die den Anforderungen von Art. 7 widersprechen und dem Prinzip der Gleichstellung von Männern und Frauen zuwiderlaufen.

Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ wird im EFRE-OP 2014 - 2020 hervorgehoben, dass während der Erstellung, Ausarbeitung und Durchführung des Operationellen Programms die Vermeidung von jedweder Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sichergestellt wurde bzw. wird. Wie beim Horizontalen Prinzip „Gleichstellung von Männern und Frauen“ wird auf die Abstimmungen mit den relevanten Organisationen und Interessenvertretern während der Programmerstellung hingewiesen.

Als besondere Vorkehrung für die Umsetzung wird zum einen genannt, dass ein chancengerechter und diskriminierungsfreier Zugang zu den Fördermaßnahmen gewährleistet wird. Zum anderen wird darauf verwiesen, dass die Herstellung eines möglichst barrierefreien Zugangs zu den geförderten Projekten ein wichtiges Element des EFRE-OP 2014 - 2020 ist. Insbesondere findet sich mit Bezug auf den Fördervollzug im EFRE-OP 2014 - 2020 der Hinweis, dass Anforderungen der Barrierefreiheit bei EFRE-Bauvorhaben bereits aufgrund des nationalen Rechts zu berücksichtigen und im Rahmen des regulären Planungs-/ Baugenehmigungsverfahrens zu prüfen sind.

Analog zum Horizontalen Prinzip „Gleichstellung von Männern und Frauen“ wird die Berücksichtigung der Prinzipien Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung (einschließlich des Teilaspekts der Barrierefreiheit) durch Regelungen bei den Projektauswahlkriterien und der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie gewährleistet. Dort ist kodifiziert, dass die Fördergrundlagen nur Kriterien enthalten dürfen, die jede Form der Diskriminierung ausschließen. Es wird aber auch darauf verwiesen, dass in einigen Vorhaben die EFRE-Förderung einen aktiven Beitrag zur Nichtdiskriminierung leisten kann und in diesbezüglich relevanten Vorhaben hierzu Auswahlkriterien definiert sind.

Vorhaben, die unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Auswahlkriterien einen positiven Beitrag mit Bezug auf das Horizontale Prinzip „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ leisten, sind die Folgenden:

- Innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft
- Umweltfreundliche Verkehrsträger
- Nachhaltige Stadtentwicklung (Einzelprojekte in den Investitionsprioritäten 6 c und 9 b)

³⁰ Vgl. das Dokument zu den Verfahren und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, S. 11f. Das Dokument verweist hier auch auf die Regelungen in der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie unter Nummer 5.6 und 5.7 zur Beachtung der bereichsübergreifenden Grundsätze.

Nachhaltige Entwicklung

Im Einklang mit den beiden vorgenannten Horizontalen Prinzipien findet sich im EFRE-OP 2014 - 2020 gleichfalls der Verweis auf die Beachtung des Horizontalen Prinzips „Nachhaltige Entwicklung“ bei der Auswahl der Projekte, die in den geeigneten Vorhaben über den Weg der Projektauswahlkriterien bzw. entsprechende Bestimmungen in den Förderrichtlinien sichergestellt wird. Als weitere Vorkehrung wird die Weiterführung des Umweltmanagementsystem (UMS), welches bereits in der Vorperiode zur Anwendung kam, zur Begleitung und Umsetzung des Horizontalen Prinzips genannt. Als zentrale Module des UMS lassen sich die SUP-Überwachungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Sensibilisierung der zwischengeschalteten Stellen, ein umweltrelevantes Programm-Monitoring sowie die Begleitung der laufenden Bewertung sowie der Ex-post- und Ex-ante-Evaluierung mit besonderem Bezug zum Horizontalen Prinzip „Nachhaltige Entwicklung“ anführen. Dadurch, dass die Module an unterschiedlichen Zeitpunkten und Ebenen im Programmzyklus ansetzen, wird gemäß EFRE-OP 2014 - 2020 gewährleistet, dass das Horizontale Prinzip bei der Programmumsetzung die nötige Aufmerksamkeit und Kontinuität erfährt.

Wie erwähnt, wird für die Durchführung des Programms als wichtigste Vorkehrung zur Berücksichtigung der Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management der Weg über die Projektauswahlkriterien und über entsprechende Bestimmungen in den Fördergrundlagen gesehen. Auch für das Horizontale Prinzip „Nachhaltige Entwicklung“ gilt, dass die Fördergrundlagen keine Kriterien enthalten dürfen, die oben genannten Anforderungen widersprechen. Darüber hinaus wird im Dokument zu den Projektauswahlkriterien geltend gemacht, dass in einigen Vorhaben die EFRE-Förderung einen aktiven Beitrag durch entsprechende Auswahlkriterien für die Fördergegenstände zur nachhaltigen Entwicklung leistet und somit eine Umweltorientierung aufweisen. Dies wird bspw. für Vorhaben bei der Förderung der CO₂-Reduzierung angeführt. Daneben tragen laut Dokumententext einzelne Vorhaben in gewissem Umfang zur Nachhaltigkeit bei, ohne dass dies durch die Fördergegenstände selbst vorgegeben wäre. Diese Vorhaben besitzen zwar eine Umweltrelevanz, die aber nicht auf konkrete und mit Bezug auf das Horizontale Prinzip spezifische Auswahlkriterien zurückzuführen ist. Als dritte Kategorie werden bei den Projektauswahlkriterien Vorhaben genannt, bei denen nicht im größeren Umfang mit einem Beitrag gerechnet werden kann (umweltneutral).

Als Umweltorientierte Vorhaben, die einen aktiven Beitrag zum Horizontalen Prinzip durch die Formulierung der Auswahlkriterien und dazugehörige Bestimmungen in den Fördergrundlagen leisten, sind gemäß Dokument zu den Projektauswahlkriterien die folgenden Vorhaben zu nennen:

- Anwendungsorientierte Forschung an innovativen Energietechniken (IP 1 a)
- Zukunftsfähige Energieversorgung (Energieeffizienz in KMU) (IP 4 b)
- Energieeffiziente Investitionen in Hochschulgebäude (IP 4 c)
- Energieeffiziente Investitionen in Landesgebäude (IP 4 c)
- Energieeffiziente Investitionen in Schulgebäude (IP 4 c)
- Klima- und Immissionsschutz (IP 4 c)
- Umweltfreundliche Verkehrsträger (IP 4 e)
- Hochwasserrisikomanagement (IP 5 b)
- Prävention von Risiken des Altbergbaus (IP 5 b)
- Inwertsetzung von belasteten Flächen (IP 5 b)
- Nachhaltige Stadtentwicklung (IP 4 e und IP 6 e)

Zusammenfassung: Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmumsetzung

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die Horizontalen Prinzipien der Gleichstellung von Männern und Frauen, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sowie Nachhaltige Entwicklung bei der Planung und gesamten Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 berücksichtigt und, bei einigen Vorhaben, aktiv unterstützt werden. Die Auswahlkriterien und die Fördergrundlagen (Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Vereinbarungen zur Einrichtung von Finanzinstrumenten) wurden auf der Grundlage des Operationellen Programms erstellt und konkretisieren die dortigen Leitgrundsätze für die Auswahl der Projekte. Die meisten EFRE-Vorhaben werden durch Gewährung von Zuwendungen umgesetzt, auf die die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie mit wenigen Einschränkungen Anwendung findet. Die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie verweist unter den Nummern 5.6 und 5.7 auf die Beachtung der Horizontalen Prinzipien, insbesondere bei der Auswahl der Projekte über den Weg der Projektauswahlkriterien und über entsprechende Bestimmungen in den Fördergrundlagen.

Das Operationelle Programm konzentriert sich auf die Ziele und Investitionsprioritäten des EFRE auf der strategischen Ebene und setzt einen Rahmen, der durch das Dokument zu den Auswahlkriterien und die Fördergrundlagen gefüllt wird. Sie legen fest, welche Kriterien für die einzelnen Projekte letztlich entscheidend dafür sind, dass sie aus dem EFRE unterstützt werden und stellen insbesondere sicher, dass die Projekte gemäß Art. 125 Abs. 3 lit a) Ziffer iii) der ESI-VO die Horizontalen Prinzipien berücksichtigen.

Die Fördergrundlagen wurden von den Fondsbewirtschaftern erarbeitet und der Verwaltungsbehörde vorgelegt, die sie auf die Vereinbarkeit mit dem Operationellen Programm, den einschlägigen EU-Regelungen und den nationalen Regelungen (insbesondere der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie) hin überprüft hat.

Das Dokument zu den Auswahlkriterien verknüpft dabei das Operationelle Programm des Freistaates Sachsen für den EFRE mit den von den Fondsbewirtschaftern als zwischengeschaltete Stellen erlassenen Fördergrundlagen und ist verbindlich zu beachten. Das Dokument greift den Text des Operationellen Programms auf, soweit er für die Projektauswahl von Bedeutung ist, und verbindet ihn mit den geplanten Fördergegenständen der Fondsbewirtschafter.

Die Darstellung von Auswahlmethodik und Auswahlkriterien im entsprechenden Dokument dient der konkreten Umsetzung des Programms. Die dort dargelegten Auswahlverfahren und -kriterien wurden im Einklang mit dem Partnerschaftsprinzip und gemäß Art. 110 Abs. 2 lit a) der ESI-VO vom Begleitausschuss geprüft und gebilligt. Sie sind bei der Auswahl aller Einzelprojekte von der Verwaltungsbehörde (für die Technische Hilfe) und den zwischengeschalteten Stellen (Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen) zu berücksichtigen. Die Projektauswahlkriterien enthalten neben inhaltlichen und fachpolitischen Kriterien zur Förderwürdigkeit und Förderfähigkeit korrespondierend zu den Fördergrundlagen auch Kriterien, die auf die Horizontalen Prinzipien gerichtet sind.

Im Zuge der Programmumsetzung sind die zwischengeschalteten Stellen verpflichtet, die Einhaltung der Fördergrundlagen und der vom Begleitausschuss beschlossenen Auswahlkriterien für jedes aus dem EFRE zu finanzierende Projekt zu gewährleisten und zu dokumentieren. Nach Bewilligung finden für jedes Projekt gemäß Art. 125 Abs. 4 bis Abs. 6 ESI-VO Überprüfungen, d.h. Verwaltungsprüfungen und (stichprobenhaft) Vor-Ort-Kontrollen, statt, die sicherstellen, dass die Bestimmungen der Fördergrundlagen und damit auch die auf die Horizontalen Prinzipien gerichteten Kriterien eingehalten werden. Die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben bei der Projektauswahl durch die Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen wird im Wesentlichen durch die Überprüfungen sichergestellt, die die Zentrale Prüfgruppe eigenständig unter fachlicher Anleitung der Verwaltungsbehörde wahrnimmt. Die Verwaltungsbehörde führt außerdem eigene anlassbezogene Prüfungen durch. Durch diese Verfahren wird sichergestellt, dass die Horizontalen Prinzipien bei der Programmdurchführung verankert sind.

2.3.2.2 Verfahren für das Monitoring zu den Horizontalen Prinzipien

Auf Grundlage des Dokuments zu den Auswahlverfahren und -kriterien hat die EFRE-Verwaltungsbehörde ein Konzept zur Erfassung, Klassifizierung und datentechnischen Abbildung der Horizontalen Prinzipien im IT-System erarbeitet und in einer Arbeitsanleitung dokumentiert. Das Monitoringkonzept dient dazu, Auswertungen hinsichtlich des Beitrags des EFRE-OP 2014 - 2020 zu den Horizontalen Prinzipien für die Berichterstattung und Evaluierung zu ermöglichen. Es bezieht sich auf die Vorhaben in den Prioritätsachsen A bis E des EFRE-OP 2014 - 2020, für die eine Bewertung der Einzelprojekte anhand einer zwei- bzw. dreistufigen Klassifizierung vorgenommen wird.

Die Klassifizierung folgt dabei der Logik, wonach ein Einzelprojekt als Mindestanforderung das jeweilige Horizontale Prinzip und die damit verbundenen rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet, oder aber darüber hinausgehend einen aktiven Beitrag leistet:

Gleichstellung von Männern und Frauen:

- Gleichstellung berücksichtigt (GB)
- Gleichstellungsorientiert (GO)

Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

- Chancengleichheit berücksichtigt (CB)
- Chancengleichheitsorientiert (CO)

Nachhaltige Entwicklung:

- umweltneutral (UN)
- umweltrelevant (UR)
- umweltorientiert (UO)

Im ersten Fall enthalten die Fördergrundlagen keine Kriterien, die den Horizontalen Prinzipien widersprechen. Im zweiten Fall leistet die EFRE-Förderung einen aktiven Beitrag zu den Horizontalen Prinzipien, sei es aufgrund entsprechender Auswahlkriterien oder aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung eines Einzelprojekts. Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung wird der zweite Fall – an die Auswahlkriterien anknüpfend – noch weiter aufgegliedert. Zum einen gibt es Einzelprojekte, die als umweltrelevant eingestuft werden, zum anderen als umweltorientiert (siehe zu den Einzelheiten des Monitoringkonzepts die Box).

Als Ausgangspunkt für das Monitoringkonzept wurde zunächst eine Klassifizierung auf der Vorhabenebene vorgenommen (vgl. Anhang). Dabei wurden sämtliche Vorhaben einer der oben genannten Kategorien zugeordnet. Auf Basis der vorhabenbezogenen Einstufung erfolgte dann eine Vorbelegung im IT-System. Bei der Erfassung der Einzelprojekte innerhalb der Vorhaben ist diese von zwischengeschalteten Stellen zu überprüfen und wird ggf. geändert.

Mit der Klassifizierung auf Ebene der Einzelprojekte und deren IT-technischer Erfassung und Weiterverarbeitung ist es grundsätzlich möglich, im Rahmen von Monitoring und Evaluierung quantitative Aussagen zu treffen oder eine Auswahl für vertiefte Analysen vorzunehmen sowie allgemein die Art und Weise der Beachtung der Horizontalen Prinzipien zu dokumentieren.

Inhaltliche Bestimmung des Beitrags von Vorhaben und Einzelprojekten zu den Horizontalen Prinzipien

Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen:

Für das Horizontale Prinzip Gleichstellung von Männern und Frauen werden die beiden folgenden Einstufungen unterschieden:

- Gleichstellung berücksichtigt (GB)
- Gleichstellungsorientiert (GO)

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist grundsätzlich bei der Programmumsetzung zu berücksichtigen. Dementsprechend dürfen keine Förderkriterien diesem Grundsatz widersprechen. Sämtliche Vorhaben bzw. Einzelprojekte werden daher mindestens als „GB“ (Gleichstellung berücksichtigt) eingestuft.

Die Sächsische Gleichstellungspolitik, die sich an der europa- und bundespolitischen Gleichstellungspolitik orientiert, verfolgt u. a. Aktivitäten in den Handlungsfeldern (vgl. EFRE-OP 2014 - 2020, Rn. 538):

- Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt,
- Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie,
- Stärkung des Unternehmertums und der Existenzgründung von Frauen,
- Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen,
- Förderung der Geschlechtergerechtigkeit in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation.

Die EFRE-Förderung bearbeitet jedoch nicht aktiv die obigen Handlungsfelder, welches zu einer Einstufung als „GO“ (Gleichstellungsorientierung) führen würde. Aus diesem Grund wird für alle Vorhaben im IT-System die Voreinstellung „GB“ vorgenommen.

Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung:

Für das Horizontale Prinzip Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung werden die beiden folgenden Einstufungen unterschieden:

- Chancengleichheit berücksichtigt (CB)
- Chancengleichheitsorientiert (CO)

Die EFRE-Förderung darf keine Diskriminierung aufgrund Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alters oder sexueller Ausrichtung beinhalten (vgl. EFRE-OP 2014 - 2020, Rn. 532). Sämtliche Vorhaben bzw. Einzelprojekte werden daher mindestens als „CB“ (Chancengleichheit berücksichtigt) eingestuft. Indem der Zugang und die Erreichbarkeit von Infrastrukturen und Angeboten für die von Benachteiligung und Ausgrenzung bedrohten Personen und Personengruppen verbessert werden, kann die EFRE-Förderung auch einen aktiven Beitrag zur Chancengleichheit leisten. In diesem Fall kann eine Einstufung als „CO“ (Chancengleichheitsorientiert) erfolgen.

Im EFRE ist bei der Förderung der Chancengleichheit insbesondere die Schaffung barrierefreier Infrastrukturangebote zu nennen. Aufgrund spezifischer Förderkriterien wird in den folgenden Vorhaben, in denen entsprechende Förderkriterien zum Tragen kommen können, eine Vorbelegung als „CO“ gewählt: Innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft, Umweltfreundliche Verkehrsträger, Nachhaltige Stadtentwicklung (Einzelprojekte in den Investitionsprioritäten 6c und 9b). In den übrigen Vorhaben erfolgt eine Voreinstellung auf „CB“.

Förderung der Nachhaltigen Entwicklung:

Die EFRE-Förderung muss insbesondere den Anforderungen der ökologischen Aspekte von Nachhaltigkeit wie Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention genügen (vgl. EFRE-OP 2014 - 2020, Rn. 526).

Der Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit wird aufgrund seiner besonderen Relevanz im EFRE dreistufig klassifiziert:

- Umweltneutral (UN): Die Vorhaben enthalten keine Förderkriterien, die dem Grundsatz der Nachhaltigkeit widersprechen und zumindest die Anforderungen des geltenden Umwelt-

rechts erfüllen.

- Umweltrelevant (UR): Vorhaben, die von ihrer Ausrichtung her keine Umweltziele verfolgen, bei denen aber in nennenswertem Umfang Projekte mit positivem Beitrag zu den der ESI-VO aufgeführten Dimensionen der Nachhaltigkeit zu erwarten sind. Die Umweltrelevanz ist nicht zwingend auf konkrete Auswahlkriterien zurückzuführen.
- Umweltorientierung (UO): Der Umweltbezug ist dem Vorhaben vom Förderziel her immanent. Dies gilt insbesondere für die gesamte Förderung der CO₂-Reduzierung (Prioritätsachse C) und auch die Risikoprävention (Prioritätsachse D). Im Fall der Umweltorientierung ist für jedes Einzelprojekt per Definition eine Umweltorientierung gegeben.

Für ausgewählte Vorhaben erfolgt eine detaillierte Erfassung der qualitativen Auswirkungen eines Einzelprojekts auf Umweltaspekte im Rahmen des Umweltmonitorings durch das Statistik-Blatt „Nachhaltige Entwicklung“ (vgl. Anhang). Das Statistische Datenblatt dient der Erfassung des Umweltbezugs und der Umweltauswirkungen eines Einzelprojekts anhand weitergehender qualitativer Informationen. Dabei wird nach dem Beitrag eines Einzelprojekts zur Verbesserung der Umweltbedingungen in den Bereichen der Nutzung alternativer Energien und Energieeffizienz sowie Umweltschutz / Ressourcenschonung / Risikoprävention gefragt. Die Abfrage erfolgt zum einen in standardisierter Form über qualitative Items. Zum anderen gibt es einen abschließenden Freitext, bei dem entweder beschrieben wird, wie bei einem Einzelprojekt positive Umweltwirkungen erreicht werden oder warum ein Projekt umweltneutral ist oder negative Umweltwirkungen entfaltet.

Eine detaillierte Erfassung der Umweltauswirkungen durch das Statistik-Blatt „Nachhaltige Entwicklung“ erfolgt bei den folgenden Vorhaben:

- Förderung von Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekten im Bereich anwendungsnaher öffentlicher Forschung
- Technologieförderung
- Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Zuschuss und Darlehensfonds)
- Nachhaltige Stadtentwicklung

2.3.3 BEWERTUNG DER UMSETZUNGSVERFAHREN

2.3.3.1 Bewertung der Verfahren für die Projektauswahl

Verordnungen definieren Horizontale Prinzipien auf Programmebene

Mit Blick auf die Erforderlichkeit des Umsetzungskonzepts für die Horizontalen Prinzipien ist es zunächst von Bedeutung, ihren Stellenwert auf den verschiedenen Programmebenen zu diskutieren. Die Formulierung der Querschnittsziele in den Art. 7 und 8 der ESI-VO bezieht sich auf die Programmebene und fordert eine generelle Beachtung der Horizontalen Prinzipien beim Einsatz der Mittel aus den ESI-Fonds und der Vorbereitung und Umsetzung der Programme. Weitergehende Regelungen, wie die Horizontalen Prinzipien bei der Programmdurchführung und -umsetzung konkret zu berücksichtigen sind, lassen sich jedoch nicht aus Vorgaben der ESI-VO ableiten.³¹

Sowohl die allgemeine ESI-VO als auch die spezifische EFRE-VO machen klar, dass innerhalb einer Investitionspriorität jedes einzelne Projekt zwingend zu dem entsprechenden Spezifischen Ziel positiv beizutragen hat, unter dem es im Operationellen Programm einge-

³¹ Es sei darauf verwiesen, dass zusätzlich in Art. 8 der ESI-VO geregelt wird, dass Informationen zur Unterstützung der Klimaschutzziele aus den ESI-Fonds unter Verwendung einer einheitlichen Methodik bereitgestellt werden. Diese Methodik hat sich gemäß Verordnung an einer spezifischen Gewichtung der Ausgaben entlang der Interventionskategorien zu orientieren, um den Beitrag zu den Zielen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel auszudrücken. Die konkrete Art und Weise der Erfassung des Beitrags wird in Art. 1 der Durchführungsverordnung 215/2014 näher festgelegt.

ordnet ist. Es ist aber – natürlich gemäß Art. 6 der ESI-VO nur unter der Voraussetzung, dass die jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen auf europäischer und nationaler Ebene eingehalten werden – auf Grundlage der für den EFRE relevanten Verordnungen keinesfalls notwendig, dass jedes einzelne geförderte Einzelvorhaben positive Zielbeiträge zu einem Horizontalen Prinzip leistet.³²

Horizontale Prinzipien als Element der Projektauswahlkriterien

In der Dachverordnung wird in Art. 125 Abs. 3 Buchstabe a) an die Verwaltungsbehörde die Anforderung gestellt, in Bezug auf die Auswahl der Einzelvorhaben geeignete Auswahlverfahren und -kriterien aufzustellen und – nach Billigung – anzuwenden, die

- sicherstellen, dass die Vorhaben zum Erreichen der Spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten beitragen,
- nicht diskriminierend und transparent sind, sowie
- den allgemeinen Grundsätzen der Artikel 7 und 8 Rechnung tragen.

Hieran anknüpfend findet sich wie beschrieben in den Projektauswahlkriterien des Freistaates Sachsen die Bestimmung, dass die Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmumsetzung sicherzustellen ist und die Fördergrundlagen keine Kriterien enthalten dürfen, die diesen Anforderungen widersprechen. Für Vorhaben, bei denen eine relevante Zielkongruenz zwischen einem Horizontalen Prinzip und Spezifischem Ziel besteht und durch die Formulierung eines oder mehrerer Auswahlkriterien gewährleistet wird, wird daher mittels eines deduktiven Ansatzes für die Einzelprojekte eines Vorhabens von einem aktiven Beitrag in Richtung auf das entsprechende Horizontale Prinzip ausgegangen. Diese Einstufung wirkt sich jedoch auf die Auswahl von Projekten innerhalb eines Vorhabens nicht weiter aus, da sämtliche Einzelprojekte die relevanten vorhabenbezogenen Auswahlkriterien einhalten müssen und keine Priorisierung der Projekte vorgenommen wird.

Unabhängig davon, ob die Einzelprojekte eines Vorhabens die Anforderungen der Horizontalen Prinzipien nur im Sinne einer Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften berücksichtigen oder einen aktiven Beitrag gemäß den Auswahlkriterien leisten, entspricht die Vorgehensweise zur Projektauswahl den verordnungsseitigen Bestimmungen.

Verhältnismäßigkeit der Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Projektauswahl

Ein wichtiger Aspekt für die Beurteilung der Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmumsetzung betrifft den Aufwand, der ggf. durch eine zusätzliche Bewertung des Beitrags zu den Horizontalen Prinzipien auf Ebene von Einzelprojekten entsteht. Ein solcher würde einerseits bei der Förderadministration anfallen, wenn es bspw. darum geht, zunächst einmal ein übergeordnetes Prüfraster für die Projektauswahl mit spezifi-

³² Insbesondere bei baulichen Maßnahmen im Bereich der gewerblichen Investitionsförderung oder der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die aus dem EFRE in vielen Operationellen Programmen von west- und ostdeutschen Bundesländern unterstützt werden, ergibt sich stattdessen auf Ebene eines Einzelprojekts häufig ein Trade-Off zwischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen auf der einen und umweltpolitischen Zielen auf der anderen Seite. Dieser Zielkonflikt ist im Rahmen der regionalen Strukturpolitik hinlänglich bekannt. Mit Bezug auf den Einsatz der Europäischen Strukturfonds wurde vor diesem Hintergrund auch schon vielfach an die Europäische Kommission die Forderung nach einer expliziten inhaltlichen Auseinandersetzung mit Zielkonflikten und deutlichen Klärung der Rolle der Querschnittsziele für die Zielhierarchie der Programme eingefordert. Vgl. bereits GEFRA et al. (2003): Halbzeitbewertung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins.

schem Bezug zu den Horizontalen Prinzipien zu entwickeln, Angaben von Antragsstellern zu validieren und konkrete Projektbeiträge im Hinblick auf die Horizontalen Prinzipien zu beurteilen. Sollten darüber hinaus im Antragsverfahren von den Begünstigten konkrete Angaben zu direkten oder indirekten Wirkungsbezügen im Hinblick auf die Horizontalen Prinzipien verlangt werden, dann würden durch den Verbrauch an zeitlichen Ressourcen beim Ausfüllen von Antragsformularen auch bei potenziellen Begünstigten Kosten entstehen.

Unabhängig von diesem administrativen Aufwand kann eine zusätzliche Berücksichtigung von Beiträgen zu den Horizontalen Prinzipien, die nicht nur auf die Einhaltung der für alle Einzelprojekte eines Vorhabens gleichen Auswahlkriterien gründet, zwangsläufig nur im Wege eines Antrags- und Bewilligungsverfahrens vorgenommen werden, welches Vorrangkriterien definiert oder als Wettbewerbsverfahren ausgelegt wird. Der Regelfall der Förderung im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 ist jedoch ein zurechtverordnungsrechtliches Antrags- und Bewilligungsverfahren nach §§ 23, 44 SâHO, welches auf eine fortlaufende Bewilligungstätigkeit ausgerichtet ist. Um spezifische Kriterien für die Horizontalen Prinzipien berücksichtigen zu können, ist dagegen ein Auswahlverfahren mit Priorisierung erforderlich. In diesem Fall findet innerhalb eines Vorhabens eine vergleichende Wertung der Einzelprojekte statt, in der gewichtet wird, inwieweit bestimmte Auswahlkriterien in besonderem Maße eingehalten sind. Im Ergebnis werden dann diejenigen Vorhaben ausgewählt, welche die Voraussetzungen der spezifischen Auswahlkriterien zu den Horizontalen Prinzipien im Vergleich am besten erfüllen.³³

Die Frage nach der richtigen, i.e. verhältnismäßig besten Verfahrensweise für die Projektauswahl innerhalb eines Vorhabens kann nicht losgelöst vom strategischen und inhaltlichen Kontext beantwortet werden. Sie kann letztlich auch nicht gutachterlich entschieden werden. Die Projektauswahlkriterien und damit implizit auch die Fördergrundlagen wurden gemäß dem Partnerschaftsprinzip durch den Begleitausschuss gebilligt, in dem u. a. Vertreter von nichtstaatlichen Interessenverbänden, die die Horizontalen Prinzipien repräsentieren, Mitglieder sind. Es ist allerdings aus Sicht des Evaluators möglich, die konkrete Vorgehensweise zur Umsetzung, nachdem das Auswahlverfahren und die hier anzuwendenden Kriterien festgelegt wurden, mit Bezug auf ihre Vollzugswirtschaftlichkeit zu beurteilen. Die Bewertung und Dokumentation der Einhaltung der Auswahlkriterien gehört zum notwendigen Verwaltungshandeln bei der Auswahl von Projekten im Rahmen der EFRE-Förderung. Die Berücksichtigung der Anforderungen der Horizontalen Prinzipien erfordert bei der Durchführung der projektbezogenen Aufgaben somit keine zusätzlichen Verfahren. In diesem Sinne kann die Vorgehensweise zur Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 als verhältnismäßig beurteilt werden.

Fazit

Die allgemeine Verordnung für den Einsatz der ESI-Fonds (ESI-VO) formuliert den klaren Anspruch, dass auf Ebene der Vorbereitung und Umsetzung der Programme die Horizontalen Prinzipien zu berücksichtigen und zu fördern sind. Mit Bezug auf die Vorbereitung des Programms wurden die entsprechenden Vorkehrungen bereits im einschlägigen Kapitel des EFRE-OP 2014 - 2020 beschrieben und sind als solche nicht mehr Gegenstand der laufenden Evaluierung. Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass die Horizontalen Prinzipien in das Operationelle Programm aufgenommen wurden und während der gesamten Umset-

³³ Der Vorteil eines priorisierenden Auswahlverfahrens ist im Allgemeinen die Möglichkeit, durch eine abstufende Beurteilung des Erfüllungsgrads einzelner Kriterien und ihre Gewichtung innerhalb von Multikriteriensets eine stärker ausdifferenzierte Projektbeurteilung zu ermöglichen. Am Ende kann eine Rangfolge unter den Einzelprojekten gebildet werden. Unter der Voraussetzung, dass die Nachfrage nach Fördermitteln höher ist als das verfügbare Budget, also deutlich mehr Anträge vorliegen als bewilligt werden können, kann so innerhalb eines Vorhabens eine hohe Qualität der einzelnen Projekte gemäß den definierten Kriterien sichergestellt werden. Der wesentliche Nachteil ist der deutlich höhere Verfahrensaufwand.

zung des Programms zu berücksichtigen und, soweit möglich, zu unterstützen sind. Auf dieser Grundlage stellt der Freistaat Sachsen die Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmdurchführung durch die Verfahren zur Projektauswahl und über entsprechende Bestimmungen in den Fördergrundlagen sicher. Durch diesen konzeptionellen Rahmen ist gewährleistet, dass einerseits keine Projekte aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 gefördert werden, die den Anforderungen der Horizontalen Prinzipien zuwiderlaufen.

Andererseits trägt das Programm durch die spezifische Formulierung von Auswahlkriterien für bestimmte Vorhaben den Horizontalen Prinzipien auch aktiv Rechnung. Die Einzelprojekte leisten positive Zielbeiträge zu den Horizontalen Prinzipien, weil durch die Auswahlkriterien bestimmte Anforderungen an Fördergegenstände oder Merkmale der geförderten Einzelprojekte festgelegt werden und diese zwingend von jedem Projekt zu erfüllen sind. Im Hinblick auf das Horizontale Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung ergeben sich solche positiven Wirkungsbezüge für mehrere Vorhaben. Insbesondere lassen sich die Vorhaben anführen, die unter den beiden Thematischen Zielen der Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie die Risikoprävention und des Risikomanagements aus dem Programm unterstützt werden.

Auf Grundlage der relevanten EU-Verordnungen lässt sich nicht die Anforderung ableiten, dass eine spezifische Bewertung von Vorhaben oder von Einzelprojekten mit Bezug auf die Horizontalen Prinzipien, um einen positiven Beitrag in Richtung eines oder sämtlicher Prinzipien sicherzustellen, vorzunehmen ist. Vor diesem Hintergrund können aus Gutachtersicht die Verfahren für die Projektauswahl, die bei der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 zur Anwendung kommen und mit denen die Berücksichtigung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmdurchführung sichergestellt wird, als geeignet und verhältnismäßig beurteilt werden.

2.3.3.2 Bewertung des Monitoringkonzepts für die Horizontalen Prinzipien

Für das laufende Monitoring wird bei auf das jeweilige Horizontale Prinzip orientierten Vorhaben eine spezifische Erfassung von qualitativen Wirkungsbezügen auf Ebene der Einzelprojekte vorgenommen. Die Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Monitoringkonzepts kann auf die Argumente aufbauen, die bereits für die Verfahren für die Auswahl der Projekte vorgetragen wurden.

Bei der Projektauswahl innerhalb von Vorhaben werden konkret auf das Spezifische Ziel ausgerichtete Auswahlkriterien angewendet, die aus den Fördergrundlagen resultieren. Diese Kriterien spiegeln im Wesentlichen „nur“ die vertikale Interventionslogik und somit die Hauptwirkungen eines Projekts wider. Denkbar ist natürlich, dass Projekte mit Bezug auf die Horizontalen Prinzipien Nebenwirkungen aufweisen, die nicht durch entsprechende Auswahlkriterien in den Fördergrundlagen aufgefangen werden. Der derzeitige Verfahrensansatz für das Monitoring schließt die Berücksichtigung von derartigen Nebenwirkungen der Einzelprojekte weitgehend aus. Für die Begleitung der Horizontalen Prinzipien ist es aber keinesfalls zwingend, das Set an Indikatoren nur auf jene Auswahlkriterien zu reduzieren, die originär mit Blick auf das Erreichen der Spezifischen Ziele und somit die Hauptwirkung der Projekte formuliert werden.

Für den Bereich des Horizontalen Prinzips Nachhaltige Entwicklung gibt es mit dem Fall der Einstufung von Vorhaben als „Umweltrelevant“ genau diese Konstellation. Zur Begründung dieser Zwischenkategorie wird in dem Dokument zu den Projektauswahlkriterien und der internen Arbeitsanleitung angeführt, dass in diesen Vorhaben Projekte unterstützt werden, die in nennenswertem Umfang zur Nachhaltigkeit beitragen, ohne dass dies auf konkrete Auswahlkriterien zurückzuführen und durch die Fördergegenstände selbst vorgegeben wäre.

Prinzipiell kann mit Blick auf die Erforderlichkeit die Frage aufgeworfen werden, warum im Rahmen des Monitorings zu den Horizontalen Prinzipien Wirkungsbezüge von Einzelprojekten erfasst werden sollen, die als Kriterium für die Projektauswahl selbst keine Relevanz haben. Die verordnungsseitigen Vorgaben und auch die Anforderungen aus den Leitfäden

der Europäischen Kommission zum Monitoring stellen klar die Erfassung und Messung der Ergebnisse und Wirkungen mit Bezug auf die Spezifischen Ziele eines Programms in den Mittelpunkt. Aufgrund der stärkeren Ergebnisorientierung war die Indikatorik des EFRE-OP 2014 - 2020 wesentlicher Bestandteil im Programmplanungsprozess. Die gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren waren expliziter Gegenstand der Ex-ante-Evaluierung und wurden dort im Hinblick auf ihre Relevanz, Klarheit und Definitionsgüte bewertet.

Ein gesondertes Monitoring zu den Horizontalen Prinzipien ist mit Bezug auf die Vorgaben aus den europäischen Verordnungstexten und Leitfäden nicht erforderlich. Gleichwohl kann unabhängig hiervon ein Interesse der an der Programmumsetzung beteiligten Akteure an einer projektbezogenen Erfassung und Abbildung der Horizontalen Prinzipien bei der Programmumsetzung angenommen werden. Das derzeitige Konzept für das Monitoring spiegelt dieses Interesse grundsätzlich wider.

Ein zentrales Kriterium für die Beurteilung des Monitoringkonzepts für die Horizontalen Prinzipien bildet die Verhältnismäßigkeit.³⁴ Grundsätzlich sollte nach Ansicht der Gutachter bei der Programmbegleitung die Situation vermieden werden, dass im laufenden Monitoring der Aufwand zur Bestimmung von (potenziellen) Einflüssen auf die Horizontalen Prinzipien höher ausfällt als jener, der für die Ermittlung der Wirkungsbeiträge der Projekte auf die eigentlichen Kernziele der Vorhaben, v.a. im Hinblick auf den Beitrag zu den Spezifischen Zielen, derentwegen ein Vorhaben in das EFRE-OP 2014 - 2020 aufgenommen wurde, betrieben wird.

Darüber hinaus ist aus Gutachtersicht der Hinweis wichtig, dass – auch wenn es nicht um die Hauptwirkungen eines Einzelprojekts mit Bezug auf das für das Vorhaben relevante Spezifische Ziel geht – es sich um spürbare Wirkungen eines Projekts auf die Horizontalen Prinzipien handeln sollte. Eine Überfrachtung der Bestimmung von Wirkungsbezügen bei den Horizontalen Prinzipien, um sämtliche denkbare Fallkonstellationen zu berücksichtigen, sollte vermieden werden. Vor diesem Hintergrund erscheint unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im gegenwärtigen Konzept mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung die Beschränkung auf wenige qualitative Angaben, die sich auf ex ante abschätzbare Auswirkungen eines Projekts auf Umweltaspekte beziehen, angemessen.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Monitoringkonzept für die Horizontalen Prinzipien kann im Rahmen dieser Durchführungsevaluierung nicht geleistet werden, sondern würde eher den Bereich einer Wirkungsevaluierung für die Horizontalen Prinzipien betreffen. Erschwert wird die Bewertung auch durch den Umstand, dass die tatsächliche Verwaltungspraxis zur Erfassung und Abbildung der Horizontalen Prinzipien im IT-System nicht mit der Beschreibung in der betreffenden internen Arbeitsanleitung übereinstimmt. Im Verlauf der Rechercharbeiten hat sich gezeigt, dass das beschriebene projektbezogene Monitoring zu den Horizontalen Prinzipien nicht in den standardmäßigen Auswertungsroutinen der Förderdatenbank verankert ist und die vorhandenen Indikatoren und projektbezogenen Angaben nur zu einem Teil tatsächlich erfasst werden.

Dennoch sollen an dieser Stelle einige Anmerkungen und Hinweise in Richtung einer Weiterentwicklung und Anpassung des Monitoringkonzepts gegeben werden:

- Das Monitoring für die Horizontalen Prinzipien scheint gegenwärtig nur beim Horizontalen Prinzip Nachhaltige Entwicklung praktiziert zu werden. Für die beiden anderen Horizontalen Prinzipien gibt es nach dem derzeitigen Stand keine Erfassung auf Ebene der Einzelprojekte. Stattdessen kann für die Einzelprojekte nur die Vorbe-

³⁴ Allerdings kann eine Aussage zur Verhältnismäßigkeit in einem absoluten Sinne (der Nutzen ist um den Faktor x größer als die Kosten) im Rahmen dieser Durchführungsevaluierung nicht getroffen werden, weil weder eine genaue Quantifizierung des Nutzens noch der (administrativen) Kosten vorgenommen werden kann. Während die Ermittlung der Kosten (z. B. entgangene Arbeitszeit), jedoch mit einem hohen methodischen Aufwand, prinzipiell möglich wäre, lässt sich der Nutzen als „politische“ Größe nicht messen und ist somit intangibel.

gung gemäß der vorhabenbezogenen Einstufung angenommen werden. Aus Gutachtersicht sollte hier ein Abgleich der tatsächlichen Verwaltungspraxis mit der Arbeitsanleitung vorgenommen werden, die impliziert bei der Programmbegleitung würden noch auf Ebene der Einzelprojekte Anpassungen bei der Klassifizierung vorgenommen.

- Der deduktive Ansatz zur Bestimmung der Zielbeiträge von Einzelprojekten auf die Horizontalen Prinzipien läuft letztlich auf eine vom konkreten Einzelfall abstrahierende Wirkungsprognose hinaus. Es sollte überlegt werden, ob die Informationen aus den vorhabenbezogenen Einschätzungen für Vorhaben ohne direkte Beiträge zu den Horizontalen Prinzipien nicht generell für sämtliche Einzelprojekte übernommen werden. M.a.W., die Vorbelegungen für die Fälle von UN, GB und CB sollten nicht mehr bei der Erfassung der Einzelvorhaben überprüft und ggf. geändert werden.
- Grundsätzlich wäre es aus Gutachtersicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit plausibel, dass das projektbezogene Monitoring sich auf die Vorhaben beschränkt, für die ein aktiver Beitrag in Richtung auf die Horizontalen Prinzipien angenommen werden kann. Für das Monitoring mit Bezug auf das Horizontale Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung sollte die Auswahl der Vorhaben, für die auch auf Einzelprojektebene berichtet wird, an die Einstufung im Rahmen der Projektauswahl angepasst werden.³⁵ Im Monitoring werden derzeit eine Reihe von Vorhaben (primär in der Prioritätsachse C), die als umweltorientiert eingestuft werden, nicht weiter auf Einzelfallebene differenziert erfasst.
- Die Begrifflichkeit „Umweltneutral (UN)“, die sowohl bei der Projektauswahl als auch im Monitoring verwendet wird, ist irreführend. Denn tatsächlich geht es hier nur um die Aussage, dass die Einzelprojekte die gesetzlichen Standards und Vorgaben im Umweltbereich erfüllen werden. Für diese Situation sollte eine Begrifflichkeit analog zu den beiden anderen Horizontalen Prinzipien benutzt werden. Im Sinne der Transparenz sollte auch in dem Dokument zu den Projektauswahlkriterien dargestellt werden, dass die Einstufung „Umweltneutral/UN“ nicht bloß die Situation für Vorhaben umfasst, bei denen nicht im größeren Umfang mit einem Beitrag gerechnet werden kann, sondern auch jene, bei denen negative Effekte auf Ebene eines Einzelprojekts auftreten. Der entscheidende Punkt für diese Einstufung ist, dass die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich des Horizontalen Prinzips Nachhaltige Entwicklung eingehalten werden müssen.
- Darüber hinaus sollte die Begründung zur Erfassung von Vorhaben bzw. Projekten mit „Umweltrelevanz“ überdacht werden. In der Arbeitsanleitung wird angeführt, dass dies Vorhaben betrifft, die von ihrer Ausrichtung her keine Umweltziele verfolgen, in denen aber in nennenswertem Umfang Einzelprojekte mit positiven Beitrag zu den der ESI-VO aufgeführten Dimensionen der Nachhaltigkeit zu erwarten sind. Es ist aber keinesfalls ausgeschlossen, dass auf Basis der Auswahlkriterien und Fördergrundlagen Einzelprojekte aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 unterstützt werden, die – trotz Einhaltung von rechtlichen Anforderungen und Erfüllung gesetzlicher Standards – auch mit negativen Beiträgen auf die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit verbunden sind.

³⁵ Für das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung liegt eine interne Auswertung des SMUL vom 14.03.2017 vor, die für 8 Vorhaben des Programms und insgesamt 637 Anträge die umweltrelevanten Wirkungen der Förderung in den oben beschriebenen Dimensionen illustriert.

2.4 VORKEHRUNGEN FÜR DIE PARTNERSCHAFT

2.4.1 UMSETZUNGSVERFAHREN IM ÜBERBLICK

Das Partnerschaftsprinzip stellt ein konstituierendes Element der Strukturfondsförderung dar und wird in Art. 5 der allgemeinen Verordnung für den Einsatz der ESI-Fonds formuliert. Mit dem Instrument der Partnerschaft soll gemäß Erwägungsgrund Nummer 11 der ESI-VO sichergestellt werden, dass bei der Vorbereitung und Umsetzung der Operationellen Programme die Grundsätze der Steuerung auf mehreren Ebenen berücksichtigt, und auch die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie die Besonderheiten der unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen der Mitgliedstaaten beachtet werden. Außerdem soll die Beteiligung der Stakeholder bei den geplanten Maßnahmen sichergestellt und auf der Erfahrung und dem Know-how der einschlägigen Akteure aufgebaut werden. Anknüpfend an die Regelungen aus der ESI-Verordnung, insbesondere Art. 5 zur Partnerschaft und Art. 47 bis 49, 110 den Begleitausschuss betreffend, hat die Europäische Kommission mit der delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 einen Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen von Programmen festgelegt, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt werden.

Einbeziehung der Partner in Erstellung und Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020

Bereits in den vergangenen Förderperioden hat der Freistaat Sachsen dem Partnerschaftsprinzip eine hohe Bedeutung beigemessen und eine enge partnerschaftliche Zusammenarbeit sowohl im Rahmen der Erstellung als auch bei der Umsetzung, Begleitung und Evaluation der Operationellen Programme des EFRE verwirklicht. In Anknüpfung an die positiven Erfahrungen der vorangehenden Förderzeiträume wird dem partnerschaftlichen Ansatz im EFRE-OP 2014 - 2020 sowohl bei der Erstellung als auch bei der Umsetzung des Operationellen Programms für die Förderperiode 2014 bis 2020 eine wichtige Rolle zugeschrieben.

In Kapitel 5 des EFRE-OP 2014 - 2020 wird die Beteiligung der Partner sowohl bei der OP-Erstellung als auch bei der Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms umfangreich und transparent geschildert. Im Rahmen der OP-Erarbeitung wurden danach die Partner regelmäßig durch verschiedene Kommunikations- und Veranstaltungsformate über den Arbeitsstand informiert und in die Programmierung einbezogen. Als Ergebnisse der Konsultationen und Beteiligung der Partner werden im EFRE-OP 2014 - 2020 Veränderungen im Hinblick auf einige strategische Entscheidungen genannt, wie z. B. die deutliche Aufstockung des Mittelansatzes der Prioritätsachse A, die Verankerung einer engen Anbindung der Förderung von Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekten im Bereich anwendungsnaher öffentlicher Forschung an die vorhandenen wirtschaftlichen Potenziale der sächsischen Wirtschaft sowie der Verzicht auf eine Förderung im Thematischen Ziel 7 (Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Verkehrsinfrastrukturen).

Darüber hinaus finden sich im Programmtext erste Ausführungen zur konkreten Ausgestaltung der Partnerschaftsbeziehungen bei der Umsetzung des Operationellen Programms im Förderzeitraum 2014 - 2020, die unter Beachtung von einschlägigen Vorgaben der ESI-VO und der delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 erfolgt. Das EFRE-OP 2014 - 2020 benennt den Begleitausschuss, der sich gemäß Art. 48 der ESI-VO zusammensetzt, als das zentrale Instrument der Partnerschaft. Im Partnerschaftskonzept wird dementsprechend der Begleitausschuss als zentrale institutionalisierte Kooperationsform der Partnerschaft eingestuft. Die Mitarbeit in der Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung wird im EFRE-OP 2014 - 2020 als weiteres Instrument aufgeführt, mit der die aktive Beteiligung der Partner gefördert wird. Die Lenkungsgruppe dient der Steuerung des Bewertungsprozesses und der fachlichen Begleitung der laut Evaluierungsplan umzusetzenden Bewertungstätigkeiten.

Des Weiteren wird im EFRE-OP 2014 - 2020 auf die geplante Unterstützung der Kapazitäten der sächsischen Partner für die aktive Begleitung der Programmumsetzung im Sinne von Art. 17 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 verwiesen. So wird auf die bedarfsorientierte Fortführung von bewährten partnerbezogenen Aktivitäten aus der Förderperiode 2007 - 2013 aufmerksam gemacht, wie z. B. Vorbereitungstreffen im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen, themenbezogene Fachworkshops oder regelmäßige Informationsmaßnahmen zu aktuellen EFRE-relevanten Themen im sächsischen, bundesdeutschen und europäischen Kontext. Gemäß den Formulierungen im Operationellen Programm werden für diese Zwecke Mittel der Technischen Hilfe in erforderlichem Umfang bereitgestellt.

Konzept für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

An die Formulierungen des EFRE-OP 2014 - 2020 anknüpfend, hat die Verwaltungsbehörde Ende November 2016 ein gemeinsames Konzept für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Rahmen der Operationellen Programme des Freistaates Sachsen für EFRE und ESF im Förderzeitraum 2014 bis 2020 vorgelegt. Das Partnerschaftskonzept, welches durch die ESI-VO nicht gefordert wird und somit keine verbindlichen Vorgaben enthält, fasst die Ziele und Praxis der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Sachsen zusammen. Es definiert den Rahmen für die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der Strukturfondsverwaltung und den Partnerorganisationen im Förderzeitraum 2014 bis 2020. Mit dem Konzept sollen die Strukturen und Prozesse der Partnerbeteiligung konstruktiv ausgestaltet und hierbei die europäischen Vorgaben unter den gegebenen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Strukturfondsverwaltung in Sachsen sowie unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen angewendet werden. Das Konzept beinhaltet zum einen eher allgemein gehaltene Ausführungen zu Zielen, Mehrwert und Gestaltungsgrundsätzen der Zusammenarbeit. Darüber hinaus finden sich konkrete Aussagen zu den Zuständigkeiten und Aufgaben der an der Zusammenarbeit Beteiligten, zu den verschiedenen Instrumenten zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips sowie zu den Möglichkeiten der Planung und Erfolgskontrolle.

Zugleich wird in dem Konzeptpapier jedoch auch auf die Grenzen der partnerschaftlichen Umsetzung der Strukturfonds aufmerksam gemacht, die letztlich in der Gesamtverantwortung der sächsischen Strukturfondsverwaltung für die ordnungsgemäße Umsetzung der Strukturfonds liegen. Im Rahmen dieser Gesamtverantwortung für die Steuerung und Programmdurchführung sind umfangreiche EU-Regelungen, Vorgaben der Staatsregierung sowie das notwendige Verwaltungsverfahren zur Umsetzung der Förderverfahren verpflichtend zu beachten.

2.4.2 BEWERTUNG DER UMSETZUNG DES PARTNERSCHAFTSKONZEPTS

Für die konkrete Bewertung des Partnerschaftskonzepts sind die dortigen Abschnitte zu den Zuständigkeiten und Aufgaben sowie den Instrumenten zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips relevant. Dabei geht es darum, ob und inwieweit die im Konzept zunächst nur beschriebenen Aufgaben der beteiligten Akteure tatsächlich in der Programmumsetzung wahrgenommen und die verschiedenen Instrumente zur Beteiligung der Partner etabliert wurden. Schon im Konzept findet sich im Abschnitt Planung und Erfolgskontrolle der Hinweis, dass der Einsatz der diversen Instrumente sich am Bedarf und am Mehrwert für die Strukturfondsverwaltung und Partner sowie an dem übergeordneten Ziel der erfolgreichen Programmumsetzung orientieren sollte. Im Konzept werden hinsichtlich ihres unterschiedlichen Grades an Beteiligung der Partner die Instrumente in die Bereiche Information, Konsultation und Kooperation systematisiert. Dabei kann je nach konkreter Aufgaben- und Themenstellung, der Phase des Förderzeitraums sowie erforderlichem Beteiligungsgrad der bedarfsorientierte Einsatz von Partnerschaftsinstrumenten variieren und sowohl einem einmaligen als auch einem in regelmäßigem Turnus stattfindenden Einsatz entsprechen.

Wie erwähnt, wurde das Partnerschaftskonzept erst Ende 2016 vorgelegt. Die Instrumente der partnerschaftlichen Zusammenarbeit kamen jedoch grundsätzlich schon vorher zum Einsatz. Das Partnerschaftskonzept beschreibt die bis dahin gängige Praxis. Die Instrumente in den Bereichen Information, Konsultation und Kooperation wurden dem bislang erreichten Umsetzungsstand des EFRE-OP 2014 - 2020 und ihrer spezifischen Bedarfsorientierung entsprechend in sehr unterschiedlichem Ausmaß eingesetzt. Im Folgenden werden die zentralen Aspekte ihres Einsatzes skizziert und beurteilt:

- Gemäß Partnerschaftskonzept sind zur informativen Beteiligung der Partner die folgenden Instrumente etabliert: Infomail, Vorbereitungsseminare, Fachveranstaltungen der Verwaltungsbehörde und Servicebereich für Partner. Während die drei erstgenannten Instrumente der anlassbezogenen Übermittlung von Informationen durch die Verwaltungsbehörde dienen, werden im Servicebereich Informationen dauerhaft bereitgestellt. Als passwortgeschützter Bereich steht er auf der Website der Strukturfonds in Sachsen unter dem gleichnamigen Menüpunkt bereits seit längerem zur Verfügung. Der Servicebereich hat die Funktion einer Datenbank und dient der strukturierten Bereitstellung von Informationen durch die verwaltenden Stellen in Form von Dokumenten. Die Partner können sich dort mit gesonderten Zugangsdaten anmelden.
- Die Beteiligung im Rahmen von Konsultationen zielt auf die Interessensvertretung der Partner bei der Ausrichtung und Umsetzung der Strukturfondsförderung. Die entsprechenden Instrumente wie Workshops und Gesprächsrunden waren insbesondere für die Vorbereitung des Förderzeitraums 2014-2020 maßgeblich, um Partnerinteressen zu eruieren und Stellungnahmen einzuholen. Eine größere Rolle spielten auch Konsultationen im Rahmen von Änderungen von Förderrichtlinien, Projektaufufen etc. Fachveranstaltungen wurden bisher zu den Themen Kommunikation und Beihilfe durchgeführt, sie werden laut EFRE-Verwaltungsbehörde bedarfsorientiert angeboten. Hierzu gibt es regelmäßige Abfragen zu den Interessen der Partner.
- Für die Durchführung des Operationellen Programms werden im Konzept vor allem Fachgespräche als Instrument genannt. Fachgespräche der Fondsbewirtschafter im Vorfeld von Änderungen, aber auch zum Stand der Programmumsetzung in bestimmten Vorhabensbereichen sind nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde bislang regelmäßig zum Einsatz gekommen. Darüber hinaus verweist das Konzept auf Formate, die im Hinblick auf Querschnittsaufgaben, Grundsätze der Strukturfondsförderung sowie die zugrunde liegenden Strategien noch zu entwickeln sind.
- Den zur Umsetzung des partnerschaftlichen Prinzips höchsten Grad an Beteiligung besitzt der Begleitausschuss als institutionalisierte Form der Kooperation. Der Begleitausschuss wurde entlang der relevanten Bestimmungen aus der ESI-VO eingerichtet. Eine Geschäftsordnung regelt die Zuständigkeiten, Aufgaben und Arbeitsweisen des Begleitausschusses. Insbesondere an der partnerschaftlichen Stimmrechtsvergabe im Begleitausschuss werden der verbindliche Charakter und die hohe Bedeutung als Instrument bei der Umsetzung des EFRE im Freistaat Sachsen ersichtlich.

Als Mitglieder des Begleitausschusses üben die Partner u. a. bei der Prüfung und Genehmigung der Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, der jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte, des Bewertungsplans, der Kommunikationsstrategie sowie von Programmänderungen zentrale Funktionen aus. Weiterhin haben sie als Multiplikatoren für die Verteilung von Informationen über die EFRE-Förderung eine große Bedeutung. Der Begleitausschuss zur partnerschaftlichen Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 hat sich am 24.02.2015 konstituiert. Auf dieser Sitzung wurde auch die Geschäftsordnung beschlossen. Seitdem hat der Begleitausschuss noch mehrfach getagt (10.11.2015, 10.05.2016, 08.11.2016,

09.05.2017 und 14.11.2017). Während in Art. 49 der ESI-VO festgeschrieben ist, dass der Begleitausschuss mindestens einmal im Jahr zusammentritt, trifft sich in Sachsen der Begleitausschuss zweimal im Jahr. Die Geschäftsordnung und Protokolle der Sitzungen liegen dem Gutachter vor. Die Partner werden im Nachgang um eine Bewertung von Organisation und Inhalt der Sitzungen des Begleitausschusses gebeten.

- Als weiteres Instrument der Kooperation ist die Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung zu nennen. Die Lenkungsgruppe stellt einen Unterausschuss des Begleitausschusses dar, auf dessen erster Sitzung auch die Einrichtung der Lenkungsgruppe beschlossen wurde. Die Mitglieder des Begleitausschusses entsenden hierzu ausgewählte Vertreter in die Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung. Zentrale Aufgaben der Lenkungsgruppe liegen in der Beratung und Unterstützung der Verwaltungsbehörde EFRE bei der Erstellung und ggf. Überarbeitung des Evaluierungsplans sowie bei der Steuerung des Evaluierungsprozesses und der fachlichen Begleitung der Evaluierungstätigkeiten. Ihre Aufgaben nimmt die Lenkungsgruppe anlassbezogen wahr. Konkrete Festlegungen zur Einbeziehung der Partner bei der Umsetzung der Laufenden Evaluierung werden im Evaluierungsplan für das EFRE-OP 2014 - 2020 als zentralem Dokument der Evaluierung getroffen.

Als spezielles Gremium für die Laufende Evaluierung leistet die Lenkungsgruppe anlassbezogen vorbereitende Arbeiten für die nachfolgende Tätigkeit des Begleitausschusses, dem ordnungsseitig neben der Genehmigung des Evaluierungsplans und der Prüfung der Fortschritte bei seiner Umsetzung auch die Überprüfung aller Bewertungen und des Follow-up zu den bei der Bewertung gemachten Feststellungen zukommt. Die Lenkungsgruppe hat bislang vornehmlich unterstützende Arbeiten bei der Aufstellung des Evaluierungsplans, der vom Begleitausschuss auf seiner Sitzung am 10. November 2015 genehmigt wurde, erbracht. Darüber hinaus hat die Lenkungsgruppe im Zusammenhang mit der Ausschreibung und Auswahl des Evaluators für den ersten Teil der Bewertungsarbeiten, die in den Jahren 2017 bis 2019 anfallen, die Verwaltungsbehörde EFRE unterstützt. Die Lenkungsgruppe ist am 1. Oktober 2015 zusammengetreten, um das Gesamtkonzept für die Laufende Evaluierung zu diskutieren und abzustimmen.

Insgesamt kann aus Gutachtersicht festgehalten werden, dass die Verwaltungsbehörde EFRE (gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde ESF) ein stringentes und transparentes Konzept zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in der Förderperiode 2014-2020 vorgelegt hat. Das Konzept beschreibt einerseits einen strategischen Rahmen zur Realisierung der horizontalen Partnerschaft in Sachsen im Hinblick auf Ziele, Mehrwert und Gestaltungsgrundsätze der Zusammenarbeit. Andererseits werden Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Bezug auf Zuständigkeiten und Aufgaben, Instrumenteneinsatz sowie Möglichkeiten der Planung und Erfolgskontrolle getroffen. Das Konzept selbst ist zwar nicht rechtlich verbindlich, es greift aber systematisch die Anforderungen auf, die bereits durch die europäischen Rechtsgrundlagen für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in den Strukturfonds vorgegeben sind. Die Durchführung von Maßnahmen zur Einhaltung der Rolle der Partner aus Art. 5 der ESI-Verordnung, einschließlich der Einbindung von Partnern in die Durchführung, die Begleitung und die Bewertung des Operationellen Programms, entspricht somit den derzeit geltenden Regularien. Dies trifft auch für die enge Einbindung der Partner bei der Erstellung und Änderung der Förderrichtlinien durch die Fondsbewirtschafter zu, die für Zuwendungen die maßgeblichen Kriterien der Projektauswahl festlegen.

Darüber hinaus enthält das Konzept Elemente, die über die verpflichtenden Modalitäten für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips aus der ESI-Verordnung und der delegierten Verordnung 240/2014 hinausgehen. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf die vorgesehenen Instrumente zur Information, Konsultation und Kooperation und damit der direkten Beteiligung der Partner an der Umsetzung und Begleitung des EFRE-OP 2014 - 2020. Hervor-

zuheben sind hier vor allem die Einrichtung des elektronischen Servicebereichs für Partner sowie die Lenkungsgruppe Laufende Evaluierung, die eine enge Einbindung der Partner in die Begleitung und Bewertung des Programms gewährleisten.

Bei der Einschätzung zur Umsetzung des Partnerschaftskonzepts in die Praxis muss berücksichtigt werden, dass das Konzept erst Ende 2016 vorgelegt wurde. Die Durchführung vieler, insbesondere der bewährten Instrumente erfolgte bereits vor der Veröffentlichung des Partnerschaftskonzepts. Einige der geplanten Instrumente befinden sich noch in der Entwicklung bzw. es ist der Bedarf für diese noch nicht konkret absehbar. Grundsätzlich muss der Einsatz der Beteiligungsinstrumente im Lichte des Programmfortschritts und der Bedarfsorientierung beurteilt werden. Schon im Konzept wird unter Punkt 6.1. dargestellt, dass eine bedarfsorientierte Planung je nach Themenstellung und Beteiligungsgrad sowohl einem einmaligen als auch einem mehrfachen, in einem regelmäßigen Turnus stattfindenden Einsatz von Partnerschaftsinstrumenten entsprechen kann.

Die Notwendigkeit zur Information und Konsultation der Partner wird maßgeblich durch die Phase des Förderzeitraums, den Umsetzungsstand des Programms und ggf. vorhandene Durchführungsprobleme bestimmt. Vor diesem Hintergrund kann der Bedarf für eine intensive Einbindung der Partner bislang noch als moderat eingeschätzt werden. Im Zuge der geplanten OP-Änderung kann sich höherer Abstimmungsbedarf zeigen. Positiv hervorzuheben ist, dass im Konzept das Element einer Erfolgskontrolle angelegt und eine regelmäßige Überprüfung der eingesetzten Instrumente hinsichtlich Bedarf und Mehrwert vorgesehen ist. Nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde werden auch regelmäßig die Partnerschaftsaktivitäten der Fondsbewirtschafter abgefragt. Den Evaluatoren liegt beispielhaft eine Aufstellung der Partnerschaftsaktivitäten der SAB und der Fondsbewirtschafter für das Jahr 2016 in Form einer Liste vor.

Anzumerken ist, dass im Konzept für die Partnerschaft selbst keine Aussagen zur Finanzierung der vorgesehenen Beteiligungsaktivitäten getroffen werden. Im EFRE-OP 2014 - 2020 findet sich diesbezüglich der Verweis darauf, dass Mittel der Technischen Hilfe für die Durchführung von partnerbezogenen Aktivitäten bereitgestellt werden. Laut EFRE-Verwaltungsbehörde ist dies zutreffend und die vorgesehenen Beteiligungsaktivitäten werden wie im Programm beschrieben aus Mitteln der Technischen Hilfe finanziert.

Daneben ist aus dem verschriftlichten Konzept für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips nicht ersichtlich, inwiefern es selbst Gegenstand der Abstimmung mit den Partnern gewesen ist. Es wird allerdings im Dokument darauf verwiesen, dass eine zu Beginn des Förderzeitraumes durchgeführte Auswertung der bisherigen partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die auf Grundlage der Einschätzungen und Erfahrungen der bis dato eingebundenen Partner- und Verwaltungsvertreter erfolgte, in die Gestaltungsgrundsätze zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips eingeflossen ist. Ergänzend lässt sich auch hier anführen, dass nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde die Partner und Fondsbewirtschafter zu ihren Wünschen an ein Partnerschaftskonzept befragt wurden und es hierzu, am 9. Februar 2015, ein Austauschgespräch mit den Partnern zu ihren bisherigen Erfahrungen und in Vorbereitung eines Konzepts gegeben hat. Daneben werden die Partner nach Angaben der EFRE-Verwaltungsbehörde immer wieder nach ihrer Zufriedenheit und zu Verbesserungsvorschlägen im Hinblick auf die Instrumente und Verfahren für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Sachsen befragt.

WIRKUNGSEVALUIERUNG ZUM VORHABEN B.2.3: E-BUSINESS, IT-SICHERHEIT

3.1 EINLEITUNG

Die kontinuierliche Entwicklung und zunehmend ansteigende gesellschaftliche Durchdringung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) führen dazu, dass sich die Anforderungen an die Geschäftsprozesse von Unternehmen und ihre Kommunikation mit Lieferanten und Kunden kontinuierlich verändern. Unternehmen müssen, um wettbewerbsfähig und erfolgreich zu bleiben, die Möglichkeiten des Einsatzes der IKT nutzen. Um die firmenspezifischen Potenziale optimal ausschöpfen zu können, sind daher die Geschäftsmodelle und ihre Ausgestaltung vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der betrieblichen Abläufe weiter zu entwickeln. Ein aktuelles Gutachten des ZEW (2016) stellt dazu fest, dass die Digitalisierung insbesondere in den kleinen und mittelständischen Unternehmen noch „stark ausbaufähig“ ist. Tendenziell investieren kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sowohl im Vergleich zu großen Unternehmen wie auch international zu wenig in die Digitalisierung ihrer Produktions-, Leistungs- und Geschäftsabläufe. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch in weiteren Untersuchungen, wie beispielsweise DIHK (2015) sowie BDI, Roland Berger (2015), die bei den KMU gegenüber großen Unternehmen deutlichen Nachholbedarf beim Einsatz geeigneter IKT und der Unternehmensdigitalisierung feststellen.

Ziel der sächsischen Wirtschaftspolitik ist es die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und insbesondere der KMU derart zu stärken, dass sie im nationalen und internationalen Wettbewerb bestehen können. Dazu werden vielfältige Instrumente eingesetzt, die von der direkten Investitionsförderung und FuE-Förderung bis zu Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Ausrichtung sowie der adäquaten Nutzung der modernen IuK-Technologien reichen.

Eine wichtige Rolle haben dabei Maßnahmen zur Nutzung der Vorteile der Digitalisierung in den unternehmerischen Abläufen, insbesondere von KMU, die oftmals nicht im ausreichendem Maße über Finanzmittel verfügen, um die notwendigen Investitionen in die Digitalisierung der Geschäftsprozesse durchzuführen. Die Unterstützung von E-Business-Lösungen kann dabei als ein Beitrag zu Innovationen in betrieblichen Abläufen angesehen werden und ist somit als ein Teil des gesamten Komplexes der Innovationsförderung zu betrachten.

Die Digitalisierung der Geschäftsprozesse wird mit dem EFRE-Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ umgesetzt, das auf der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie)“ basiert. Mit dem Vorhaben werden Projekte von KMU unterstützt, in denen diese sich mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Absatzmärkte erschließen sowie interne Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit Kunden und Lieferanten optimieren und weitgehend digital abbilden. Dazu zählen die Planung, Konzipierung, Vorbereitung und die technische Realisierung von E-Business-Projekten, der Erwerb vorhabenspezifischer Software, die Einführung entwickelter Lösungen in die betriebliche Praxis und Schulungsmaßnahmen. Gegenstand der Förderung sind insbesondere Maßnahmen zur Prozessoptimierung durch ein IT-gestütztes Prozess- und Ressourcenmanagement, zur Einführung und Weiterent-

wicklung von IT-Prozessen, um die Kundenansprache zu optimieren und den Fernabsatz zu erhöhen, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit in den KMU.

Das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“, das ein bewährtes Instrument der Mittelstandsrichtlinie des Landes Sachsen darstellt und seit mehreren Förderperioden Teil der Unterstützungsmaßnahmen ist, ist mit einem Anteil von ungefähr einem Prozent an den EFRE-Mitteln aus finanzieller Sicht eines der kleinsten Vorhaben des aktuellen EFRE-Programms 2014-2020.

Gegenstand der Untersuchung ist eine Analyse zur Relevanz, Effektivität und Effizienz des Vorhabens mit Bezug auf die Ziele der Interventionen, wobei mit dem Vorhaben das Spezifische Ziel einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Produkt- und Prozessinnovationen in KMU verfolgt wird. Gemäß einer Vereinbarung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter wird der Fördertatbestand Informationssicherheit im Rahmen der Evaluierung des Vorhabens nicht berücksichtigt, sondern der Schwerpunkt der Wirkungsanalyse auf Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs gelegt.

Der Aufbau der Wirkungsevaluierung ist dabei wie folgt: Ausgangspunkt ist die Beschreibung des Gegenstands der Evaluierung und das methodische Vorgehen in Abschnitt 2. Daran schließt sich die Darstellung der Ziele des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ und die konkrete Ausgestaltung der Förderung in Abschnitt 3 an. In Abschnitt 4 wird auf die Bedeutung der Digitalisierung für die unternehmerische Entwicklung und auch für die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit kurz eingegangen. Dabei wird deutlich, dass Digitalisierung ein weites Feld darstellt und eine allgemeine Definition kaum möglich ist, da unter Digitalisierung vieles verstanden wird, von der Bereitstellung von Netzinfrastrukturen (Breitband) bis hin zum Einsatz moderner IuK-Technologien zur Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen oder auch die Neugestaltung betrieblicher Prozesse unter Nutzung der modernen IuK-Technologien. Anschließend wird in Abschnitt 5 für den Fördergegenstand E-Business des Vorhabens das relevante Wirkungsmodell vorgestellt, in dem die Wirkungsweise der Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs für KMU im Detail dargelegt wird. Es schließt sich die Darstellung der Umsetzung der Förderung auf der Grundlage des Monitorings für die aktuelle Förderperiode und für die vorhergehende Periode von 2007 bis 2013 an, um auch die Entwicklung der Förderung in einer mittleren Frist nachzeichnen zu können. Im Anschluss wird auf die Ergebnisse der Experten- und Unternehmensinterviews eingegangen, um weitergehende Hinweise auf die Wirkungsweise der Förderung darzustellen. Zum Abschluss wird vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse ein Fazit gezogen und es werden Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung der Förderung ausgesprochen.

3.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Mit der Bewertungsstudie für die Prioritätsachse B sollen fundierte Aussagen zur Relevanz, Effektivität und Effizienz der Vorhaben sowohl mit Bezug auf die drei Spezifischen Ziele als auch das Thematische Ziel der Prioritätsachse insgesamt erreicht werden. Innerhalb des EFRE-OP 2014 - 2020 wird mit dem Vorhaben B.2.3 „E-Business, IT-Sicherheit“ das Spezifische Ziel 4 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ adressiert. Die Wirkungsevaluierung zum Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ bewertet somit vor allem den Beitrag des Vorhabens zur Erhöhung der Innovationstätigkeit und damit Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten KMU.

Um den Beitrag des Vorhabens zu den Programmzielen und insbesondere dem Spezifischen Ziel zu bewerten, wird eine theoriebasierte Untersuchung der Förderung mit Bezug auf die erwarteten Wirkungszusammenhänge und die tatsächliche empirische Realisierung dieser Effekte vorgenommen. Um Erkenntnisse zur Wirksamkeit des Vorhabens gewinnen zu können, sind Fragestellungen entlang der Interventionslogik zur finanziellen Umsetzung

des Vorhabens, zu den materiellen Outputs sowie zu den mittelfristigen Ergebnissen und langfristigen Wirkungen zu beantworten.

In der Leistungsbeschreibung wurden die folgenden spezifischen Evaluierungsfragen aufgeworfen:

- Lassen sich neben zu erwartenden Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen weitere Effekte beobachten (Zeitersparnis, Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, Senkung von Fehlerquoten)?
- Gelingt es mit Hilfe der geförderten Projekte, das Thema Informationssicherheit nachhaltig in den Unternehmen zu verankern?

Im Zuge der Auftragsklärung (Gespräch vom 28.07.2017) wurde mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter vereinbart, dass der Fördergegenstand „Informationssicherheit“ im Rahmen der Evaluierung des Vorhabens nicht weiter berücksichtigt wird. Hintergrund ist eine hinter den Erwartungen zurückbleibende Nachfrage nach den Fördermitteln für diesen Fördergegenstand. Zum 31.12.2017 waren nur 8 Projekte mit einem Investitionsvolumen von gut 303.000 € bewilligt. Dies ist ein Anteil an den gesamten Investitionsausgaben (35,9 Mio. €) von weniger als 1 %.

Der Schwerpunkt der Wirkungsanalyse wird dementsprechend auf Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs gelegt. Die zweite der oben genannten spezifischen Evaluierungsfragen wird damit nicht weiter betrachtet. Beim Fördergegenstand „E-Business“ soll insbesondere untersucht werden, inwieweit die operativen Zielstellungen des Vorhabens im Hinblick auf die Förderung von Projekten des elektronischen Geschäftsverkehrs bei den KMU erreicht werden konnten. Damit sind u.a. auch die folgenden Fragestellungen verbunden:

- Handelt es sich beim E-Business-Projekt um die erstmalige Einführung oder Weiterentwicklung bereits etablierter elektronischer Geschäftsprozesse im Unternehmen? Sind mehrfach Förderungen ein und derselben Unternehmen erfolgt, oder haben die Unternehmen das Vorhaben als einen einmaligen und erstmaligen Anschlag zur weiteren Digitalisierung der Geschäftsprozesse genutzt?
- Handelt es sich bei den Zuwendungsempfängern um junge Unternehmen (bis 5 Jahre nach Gründung) oder etablierte Unternehmen?
- Hat das E-Business-Projekt zu internen Verbesserungen, wie die Optimierung interner Geschäftsprozesse, Arbeitsabläufe, geführt?
- Hat das E-Business-Projekt zu externen Verbesserungen, wie Gewinnung neuer Kunden, Aufbau neuer Geschäftsfelder, geführt?

Für die empirisch orientierte Beantwortung dieser Fragen werden die Monitoringdaten für die aktuelle Förderperiode sowie der Vorperiode von 2007 bis 2013 ausgewertet. Darüber hinaus wird empirische Evidenz für die kausalen Zusammenhänge aus einer umfangreichen Literaturrecherche und den Erfahrungen zur bisherigen Förderung gewonnen. Ergänzend wurden Unternehmens- und Expertengespräche geführt. Auf eine standardisierte Befragung bei den KMU als Begünstigten wurde in Abstimmung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und zur Vermeidung von zusätzlichem administrativem Aufwand bei den begünstigten KMU verzichtet. Das Vorhaben ist mit einem vorgesehenen Anteil von ungefähr einem Prozent an den EFRE-Mitteln in finanzieller Sicht eines der kleinsten Vorhaben des Programms.

Die Zusammenführung der vorhabenspezifischen Resultate und die Beantwortung von ergänzenden, übergeordneten Fragestellungen, die sich auf die gesamte Prioritätsachse B beziehen, wird im Jahr 2018 vorgenommen, wenn auch das finanziell bedeutsame Vorhaben der einzelbetrieblichen Investitionsförderung über Darlehen (Vorhaben B.3.2) Gegenstand der Bewertung gewesen ist. Dies betrifft Fragestellungen im Hinblick auf den Beitrag

der Förderung zu dem Thematischen Ziel der Prioritätsachse, der Europa-2020-Strategie und der Umsetzung der Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen.

Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung wird das Vorhaben als umweltneutral eingestuft. Darüber hinaus ist das Vorhaben nicht auf die Prinzipien der Gleichstellung sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung orientiert. Aus diesem Grund werden bei der Evaluierung Fragestellungen, die auf die Horizontalen Prinzipien abzielen, nicht aufgeworfen.

3.3 ZIELE UND AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

3.3.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ ist im EFRE-OP 2014 - 2020 in der Prioritätsachse B im Kontext mehrerer Vorhaben zum Thematischen Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU verankert, bei denen KMU (End-)Begünstigte und Zuwendungsempfänger sind. Mit dem Vorhaben wird das Spezifische Ziel 4, die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“, verfolgt. Außerdem trägt auch das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ im EFRE-OP 2014 – 2020 noch zu diesem Spezifischen Ziel bei. Für das Spezifische Ziel werden zwei Ergebnisindikatoren festgelegt,

- zum einen der „Anteil innovierender KMU an allen KMU-Produktinnovationen“ sowie
- zum anderen der „Anteil innovierender KMU an allen KMU-Prozessinnovationen“.

Im Ergebnis der Förderung wird angestrebt, einen Beitrag zur Erhöhung des Anteils innovierender KMU an allen KMU bei Produktinnovationen von 40 % (2012) auf 42 % (2023) und bei Prozessinnovationen von 14 % (2012) auf 15 % (2023) zu leisten.

Das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ basiert auf der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie)“. Die Zuwendungen werden beihilferechtlich auf Grundlage der Voraussetzungen der „De-minimis“-Verordnung vergeben.

Mit 20 Mio. € EFRE-Mitteln und einem Anteil von ungefähr einem Prozent an den gesamten EFRE-Mitteln gehört das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ zu einem der kleinsten Vorhaben des Programms. Das Vorhaben umfasst zwei Fördergegenstände:

- Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Business): Mit diesem Fördergegenstand werden KMU bei der Einführung und Weiterentwicklung fortschrittlicher Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt, um neue Absatzmöglichkeiten besser zu erschließen, unternehmensinterne Prozesse zu optimieren und Geschäftsprozesse zu Kunden und Lieferanten verstärkt elektronisch abzubilden.
- Projekte zur Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus in KMU: Mit dem zweiten Fördergegenstand dieses Vorhabens wird die Einführung bzw. Zertifizierung eines Informationsmanagementsystems nach ISO/IEC 27001 oder eines alternativen Systems zur Verbesserung der Informationssicherheit in KMU gefördert. Mit der Förderung sollen KMU in die Lage versetzt werden, eine stringente Schutzstrategie zu entwickeln und erforderliche Maßnahmen umzusetzen.

In dem Vorhaben wurden bis Ende 2017 (Stand 30.12.2017) 688 Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten von 31,1 Mio. € unterstützt. Die gewährten EFRE-Mittel beliefen sich auf 11,5 Mio. €. Der ganz überwiegende Teil der Förderung entfiel auf Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Business) (680 Projekte). Die 8 Projekte zur Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus in KMU hatten ein Volumen an förderfähigen Kosten von

0,2 Mio. €. Wie einleitend erwähnt, wurde mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter vor diesem Hintergrund vereinbart, dass sich die Evaluierung auf den Fördergegenstand „E-Business“ konzentriert.

Innerhalb des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ wird mit dem Fördergegenstand „E-Business“ die Implementation moderner Informations- und Kommunikationstechnologien für KMU forciert. Auf der strategischen Ebene soll mit dem Fördergegenstand über die Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit ein Beitrag zur Reduzierung des bestehenden Produktivitätsrückstands sächsischer KMU geleistet werden. Die KMU sollen bei der Entwicklung und Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen und einer verstärkten Ausrichtung auf überregionale und internationale Märkte unterstützt werden.

Auf der operativen Ebene, dem Output der Förderung, ist ein Zielwert von 800 KMU angesetzt, die durch das Vorhaben eine Unterstützung durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss erhalten sollen. Über die angestrebte Aufteilung dieses Wertes auf die beiden Fördergegenstände Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Business) und Projekte zur Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus in KMU liegen keine Informationen vor.

3.3.2 AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

Die konkrete Ausgestaltung der Förderung erfolgt in der Mittelstandsrichtlinie des Freistaats Sachsen im Teil B zu den Einzelrichtlinien unter dem Abschnitt II. Markterschließung und Prozessoptimierung, Punkt 3 „E-Business, Informationssicherheit und Wissensbilanz“. Im Folgenden werden nur die Regelungen für den Fördergegenstand „E-Business“ wiedergegeben.

Gegenstand der Förderung

Mit dem Fördergegenstand „E-Business“ werden KMU bei der Einführung und Weiterentwicklung fortschrittlicher Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt. Gegenstand der Förderung sind Maßnahmen zur Prozessoptimierung durch ein IT-gestütztes Prozess- und Ressourcenmanagement (z.B. Einführung einer ERP-Software oder eines ECM-Systems), zur Einführung/Weiterentwicklung von IT-Prozessen, um die Kundenansprache zu optimieren und den Fernabsatz zu erhöhen (z.B. CRM Software oder angebundener Onlineshop, angebundene App), sowie zur Anpassung von Standards für die unternehmensübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit (z. B. elektronischer Datenaustausch (EDI) mit Kunden und Lieferanten). Nicht gefördert wird hingegen die Entwicklung bzw. Erweiterung eigener E-Business-Produkte (z. B. Apps, Onlineplattformen, die verwertet werden).

Für die Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs sind folgende Ausgaben zuwendungsfähig:

- Ausgaben für Planung, Konzipierung und Vorbereitung von E-Business-Projekten (bis zu fünf Tagewerken externer Beratungsleistung, maximal 900 EUR pro Tag),
- technische Realisierung der E-Business-Projekte,
- vorhabensspezifische Software (bis zu einer Höhe von 50 % der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben),
- die Einführung der entwickelten Lösungen in die betriebliche Praxis einschließlich Schulung der Nutzer (maximal 20 % der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben).

Von der Förderung ausgeschlossen sind Ausgaben für Hardware, Standardsoftware, isolierte Internet-Präsentationen und Betriebskosten (zum Beispiel Wartungsverträge). Nicht förderfähig sind Projekte, die der Einführung allgemein üblicher Standard- oder Basislösungen mit niedriger E-Businessreife dienen.

Zuwendungsempfänger

Als Zuwendungsempfänger förderberechtigt sind KMU aus den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (außer Finanz-, Assekuranz-, Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen) und dem Beherbergungsgewerbe. Von der Förderung ausgeschlossen sind Unternehmen, die als Dienstleister in Betracht kommen (s. u.).

Umfang und Höhe der Zuwendung

Die Zuwendung beträgt bis zu 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und ist auf maximal 40.000 € begrenzt. Eine Förderung kann innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren jeweils nur einmal gewährt werden. Die Projekte sollen innerhalb von zwölf Monaten nach ihrem Beginn abgeschlossen sein.

Die Zuwendungen werden beihilferechtlich auf Grundlage der Voraussetzungen der „De-minimis“-Verordnung vergeben. Bei den Zuschüssen handelt es sich somit um Subventionen bzw. Beihilfen. Die Europäische Kommission geht jedoch davon aus, dass betragsmäßig kleinere Subventionen, die unterhalb einer definierten Bagatellgrenze liegen, keine spürbaren Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten haben. Dies gilt für Beihilfen, die vom Staat bzw. von staatlichen Stellen an einzelne Unternehmen ausgereicht werden und innerhalb des laufenden und der letzten zwei Kalenderjahre den Subventionswert von derzeit insgesamt 200.000 € nicht übersteigen. Diese Beihilfen müssen bei der Europäischen Kommission nicht angemeldet und von ihr genehmigt werden.

Weitere Regelungen

Eine Förderung kann nur erfolgen, wenn für die Umsetzung der E-Business-Projekte qualifizierte IT-Dienstleister, vorzugsweise mit Sitz im Freistaat Sachsen, in Anspruch genommen werden. Qualifizierte IT-Dienstleister haben ihre Eignung durch Referenzen für vergleichbare Projekte oder die Autorisierung für den Einsatz entsprechender Produkte nachzuweisen.

3.4 WIRKUNGSMODELL UND STRATEGISCHER BEZUGSRAHMEN

Mit dem Fördergegenstand „E-Business“ soll ein Beitrag zum Spezifischen Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen erfolgen, indem die effektive Nutzung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung von elektronischen Geschäftsprozessen als ein für das Unternehmen wichtiger strategischer Faktor unterstützt wird.

Die Projekte sollen zu innerbetrieblichen Prozessinnovationen führen, die betrieblichen Abläufe der Unternehmen neu aufstellen und eine effizientere Erledigung der betrieblichen Aufgaben ermöglichen. Mit den Projekten sollen die unternehmerischen Transaktionskosten gesenkt und die Unternehmen dabei unterstützt werden, die eigenen Ressourcen optimal einzusetzen sowie Kunden und Geschäftspartner in die Geschäfts- und Wertschöpfungsprozesse einzubeziehen. Die Umsetzung der Einzelprojekte soll letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten KMU stärken, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Die Ergebnisse von Untersuchungen zur Nutzung von IKT in Unternehmen zeigen, dass die Digitalisierung in den letzten Jahren über alle Betriebsgrößen hinweg zugenommen hat und diese einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Wertschöpfung leistet, aber bei kleinen und mittleren Unternehmen weiterhin Nachholbedarf besteht, vgl. beispielsweise SMWA (2016) und Ott, Leyh (2016).

Abbildung 4 zeigt die vom Fördergegenstand „E-Business“ ausgehenden Wirkungsketten auf. Die Abbildung illustriert die möglichen Wirkungen, die mit der Einführung von verbesserten digitalen Geschäftsprozessen nachfolgend auf zentrale wirtschaftliche Kennziffern der geförderten KMU ausgehen können. Dabei wird unterschieden zwischen einerseits externen Einflussfaktoren, auf die das Unternehmen keinen Einfluss hat und die es als von außen gegeben zu akzeptieren hat, und andererseits internen Faktoren, die vom Unternehmen beeinflusst werden können. Zu den externen Faktoren gehören insbesondere die konjunkturelle Entwicklung, die die Nachfrage nach den Produkten und Dienstleistungen exogen verändert, sowie auch das Verhalten der Wettbewerber hinsichtlich Produkt- und Prozessinnovationen, deren Preissetzungsverhalten und der Wettbewerbsdruck im relevanten Markt.

Zudem wird die Wirkungskette von internen Faktoren der KMU beeinflusst wie den Möglichkeiten zur Finanzierung von „E-Business“-Lösungen und die eigene Innovationsfähigkeit, die durch das vorhandene Know-How und die Kreativität im Unternehmen bestimmt wird. Die Wirkungen der Digitalisierung der Geschäftsprozesse sind auch davon abhängig, ob das Projekt die internen Geschäftsabläufe verbessern soll und somit in erster Linie zu Kostenreduzierungen führt, oder ob sich die verbesserten Geschäftsprozesse nach außen richten und direkt die Nachfrage nach den Diensten und Produkten des Unternehmens stärken sollen. Alle internen und externen Faktoren haben zu unterschiedlichen Phasen Einfluss auf die intendierten Wirkungen der Förderung und können die Wirkungen des Digitalisierungsprojekts verstärken oder abschwächen.

Unabhängig davon, ob sich die verbesserten Geschäftsabläufe nach innen oder außen richten, werden mit den geförderten Projekten betriebliche Abläufe in den KMU neu aufgestellt bzw. es wird deren effizientere Erledigung ermöglicht. Oft gehen mit dieser Neuausrichtung betrieblicher Prozessabläufe auch Änderungsanforderungen an organisationale Strukturen einher und sie bedürfen eines betrieblichen Lernprozesses (Learning-by-Doing). Die Einführung und Weiterentwicklung fortschrittlicher IuK-Technologien in den KMU lassen sich daher als innerbetriebliche Prozess- und teils auch Organisationsinnovationen begreifen, wobei diese Innovationen eher inkrementeller Natur sind. Auch ist ihr Innovationsgrad vergleichsweise gering: Zwar können leicht zugängliche Standard- oder Basislösungen mit niedriger E-Businessreife gemäß Mittelstandsrichtlinie nicht gefördert werden, doch ist die Konzipierung und Realisierung der E-Business-Projekte nur neu für das Unternehmen, aber nicht für den Markt.³⁶

Abbildung 4 stellt die komplexen Wirkungszusammenhänge, die im Allgemeinen hinter unternehmerischen Innovationsprozessen stehen, in einer grob vereinfachten Struktur dar. In der innovationsökonomischen Literatur existiert eine ganze Reihe von verschiedenen theoretischen Ansätzen, mit denen das Phänomen Innovation zu erklären versucht wird. Im Wesentlichen lassen sich klassische Ansätze der Innovation, neoklassische Innovationsmodelle sowie institutionen- und evolutionsökonomische Ansätze voneinander unterscheiden. Ein breit akzeptiertes, theoretisches Wirkungsmodell, welches in der empirischen Innovationsforschung als „Arbeitspferd“ für Analysen auf der Unternehmensebene verwendet wird, existiert leider nicht. Im Allgemeinen basieren daher in der empirischen Praxis die verwendeten mikroökonomischen Schätzmodelle nicht direkt auf nur einem theoretischen Modell. Stattdessen fließen theoretische Überlegungen in eher „eklektischer“ und qualitativer Form in die empirische Anwendung ein, etwa im Hinblick auf die Variablenauswahl zur geeigneten Messung von Innovationserfolg und seinen Bestimmungsfaktoren, die funktionale Form, temporäre Lagstrukturen oder Hypothesen über die erwarteten Wirkungszusammenhänge.

Vor diesem Hintergrund skizziert Abbildung 4 als Logik-Chart-Analyse nur ein grundlegendes, schematisches Wirkungsmodell und stellt die Wirkungskanäle synoptisch dar. Sie lie-

³⁶ Dies ergibt sich zwingend bereits aus den Fördervoraussetzungen, da für die Projektumsetzung die Inanspruchnahme eines qualifizierten IT-Dienstleisters mit Referenzen für vergleichbare Projekte oder die Autorisierung für den Einsatz entsprechender Produkte erforderlich ist.

fert ein vereinfachtes, theoretisches Gerüst für die Bewertung der Förderung von E-Business-Projekten. Das verwendete Analyseschema folgt der Unterteilung der Interventionslogik eines Förderprogramms in die Elemente Inputs, Outputs, Ergebnisse und Wirkungen (vgl. Alecke, Mitze (2018)).

Input

Auf der Ebene des Input ist die öffentliche Förderung mit dem EFRE-OP 2014 - 2020 ein zusätzlicher Baustein zur Finanzierung des Förderprojekts zur Implementierung einer betrieblichen E-Business-Lösung. Der nichtrückzahlbare Zuschuss reduziert den finanziellen Aufwand für das Unternehmen, reduziert somit die Kosten für die Durchführung des Projekts und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen in die Entwicklung digitaler Geschäftsprozesse investiert. Ein Unternehmen wird folglich umso eher bereit sein in die Digitalisierung zu investieren, je höher der Wettbewerbsdruck im Markt ist und je geringer das Risiko ist, dass mit dem Projekt für das Unternehmen Verluste entstehen.

Neben dem Rentabilitätseffekt, der von dem öffentlichen Zuschuss ausgeht, weil er die Erlös-Kosten-Relation verbessert, gibt es auch einen Liquiditätseffekt. Der Zuschuss kann einen Beitrag in Richtung auf eine geschlossene Gesamtfinanzierung der Projekte leisten. Bei gegebenen Eigen- und Fremdmitteln kann der öffentliche Zuschuss eine bestehende Finanzierungslücke schließen bzw. durch die unmittelbare Erhöhung des Eigenkapitals die Kreditvergabebereitschaft von Banken positiv beeinflussen. Letzteres wird teils auch als Risikoübernahmeeffekt bezeichnet (vgl. Alecke, Meyer (2014)). Je nach Größe dieser Effekte entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für eine ausreichende Rentabilität und/oder das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt.

Exkurs: Projektrealisierung und Mitnahmeeffekte

Durch die öffentliche Unterstützung von Unternehmen in Form von Zuschüssen – genauso wie auch bei darlehensbasierten Instrumenten – entstehen Mitnahmeeffekte, d.h. Projekte wären auch ohne Förderung (ggf. in vermindertem Umfang, technisch weniger anspruchsvoll etc.) realisiert worden. Denn es ist kaum vorstellbar, dass im unternehmerischen Entscheidungskalkül bei jedem Projekt die Erlös-Kosten-Relation ohne Förderung gerade im indifferenten Bereich liegt und erst durch die Förderung die Rentabilitätszone erreicht wird (oder die Finanzierungslücke genau dem Betrag des zu erwartenden Zuschusses entspricht). Mitnahmeeffekte lassen sich bei notwendigerweise generalisierenden Förderungsvoraussetzungen aber unterschiedlichsten Ausgangssituationen für die geförderten Unternehmen bzw. Projekte grundsätzlich nicht vermeiden; nur dann, wenn sämtliche Projekte „Schwellenprojekte“ wären käme es zu keiner Mitnahme.³⁷

Mitnahmeeffekte variieren je nach Projekt und Unternehmen. Im Logical Framework beziehen sie sich auf den Zusammenhang von Input und Output:

- Ohne Mitnahmeeffekte ist der Output einer Fördermaßnahme vollständig auf den Input zurückzuführen, d.h. ohne Förderung wäre keines der Projekte durchgeführt worden.

³⁷ Mitnahmeeffekte ließen sich nur dann vermeiden, wenn bei jedem Förderantrag geprüft werden könnte, ob und inwieweit ein Projekt nicht auch ohne Förderung realisiert werden würde, und im Nachgang zu dieser Prüfung die Konditionen der Förderung angepasst werden könnten. Die Ermittlung der Fallkonstellationen mit und ohne Förderung geht aber mit sehr hohen administrativen Kosten im Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren einher. Trotzdem finden sich im Beihilferecht solche Ansätze, etwa bei der Förderung von Investitionsbeihilfen für Energieinfrastrukturen, bei der gemäß Art. 48 AGVO der Beihilfebetrags nicht höher sein darf als die Differenz zwischen den beihilfefähigen Kosten und dem Betriebsgewinn der Investition. Der Betriebsgewinn ist hier vorab oder über einen Rückforderungsmechanismus von den beihilfefähigen Kosten abzuziehen.

- Bei vollständiger Mitnahme wäre der Output unabhängig vom Förderimpuls bzw. dem Input eingetreten.

Mitnahmeeffekte sind in Ex-post-Evaluationen empirisch nur sehr schwer zu bestimmen, da die Frage beantwortet werden muss, welcher Teil der geförderten Projekte auch ohne Förderung realisiert worden wäre. Die exakte Ermittlung von Mitnahmeeffekten setzt somit die Kenntnis einer hypothetischen Situation voraus. Letztlich lassen sich Mitnahmeeffekte nur durch statistische Verfahren bestimmen, bei denen die hypothetische, unbeobachtbare Situation „ohne Förderung“ durch das Heranziehen von beobachtbaren Werten für nicht geförderte Projekte oder Unternehmen quasi synthetisch generiert wird. Eine Reihe von empirischen Studien im Bereich der Investitions- und Innovationsförderung kommt zu dem Ergebnis, dass es bei der staatlichen Förderung von Unternehmen zwar zu nicht unerheblichen Mitnahmeeffekten kommt, die Förderung aber gleichwohl in der Lage ist, die Durchführung von zusätzlichen Projekten zu induzieren und dabei auch Art und Umfang der Projekte zu verändern.

Bei der nachfolgenden Diskussion von Outputs, Ergebnissen und Wirkungen wird von Mitnahmeeffekten abstrahiert und implizit unterstellt, sämtliche E-Business-Projekte würden erst durch die Förderung ermöglicht. Im späteren Verlauf der Evaluierung wird auf Mitnahmeeffekte und ihr wahrscheinliches Ausmaß eingegangen.

Output

Die Realisierung eines E-Business-Projekts leistet unmittelbar einen Beitrag zum Aufbau effizienterer Geschäftsabläufe im Unternehmen. Im Ergebnis der Projekte sollte es zu einer Beschleunigung der Geschäftsabläufe kommen und damit sollten die Kosten für jeden einzelnen Geschäftsablauf reduziert werden, da sich die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten verkürzen. Kommt es zu einer verstärkten digitalisierten Abwicklung der Prozesse, dürfte sich auch der Materialverbrauch reduzieren. Ein verbesserter Ablauf und eine effizientere Organisation von Tätigkeiten können auch helfen, Fehlerquoten zu senken und die Mitarbeiterzufriedenheit zu steigern.

Mit der Implementierung digitaler Geschäftsprozesse sollte folglich zunächst die Produktivität jedes einzelnen Mitarbeiters erhöht werden, da – bei gleichem Umsatz – Kosten sinken und somit die Wertschöpfung steigt. Führt die Einführung von digitalen Geschäftsprozessen nachfolgend jedoch nicht zu einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit und zu einem Umsatzwachstum, könnte es vor dem Hintergrund einer effizienteren Geschäftsabwicklung und einer erhöhten betrieblichen Produktivität im Ergebnis zu einem Verlust von Arbeitsplätzen kommen.

Ergebnisse

Nach der Einführung digitaler Geschäftsprozesse und den resultierenden Produktivitätsgewinnen kann erwartet werden, dass mit den implementierten Lösungen eine Verbesserung der Kundenbindung einhergeht, da zeitnah und flexibel auf Kundenanforderungen reagiert werden kann. Gleichzeitig kann es zu einer Erweiterung des Kundenstamms kommen, wenn die realisierten Produktivitätsgewinne durch z.B. Preissenkungen für die Produkte und Dienstleistungen an die Kunden weitergegeben werden. Denkbar ist auch, dass durch Qualitätsverbesserungen (schnellere Lieferung, weniger fehlerhafte Produkte) neue Kunden gewonnen und bestehende Wettbewerbsdefizite abgebaut werden können, die es bislang verhindert haben, dass eine verstärkte Marktdurchdringung gelingt. Ob und inwieweit es zu einer Verbesserung der Kundenbindung und der Erweiterung des Kundenstamms kommt, hängt aber auch von externen Faktoren wie der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung und dem Verhalten der Wettbewerber ab, die natürlich ihrerseits auch in die Digitalisierung der Geschäftsprozesse investieren können oder werden, um entstehende Nachteile zu kompensieren.

Wirkungen

Die langfristigen Wirkungen der Förderung der elektronischen Geschäftsprozesse hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Zunächst sollte sich auf der Ebene des Unternehmens ein Produktivitätsgewinn einstellen. Wenn es dem Unternehmen dann zusätzlich gelingt, den Kundenstamm zu erweitern bzw. eine verbesserte Kundenbindung zu erzielen, kann es zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen auf betrieblicher Ebene kommen. Sollte es jedoch nicht zu einer Verbesserung der Absatzseite des geförderten Unternehmens kommen und die Produktivitätsgewinne insbesondere den zeitlichen Arbeitsaufwand für einfache, standardisierbare Tätigkeiten reduzieren, dürfte sich tendenziell die Beschäftigung vermindern. Durch die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit würden aber die verbleibenden Arbeitsplätze gesichert.

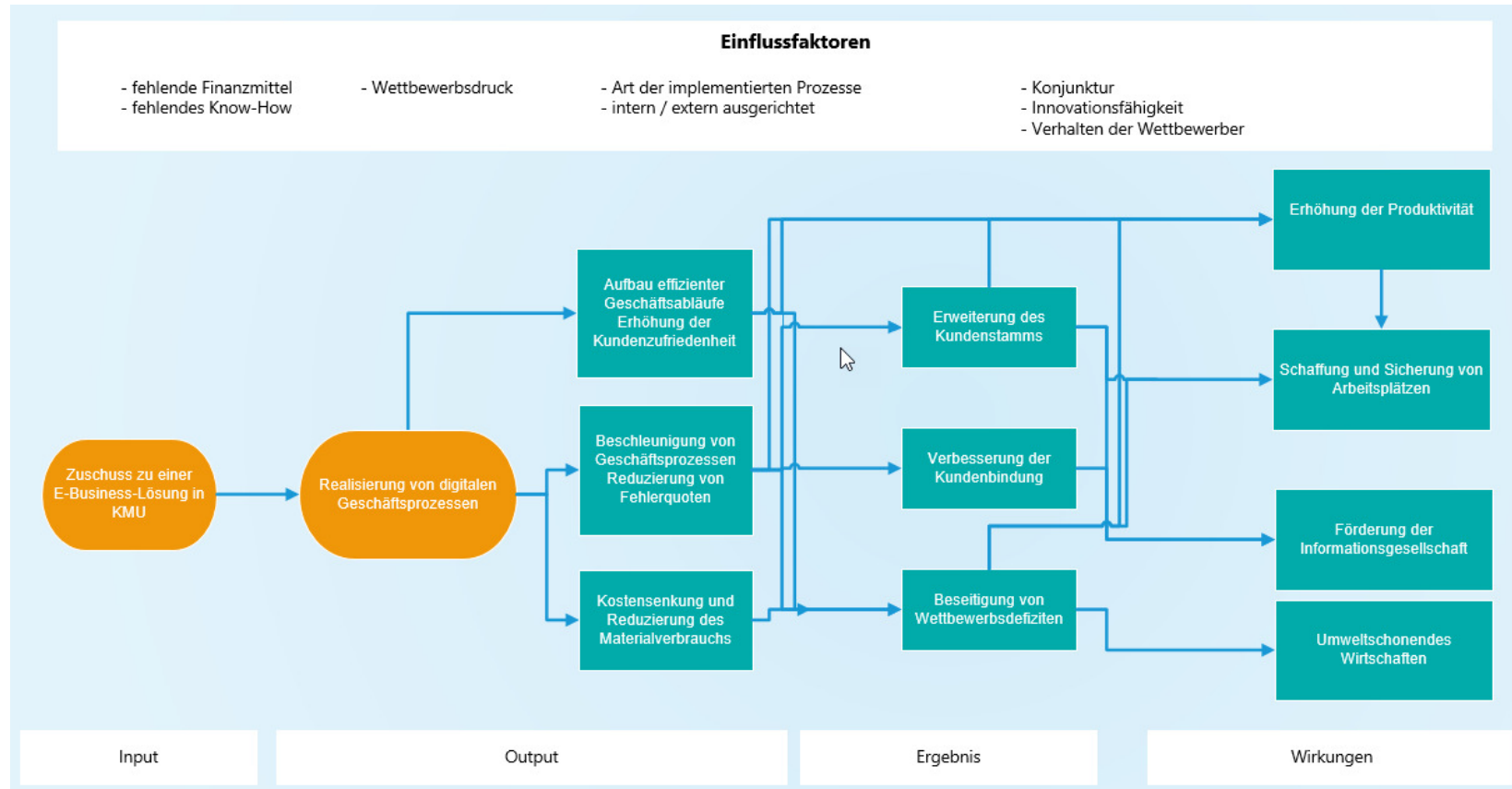
Ohne weitere empirische Kenntnisse und Informationen kann eine Abwägung der verschiedenen, teils gegenläufigen Effekte nicht vorgenommen werden. Diese können je nach Einzelfall auch unterschiedliche Ausprägungen haben. In der Terminologie neoklassischer Investitionsmodelle ist die Voraussetzung für einen positiven Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, dass der sogenannte Substitutionseffekt der Förderung, der aus der Digitalisierung der Geschäftsprozesse im Hinblick auf den Produktionsfaktor (einfache) Arbeit folgt, kleiner ist als der sogenannte Einkommenseffekt, der sich aus höheren Umsätzen durch verbesserte Kundengewinnung und Kundenbindung ergibt.

Unabhängig von den wirtschaftlichen Wirkungen kann durch die Förderung von E-Business-Projekten im Hinblick auf das Ziel einer Stärkung der Informationsgesellschaft ein positiver Beitrag erwartet werden, da Unternehmen, Kunden und Lieferanten an der weiteren Digitalisierung von wirtschaftlichen Aktivitäten teilnehmen und moderne IuK-Technologien nutzen. Durch die Produktivitätsgewinne sollte sich in der Tendenz auch der Materialverbrauch reduzieren und bezogen auf ein einzelnes Produkt und eine einzelne Dienstleistung kann es zu einer umweltschonenderen Produktionsweise kommen. Diese Einflüsse sollten aber angesichts der Größenordnung sowohl des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ als auch der Einzelprojekte des Fördergegenstands E-Business nicht überschätzt werden. Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung wird das Vorhaben als umweltneutral eingestuft. Darüber hinaus ist das Vorhaben nicht auf die Prinzipien der Gleichstellung sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung orientiert. Aus diesem Grund wird bei der Evaluierung im Folgenden auf die empirische Untersuchung von Einflüssen auf die Horizontalen Prinzipien verzichtet.

Im Hinblick auf die längerfristigen Wirkungen der Förderung im Einklang mit den globalen Zielen des EFRE-OP 2014 - 2020 und der Digitalisierungsstrategie des Freistaats Sachsen sollen durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU Arbeitsplätze geschaffen und gesichert und es soll ein Beitrag zur Stärkung der Informationsgesellschaft geleistet werden. Dabei ist es wichtig, dass die Förderung der Digitalisierung in Unternehmen durch den Fördergegenstand „E-Business“ mit zentralen Infrastrukturprojekten wie dem Ausbau eines hochleistungsfähigen Breitbandnetzes und der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung verknüpft wird. Diese Koordination erfolgt im Rahmen der Digitalisierungsstrategie „Sachsen Digital 2017“.³⁸

³⁸ Vgl. Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017a): Sachsen Digital 2017 - Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. Verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/28672>.

Abbildung 4: Wirkungszusammenhänge der Förderung von E-Business-Lösungen in KMU



Quelle: Eigene Darstellung.

3.5 AUSWERTUNG DER EMPIRISCHEN LITERATUR

Im Rahmen dieses empirischen Literaturüberblicks sollen vornehmlich vier Themenbereiche beleuchtet werden: Zunächst wird in einem ersten Unterabschnitt Digitalisierung in der Wirtschaft als zentrales übergreifendes Thema behandelt, in welches sich die Einführung und Weiterentwicklung fortschrittlicher IKT und die konkrete Förderung der elektronischen Geschäftsprozesse einbettet. Anschließend werden im zweiten Unterabschnitt Aspekte des Bedarfs und der Nutzung von IKT in Unternehmen betrachtet. Der Fokus liegt dabei auf KMU. Hieran anknüpfend werden im dritten Unterabschnitt die unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Effekte von Digitalisierungsprozessen und der Einführung moderner IKT auf zentrale Indikatoren wie Innovationsfähigkeit, Arbeitsproduktivität etc. dargestellt, bevor abschließend im vierten Unterabschnitt die empirische Evidenz zu den Effekten der Förderung der Digitalisierung von Geschäftsprozessen diskutiert wird.

3.5.1 DIGITALISIERUNG IN DER WIRTSCHAFT ALS LEITTHEMA

Mit dem Fördergegenstand „E-Business“ wird in Sachsen eine konkrete Facette der Digitalisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten unterstützt. Dieser richtet sich auf die Unterstützung der Einführung von moderner IKT und der Implementation elektronischer Geschäftsprozesse, um insbesondere KMU bei ihrem Übergang in eine digitale Unternehmenszukunft zu unterstützen. Im Folgenden werden, ausgehend von einer Begriffsbestimmung, einige wesentliche Aussagen zu dem umfassenderen Thema der Digitalisierung in der Wirtschaft vorgestellt.

Begriffsbestimmung: Digitalisierung in der Wirtschaft

Für den Begriff Digitalisierung existiert keine eindeutige Definition, sondern er kann, abhängig vom jeweiligen Kontext, mehrere Bedeutungen annehmen. In seinem engen ursprünglichen Sinn meint der Begriff Digitalisierung das Umwandeln von analogen Informationen in digitale Formate. In seiner weiten Bedeutung bezieht sich der Begriff auf das in den letzten Jahren verstärkte Vordringen von digitalen Technologien, Medien und Produkten in alle Lebensbereiche: „Die Digitalisierung prägt bereits heute in hohem Maße die Art, wie wir leben, kommunizieren, arbeiten, wirtschaften und konsumieren – und wird es künftig noch stärker tun“ (BMWi, 2017, S. 5). Digitalisierung versteht sich dann als Beschreibung für das umfassend zu beobachtende Phänomen des digitalen Wandels, der digitalen Transformation oder auch der digitalen Revolution. Der digitale Wandel beschreibt somit die durch die Digitalisierung im engeren Sinn und die darauf gründenden Technologien ermöglichten, ausgelösten Veränderungsprozesse in der Gesellschaft inklusive Wirtschaft, Kultur, Bildung und Politik.

Für die vorliegende Evaluierung wird zunächst eine begriffliche Einengung von Digitalisierung vorgenommen, die sich auf die Digitalisierung in der Wirtschaft bzw. der wirtschaftlichen Tätigkeiten bezieht. Hierunter versteht der Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2017 des BMWi (2017, S. 8) „die Veränderung von Geschäftsmodellen und unternehmensinternen Kernprozessen durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)“. In ähnlicher Weise definiert das ZEW (2016) in seiner Studie zur Digitalisierung im Mittelstand Digitalisierungsprojekte als „Projekte zum erstmaligen oder verbesserten Einsatz von digitalen Technologien in den internen Prozessen des Unternehmens und in der Interaktion mit Lieferanten und Kunden sowie den Aufbau von entsprechenden Kompetenzen. Digitale Anwendungen umfassen dabei grundlegende Infrastrukturen, wie eine Webseite und ein ERP-System, Anwendungen zu digital vernetzter Information und Kommunikation und Anwendungen, die die digitale Vernetzung von Produkten und Dienstleistungen ermög-

lichen“. Und für Sassenrath (2017) geht es letztlich „um die Folgen von mehr IT in Unternehmen, in Produkten und bei Konsumenten“.

Den obigen Definitionen, ebenso wie weiteren, gemein ist eine Fokussierung auf die wirtschaftlichen bzw. unternehmerischen Aktivitäten, welche durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (synonym auch digitale Technologien) unterstützt werden. Demzufolge beschreibt Digitalisierung in der Wirtschaft den empirisch belegten Trend, dass die Wertschöpfung in den Unternehmen in immer stärkerem Maße von IKT abhängig ist – unabhängig davon, ob die Unternehmen aufgrund ihrer eigentlichen Branchenzugehörigkeit zur digitalen Wirtschaft zählen.³⁹ Weil die IKT selbst und ihre Verbreitung sehr unterschiedlich sind, werden in der Literatur üblicherweise verschiedene Ebenen oder Stufen von Digitalisierung unterschieden:

- Für Sassenrath (2017) bspw. lassen sich bei der Digitalisierung die drei Ebenen Digitalisierung von Geschäftsprozessen, Digitalisierung von Produkten und Digitalisierung von Geschäftsmodellen unterscheiden.
- Auch das ZEW (2016) unterscheidet in seiner Analyse der Verbreitung von digitalen Technologien zwischen drei Stufen digitaler Anwendungen: 1. Grundlegende digitale Datenverarbeitung, 2. Vernetzte Information und Kommunikation, 3. Vernetzte Produkte und Dienste.
- Im Monitoring-Report des BMWi (2017) wird schließlich im „Wirtschaftsindex DIGITAL“ der Digitalisierungsgrad aus den drei verschiedenen Blickwinkeln Nutzungsintensität von digitalen Technologien und Diensten, Reorganisation der Unternehmen im Zeichen der Digitalisierung sowie Geschäftserfolge auf digitalen Märkten bestimmt.⁴⁰

Unabhängig davon, in welchen Dimensionen Digitalisierung in der Wirtschaft nun konkret erfasst wird, wird klar, dass es *die* Digitalisierung nicht gibt. Dies hat für die Evaluierung des Fördergegenstands „E-Business“ zwei Konsequenzen:

- Erstens: Aussagen zum allgemeinen Stand der Digitalisierung in den Unternehmen, zu ihren Bedarfen oder den Erfolgs- und Hemmnisfaktoren können allenfalls erste Hinweise geben, müssen aber für eine wissenschaftlich fundierte Auseinandersetzung weiter hinterfragt werden. Insbesondere Wertungen zur Digitalisierung müssen eigentlich differenziert nach dem Bewertungsgegenstand betrachtet werden. Allerdings sind solche differenzierten Ergebnisse nicht immer verfügbar.
- Zweitens: die Einführung von modernen IKT bzw. von elektronischen Geschäftsprozessen bildet nur einen Teilaspekt der Digitalisierung ab. In der Studie des ZEW (2016) handelt es sich um die eher grundlegende erste und zweite Digitalisierungsstufe und in dem Monitoring-Report des BMWi (2017) um die Kategorie Reorganisation der Unternehmen. In der Mehrebenenbetrachtung von Sassenrath (2017) geht es offensichtlich um die Ebene der Digitalisierung von Geschäftsprozessen. Im Umkehrschluss gilt, dass die in der Öffentlichkeit verstärkt beachtete Digitalisierung

³⁹ Vgl. Müller et al. (2016, S. 4 ff.) für weitere Definitionen. Die Autoren machen darauf aufmerksam, dass der Begriff „digitale Wirtschaft“ in zwei Bedeutungen verwendet wird. Einerseits wird er verwendet, um den Wirtschaftszweig der Informations- und Kommunikationstechnik und Internetbranche zu bezeichnen, andererseits, um das Phänomen der zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft zu beschreiben.

⁴⁰ Herausgeber des Wirtschaftsindex DIGITAL ist das BMWi. Der Report basiert auf einer von TNS Deutschland durchgeführten repräsentativen Unternehmensbefragung. Der Monitoring-Report für das Jahr 2016 ist verfügbar unter: https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/monitoring-report-wirtschaft-digital-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=10. Regionale Daten einer analogen repräsentativen Unternehmensbefragung für Sachsen werden vom SMWA herausgegeben und sind verfügbar als „Wirtschaft DIGITAL 2016: Sachsen“ unter: <https://www.tns-infratest.com/wissensforum/studien/pdf/bmwikantar-tns-monitoring-report-2016-sachsen.pdf>.

von Produkten, Dienstleistungen oder Geschäftsmodellen, das Entstehen neuer digitaler Märkte oder die stärkere digitale Vernetzung der Produktion von Waren und Dienstleistungen bei der Evaluierung des Fördergegenstands „E-Business“ nicht im Vordergrund steht.

Digitalisierung wichtig für die unternehmerische und volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Die Digitalisierung in der Wirtschaft, unter Stichworten wie Industrie 4.0, Internet der Dinge, Smart Services, Big Data u.a.m., ist in Deutschland ein seit Jahren wichtiges Thema. Wie erwähnt, umfasst die Digitalisierung vielerlei Facetten und betrifft Branchen und unternehmerische Dienste in unterschiedlichem Ausmaß. Es gilt als unbestritten, dass Informations- und Kommunikationstechnologien für einen modernen Wirtschaftsstandort Schlüsseltechnologien sind. Sie treiben Innovationen, sorgen für Produktivitätszuwachs und tragen dazu bei, wirtschaftliches Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätze in der Zukunft zu sichern. Darüber hinaus ist generell akzeptiert, dass eine starke digitale Wirtschaft, verstanden als die IKT-Branche und Internetwirtschaft, eine entscheidende Grundlage für eine wettbewerbsfähige Industrie und Dienstleistungsgesellschaft sind.

Dies spiegelt sich in verschiedenen Umfragen wider. So sehen mit Blick auf die ökonomische Bedeutung der Digitalisierung laut TNS Infratest 84 % der Unternehmen in Deutschland die Digitalisierung als „wichtig, sehr wichtig oder äußerst wichtig“. In Sachsen bewerten 78 % der Unternehmen die Bedeutung der Digitalisierung entsprechend hoch. Nach einer von der Commerzbank (2015) durchgeführten Befragung gehen 86 % des Mittelstands davon aus, dass die zunehmende Digitalisierung eine große Chance für den Standort Deutschland darstellen kann. Hingegen glaubt nur eine kleine Minderheit (13 %), dass die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch den digitalen Wandel eher geschwächt wird. In Summe erwarten die mittelständischen Unternehmen außerdem positive Beschäftigungseffekte – diese Einschätzung äußert eine klare Mehrheit von 58 % der Befragten.

Chancen der Digitalisierung

Mit Blick auf die Chancen, die sich aus der Digitalisierung ergeben, erkennen Unternehmen diese vor allem in der Vereinfachung von Arbeitsabläufen, sie rechnen mit Umsatzwachstum und gewinnbringenden Produkt- und Dienstleistungsinnovationen sowie der Etablierung neuer Geschäftsmodelle (vgl. BDI, 2015). Vielfach erhoffen sich die Unternehmen von der Digitalisierung die Erschließung neuer Märkte durch das Angebot verbesserter oder neuartiger Dienstleistungen und Produkte oder die langfristige Kundenbindung durch den Einsatz unterstützender Softwaresysteme bei gleichzeitiger Kostenreduktion. In einer Befragung geben über zwei Drittel der befragten Unternehmen an, dass sie sich über die Digitalisierung ihres Unternehmens eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit erhoffen und von spürbaren Kosteneinsparungen (67 %) durch effizientere Prozesse ausgehen. Auch bei der Entwicklung von Innovationen und individualisierten Produkten und Dienstleistungen wird dem digitalen Wandel von der großen Mehrheit der Unternehmen ein positiver Einfluss zugesprochen (vgl. GfK, 2014). Bundesweit geben 43 % der befragten Unternehmen an, dass sie bereits mindestens 60 % ihres Umsatzes durch digitale Produkte und Dienstleistungen generieren. Der entsprechende Wert für Sachsen ist hier jedoch mit 31 % deutlich niedriger.

Herausforderungen und Risiken der Digitalisierung

Diesen positiven unternehmerischen Erwartungen mit Blick auf den Einsatz von IuK-Technologien stehen aber auch eine Reihe von Herausforderungen und Bedenken gegenüber. Zum einen beziehen sich diese Herausforderungen auf die an Unternehmen gestellten Anforderungen in Bezug auf die zielführende Nutzung von neuen digitalen Technologien. So

bedarf es eines hinreichend großen Humankapitals und organisationalem Know-How, um von den unternehmerischen Potentialen der Digitalisierung zu profitieren. Dementsprechend wird die Umsetzung digitaler Prozesse noch von vielen Unternehmen skeptisch betrachtet. In der bereits genannten Untersuchung von Deloitte (2013) sind bspw. zwei Drittel der Unternehmen der Ansicht, dass die Umsetzung der Digitalisierung für den Mittelstand eher Nachteile als Vorteile bringt. Die Problemlagen reichen von nicht vorhandenen personellen Kapazitäten, mangelndem Interesse der Mitarbeiter, über Befürchtungen sinkender Rentabilitäten bis zu Problemen bei der Einführung digitaler Prozesse. Auch die Komplexität der IT-Systeme und die IT-Sicherheit sowie die Erwartung hoher Investitionskosten zählen zu den wesentlichen Digitalisierungshemmnissen, vgl. Ott und Leyh (2017).

Darüber hinaus werden die zunehmende Vernetzung der IuK-Systeme und die Auslagerung unternehmenskritischer Daten und Prozesse (z. B. in die Cloud) von den Unternehmen als Probleme der Digitalisierung wahrgenommen. Als besonderes Risiko wird dabei die Möglichkeit des Zugriffs von Fremden auf die betriebsinternen Daten und deren Veränderung und Löschung gesehen, welcher bei digital verwalteten Daten deutlich einfacher ist als bei der Sicherung in Büchern oder auf Papier. In einer Vielzahl von Studien, beispielsweise Ott und Leyh (2017), ZEW für die KfW (2016), IfM (2016), SMWA (2017) wird auf diese Zusammenhänge hingewiesen und damit auch eine manchmal zögerliche Umsetzung digitaler Geschäftsmodelle begründet.

Hohe Unsicherheiten bei Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses

Grundsätzlich erwarten die Unternehmen mehrheitlich Vorteile aus der Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse, scheuen aber wegen der hohen Investitionsanforderungen und der unsicheren Erlöse ihre Umsetzung. Nicht generelle Finanzierungsschwierigkeiten, sondern die hohe Unsicherheit und technologische Komplexität digitaler Prozesse stellen dabei das übergreifende Problem bei der Planung und Gestaltung des digitalen Wandels dar.

In einer Studie der Commerzbank (2015) wird ein hoher Investitionsbedarf von der Hälfte der Unternehmen als Barriere benannt, allerdings weniger aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten (15 %), sondern eher aufgrund fehlender Standards (42 %) und unsicherer Erfolgsaussichten (35 %). Die Komplexität und die Geschwindigkeit der technischen Entwicklung stehen als Hemmnisfaktor an erster Stelle (52 %). Der Befund, dass die Befragten den Finanzierungsbedarf eher als geringfügiges Hemmnis der Digitalisierung einschätzen, dürfte damit zu erklären sein, dass in dieser Studie vorzugsweise Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 2,5 Millionen € und keine Kleinstbetriebe befragt wurden.

In anderen Untersuchungen spielen Finanzierungsschwierigkeiten eine größere Rolle als Investitionshemmnis. So werden in den Befragungen von EY (2016, 2017) begrenzte finanzielle Möglichkeiten noch vor fehlendem Personal oder Know-How als wichtigster Faktor genannt, die verhindern, dass überhaupt oder mehr in die Digitalisierung des Geschäfts investiert wird. Allerdings ist die überwiegende Mehrheit (rund 70 %) der befragten Unternehmen der Auffassung, dass es keine Faktoren gibt, die mehr Investitionen in die Digitalisierung verhindern.

In einer Studie des ZEW (2016) werden mangelnde IT-Kompetenzen der Beschäftigten mit 67 % von den meisten Unternehmen am häufigsten als erschwerende Bedingung beim Einsatz digitaler Technologien wahrgenommen, der Bereich Datenschutz bzw. Datensicherheit spielt mit 62 % an Nennungen die zweitwichtigste Rolle als Erschwernis. Hohe Investitions- und Betriebskosten sind für 59 % der Unternehmen ein Hindernis, daneben werden von 57 % der Unternehmen die notwendige Anpassung in der Unternehmens- und Arbeitsorganisation und von 54 % fehlende Informationsmöglichkeiten über Anwendungsmöglichkeiten und Nutzen als Hemmnisfaktor genannt. Zwar benennen nur 32 % der Unternehmen mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten als erschwerenden Grund für den Einsatz digitaler Technologien, die Autoren der ZEW-Studie weisen jedoch angesichts der aktuell günstigen Finanzierungskonditionen darauf hin, dass Finanzierungsschwierigkeiten bei Digitalisie-

rungsprojekten in knapp einem Drittel der Unternehmen auch kein vernachlässigbares Hemmnis darstellen.

Die Tatsache, dass ein großer Teil der Unternehmen die Kosten, nicht aber deren Finanzierung als Problem ansieht, lässt die Schlussfolgerung zu, dass der Grund für unterlassene Digitalisierungsprojekte eher in einem unzureichenden und nur mit hoher Unsicherheit bestimmbareren Kosten-Nutzen-Verhältnis liegen wird. Die Möglichkeiten und Auswirkungen der Digitalisierung sind für die Unternehmen zum jetzigen Zeitpunkt noch zu ungewiss, als dass sie bewährte Strukturen durchbrechen möchten. Hohe IT-Ausgaben werden überwiegend noch als reiner Kostenfaktor ohne großes Innovationspotential wahrgenommen. Vor allem KMU agieren beim Einsatz von IK-Technik, die tiefer in die Unternehmensstruktur, z.B. in die Produktionskette, eingreift, eher vorsichtig. Da sich für die Unternehmen aus ihrer konkreten Wahrnehmung noch kein grundlegender Handlungsbedarf ableiten lässt, nehmen sie eine abwartende Haltung ein und verfolgen eine kleinschrittige und wenig strategische geprägte Vorgehensweise bei der Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse und Geschäftsmodelle (vgl. Bley, Leyh, 2016).

Hoher Investitionsbedarf und Finanzierungsprobleme vor allem bei KMU

Gemäß ZEW-Studie (2016) stellen hohe Kosten, aber nicht die Finanzierung per se gegenwärtig für die Unternehmen ein großes Hemmnis bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsprojekte dar. Allerdings zeigen kleinere und jüngere Unternehmen eher Finanzierungsprobleme an als größere Unternehmen. So benennen junge Unternehmen, die höchstens 10 Jahre bestehen, mit 38 % häufiger als der gesamte Mittelstand den Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten als Hemmnis.

Die Finanzierung der Projekte zur Digitalisierung wird von mehr als 90 % der Unternehmen aus den laufenden Einnahmen bzw. dem Cashflow der Unternehmen bestritten. Gleichzeitig zeigt sich, dass junge und kleine Unternehmen ihre Digitalisierung seltener über Kredite finanzieren können, sie folglich weniger stark über externe liquide Mittel verfügen können, um die Digitalisierung der Geschäftsprozesse voranzutreiben und ihnen hieraus Wettbewerbsnachteile entstehen. Zudem wird beobachtet, dass eine öffentliche Förderung von Digitalisierungsprojekten positiv mit einer Kreditfinanzierung von Digitalisierungsprojekten durch externe Banken verbunden ist und somit eine öffentliche Förderung es den kleinen und mittleren Unternehmen ermöglicht, die Finanzierung der Digitalisierung von Geschäftsabläufen sicher zu stellen.

Analog zur „klassischen“ Innovationsfinanzierung kann die Ursache für die bevorzugte Finanzierung von Digitalisierungsprojekten aus Eigenmitteln in der speziellen Natur dieser Projekte liegen – geringe Sicherheiten aufgrund von Aufwendungen primär für Personal und Vorleistungen bei einem niedrigen Anteil an durch Dritte verwertbaren materiellen Investitionen, vor allem firmenspezifische Anwendungen und Lösungen mit schwer kodifizierbarem Know-How, höheres Risiko durch hohe Unsicherheiten über technische Standards und rechtliche Rahmenbedingungen, relativ geringe Projektgrößen und erforderliche Finanzmittel. Diese Eigenschaften führen dazu, dass eine externe (Kredit-)Finanzierung aufgrund höherer Risikoaufschläge und Transaktionskosten unattraktiver wird oder nur eingeschränkt möglich ist. Ökonometrische Berechnungen des ZEW (2016) deuten darauf hin, dass eine Kreditaufnahme bei Digitalisierungsprojekten mit Schwierigkeiten verbunden ist – auch wenn für die insgesamt bisher geringe Kreditnachfrage bei Digitalisierungsprojekten andere Gründe ebenfalls eine wichtige Rolle spielen dürften.

Notwendigkeit zur Digitalisierung wird von KMU weniger stark wahrgenommen

Gleichzeitig wird seitens der Unternehmen betont, dass die Digitalisierung für ihr Geschäftsmodell eine sehr große bis mittlere Bedeutung hat. Dabei sehen Unternehmen mit geringen Umsätzen (< 1 Mio. €) weniger Handlungsbedarf als Unternehmen mit höheren

Umsätzen, vgl. IfM (2016). In einer weiteren Untersuchung (GfK, 2014) geben 49 % der Unternehmen an, dass die Digitalisierung Teil der Geschäftsstrategie sei. 30 % betreiben die Digitalisierungsstrategie aktiv, 12 % reagieren auf Kundenanforderungen und 7 % begründen die Digitalisierungsstrategie mit zunehmendem Wettbewerbsdruck. 51 % der befragten Unternehmen sind allerdings der Ansicht, dass eine Digitalisierungsstrategie noch nicht in der Unternehmensstrategie verankert ist. Auch gemäß der Studie der Commerzbank (2015) ist ein Großteil der Unternehmen (63 %) der Ansicht, dass man die Digitalisierung bislang eher vernachlässigt habe. Immerhin noch 29 % der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft halten die Digitalisierung nicht für notwendig (BMW i 2017).

Stand der Digitalisierung in den Unternehmen

Der auf Basis einer repräsentativen Unternehmensbefragung erstellte Wirtschaftsindex DIGITAL bildet den aktuellen und künftigen Digitalisierungsgrad der deutschen gewerblichen Wirtschaft differenziert nach Branchen und Unternehmensgrößenklassen ab. Die aktuelle Analyse zeigt, dass sich mit 55 Punkten von 100 möglichen der Digitalisierungsgrad in der deutschen Wirtschaft im Vergleich zu 2015 spürbar (um 6 Indexpunkte) verbessert hat. Im internationalen Index zur Leistungsfähigkeit der Digitalen Wirtschaft liegt Deutschland wie im Vorjahr auf Rang sechs. Die Analyse nach Größenklassen zeigt, dass sich der Digitalisierungsgrad der mittelständischen Unternehmen (10 bis 249 Beschäftigte) und Großunternehmen (250 Beschäftigte und mehr) verbessert hat, während er bei Kleinstunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte) leicht rückläufig ist. Unter den Branchen ist die IKT-Branche der digitale Vorreiter und erreicht den höchsten Digitalisierungsgrad, gefolgt von den wissensintensiven Dienstleistern, den Finanz- und Versicherungsdienstleistern sowie dem Handel. Die Industriebranchen bleiben teils deutlich zurück, auch wenn Industrie 4.0-Anwendungen künftig die Digitalisierung des verarbeitenden Gewerbes positiv beeinflussen wird.

Digitalisierung in der sächsischen Wirtschaft

Im Monitoring-Report Wirtschaft Digital 2016 des Landes Sachsen wird analog zum bundesweiten Monitoring-Report der Digitalisierungsgrad der gewerblichen Wirtschaft Sachsens auf der Grundlage von Befragungsergebnissen dargelegt. Dabei zeigt sich, dass die gewerbliche Wirtschaft Sachsens mit einem Indexwert von 48, auf einer Skala von 0 bis 100 als durchschnittlich digitalisiert anzusehen ist, aber im Vergleich zu Deutschland einen um sieben Indexpunkte niedrigeren Digitalisierungsindex aufweist. Zudem sind digitalisierte Unternehmen in Sachsen vornehmlich niedrig digitalisiert (unter 40 Indexpunkte), während der Anteil hochdigitalisierter Unternehmen (70 und mehr Indexpunkte) im gesamtdeutschen Durchschnitt deutlich höher liegt. Einen ähnlichen Rückstand sieht der Index auch bei der Digitalisierung von Kleinstunternehmen (unter 10 Beschäftigte) in Sachsen gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt. Hingegen erreichen mittelständischen Unternehmen (10-249 Beschäftigte) in Sachsen in 2016 bereits einen ähnlichen Digitalisierungsgrad wie im gesamtdeutschen Durchschnitt.

Im Verarbeitenden Gewerbe und im Maschinen- und Fahrzeugbau unterscheiden sich die deutschen und sächsischen Werte nicht (Verarbeitendes Gewerbe, 39:39) oder es bestehen nur marginale Unterschiede (Maschinen- und Fahrzeugbau, 45:44). Wie in der gesamten Gewerblichen Wirtschaft in Deutschland treiben die Dienstleister auch in Sachsen den Grad der Digitalisierung. Mit einem Index von 50 Punkten im Jahr 2016 ist der Dienstleistungssektor in Sachsen deutlich stärker digitalisiert als das Verarbeitende Gewerbe, bleibt aber hinter dem bundesweiten Durchschnittswert (57 Punkte) zurück.

Vorteile und Hemmnisse der Digitalisierung aus Sicht sächsischer Unternehmen

Wird der Frage nach den wichtigsten Vorteilen der Digitalisierung nachgegangen, so ist nach Ansicht der gewerblichen Wirtschaft in Sachsen die Zusammenarbeit mit anderen Partnern der wichtigste positive Aspekt. 80 % der Unternehmen benennen diesen Vorteil. Es folgen auf den nächsten Plätzen die Effizienz interner Prozesse (72 %), das Wachstum / der Ausbau des Geschäfts (67 %), die interne Zusammenarbeit (66 %), der direkte Zugang zum Kunden (60 %) und die Steigerung der Innovationsfähigkeit (59 %) sowie die Entwicklung neuer Geschäftsfelder (46 %). Einen positiven Einfluss auf den Markt durch neue Wettbewerber, die im Zuge der Digitalisierung entstanden sind, sehen nur 24 % der Unternehmen. Insgesamt wird die gesamte Bandbreite der betrieblichen Tätigkeiten durch die Digitalisierung – wenn auch im unterschiedlichen Ausmaß – positiv beeinflusst.

Neben den Vorteilen wurden auch die wesentlichen Hemmnisse für die weitere Digitalisierung untersucht. Hier zeigt sich, dass in der gewerblichen Wirtschaft der hohe Investitionsbedarf für 40 % der Befragten das größte Hemmnis darstellt, gefolgt von einer fehlenden Breitbandinfrastruktur (38 %). Der notwendige hohe Zeitaufwand stellt für 37 % ein Hemmnis dar. Weitere Hemmnisse sind aus Sicht sächsischer Unternehmen Probleme mit dem Datenschutz (23 %), fehlende verlässliche Standards (23 %), fehlendes Fachpersonal (19 %). In einem geringeren Umfang sind fehlender Support (11 %) durch das Top-Management oder unklare Verantwortlichkeiten (9 %) Hemmnisse für eine weitere Digitalisierung. Immerhin 31 % der sächsischen Unternehmen sehen eine Digitalisierung als nicht notwendig an. Dies verdeutlicht die Vorbehalte bzw. existierenden Barrieren bei der Nutzung von IuK-Technologien.

Ausbau der digitalen Infrastruktur

Wie der Acatech Innovationsindikator 2017 betont, ist eine leistungsfähige digitale Infrastruktur unverzichtbar, um die Chancen und Innovationsmöglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen (Acatech et al. (2017)). Insbesondere im Bereich hochbitratiger Internetverbindungen (Breitband) zur Sicherung verschiedener Qualitätsanforderungen wie Up-Downloadsymmetrie, Echtzeitfähigkeit und Stabilität hinkt Deutschland dem EU-Durchschnitt jedoch hinterher. Auch innerhalb Deutschlands gibt es große Unterschiede in der Breitband-Verfügbarkeit sowohl zwischen den einzelnen Bundesländern als auch zwischen städtischen Gebieten und dem ländlichen Raum: So ist gegenwärtig in zirka 90 % der Gemeinden mit städtischer Prägung eine Breitbandverbindung mit ≥ 50 Mbit/s verfügbar, während dies nur für knapp 34 % der Gemeinden im ländlichen Raum zutrifft (BMVi, 2017). Die Digitalisierung in Deutschland steht damit in den nächsten Jahren vor zentralen Herausforderungen: Es müssen geeignete Investitionsmodelle unter Beteiligung des Staates und privater Telekommunikationsunternehmen gefunden werden, um die digitale Infrastruktur nicht nur in Ballungsräumen, sondern auch dem ländlichen Raum auszubauen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass mittelständische Unternehmen die Chancen der Digitalisierung in der Breite besser nutzen können.

In Sachsen ist die digitale Infrastruktur in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Allein zwischen 2010 und 2017 stieg die Breitbandverfügbarkeit mit ≥ 50 Mbit/s um 274,7 %. Allerdings sind derartige Internetverbindungen mit Raten von 50 Mbit/s und grösser bisher nur in knapp 50-60 % der Gemeinden des Landes verfügbar. Sachsen kann zwar in der Verfügbarkeit hochbitratiger Internetverbindungen ein rapides Wachstum vorweisen, gleichzeitig besteht aber gegenüber dem Bundesdurchschnitt noch Nachholbedarf. Es gilt daher auf Landesebene, die digitale Infrastruktur in Sachsen weiter auszubauen und insbesondere Unternehmen im digitalen Transformationsprozess zu unterstützen, vgl. SMWA (2017b).

Anforderungen an die Landespolitik in Sachsen

Um die Digitalisierung der Wirtschaft voranzutreiben, sollte die sächsische Landespolitik auch aus Sicht der Unternehmen vornehmlich den Ausbau der Infrastruktur und der Netze weiter unterstützen. Mit 29 % ist fast ein Drittel der Unternehmen der Meinung, dass der Breitbandausbau im Allgemeinen vorangetrieben werden sollte. Neben der Forderung nach einem Infrastrukturausbau sind 9 % der Unternehmen der Ansicht, dass die Landesregierung Förderprogramme für Digitalisierungsprojekte anbieten sollte. 4 % der Unternehmen erwarten eine direkte finanzielle Förderung von Unternehmen bei der Umsetzung der Digitalisierung. Ebenfalls 4 % der Unternehmen sind der Meinung, dass die Kommunikation der Landespolitik zum Thema Digitalisierung verbessert und das Thema Datensicherheit angegangen werden sollte. Jeweils 3 % wünschen sich eine bessere Förderung der Aus- und Weiterbildung zu Digitalthemen und eine Unterstützung bei der Standardisierung. Immerhin 6 % der befragten Unternehmen geben an, dass keine Maßnahmen erforderlich sind.

Fazit: Digitalisierung von betrieblichen Prozessen besitzt hohe Relevanz

Zusammenfassend lässt sich in Anlehnung an die Analyse der BSP (2017) festhalten, dass die Digitalisierung der Geschäftsprozesse im Bewusstsein der meisten Unternehmen angekommen ist. Für einen großen Teil der Unternehmen ist die Digitalisierung wichtig bis sehr wichtig. Zudem geben mehr als die Hälfte der Befragten der einzelnen Untersuchungen an, dass Digitalisierungsthemen im eigenen Unternehmen sehr aktuell sind. Allerdings ordnen sich im Hinblick auf den eigenen Digitalisierungsgrad die meisten Unternehmen eher bei einem mittleren Wert ein. Trotz eines starken Bewusstseins für die Notwendigkeit der Digitalisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten wird die Umsetzung entsprechender Maßnahmen tendenziell vernachlässigt. Dies kann auch aus den Antworten der Unternehmen abgeleitet werden, die die unternehmerischen Chancen der Digitalisierung in erster Linie bei einer Vereinfachung von Arbeitsabläufen sowie bei Kosteneinsparungen durch effizientere Prozesse sehen, die durch die verstärkte Nutzung von IKT ermöglicht werden.

3.5.2 BEDARF UND NUTZUNG VON IKT

Besondere Relevanz für die EFRE-Förderung im Fördergegenstand „E-Business“ haben die Resultate der verschiedenen Unternehmensbefragungen zum übergreifenden Thema Digitalisierung im Bereich der Nutzung bzw. Einführung von moderner IKT in KMU, damit diese wie in der Mittelstandsrichtlinie formuliert „neue Absatzmöglichkeiten erschließen, interne Prozesse optimieren und Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit ihren Kunden und Lieferanten weitgehend elektronisch abbilden“. Die Förderung unterstützt die Vorbereitung und Realisierung von Projekten des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie ihre Einführung in die betriebliche Praxis. Unter dem Begriff „E-Business“ geht es somit nur um einen Teilaspekt der Digitalisierung. Die Förderung zielt hingegen nicht auf die Entwicklung von neuartigen digitalen Produkten oder Geschäftsmodellen – etwa im Bereich von Industrie 4.0 oder der Entwicklung von neuen digitalen Diensten, die im Allgemeinen weitaus stärker im Fokus stehen, wenn von der Notwendigkeit der Digitalisierung in Unternehmen gesprochen wird.

ZEW-Studie: Ausbaupotenziale bei der grundlegenden Digitalisierung im Mittelstand

Dem 3-Stufenmodell des ZEW (2016) folgend (dieses findet sich im Anhang zu diesem Kapitel kurz erläutert), zielt das Vorhaben auf die Unterstützung von KMU in der 1. und 2. Digitalisierungsstufe. Zu diesen Stufen zählt das ZEW neben dem Vorhandensein der grundlegenden Basisinfrastruktur (PCs, Internetzugang, eigene Website) insbesondere die Einführung von ERP-Systemen. ERP-Systemen wird eine Schlüsselfunktion beigemessen, da sie es möglich machen, Daten über die Ressourcen im Unternehmen systematisch auszuwer-

ten und sie in fortgeschrittenen Stufen der Digitalisierung mit anderen Anwendungen verknüpft werden können. Darüber hinaus wird die automatische Erfassung und Weitergabe von Daten, die etwa für Zwecke der Leistungserstellung und zur Verbesserung von Prozessen dienen kann, als ein erster Schritt in Richtung digital vernetzter Information und Kommunikation gesehen. Auch spezifische Anwendungen zur externen Information und Kommunikation sowie zur sozialen Vernetzung (z.B. E-Recruitment, Online-Werbung) werden noch als Teil der 2. Digitalisierungsstufe betrachtet, deren Endpunkt in der Existenz einer Digitalisierungsstrategie in den Unternehmen gesehen wird. In der 3. Digitalisierungsstufe schließlich finden sich Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen. In dieser Stufe sind nicht nur Information und Kommunikation vernetzt, sondern auch Produkte oder Dienstleistungen der Unternehmen, so dass digital vernetzte Komponenten im Mittelpunkt des Nutzens stehen, der für den Kunden generiert wird.

Im Hinblick auf diese drei Stufen der Digitalisierung und den jeweils zugehörigen Anwendungen werden die mittelständischen Unternehmen vom ZEW drei Gruppen („Vorreiter“ (3. Stufe), „Mittelfeld“ (2. Stufe) und „Nachzügler“ (1. Stufe)) zugeordnet. In Kürze lassen sich die Resultate wie folgt darstellen: Knapp ein Fünftel der mittelständischen Unternehmen (19 %) kann zu den „Vorreitern“ gezählt werden, etwa die Hälfte der Unternehmen (49 %) befindet sich im „Mittelfeld“ und rund ein Drittel (32 %) des deutschen Mittelstands gehört zu den „Nachzüglern“.⁴¹

Unter den Nachzüglern bestehen laut ZEW-Studie Defizite selbst in der grundlegenden digitalen Infrastruktur, wie einer eigenen Webseite oder ERP-Systemen. Zu dieser Gruppe gehören insbesondere kleine Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern. Die mittelständischen Unternehmen im Mittelfeld hingegen nutzen die digitale Vernetzung in einigen Bereichen bereits, um erhöhte Flexibilität, Interaktivität und sinnvolle Verknüpfung von komplexer Information zu realisieren. Die Gruppe der Vorreiter bilden Unternehmen, für die digitale Produkte oder Dienste ein wichtiger Bestandteil ihres Geschäftsmodells sind (z.B. Angebot von Kunden-Apps für bestimmte Produkte oder Dienste oder Umsetzung von Industrie 4.0-Projekten).

Insgesamt wird in der ZEW-Studie betont, dass im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung und der intensiven Debatte zur digitalen Transformation in der Wirtschaft, die von Begriffen wie „Industrie 4.0“, „Big data“ und „Cloud Computing“ beherrscht wird, ein großer Teil der Unternehmen im deutschen Mittelstand noch Ausbaupotential auf grundlegenden Stufen der Digitalisierung hat. So nutzen weniger als die Hälfte der mittelständischen Unternehmen ERP-Systeme, Internetanwendungen zur Information und Kommunikation sind bei rund einem Viertel der Unternehmen implementiert und nur etwa ein Fünftel verfügt über eine übergreifende Strategie zur Digitalisierung. Selbst für die Gruppe der Vorreiter sieht das ZEW zum Teil noch erhebliche ausbaufähige Potenziale in der Digitalisierung.

Wirtschaftsindex DIGITAL: Digitalisierung in Sachsen nach Kerndimensionen der Digitalisierung

Die Ergebnisse der ZEW-Studie zu den Digitalisierungsstufen spiegeln sich auch in den Befragungsdaten zum Wirtschaftsindex DIGITAL wider: Nur 18 % aller Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Sachsen lassen sich als hoch digitalisiert einstufen. Bundesweit sind es 27 %, also neun Prozentpunkte mehr als in Sachsen. Durchschnittlich digitalisiert schneidet knapp die Hälfte der sächsischen Wirtschaft ab (47 %), der Wert ist nur geringfügig

⁴¹ In einem gesonderten Gutachten für das SMWA hat das ZEW auf Grundlage der bundesweiten Studie eine Sonderauswertung zur Digitalisierung in sächsischen mittelständischen Unternehmen vorgenommen und mit den Ergebnissen des deutschen Mittelstandes insgesamt verglichen (vgl. ZEW (2017)). Es zeigt sich, dass sowohl in Bezug auf den Status Quo als auch auf die Dynamik der Digitalisierung Ergebnisse zu beobachten sind, die im Großen und Ganzen nicht erheblich vom bundesweiten Durchschnitt abweichen. Viele Abweichungen lassen sich durch die Sektor- und Größenstruktur des sächsischen Mittelstandes erklären (vgl. ebenda, S. 33).

gig niedriger als der gesamtdeutsche Durchschnitt (49 %). Niedrig digitalisiert ist in Sachsen gut ein Drittel der Unternehmen (35 %). Dies sind deutlich mehr Unternehmen als im bundesweiten Durchschnitt (24 %).

Der Gesamtindex zeigt, dass die Digitalisierung der sächsischen Unternehmen unterdurchschnittlich ist. Im Hinblick auf die Kerndimension⁴² „Digitalisierung unternehmensinterner Prozesse“, die für den Fördergegenstand „E-Business“ von besonderem Interesse ist, zeigt sich, dass der Anteil an IKT-gestützten Arbeitsschritten und Prozessen bei 56 % der sächsischen Unternehmen „hoch“ bzw. „äußerst hoch“ ist. Deutschlandweit sagen dies aber 68 % der Unternehmen. Damit liegt die Gewerbliche Wirtschaft in Sachsen zwölf Prozentpunkte hinter dem bundesweiten Durchschnitt zurück.

Bei den Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes gibt fast die Hälfte (44 %) an, dass der Anteil der digitalen Prozesse in ihren Unternehmen eher gering ist.

Unter die Dimension Reorganisation der Unternehmen fällt auch die Frage nach dem Vernetzungsgrad der unternehmerischen Wertschöpfungsketten von der Bestellung des Kunden bis hin zur Distribution zum Kunden und dem Kundenservice. Hier geben 40 % der sächsischen Unternehmen an, dass ihre Wertschöpfungsketten nur gering vernetzt sind; bundesweit sind es mit 30 % deutlich weniger.

Vielfältige Maßnahmen im Rahmen der Digitalisierung

Neben der ZEW-Studie weisen viele der bisher veröffentlichten Untersuchungen auf eine hohe Bandbreite bei den bereits ergriffenen Maßnahmen zur Einführung und Integration moderner IuK-Technologien in unternehmerische Abläufe und Funktionsbereiche hin. So setzen Unternehmen IuK-Technologien insbesondere in den Bereichen Rechnungswesen, Finanzen, Controlling und Logistik ein (vgl. Deloitte, 2013). Dabei stellt insbesondere die Möglichkeit, innovative Anwendungen für die Reduktion von Kosten zu nutzen, einen Anreiz für die Einführung von IuK-Technologien dar (vgl. GfK 2014).

Im Hinblick auf die Funktionsbereiche der internen Geschäftsprozesse zeigt die Untersuchung zum Wirtschaftsindex DIGITAL in Sachsen, dass Verwaltungsabläufe überwiegend digitalisiert sind, während die Produktion und Fertigung einen relativ geringen Digitalisierungsgrad aufweisen. Im Einzelnen gilt für die gewerbliche Wirtschaft Sachsens, dass digitale Geschäftsprozesse in folgenden Bereichen die nachgenannten Digitalisierungsgrade erreicht haben:

- Verwaltung, z.B. Personal und Finanzen: 73 %
- Erstellen von Dienstleistungen: 55 %
- Einkauf: 54 %
- Vertrieb: 49 %
- Kundenservice: 43 %
- Marketing: 41 %
- Forschung und Entwicklung: 21 %
- Produktion und Fertigung: 17 %.

Die Untersuchung zeigt, dass lediglich die Verwaltungsprozesse stark digitalisiert sind, während das Erstellen von Dienstleistungen, der Einkauf, Vertrieb, Kundenservice und das Marketing durchschnittlich digitalisiert sind. In den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie

⁴² Der Wirtschaftsindex DIGITAL gliedert sich in die folgenden drei Kerndimensionen der Digitalisierung: 1) Geschäftserfolge auf digitalen Märkten, 2) Reorganisation der Unternehmen im Zeichen der Digitalisierung sowie 3) Nutzungsintensität von digitalen Technologien und Diensten.

in der Produktion und Fertigung ist der Digitalisierungsgrad in der sächsischen Wirtschaft deutlich unterdurchschnittlich.

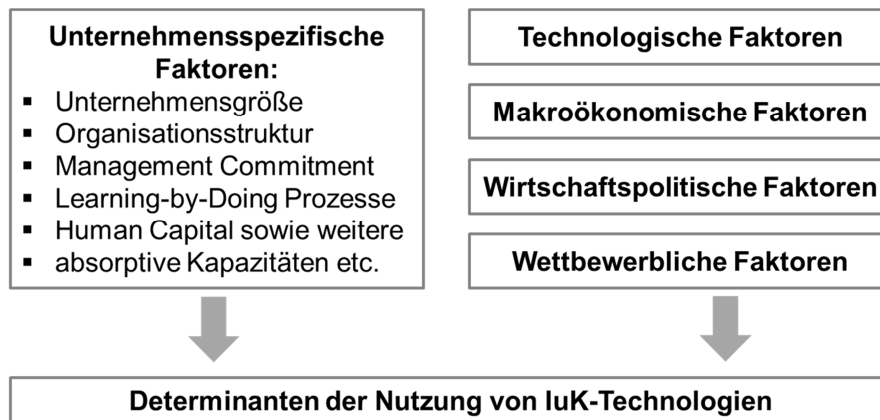
Bei den innovativen Anwendungsbereichen von IKT zeigt sich, dass nur eine Minderheit der Industrieunternehmen die Möglichkeiten unternehmens- und standortübergreifender Vernetzung bisher einzeln betriebener Systeme oder Prozesse im Produktionsprozess, also Anwendungen im Bereich „Industrie 4.0“, nutzt. Nur 14 % der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes setzen Industrie 4.0-Anwendungen ein. Darüber hinaus nutzen 37 % der Unternehmen „Smart Services“, 22 % der Unternehmen nutzen Big-Data Anwendungen und 8 % der Unternehmen nutzen IuK-Technologien im Bereich Robotik und Sensorik. In allen Bereichen liegt die Nutzung dieser digitalen Anwendungen durch Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Sachsen leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts.

Einflussfaktoren der Nutzung von IKT

Ein Vergleich der sächsischen Befragungsergebnisse mit der internationalen empirischen Literatur zu diesem Thema zeigt, dass grundsätzlich ähnliche Einflussfaktoren der Nutzung von IuK-Technologien diskutiert werden: So finden beispielsweise Haller und Siedschlag (2011), dass Unternehmen IKT umso intensiver nutzen, je jünger, schneller wachsend, wissensintensiver und exportorientierter diese sind. Darüber hinaus wird insbesondere die Rolle einer hinreichend großen Absorptionskapazität in einer Reihe empirischer Studien hervorgehoben. So argumentieren bereits Cohen und Levinthal (1990), dass Unternehmen über ein hinreichendes Maß an Humankapital verfügen müssen, um IuK-Technologien ziel führend einsetzen zu können. Darüber hinaus wird auf die Rolle von Lerneffekten bei der Nutzung neuer Technologien (Hollenstein, 2004) und von externen Kooperationsbeziehungen (Schilling und Phelps, 2007) verwiesen.

Neben diesen unternehmensspezifischen Einflussfaktoren sind auch allgemeine technologische Faktoren (digitale Infrastruktur), wirtschaftliche Faktoren sowie das makroökonomische und wettbewerbliche Umfeld maßgeblich dafür, ob Unternehmen IuK-Technologien adaptieren oder nicht (Consoli, 2012). Eine Übersicht zu den Determinanten der Nutzung von IuK-Technologien ist in Abbildung 5 aufgeführt.

Die Ergebnisse zu den spezifischen Aspekten der Nutzung von IKT decken sich mit der breiter angelegten Literatur zu den Einflussfaktoren unternehmerischer Innovationsaktivität: So finden beispielsweise Strobel und Kratzer (2017) für technologieintensive KMU in Deutschland, dass sowohl interne Barrieren (fehlende Kapazitäten und fehlendes Know-How, unklare Aufgabenverteilung und fehlende Schnittstellen im Unternehmen) als auch externe Faktoren (administrative Bürokratie, fehlender Zugang zu Kapitalmärkten) ihre Innovationsfähigkeit negativ beeinflussen können. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch D'Este et al. (2011) auf Basis von Daten des Community Innovation Surveys (CIS) der Europäischen Union. Die Autoren weisen zudem auf die Bedeutung von wettbewerbsbasierten Barrieren (u.a. Marktmacht etablierter Großunternehmen) und die Rolle von Unsicherheit bzw. unternehmerischem Risiko für das Unterlassen von Innovationsaktivitäten bei Start-Ups und KMU.

Abbildung 5: Determinanten der Nutzung von IKT

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Consoli (2012).

3.5.3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE DES EINSATZES VON IKT

Hinsichtlich der ökonomischen Effekte des Einsatzes von IKT lassen sich mikro- und makroökonomische Analysen unterscheiden. Während mikroökonomische Ansätze einen Fokus auf die ökonomischen Wirkungen auf Unternehmensebene richten, untersuchen makroökonomische Ansätze die gesamtwirtschaftlichen Effekte des Einsatzes von IKT. So quantifizieren Litan and Rivlin (2001) beispielsweise die Produktivitätseffekte der Einführung und Nutzung des Internets für die u.s.-amerikanische Volkswirtschaft. Die Autoren argumentieren dabei, dass Produktivitätseffekte im Wesentlichen aus drei Quellen stammen: 1) der Reduktion von Transaktionskosten zur Produktion und Distribution von Waren und Dienstleistungen, 2) die Erhöhung der Managementeffizienz durch die Verbesserung der Kommunikation mit anderen Unternehmen und Kunden, sowie 3) die gesteigerte Konkurrenz mit transparenten Preisen und neuen Marktmöglichkeiten für Produzenten und Konsumenten. Für den Zeitraum 1995-2000 kommen Litan and Rivlin (2001) zu dem Ergebnis, dass das Internet einen Beitrag von 0.2 bis 0.4 Prozentpunkten zum jährlichen Produktivitätswachstum liefert. Nicht berücksichtigt sind in diesen Produktivitätsberechnungen die Nutzengewinne für Konsumenten (beispielsweise durch die Annehmlichkeiten des Internetshoppings etc.). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Ahmad et al. (2003) im Rahmen einer OECD Studie: So finden die Autoren, dass die Nutzung von IuK-Technologien in OECD Volkswirtschaften einen Beitrag zum BIP Wachstum zwischen 1995 und 2001 in Höhe von 0,4 bis 0,8 Prozentpunkten geliefert hat. Deutschland liegt mit einem Beitrag von knapp 0,4 Prozentpunkten leicht unter dem Durchschnitt der betrachteten Volkswirtschaften. An der Spitze stehen Kanada und die USA mit Beiträgen zum BIP Wachstum in Höhe von 0,8 Prozentpunkten.

Auf der Unternehmensebene existiert zudem eine Vielzahl von Studien, die entweder mittels Befragungen die wahrgenommenen Chancen und Risiken der Digitalisierung analysiert oder Effekte auf Basis empirischer, mikroökonomischer Untersuchungen misst. Beispielsweise betrachten Ott und Leyh (2017) in einer Untersuchung die aus der Digitalisierung resultierenden Chancen und Risiken für eine kleine Stichprobe an KMU für den Kammerbezirk Dresden. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass aus Sicht der KMU die Möglichkeit auf individuelle Kundenwünsche einzugehen als große Chance gesehen wird (92 % der befragten Unternehmen). Auch die Vernetzung von Wertschöpfungsprozessen (67 %) und die Automatisierung klassischer Geschäftsprozesse (54 %) werden von der Mehrheit der Unternehmen als Möglichkeit wahrgenommen, so dass insgesamt aus der Digitalisierung betrieblicher Prozesse Chancen durch die KMU gesehen werden. Dieses Ergebnis wird auch durch die Unternehmensbefragung von TNS Infratest unterstützt. So geben 71 % der befragten

Unternehmen in Sachsen an, dass sie sich von der Nutzung von IuK-Technologien Effizienzsteigerungen erhoffen. Mehr als zwei Drittel der befragten Unternehmen erwarten zudem, dass die Digitalisierung ihren Umsatz steigert, den Kundenzugang erleichtert und die interne Zusammenarbeit fördert. Noch 58 % der Befragten sehen die Innovationsfähigkeit ihrer Unternehmen durch die Digitalisierung befördert.

Neben diesen befragungsbasierten Einschätzungen versucht eine Reihe von Studien den unternehmerischen Beitrag der Nutzung von IKT auf Basis von beobachtbaren Messgrößen zu identifizieren. Mit Blick auf Produktivitätseffekte findet die Mehrzahl der empirischen Studien so positive Wirkungen durch den Einsatz von modernen IKT (u.a. Black und Lynch, 2001, Bassanini und Scarpetta, 2002, Timmer und van Ark, 2005). Ähnlich positive Effekte werden auch in Hinblick auf die Innovationsneigung von Unternehmen beobachtet: So findet beispielsweise Hollenstein (2004), dass die Nutzung von IKT positiv korreliert mit der Einführung neuer Produkte und Dienstleistungen. Boca und Daraba (2010) berichten darüber hinaus von einer gesteigerten Produktqualität durch den Einsatz von IKT, während Bernadas und Verville (2005) eine höhere Kundenzufriedenheit messen.

Während ältere Studien dabei vornehmlich das Vorliegen unkonditionaler Effekte von IKT testen, nehmen neuere Studien eine differenzierte Betrachtung vor: So findet beispielsweise Consoli (2012) im Rahmen einer Metaanalyse, dass positive Effekte der Nutzung von IKT von verschiedenen Faktoren wie unternehmensinternen Lernprozessen (Re-Engineering, Re-Training) sowie der Art der Kooperationsbeziehungen zu Lieferanten und Kunden abhängt. In ähnlicher Weise finden Taruté und Gatautis (2014) für KMU, dass IKT durch die Verbesserung der externen und internen Kommunikation einen Einfluss auf den Unternehmenserfolg haben, wobei sich die Höhe der IKT-Investitionen an den internen Kapazitäten der Unternehmen und deren organisationalen Strukturen orientieren muss, um diese Wirkungen zu erzielen. Eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung von Dohse und Niebuhr (2018) zeigt, dass von Prozessinnovationen positive Wirkungen auf die Ausweitung der Geschäftstätigkeit (Exporttätigkeit) ausgehen.

Wissensbasiertes Kapital in Deutschland: Eine aktuelle Analyse zu Produktivitäts- und Wachstumseffekten des DIW (2017)*

Eine aktuelle Studie des DIW (2017) untersucht für deutsche Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft eingehender den Zusammenhang von Investitionen in wissensbasiertes Kapital und der Entwicklung der Wertschöpfung bzw. totalen Faktorproduktivität (TFP). Wissensbasiertes Kapital wird dabei – in Erweiterung bisheriger Untersuchungsansätze – in die einzelnen Komponenten FuE, Software, Lizenzen und Patente sowie Organisationskapital untergliedert.** Die geschätzten Output-Effekte werden zudem branchendifferenziert für 50 Wirtschaftszweige der gewerblichen Wirtschaft ausgewiesen. Während die deskriptiven Ergebnisse der DIW-Studie für den Zeitraum 2009 bis 2013 zunächst zeigen, dass sich Investitionen in den Bereichen FuE und Software vornehmlich in bestimmten Branchen bündeln, insbesondere im Dienstleistungssektor (z.B. Dienstleistungen in Informationstechnologien, Telekommunikation), verdeutlichen die Schätzergebnisse einer mikroökonomischen Untersuchung für den Zeitraum 2003 bis 2013, dass sich selbst durch vergleichsweise geringe Investitionsquoten für Software branchenübergreifend deutliche Effizienzgewinne erzielen lassen.

Zusammenfassend weisen die geschätzten Elastizitäten für mehr als die Hälfte der berücksichtigten Wirtschaftszweige darauf hin, dass eine Ausweitung des Kapitalstocks im Bereich Software zu signifikant positiven Wertschöpfungs- und Produktivitätszuwächsen führt. So etwa zeigen die Schätzergebnisse der DIW-Studie, dass eine Erhöhung des Software-Kapitalstocks um 1 Prozent die Bruttowertschöpfung um bis zu 0,108 Prozent erhöhen kann. In einer ganzen Reihe von Dienstleistungssektoren fallen die Koeffizienten für Software dabei sogar deutlich höher aus als für FuE-Investitionen. Ähnliche Ergebnisse lassen sich auch für den Zusammenhang von Software-Investitionen und TFP beobachten (mit Elastizitäten von bis zu 0,098 Prozent). Wird dieser Zusammenhang separat für KMU geschätzt, so zeigen die Ergebnisse für Software-Investitionen darüber hinaus sogar leicht erhöhte Produktivitätseffekte gegenüber der Gesamtstichprobe.

Die DIW-Studie ist somit eine der ersten empirischen Untersuchungen für deutsche Unternehmen

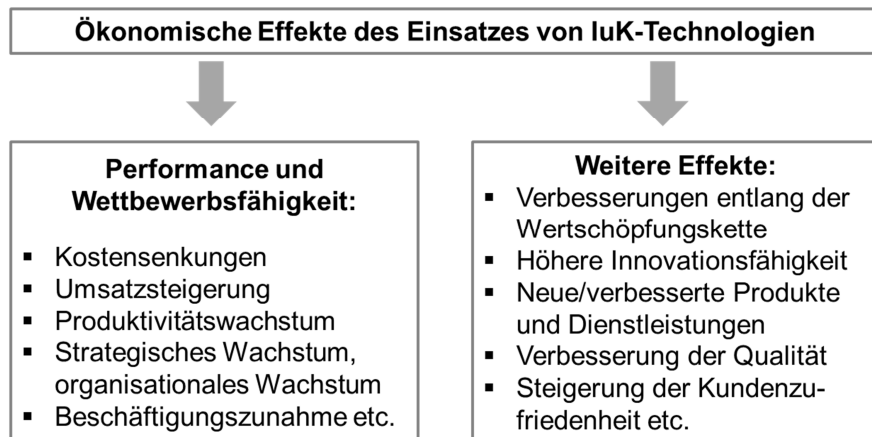
der gewerblichen Wirtschaft, die positive Output-Wirkungen verschiedener Komponenten wissensbasierten Kapitals – über die gängiger Weise in der Literatur ermittelten Effekte für FuE-Investitionen hinaus – aufzeigt. Insbesondere die Wertschöpfungs- und Produktivitätseffekte für Software-Investitionen zeigen dabei ähnlich hohe Wirkungen wie FuE-Investitionen selbst bei vergleichsweise geringen Investitionsquoten. Ein weiteres Ergebnis der DIW-Studie ist, dass die ermittelten Ergebnisse dabei weitgehend als unkonditionale Effekte zu sehen sind. Mit anderen Worten, es werden keine komplementären Investitionen in andere Komponenten von wissensbasiertem Kapital benötigt, um diese positiven Wertschöpfungs- und Produktivitätssteigerungen von Software-Investitionen zu beobachten. Vielmehr zeigen die Ergebnisse des DIW (2017), dass es zu einer Substitutionsbeziehung zwischen Software-Investitionen und Investitionen in das Organisationskapital dahingehend kommen kann, dass Softwarelösungen für die Vereinfachung bestehender Organisationsstrukturen genutzt werden können. Allerdings weisen die Schätzergebnisse hier auf eine gewisse Heterogenität in Bezug auf die zugrunde liegenden Wirtschaftszweige hin, so dass die Verallgemeinerbarkeit dieser Substitutionsbeziehung zwischen Software-Investitionen und Investitionen in die Organisationsstruktur von Unternehmen nur mit Vorsicht aus den Schätzergebnissen heraus interpretiert werden sollte.

* DIW (2017): Wissensbasiertes Kapital in Deutschland: Analyse zu Produktivitäts- und Wachstumseffekten und Erstellung eines Indikatorsystems. Studie im Auftrag Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. DIW: Berlin.

** Gemessen für das Jahr 2011 machen Investitionen in Software und Datenbanken dabei etwa 11 % aller Investitionen in wissensbasiertem Kapital von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft aus. Diese Kategorie beinhaltet dabei sowohl selbsterstellte als auch gekaufte Software.

Eine Übersicht zu den Effekten der Nutzung von IKT in Unternehmen wird in Abbildung 6 gegeben.

Abbildung 6: Ökonomische Effekte des Einsatzes von IKT



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Consoli (2012).

Generell kann festgestellt werden, dass die Digitalisierung von Geschäfts- und Produktionsprozessen ein zentraler Treiber für Innovationen ist und zur Wettbewerbsfähigkeit wichtige Beiträge leistet. Insgesamt kommen alle hier vorgestellten Untersuchungen zu ähnlichen Ergebnissen: die Nutzung von IKT ist mit positiven ökonomischen Effekten auf der Unternehmens- und gesamtwirtschaftlichen Ebene verbunden. Diese Effekte sind oft allerdings abhängig von bestimmten Kontextfaktoren, wie der internen Kapazität der Unternehmen und deren organisationalen Strukturen. Auch das Marktumfeld und die Art der Kooperati-

onsbeziehungen zu Lieferanten und Kunden können die Effekte von IKT im Unternehmen beeinflussen. Zudem zeigen die hier berücksichtigten Studien, dass der Mittelstand und die KMU, auch wenn die Relevanz für das eigene Unternehmen unterschiedlich bewertet wird, die Bedeutung der Digitalisierung erkannt und mit der Umsetzung notwendiger Maßnahmen begonnen haben. Gleichwohl gehen zahlreiche Unternehmen, insbesondere Kleinbetriebe davon aus, dass die Digitalisierung keine Rolle für ihr Geschäftsmodell spielt und ergreifen bis dato kaum konkrete Anpassungsmaßnahmen.

3.5.4 ANGEBOTE UND EFFEKTE DER ÖFFENTLICHEN FÖRDERUNG DES EINSATZES VON IKT UND DIGITALISIERUNGSPROJEKTEN

Wirtschaftspolitische Förderung der Digitalisierung von unternehmerischen Geschäftsprozessen noch wenig ausgeprägt

Auf der wirtschaftspolitischen Seite hat die Förderung der Digitalisierung betrieblicher Geschäftsprozesse durch öffentliche Programme – anders als der Ausbau der digitalen Infrastruktur – eine eher unterdurchschnittliche Bedeutung. Eine Auswertung der aktuell (Zugriff: 20. Dezember 2017) auf der BMWi-Webseite „www.foerderbank.de“ aufgeführten Förderprogramme von EU, Bund und Ländern ergibt zwar 224 Treffer für den Suchbegriff „Digitalisierung“, aber nur wenige der damit verbundenen Förderprogramme befassen sich mit der allgemeinen oder einer spezifischen Art der Unterstützung von Unternehmen zur Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse. Die Mehrzahl der vorhandenen Förderprogramme richtet sich an den Aufbau der Netzinfrastruktur (Breitband) oder speziellen Digitalisierungsprozessen im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.

Auf Bundesebene unterstützt die KfW seit dem 1. Juli 2017 gezielt die digitale Transformation und die Innovationstätigkeit des Mittelstandes. Der neue "ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit" ist zur Finanzierung von Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben breit einsetzbar. Gefördert wird die Digitalisierung von Produkten, Produktionsprozessen und Verfahren – beispielsweise die Vernetzung der Produktionssysteme unter dem Stichwort Industrie 4.0. Kernelement der Förderung ist eine optionale Haftungsfreistellung in Höhe von 70 % für Kredite an Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern. Das Programm richtet sich an etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Freiberufler in Deutschland mit einem jährlichen Gruppenumsatz von bis zu 500 Mio. €. Die Konditionen sind aus Mitteln des ERP-Sondervermögens und des Bundeshaushalts verbilligt.

Auch das Bundeswirtschaftsministerium bietet mit der Initiative „go-digital“ eine Maßnahme an, um die Digitalisierung in kleinen und oder mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft oder des Handwerks zu unterstützen. Bestehend aus den drei Modulen "Digitalisierte Geschäftsprozesse", "Digitale Markterschließung" und "IT-Sicherheit" unterstützt das Förderprogramm die Unternehmen nicht nur bei der Optimierung von Prozessen und der Erschließung zusätzlicher Marktanteile durch Digitalisierung, sondern finanziert auch Maßnahmen, mit denen sich die Unternehmen vor dem Verlust sensibler Daten schützen können. Das Förderprogramm „go-digital“ fördert gezielte Beratungsleistungen durch autorisierte Beratungsunternehmen. Gefördert werden Beratungsleistungen in einem ausgewählten Hauptmodul mit gegebenenfalls erforderlichen Nebenmodulen mit einem Fördersatz von 50 % auf einen maximalen Beratertagesatz von 1.100 €. Der Förderumfang beträgt maximal 30 Tage in einem Zeitraum von einem halben Jahr.

Auch auf der Ebene der Länder finden sich gleichfalls vereinzelt Programme, die die Digitalisierung von insbesondere KMU finanziell unterstützen.

Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt im Rahmen des Programms „Mittelstand.innovativ!“ innovative mittelständische Unternehmen. Das Programm besteht aus mehreren Komponenten, wobei der Innovationsgutschein Digitalisierung in zwei Förderbau-

steinen angeboten wird: Der Innovationsgutschein Digitalisierung A unterstützt die Status quo-Analyse des Digitalisierungsgrades im Unternehmen („Digitalisierungsscheck“) oder die Erfassung des Grades der IT-Sicherheit, während mit dem Innovationsgutschein Digitalisierung B die Durchführung innovativer Lösungen zur Realisierung von Digitalisierungsmaßnahmen im Unternehmen unterstützt wird. Im Zentrum stehen die Themenfelder Digitalisierung von Prozessen, Produkten und Dienstleistungen sowie IT-Sicherheit. Die Förderung erfolgt in Form eines Zuschusses. Die Höhe der Förderung beträgt je nach Unternehmensgröße und Art des Auftragnehmers 30 %, 50 % oder 80 % der förderfähigen Kosten, maximal jedoch 10.000 EUR für den Innovationsgutschein Digitalisierung A und 15.000 EUR für den Innovationsgutschein Digitalisierung B.

In Brandenburg wird seit 2017 die Digitalisierung der Unternehmen mit dem Innovationsgutschein Digitalisierung ("BIG Digital") gefördert. Dieser besteht aus drei Modulen. Im Bereich „Beratung“ werden externe Dienstleistungen gefördert, die betriebliche Abläufe und Prozesse umfassend analysieren - mit Blick darauf, wo es Digitalisierungspotenzial gibt und wie diese Möglichkeiten genutzt werden können. Unterstützt wird die Entwicklung geeigneter individueller Lösungen und Handlungsempfehlungen. Die Fördersumme beträgt maximal 50.000 € bei einem Fördersatz von 50 %. Im Modul „Implementierung“ werden Aufwendungen von Unternehmen zur konkreten Umsetzung von Digitalisierungsprozessen gefördert. Die Fördersumme beträgt maximal 500.000 € bei einem Fördersatz von 50 %. Das Modul „Schulung“ unterstützt die Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei der Implementierung mit maximal 50.000 €. Auch hier liegt der Fördersatz bei 50 %.

Seit April 2017 fördert die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) die Verwendung der Kreditmittel bei Aus- und Weiterbildungskredit RLP und Effizienzcredit RLP ausdrücklich auf Digitalisierungsvorhaben rheinland-pfälzischer Unternehmen. Diese Maßnahmen sind neu in die bestehenden Förderprogramme aufgenommen worden.

Auch in Berlin und Baden-Württemberg erfolgt die Förderung der Digitalisierung der Unternehmen. Mit dem Berliner Programm „Mittelstand 4.0“ wird die zinsgünstige Finanzierung von Investitionen mittelständischer Unternehmen in Wachstum und Innovation unterstützt. Im besonderen Fokus der Förderung stehen die Anwendung von Industrie-4.0-Lösungen und Investitionen in die Digitalisierung. Antragsberechtigt sind Existenzgründer, kleine und mittlere Unternehmen sowie größere mittelständische Unternehmen mit weniger als 3.000 Mitarbeitern des produzierenden Gewerbes, der IT-Branche und des Dienstleistungsgewerbes mit Sitz oder Betriebsstätte in Berlin. In Baden-Württemberg stellt die L-Bank in Zusammenarbeit mit der KfW zinsgünstige Kredite für die langfristige Finanzierung von Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben sowie von Investitionen und Betriebsmitteln innovativer Unternehmen bereit. Gefördert werden Vorhaben zur Digitalisierung von Prozessen, Produkten sowie Entwicklung und Implementierung von Digitalisierungsstrategien und -konzepten. Antragsberechtigt sind neu gegründete und etablierte kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie Angehörige der Freien Berufe. Die Förderung erfolgt in Form eines langfristigen zinsverbilligten Darlehens und eines Tilgungszuschusses. Die Höhe der Förderung beträgt bis zu 100 % der förderfähigen Kosten, jedoch max. 5 Mio. EUR. Die Bagatellgrenze liegt in der Regel bei 10.000 EUR.

Evidenz zu den ökonomischen Effekten der Förderung

Die internationale empirische Evidenz zu den ökonomischen Effekten der Förderung von digitalen Geschäftsprozessen in Unternehmen ist leider noch nicht weit entwickelt: So finden Atzeni und Carboni (2008) in einer ersten empirischen Untersuchung für Italien, dass die Förderung einen positiven Effekt auf die IKT-spezifischen als auch gesamten Investitionen von geförderten gegenüber nicht-geförderten Unternehmen hat. Die Autoren finden auch, dass diese positiven Effekte insbesondere für KMU beobachtet werden können, während der Fördereffekt für große Unternehmen insignifikant ist. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass durch die Förderung regionale Unterschiede in IKT-Investitionen ausgeglichen werden können.

Diese ersten Ergebnisse stehen dabei in Einklang zu der breiter angelegten Literatur zu dem Investitions- und Outputeffekt der technologieunspezifischen Forschungs- und Innovationsförderung (F&I-Förderung). Hier finden eine Reihe von nationalen und internationalen Studien einen überwiegend positiven Fördereffekt in Bezug auf die Forschungs- und Innovationsleistung von Unternehmen, deren Investitionstätigkeit und Produktivitätsentwicklung (z.B. Almus and Czarnitzki, 2003, Czarnitzki et al., 2007, Alecke et al., 2012, Bronzini und Piselli, 2016).

In einer Untersuchung von PWC/entera (2009) wird eine erste Einschätzung des sächsischen EFRE-Vorhabens „E-Business in KMU“ vorgenommen, allerdings basiert diese auf vorläufigen Monitoringdaten und beschränkt sich weitgehend auf deren Darstellung. Auf Grund einer stichprobenartigen Umfrage bei den Fördermittelempfängern gelangen sie zu dem Ergebnis, dass ein „intensiver Beitrag der geförderten Projekte zur Stärkung der Informationsgesellschaft angenommen werden kann“. Allerdings bedarf es im Bereich der Förderung von IKT-Investitionen weiterer Evidenz zur Rolle von Mitnahmeeffekten, insbesondere bei relativ kleinvolumigen Förderprojekten. Die empirische Evaluationspraxis steckt diesbezüglich noch in den Kinderschuhen.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Förderung von Digitalisierungsprozessen in Unternehmen durch den Bund und die Länder erst in jüngerer Vergangenheit an Bedeutung zugenommen hat. Da es aber insgesamt relativ wenige Förderprogramme in diesem Bereich gibt und direkte Erfahrungen mit den Förderprogrammen kaum vorliegen, gibt es insgesamt wenig belastbare Bewertungen der Interventionen zur Förderung der Digitalisierung von betrieblichen Geschäftsprozessen. Eine Bewertung des Vorhabens „E-Business in KMU“, durchgeführt von PWC/entera (2009) im Rahmen der begleitenden Evaluierung des EFRE OP im Zeitraum 2007-2013, stellt erste Ergebnisse während der Umsetzung der Förderung vor. Zwar findet die Studie, dass die Förderung einen Beitrag zur Stärkung der Informationsgesellschaft leistet, Effekte auf der Unternehmensebene konnten allerdings auch wegen der zeitlichen Nähe zur Umsetzung nicht identifiziert werden.

Eine spezifische kontrafaktische Untersuchung zur Förderung von Prozessinnovationen im Allgemeinen oder elektronischen Geschäftsprozessen im Besonderen existiert derzeit nicht. Ob und inwieweit Mitnahmeeffekte mit der Förderung von E-Business-Projekten einhergehen, kann auf Grundlage der verfügbaren empirischen Literatur daher nicht beantwortet werden. Wird die Förderung in einem breiteren Kontext betrachtet und werden Resultate zur direkten Innovations- und Investitionsförderung in Unternehmen herangezogen, dann kann festgehalten werden, dass zahlreiche mikroökonomisch orientierte Studien zeigen, dass staatliche, nicht-rückzahlbare Zuschüsse in nennenswertem Umfang private Aufwendungen für zusätzliche Innovations- und Investitionsaktivitäten auslösen. Mit anderen Worten, die durch die eingesetzten Mittel induzierten Investitionsanreize überwiegen die Mitnahmeeffekte. Allerdings bleibt offen, inwieweit die bestehende Evidenz für Maßnahmen der Innovations- und Investitionsförderung, die sich zumeist auf gänzlich anders gelagerte Förderprojekte beziehen und im Rahmen anderer Beihilferegime erfolgen, auf den hier spezifisch betrachteten Fall der Förderung von E-Business-Projekten übertragen werden kann.

3.6 ERGEBNISSE DER FÖRDERUNG

3.6.1 EINLEITUNG

Auswertung der Monitoringdaten auf Basis von Daten der SAB

Grundlage für die Ermittlung von Outputs und Ergebnissen der Projekte zum Fördergegenstand E-Business sind die Daten des Monitorings für die Förderperiode von 2007 bis 2013 und insbesondere für die aktuelle Förderperiode von 2014 bis 2020. Die Daten wurden von der SAB mit Datenstand zum 10.10.2017 bereitgestellt. Die Daten der SAB wurden verwendet, weil im vorgelagerten Datenbanksystem der SAB (ProSAB) eine Reihe von Variablen zu den Unternehmen und den Projekten elektronisch bereitgestellt werden konnten, die im EFRE-Monitoringsystem (FÖMISAX) nicht zur Verfügung standen.

Die Monitoringdaten der SAB beinhalten Angaben zu den materiellen Outputindikatoren „beschleunigte Geschäftsprozesse“, „erwartete Kostensenkung“ sowie „erwartete Umsatzsteigerung“. Zudem liegen grundsätzlich Angaben zu den geförderten Unternehmen (bspw. Branche, Alter, Größe) und der Finanzierungs- und Ausgabenstruktur der Projekte (etwa Ausgaben für Planung, Konzipierung und Vorbereitung, Ausgaben für technische Realisierung, Ausgaben für Software und Ausgaben für die Einführung in die betriebliche Praxis) aus dem Begleitprozess vor.

Die nachfolgende Auswertung der Monitoringdaten dient nicht primär einer Berichterstattung über den Vollzug der Förderung auf Ebene des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“, um den Umsetzungsstand hinsichtlich der Erreichung von finanziellen oder materiellen Zielwerte zu beurteilen (Zielerreichungskontrolle). Stattdessen dient die Analyse der Monitoringdaten dazu, die eingangs aufgeworfenen Evaluierungsfragen spezifisch für den Fördergegenstand „E-Business“ zu beantworten – soweit dies auf Basis der Daten, die im Zuge der Projektabwicklung zu verschiedenen Zeitpunkten erhoben werden, möglich ist.

Vor diesem Hintergrund wird einleitend zunächst ein kurzer Überblick über die Umsetzung auf Ebene des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ gegeben. An dieser Stelle wird auf die aktuellen Vollzugsdaten (31.12.2017) aus dem EFRE-Monitoring zurückgegriffen. Im Anschluss folgt dann die inhaltlich orientierte Auswertung der SAB-Daten, die auf den Datenstand zum 10.10.2017 rekurriert.

Umsetzungsstand für das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“

Tabelle 2 zeigt die Umsetzung der Förderung im Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit (B.2.3)“ zum Datenstand 31.12.2017. Im Förderzeitraum von 2014 bis 2020 sind EFRE-Mittel in Höhe von 20,0 Mio. € für die Förderung des Vorhabens vorgesehen. Zum Ende des Jahres 2017 betrug das Volumen an bewilligten EFRE-Mitteln 11,543 Mio. € (Bewilligungsquote 57,7 %), die als Ausgaben geltend gemachten EFRE-Mittel beliefen sich auf 7,416 Mio. € (Auszahlungsquote 37,1 %).

Gemäß Finanzplanung für das EFRE-OP 2014 - 2020 sollen förderfähige Gesamtkosten im Umfang von 25,0 Mio. € unterstützt werden. Der Anteil der EFRE-Mittel an diesen Gesamtkosten wird nach Planung 80 % betragen. Die nationale Kofinanzierung im Umfang von 5,0 Mio. € wird durch die weiteren privaten Ausgaben der Begünstigten getragen. Unter Berücksichtigung der nationalen privaten Mittel, die für die Kofinanzierung herangezogen werden, belaufen sich die durch das Programm gebundenen Gesamtkosten derzeit auf 14,428 Mio. €.

Die Anzahl der bewilligten Projekte bis zum Stichtag kann mit insgesamt 688 Projekten angegeben werden, davon sind bereits 202 Projekte VN-geprüft. Die Bewilligungsquote in der Übergangsregion (ÜR) weist bei einer Anzahl von 561 Projekten und EFRE-Mitteln von

9,516 Mio. € einen Wert von 57,3 % auf, während in der Stärker entwickelten Region (SER) die Bewilligungsquote 59,8 % beträgt und 127 Projekte bewilligt wurden. Wie ersichtlich sind neben den Bewilligungsquoten auch die Auszahlungsquoten zwischen den beiden Regionstypen der EFRE-Förderung sehr ähnlich.

Tabelle 2: Umsetzungsstand des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ in der Förderperiode 2014-2020 (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2017)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen		Projekte	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	bewilligt	VN-geprüft
Stärker entwickelte Region (SER)	3,390	2,026	59,8	1,217	35,9	127	43
Übergangsregion (ÜR)	16,610	9,516	57,3	6,199	37,3	561	159
insgesamt	20,000	11,543	57,7	7,416	37,1	688	202

Quelle: FÖMISAX, Datenstand 31.12.2017, eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Bis Ende des Jahres betragen die zuwendungsfähigen Gesamtkosten der bewilligten Projekte 31,086 Mio. €. Unter den 688 Projekten sind 680 Projekte, die dem Fördergegenstand elektronischer Geschäftsverkehr (E-Business) zugeordnet sind. Dementsprechend dienen nur 8 Projekte zur Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus in KMU. Diese hatten ein Volumen an förderfähigen Kosten von 0,204 Mio. €.

Nach einer Laufzeit von mehr als drei Jahren können der Stand von Bewilligung und Auszahlung des Vorhabens als sehr gut bezeichnet werden. Bei weiterhin gleichbleibend hoher Nachfrage wären die Fördermittel in beiden Regionen damit perspektivisch bereits deutlich vor Ende des Jahres 2020 ausgeschöpft. Die Zahl der Projekte liegt mit 688 Projekten bereits derzeit sehr nahe an dem bei Programmplanung anvisierten Wert von 800 Projekten (82,6 %).

3.6.2 FÖRDERPERIODE 2014 BIS 2020

3.6.2.1 Förderung im Überblick

Investitionsvolumen und Ausgabenstruktur der E-Business-Projekte

Zum 10. Oktober des Jahres 2017 waren 661 Projekte bewilligt, deren zuwendungsfähiges Investitionsvolumen sich auf 34,9 Mio. € summierte. Auf die Förderung entfallen Zuschüsse, die vollständig durch EFRE-Mittel finanziert werden, in Höhe von 11,3 Mio. €. Die durchschnittliche Förderquote entspricht 32,4 % und liegt deutlich unter der Förderhöchstgrenze von 40 %. Der Leverage-Effekt nimmt einen Wert von rund zwei an. Dies bedeutet, dass – rein rechnerisch – jeder Euro an Fördermitteln mit zwei weiteren Euro an privaten Investitionen einhergeht.

Die Daten der SAB ermöglichen eine Darstellung der Ausgabenstruktur der E-Business-Projekte nach den einzelnen zuwendungsfähigen Ausgabenkategorien gemäß Richtlinie

- Planung, Konzipierung und Vorbereitung von E-Business-Projekten (bis zu fünf Tagewerke externer Beratungsleistung, maximal 900 EUR pro Tag)
- technische Realisierung der E-Business-Projekte
- Erwerb der projektspezifischen Software (bis zu 50 Prozent der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben)
- Einführung entwickelter Lösungen in die betriebliche Praxis einschließlich Schulung der Nutzer (maximal 20 Prozent der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben)

Tabelle 3 zeigt, dass der inhaltliche Schwerpunkt bei der Förderung der E-Business-Projekte auf den Ausgaben für die technische Realisierung der Projekte liegt. Fast die Hälfte der Projektausgaben geht auf diese Kategorie zurück. Rund ein Drittel der Ausgaben entfiel auf den Erwerb der projektspezifischen Software. Ausgaben für die Planung, Konzipierung und Vorbereitung der E-Business-Projekte und auch die Ausgaben für ihre Einführung in die betriebliche Praxis spielten eine deutlich untergeordnete Rolle.

Tabelle 3: Ausgabenstruktur der Projekte im Fördergegenstand „E-Business“ (Förderperiode 2014-2020)

Ausgabenkategorien	Projektausgaben (netto)	
	in Mio. €	in %
Gesamt	34,924	100
Planung, Konzipierung, Vorbereitung (insb. Marktübersicht/Produktauswahl, Erstanalyse Ist-Zustand/Soll-Zustand, Erstellung Grobkonzept)	1,837	5,9
Technische Realisierung (insb. Erstellung Feinkonzept, detaillierte Ermittlung individueller Anpassungen, Datenbankentwurf/-modellierung, Prototypenerstellung, Installation, Einrichtung, Parametrierung der Software, Programmierung, Anpassung, Customizing, Implementierung, Erstellung/Einrichtung von Schnittstellen, Datenübernahme, Tests im Rahmen der Umsetzung, Projektmanagement während der Umsetzung/Abnahme)	16,629	47,6
Software	11,467	32,8
Einführung betriebliche Praxis (insb. Schulungen, Einführungsunterstützung/Tests)	4,258	12,2
Sonstiges	0,734	2,1

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Leider ermöglichen die Projektdaten keine systematische Auswertung mit Bezug auf die konkreten Einsatzfelder der E-Business-Projekte. Zwar wird in den Daten ein Feld zur Projektbezeichnung geführt, doch wird dieses in unterschiedlicher Art und Weise ausgefüllt und ist damit einer übergreifenden Kategorisierung und datenbankgestützten Auswertungsroutine nicht zugänglich. Die hilfswise manuelle Auswertung der Daten zeigt, dass rund die Hälfte der Förderfälle die Einführung oder Erweiterung von ERP-Systemen zum Gegenstand hat. Häufige Nennungen finden sich auch bei der Erstellung eines Onlineshops mit einem integrierten Warenwirtschaftssystem oder der Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems. Die Gutachter empfehlen, das Monitoring so zu verbessern, dass Kategorien für die Einsatzfelder der E-Business-Projekte vorgegeben werden, um die Verwendungsstruktur der Projekte besser nachvollziehen zu können. Insbesondere kann auf Basis der Auswertung der verfügbaren Monitoringdaten nicht die Frage präzise beantwortet

werden, ob es sich bei den geförderten Projekten um die erstmalige Einführung oder Weiterentwicklung bereits etablierter elektronischer Geschäftsprozesse in den geförderten Unternehmen handelt.

Finanzierungsstruktur der E-Business-Projekte

Auf Grundlage der SAB-Daten kann die Finanzierungsstruktur der E-Business-Projekte dargestellt werden. Dabei wird nach den folgenden Finanzierungsquellen für die Gesamtausgaben unterschieden:

- Eigenmittel
- Darlehen von Hausbanken
- Zuschüsse

Wie Tabelle 5 veranschaulicht, wurden die gesamten Projektausgaben zu drei Fünfteln durch Eigenmittel der Unternehmen bestritten. Fast ein Drittel der Ausgaben wurde durch die Zuschüsse getragen. Darlehen von Hausbanken spielten mit einem Anteil von nur 6,8 % bei der Finanzierung der Ausgaben nur eine sehr geringe Rolle. In weniger als 8 % der Fälle wurden überhaupt Darlehen in Anspruch angenommen.

Bezogen auf die Ausgaben je Förderfall zeigt sich, dass die Ausgaben je Projekt mit 52.835 € kleiner, teils deutlich kleiner sind als bei anderen Vorhaben der direkten Wirtschaftsförderung im EFRE-OP 2014 - 2020. Bspw. betragen die Ausgaben je Projekt in der Technologieförderung 450.860 €, im Vorhaben Schlüsseltechnologien (KETs) 822.061 € und im Vorhaben Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign 75.661 €.

Die Eigenmittel, die je E-Business-Projekt im Durchschnitt aufzubringen sind, belaufen sich auf 32.121 €. Bezogen auf den durchschnittlichen Umsatz eines geförderten KMUs von 4,9 Mio. € macht dies einen Anteil von 0,7 % aus. Dies erklärt die – im Regelfall – geringe Bedeutung von Darlehen als zusätzliche externe Finanzierungsquelle. Im Allgemeinen können die für die Projektrealisierung notwendigen Ausgaben nach Abzug des Zuschusses durch die KMU aus den vorhandenen Eigenmitteln bestritten werden.

Tabelle 4: Finanzierungsstruktur der Projekte im Fördergegenstand „E-Business“ (Förderperiode 2014-2020)

Finanzierungskategorien	Ausgaben	Anteil an den Ausgaben	Ausgaben je Projekt
	in Mio. €	in %	in €
Gesamt	34,924	100	52.835
Eigenmittel	21,232	60,8	32.121
Darlehen von Hausbanken	2,377	6,8	3.596
Zuschüsse	11,315	32,4	17.118

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Materielle Indikatoren für die Erfolgskontrolle der E-Business-Projekte

Als materielle Indikatoren für die Erfolgskontrolle der E-Business-Projekte finden

- die Zahl der beschleunigten Geschäftsprozesse,

- die erwartete Kostensenkung (in %) und
- die erwartete Umsatzsteigerung (in %)

Verwendung. Diese drei Indikatoren werden im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung bei Abschluss der Projekte erhoben. Gemäß dem Formular für die Verwendungsnachweisprüfung werden die Indikatoren wie folgt erläutert:

- Für die beschleunigten Geschäftsprozesse ist die Anzahl derjenigen Teilprozesse, die durch die Umsetzung des Projektes wesentlich beschleunigt werden konnten, anzugeben. Dabei zählt nur der Prozess als solcher, nicht dessen Wiederholungen.
- Für die erwartete Kostensenkung ist die Erwartung anzugeben, um wie viel sich die Kosten im ersten Kalenderjahr nach Projektabschluss im Vergleich zum Stand vor dem Projekt verringern werden (ohne Projektkosten).
- Für die erwartete Umsatzsteigerung ist die Erwartung, um wie viel sich der Umsatz im ersten Kalenderjahr nach Projektabschluss im Vergleich zum Stand vor dem Projekt steigern wird, anzugeben.

Bei dem Indikator „beschleunigte Geschäftsprozesse“ wird im Minimum als Ergebnis des Projekts ein Wert von einem beschleunigten Geschäftsprozess, im Maximum von 500 beschleunigten Geschäftsprozessen angegeben. Auch bei den erwarteten Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen ist die Spannweite der Angaben groß. Im Median geben die KMU 5 beschleunigte Geschäftsprozesse sowie erwartete Kostensenkungen von 8,0 % und erwartete Umsatzsteigerungen von 5,0 % pro Jahr an (vgl. Tabelle 5).⁴³

Bei der Definition der beiden Indikatoren „erwartete Kostensenkungen“ und „erwartete Umsatzsteigerungen“ ist im Gegensatz zu dem Indikator beschleunigte Geschäftsprozesse unklar, ob die Indikatoren Effekte durch das Projekt messen sollen. Der explizite Verweis darauf, dass Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen durch die Umsetzung der Projekte hervorgerufen werden müssen, fehlt in der Definition. Gleichwohl erweckt die Formulierung klar den Anschein, als würde es an dieser Stelle um Kosten oder Umsätze gehen, die durch die E-Business-Projekte gesenkt oder gesteigert werden könnten. In diesem Fall aber handelt es sich um außerordentlich hohe Werte, wie folgende Überschlagskalkulation mit den ebenfalls vorhandenen Angaben zu den Umsätzen der KMU zeigt:

- In einem ersten Schritt wurden je Projekt die erwarteten Kostensenkungen und die erwarteten Umsatzsteigerungen summiert, um den zusätzlich generierten Cash-Flow im ersten Kalenderjahr zu approximieren (diesem Vorgehen liegt vereinfachend die Annahme zugrunde, dass Kosten und Umsätze ausgeglichen sind). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei 110 Projekten sowohl Kostensenkungen als auch Umsatzsteigerungen durch das E-Business-Projekt erwartet werden.
- In einem zweiten Schritt wurde die erwartete jährliche Steigerung des Cash-Flows mit den Umsätzen eines Jahres multipliziert. Im Durchschnitt berichten die KMU einen Umsatz von rund 2,5 Mio. € (Medianwert, der Mittelwert beträgt 4,5 Mio. €). Dies führt zum absoluten Betrag des Cash-Flows, der durch das Projekt generiert

⁴³ Von den 661 E-Business-Projekten liegen für 155 Projekte bei mindestens einem Indikator Angaben vor, die von Null verschieden sind. Da die VN-geprüften Projekte nicht eigenständig in den SAB-Daten identifiziert werden können, beziehen sich die folgenden Angaben und Berechnungen zu den Indikatoren auf diese Grundgesamtheit von Meldungen, die bei mindestens einem Indikator entweder einen Wert von kleiner oder größer Null haben. Leider gibt es keine Möglichkeit, Projekte, die noch nicht VN-geprüft sind, durch fehlende Angaben bei den Indikatoren zu identifizieren. Diese Projekte haben einen Wert von Null bei den Indikatoren. VN-geprüfte Projekte, die tatsächlich bei allen Indikatoren einen Eintrag von Null haben, können daher von den Projekten ohne VN-Prüfung nicht unterschieden werden. Es erscheint aber sehr unwahrscheinlich, dass eine größere Zahl VN-geprüfter Projekte bei sämtlichen Indikatoren tatsächlich eine Null ausweist. Da zum Zeitpunkt 30.09.2017 153 Projekte VN-geprüft waren, und die Daten am 10.10.2017 übermittelt wurden, sollten die oben genannten 155 Projekte sämtliche VN-geprüfte Projekte umfassen.

werden konnte. Der zusätzliche Cash-Flow kann als Maßgröße für die Rentabilität der Projekte interpretiert werden. Im (gewichteten) Durchschnitt führen die E-Business-Projekte demnach zu einem zusätzlichen Cash-Flow pro Jahr von 272.000 €. Wird vereinfachend nur auf die Median-Werte in Tabelle 5 abgestellt, würde sich ein Wert von 319.000 € $(= (8\% + 5\%) \times 2,456 \text{ Mio. €})$ ergeben.

- In einem dritten Schritt wurden die Gesamtausgaben je Projekt auf den pro Jahr erwarteten zusätzlichen Cash-Flow durch das Projekt bezogen. Dies gibt die Amortisationsdauer der Projekte an. In der betrieblichen Praxis gilt eine Amortisationsdauer von mehr als drei Jahren üblicherweise als kritisch. Angesichts von Gesamtausgaben, die im Median 37.650 € und im Mittelwert 53.018 € betragen, würde dies also bedeuten, dass sich die Ausgaben für die (VN-geprüften) E-Business-Projekte innerhalb weniger Monate und auf jeden Fall innerhalb eines Jahres amortisieren würden.

Die Angaben der Fördermittelempfänger (von VN-geprüften und damit abgeschlossenen Projekten) zu den erwarteten Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen, die nach Abschluss der Projekte bereits im ersten Kalenderjahr eintreten sollen, erscheinen unplausibel. Sie deuten darauf hin, dass von den E-Business-Projekten exorbitant hohe Wirkungen auf die Kosten und auch auf die Umsätze der KMU ausgehen. Die Ergebnisse sind insofern auch mehr als überraschend, weil es sich bei den E-Business-Projekten um eher kleine Investitionsvorhaben zur Einführung von IKT in den Unternehmen handelt, die eher den Anstoß geben sollen, um die Digitalisierung in den Unternehmen weiter voranzutreiben und nicht auf die direkte Ersparnis von Produktions- sondern Transaktionskosten zielen. Bei der nachfolgenden Auswertung der Monitoringdaten, wird daher auf diese materiellen Indikatoren nicht weiter zurückgegriffen.

Tabelle 5: Materielle Outputindikatoren des Fördergegenstands E-Business (Förderperiode 2014-2020)

Indikator	Durchschnitt		Spannweite	
	Median	Mittelwert	min	max
beschleunigte Geschäftsprozesse	5	11,7	1	500
erwartete Kostensenkung (in %)	8,0	11,4	0,1	50,0
erwartete Umsatzsteigerung (in %)	5,0	10,6	0,7	100,0
nachrichtlich:				
Umsätze der KMU (in Mio. €)	2,456	4,501	0,0	30,841
Zahl der Arbeitsplätze in den KMU	23	36	1	211
gesamte Ausgaben der E-Business-Projekte (in €)	37.650	53.018	5.139	340.000

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Empfehlungen zur Erfolgskontrolle der E-Business-Projekte

Wie schon in der Evaluierung des Vorhabens von PwC/entera (2011) in der Vorperiode hervorgehoben wurde, sind die materiellen Indikatoren für das Vorhaben mit großer Vorsicht zu interpretieren. Die damalige Bewertungsstudie hebt hervor (S. 202 f.): „Bei der Betrachtung

der Auswirkungen auf die Kosten ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die geförderten E-Business-Projekte relativ kleinvolumig sind und somit in den Unternehmen auch nur eine begrenzte Wirkung entfalten können. Ebenso ist ein direkter Zusammenhang der geförderten Projekte zum Umsatz des ganzen Unternehmens nur schwer herzustellen. Entsprechend der offenen Formulierung der Definitionen der Indikatoren, die keinen expliziten Zusammenhang zur Förderung herstellt, ist anhand der erfassten allgemeinen Umsatz- bzw. Kostenentwicklung auch kein direkter Bezug zu aufgrund der Förderung entfaltetem Wirkungen und Ergebnissen herstellbar“. Als Empfehlung wird eine genaue Definition der Indikatoren „erwartete Kostensenkung“ bzw. "erwartete Umsatzsteigerung" ausgesprochen, in der ein Bezug zum geförderten Projekt hergestellt wird.

Ebenso wird in der Bewertung von PwC/entera (2011) der Indikator „beschleunigte Geschäftsprozesse“ kritisch betrachtet. Dieser würde von den Zuwendungsempfängern nicht einheitlich verstanden und könnte sich auf verschiedene Ebenen des Geschäftsalltages beziehen, z. B. einerseits auf Ebene der Unternehmensfunktionen, wie bspw. Einkauf, und andererseits auf der untergeordneten Ebene, wie z. B. der Anlagenbuchhaltung. Es wird auch von der Praxis berichtet, dass, um einen praktikablen Wert für die bereits bewilligten Projekte zu erhalten, bei über 30 gemeldeten Geschäftsprozessen der Indikatorenwert seitens der SAB in Abstimmung mit dem Fondsbewirtschafter pauschal auf zehn reduziert werden würde, was dessen Aussagekraft erheblich einschränken würde. Es wird in der damaligen Evaluation empfohlen, eine einheitliche Definition von "beschleunigten Geschäftsprozessen" zu verwenden.

Nach Meinung der Gutachter dieser Evaluation ist die Empfehlung von PwC/entera (2011), eine einheitliche Definition von „beschleunigten Geschäftsprozessen“ zu entwickeln, jedoch einerseits kaum praktikabel, wie bereits die obigen Beispiele bereits zeigen. Die Heterogenität sowohl der geförderten E-Business-Projekte als auch der geförderten Unternehmen lässt Zweifel aufkommen, ob Geschäftsprozesse in einem Unternehmen wirklich eine Maßgröße darstellen, die sinnvoll addiert werden kann.

Andererseits ist generell fraglich, welche Aussagekraft für die Erfolgskontrolle die Kenntnis der bloßen Zahl von beschleunigten Geschäftsprozessen hat. Es geht bei der Förderung von elektronischen Geschäftsprozessen weniger um die Quantität, sondern darum, für die Entwicklung von Kosten und Umsätzen kritische Prozesse zu verbessern. In Anbetracht der Größenordnung der gesamten Investitionskosten der E-Business-Projekte, die (über alle 661 Projekte) im Durchschnitt nur 53.000 € ausmachen, sollten jedoch auch keine überzogenen Erwartungen an die potenziell möglichen Kostensenkungen oder Umsatzsteigerungen gestellt werden, die durch die Projekte verursacht werden und als messbare Outputs der Förderung resultieren können.

Dem Hinweis von PwC/entera (2011), dass die eher kleinvolumigen Projekte nur begrenzte Wirkungen in den Unternehmen entfalten können und es schwierig ist, einen direkten Zusammenhang der geförderten Projekte zu den Kosten oder zum Umsatz des ganzen Unternehmens herzustellen, kann aus Gutachtersicht nur zugestimmt werden. Anstatt weiter wenig plausible und kaum nachprüfbare Werte für die materiellen Indikatoren der E-Business-Projekte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu erheben, sollte überlegt werden, die Indikatoren und Fragenitems im Verwendungsnachweis besser zu fassen. Dabei könnten z.B. auch qualitative Einschätzungen ermöglicht werden, die schnell angekreuzt werden können.

Denkbar wäre es auch – wie bspw. bei der Förderung der Wissensbilanz oder der Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP) auf Grundlage dergleichen Richtlinie bereits praktiziert – auf die verpflichtende Erhebung von materiellen Indikatoren im Zuge des projektbegleitenden Monitorings ganz zu verzichten. Stattdessen sollten Aussagen zu den Effekten auf die Unternehmensentwicklung im Sinne von Ergebnissen („Outcomes“) und Wirkungen („Impacts“) eher im Rahmen von begleitenden Bewertungsstudien getroffen werden. In diesen könnte dann, unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und einer möglichst geringen administrativen Belastung der KMU als Zuwendungsempfänger, ggf. auf

das Instrument einer freiwilligen, direkten (Online-)Befragung von Unternehmen zurückgegriffen werden.

In jedem Fall wäre es gewinnbringend, das Monitoring dahin gehend zu erweitern, dass die Einsatzfelder der geförderten E-Business-Projekte systematisch kategorisiert (etwa erstmalige Einführung eines ERP-Systems, Einrichtung eines Onlineshops mit Warenwirtschaftssystem etc.) und damit einer übergreifenden Auswertung zugänglich gemacht werden. Damit könnten für die Beurteilung des Vorhabens wichtige Fragen nach der Verwendungsstruktur der E-Business-Projekte beantwortet werden.

3.6.2.2 Förderung nach Unternehmensgröße

Kleinunternehmen stellen die Mehrheit der Förderprojekte

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Förderfälle und das durchschnittliche Fördervolumen nach Unternehmensgrößenklassen. Hinsichtlich der Anzahl der geförderten Unternehmen dominieren die kleinen Unternehmen mit einem Anteil von 44,9 %. Auf die Kleinstunternehmen entfallen 25,3 %. Rund 70 % der geförderten Unternehmen lassen sich somit als kleine Unternehmen kennzeichnen, entsprechend entfällt auf mittlere Unternehmen der restliche Anteil von etwa 30 %. Der vergleichsweise geringe Anteil von Kleinstunternehmen deckt sich mit der Beobachtung aus den eingangs zitierten Studien, dass die kleinen und mittleren Unternehmen verstärkten Handlungsbedarf bei der Digitalisierung sehen, während die Kleinstunternehmen oftmals keinen Bedarf für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen bekunden.

Von dem bewilligten Fördervolumen entfällt auf die Kleinstunternehmen, die einen Anteil von 25 % aller Förderungen stellen, etwa 13 %. Auf die Kleinunternehmen entfallen rund 46 % und die mittleren Unternehmen weisen einen Anteil von rund 40 % auf. Obwohl die Kleinstunternehmen und die kleinen Unternehmen die Förderung mit Bezug auf die Zahl an Einzelprojekten dominieren, ist ihr Anteil an dem bewilligten Zuschussvolumen kleiner als der Anteil an den Förderfällen.

Tabelle 6: Förderfälle und Fördervolumen nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014-2020)

Unternehmensgröße	Förderfälle		Fördervolumen	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
Kleinstunternehmen	167	25	1,50	13,3
Kleines Unternehmen	297	45	5,24	46,4
Mittleres Unternehmen	197	30	4,57	40,3
insgesamt	661	100	11,32	100

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Die Ursache für die Abweichung zwischen den Anteilen bei den Förderfällen und dem Anteil am gesamten Fördervolumen liegt in dem unterschiedlichen durchschnittlichen Ausgaben- und Fördervolumen je Förderfall. Tabelle 7 zeigt, dass im Mittel je Förderfall etwa 17.100 € an Fördermitteln bewilligt wird. In den Kleinstunternehmen ist das Fördervolumen mit 9.000 € deutlich niedriger. Während das Fördervolumen für die kleinen Unternehmen in et-

wa dem Durchschnitt entspricht, erhalten die mittleren Unternehmen mit gut 23.000 € ein Fördervolumen, das deutlich über dem Mittelwert liegt.

Tabelle 7: Gesamtausgaben und Fördervolumen je Projekt nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014-2020)

Unternehmensgröße	Gesamtausgaben je Förderfall (in €)	Fördervolumen je Förderfall (in €)	„Förderquote“ (in %)	nachrichtlich:	
				Umsatz je KMU (in Mio. €)	Anteil Zuschuss am Umsatz je KMU (in %)
Kleinstunternehmen	24.193	9.008	37,24	0,916	0,98
Kleines Unternehmen	51.116	17.633	34,50	3,379	0,52
Mittleres Unternehmen	79.709	23.218	29,13	10,488	0,22
insgesamt	52.836	17.119	32,40	4,876	0,35

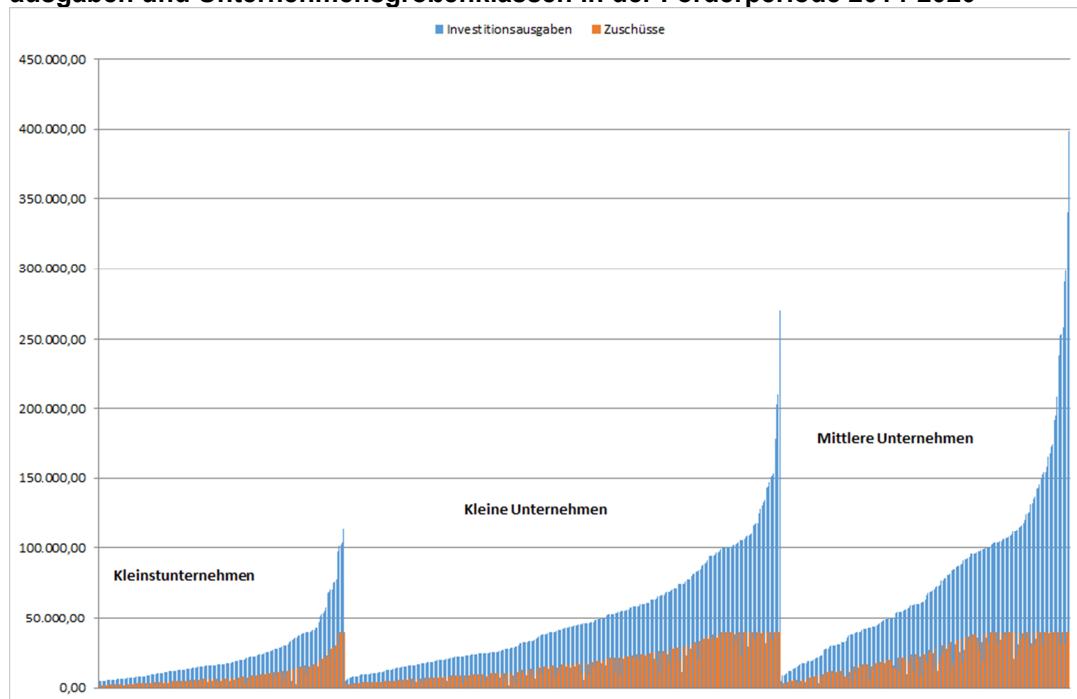
Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass die durchschnittliche Förderquote bei den Kleinstunternehmen spürbar über dem Durchschnitt von 32,4 % liegt. Hingegen liegt die Förderquote bei den mittleren Unternehmen darunter. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass die durchschnittlichen Gesamtausgaben der Förderprojekte für die Kleinstunternehmen nur ein Drittel der Gesamtausgaben bei den mittleren Unternehmen umfassen (24.200 zu 79.704 €).

Werden die für die E-Business-Projekte gewährten Zuschüsse ins Verhältnis zu den Umsätzen der Unternehmen nach Größenklassen gesetzt, zeigen sich deutliche Unterschiede. Dieses Maß ist ein Indikator für die finanzielle Relevanz („Fühlbarkeit“) der Förderung. Im Durchschnitt hat die Förderung für die E-Business-Projekte einen Anteil von 0,35 % am Umsatz der KMU. Die Förderung gewinnt mit abnehmender Unternehmensgröße an Bedeutung. Bei Kleinstunternehmen beträgt der Anteil der Förderung an den Umsätzen im Durchschnitt 0,98 %, während der Anteil bei mittleren Unternehmen lediglich noch bei 0,22 % liegt.

Im Entscheidungskalkül der Unternehmen sind zunächst die gesamten Investitionsausgaben und die erwartbaren Nutzenkomponenten der E-Business-Projekte die relevante Entscheidungsgröße. Abbildung 7 zeigt die gesamten Investitionsausgaben und die gewährten Zuschüsse nach Unternehmensgrößenklasse, wobei innerhalb der Unternehmensgrößenklasse die Projekte nach ihrem finanziellen Umfang aufsteigend sortiert sind. Aus der Abbildung wird das im Durchschnitt unterschiedliche Größenniveau der Projekte zwischen den Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen ersichtlich. Die Abbildung veranschaulicht gleichzeitig, dass auch bei den mittleren Unternehmen überwiegend E-Business-Projekte durchgeführt wurden, deren gesamtes Ausgabenvolumen geringer als 100.000 € war.

Abbildung 7: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten nach Investitionsausgaben und Unternehmensgrößenklassen in der Förderperiode 2014-2020



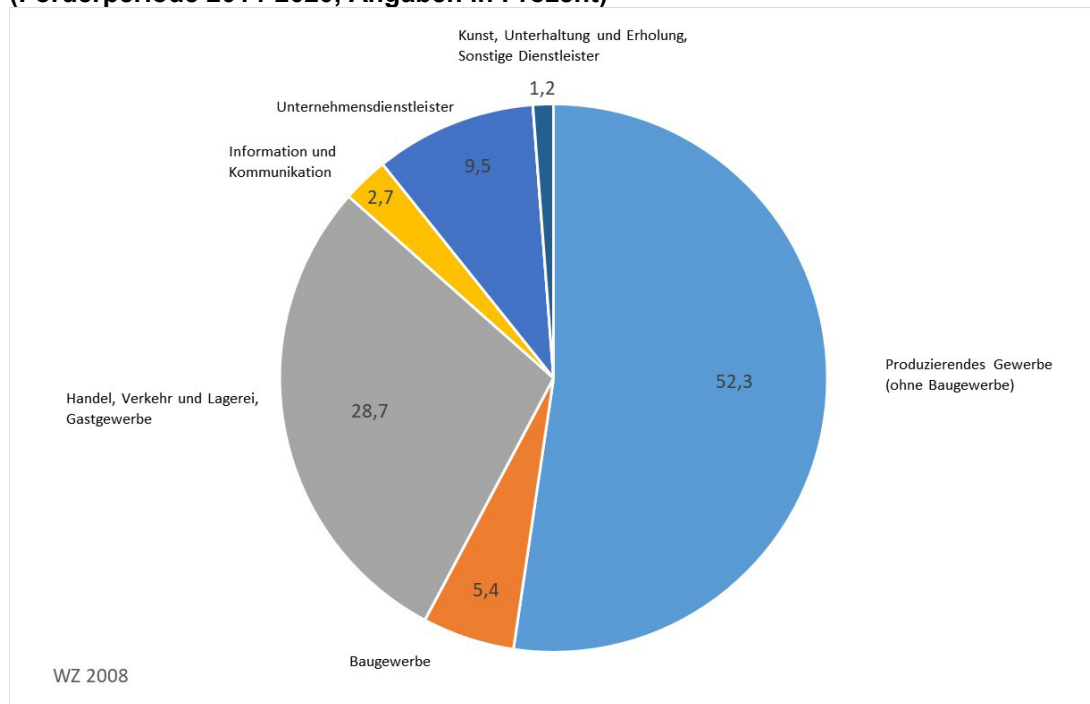
Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

3.6.2.3 Förderung nach Branchen

Produzierendes Gewerbe stellt mehr als die Hälfte aller Förderprojekte

Mit Blick auf die sektorale Verteilung der Förderung für den Fördergegenstand „E-Business“ zeigt sich, dass mehr als die Hälfte aller Förderfälle auf das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) entfallen, vgl. Abbildung 8. Auf den Sektor Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe entfallen etwa 29 % der Projekte. Somit entfallen mehr als 80 % auf zwei Wirtschaftszweige, wobei insbesondere die Projekte im Bereich des Produzierenden Gewerbes für die überregionale Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Unternehmen von Bedeutung sind. Weiterhin ist zu beobachten, dass der Wirtschaftszweig der Unternehmensdienstleister einen Anteil von 9,5 % an allen Förderfällen besitzt und das Baugewerbe, der Bereich Information und Kommunikation sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung, Sonstige Dienstleister jeweils relativ kleine Anteile aufweisen.

Abbildung 8: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten nach Branchen (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent)



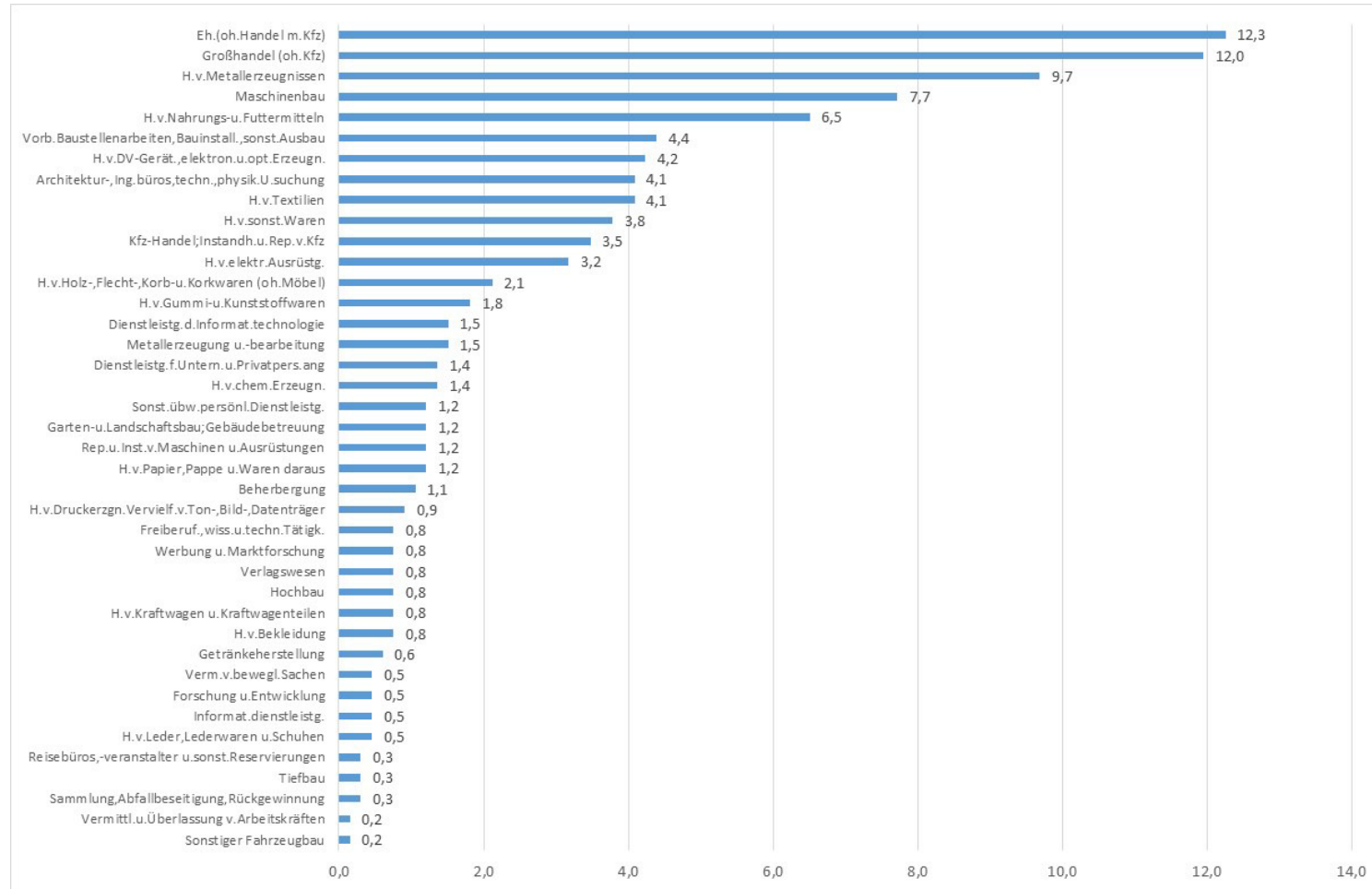
Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Branchen entsprechen den Wirtschaftsabschnitten auf Grundlage der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2008 (WZ 2008)

Eine detaillierte Betrachtung der sektoralen Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftsabteilungen der WZ 2008⁴⁴ (auf der Ebene der sogenannten „Zweisteller“ gibt es 88 Wirtschaftsabteilungen) zeigt, dass knapp ein Viertel der Förderfälle auf den Einzel- und Großhandel entfällt (vgl. Abbildung 9). Es folgen die Herstellung von Metallerzeugnissen und der Maschinenbau sowie die Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln mit 9,7 %, 7,7 % sowie 6,5 %. Alle übrigen Wirtschaftszweige haben einen Anteil von weniger als 5 % an den Förderprojekten. Auffällig ist auch, dass freiberufliche wissenschaftliche Tätigkeiten und der Sektor Forschung und Entwicklung nur sehr geringe Anteile von unter 1 % aufweisen.

⁴⁴ Das Statistische Bundesamt klassifiziert die Unternehmen nach ihrer hauptsächlichen Tätigkeit. Grundlage hierfür ist die Klassifikation der Wirtschaftszweige. Aktuelle Grundlage für die Zuordnung ist die seit 2008 gültige Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008), siehe: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaftsklassifikationen/Content75/KlassifikationWZ08.html>

Abbildung 9: Verteilung der Förderfälle von E-Business-Projekten auf die Wirtschaftsabteilungen („Zweisteller“) der WZ 2008 (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent)



Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

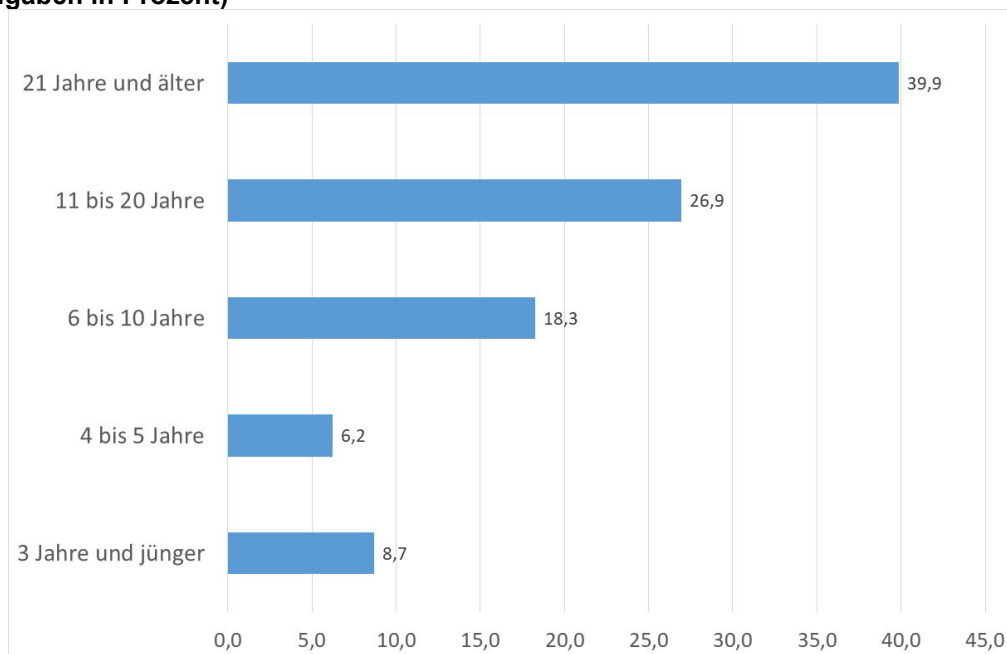
3.6.2.4 Förderung nach Alter der Unternehmen

Gleichverteilung der Förderfälle nach dem Alter der Unternehmen

Abbildung 10 weist die prozentualen Anteile nach Altersklassen aus. Danach liegt der Anteil der Förderfälle, bei denen die Unternehmen 5 Jahre und weniger am Markt tätig sind, bei knapp 15 %. Die übrigen rund 85 % entfallen auf Unternehmen, die bereits seit mindestens 6 Jahren etabliert sind (und damit üblicherweise nicht mehr als jung bezeichnet werden). Aus den prozentualen Angaben kann aber nicht geschlossen werden, dass jüngere Unternehmen unterrepräsentiert sind. Unter der Annahme, dass die Gründerquote in jedem Jahr in etwa konstant ist, sollten die auf jährliche Anteile bezogenen Förderquoten in etwa gleich sein. Für die in Abbildung 7 enthaltenen Altersklassen ergeben sich jährliche Werte von knapp 3 % für alle Altersklassen der Unternehmen, die 20 Jahre und jünger sind, so dass das Antragsverhalten und die Förderung unabhängig vom Alter der geförderten Unternehmen in etwa gleich sind.

Von Interesse ist der Vergleich der geförderten KMU mit E-Business-Projekten mit der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen insgesamt. Aktuelle Daten liegen aus der Sekundärstatistik leider nicht vor. Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel zeigen, dass im Jahr 2011 rund 18 % der Betriebe nicht älter als 5 Jahre und 30 % der Betriebe nicht älter als 10 Jahre waren.⁴⁵ Insoweit dürfte die Altersstruktur der KMU, die E-Business-Projekte beantragt und umgesetzt haben, in etwa der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen entsprechen.

Abbildung 10: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014-2020, Angaben in Prozent)



Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

⁴⁵ Letztmalig wurden im Rahmen des IAB-Betriebspanels in der 16. Erhebungswelle des Jahres 2011 Daten zur Altersstruktur der Betriebe erhoben. Vgl. SÖSTRA (2012), S.12.

Anzumerken ist, dass von den 661 E-Business-Projekten bei nur 449 Projekten, also für nur rund zwei Drittel der Projekte, Angaben zum Gründungsdatum des Unternehmens in den SAB-Daten vermerkt waren. Inwieweit eine spezielle Altersgruppe systematisch schlechter erfasst wird, kann auf Basis der verfügbaren Informationen nicht beurteilt werden.

3.6.3 AKTUELLE FÖRDERPERIODE IM VERGLEICH ZUR FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013

Gesamtergebnisse der Förderung 2007 bis 2013 im Überblick

Der Fördergegenstand „E-Business“ war auch bereits in der Förderperiode von 2007 bis 2013 Teil der EFRE-Förderung. Es bietet sich daher an, in einem Vergleich auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur aktuellen Förderperiode zu blicken, um Hinweise auf strukturelle Ähnlichkeiten oder Unterschiede zu erhalten. Mit einem Zuschussvolumen von 13,4 Mio. € wurde im Zeitraum 2007 - 2013 ein Investitionsvolumen von 31,9 Mio. € erreicht. Das ist eine ähnliche Relation wie in der aktuellen Förderperiode. Allerdings war die Zahl der Förderfälle deutlich niedriger: 464 Förderfälle im Vergleich zu 661 Förderfällen in der aktuellen Förderperiode. In Tabelle 8 sind wesentliche Kennziffern für die Förderperiode von 2007 bis 2013 aufgeführt. Die durchschnittliche Projektgröße war in der vergangenen Förderperiode signifikant höher als sie es in der aktuellen Förderperiode ist. Zurückzuführen ist dies auf den höheren Anteil an Förderprojekten von Kleinunternehmen in der laufenden Periode, die über ein jeweils kleineres individuelles Investitionsvolumen verfügen (siehe weiter unten).

Weiterhin kann festgestellt werden, dass die Zahl der beschleunigten Geschäftsprozesse deutlich höher ist als in der aktuellen Förderperiode. Allerdings sind die vorhandenen Zahlen mit großer Unsicherheit behaftet, da in zwei Einzelfällen insgesamt 2.500 beschleunigte Geschäftsprozesse angegeben worden sind. Vernachlässigt man diese beiden „Sonderfälle“ sind die Zahlen zwischen der aktuellen und der vergangenen Förderperiode durchaus vergleichbar.

Mit Blick auf die erwarteten Kostensenkungen und Umsatzgewinne zeigt sich, dass die Kosten der geförderten Unternehmen um 2,5 % gestiegen und nicht wie erwartet um 5 % gesunken sind. Allerdings darf diese Zahl nicht ohne einen Blick auf die Umsatzentwicklung interpretiert werden. Statt einer erwarteten Steigerung um 5 % sind gemäß den Angaben in der Förderstatistik die Umsätze der geförderten Unternehmen tatsächlich um 18,4 % gestiegen. Es ist zu erwarten, dass mit steigenden Umsätzen die Kosten zunehmen, so dass die Zunahme der Kosten nicht zwingend als Verfehlen des anvisierten Ziels interpretiert werden kann. Unter der Annahme, dass im Durchschnitt 10 Prozentpunkte zwischen Kostenreduktion (-5 %) und Umsatzsteigerung (+5 %) liegen, zeigen die Ist-Zahlen der vergangenen Förderperiode 2007-2013, dass die Differenz im Durchschnitt 15,9 Prozentpunkte beträgt (+2,5 % Kosten und 18,4 % höhere Umsätze) und das anvisierte Ziel mehr als erreicht worden ist.

Für die aktuelle Förderperiode entwickeln sich die Kennziffern in die richtige Richtung, so dass auch bei den unternehmerischen Zielwerten in der Tendenz ähnliche Entwicklungen zu beobachten sind.

Allerdings ist zu betonen, dass die materiellen Indikatoren, die bei den E-Business-Projekten erhoben werden, nur mit äußerster Vorsicht interpretiert werden sollten. Bereits die Evaluierung in der Vorperiode hat die Schlussfolgerung gezogen, dass die Aussagekraft der Indikatoren „erwartete Kostensenkung“ und „erwartete Umsatzsteigerung“ nicht als hoch einzustufen ist.

Tabelle 8: Materielle Outputindikatoren des Fördergegenstands E-Business (Förderperiode 2007-2013)

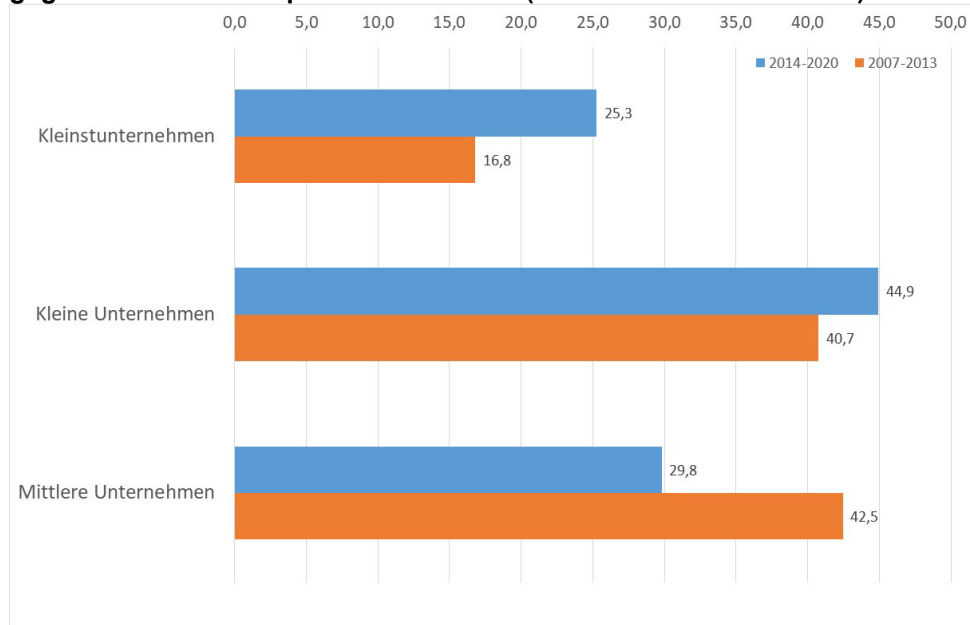
Indikator	Durchschnitt		Spannweite	
	Median	Mittelwert	min	max
beschleunigte Geschäftsprozesse	4	11,7	0	2.000
erwartete Kostensenkung (in %)	6,9	-2,5	-100,0	7.300,0
erwartete Umsatzsteigerung (in %)	11,1	18,4	-100,0	1.100,0
nachrichtlich:				
Umsätze der KMU (in Mio. €)	2,867	5,682	0,0	98,841
Zahl der Arbeitsplätze in den KMU	26	42	1	248
gesamte Ausgaben der E-Business-Projekte (in €)	48.073	68.711	10.200	413.060

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Förderung nach Unternehmensgrößenklassen

Ein Vergleich zwischen beiden aufeinanderfolgenden Förderperioden mit Blick auf die geförderten Unternehmen nach ihrer Größe zeigt, dass der Anteil der Kleinunternehmen in der laufenden Förderperiode signifikant gestiegen ist und aktuell etwa ein Viertel aller Förderungen erfasst. Gegenüber der Förderperiode von 2007 bis 2013 hat sich der Anteil damit um etwa 50 % erhöht. Für die Kleinunternehmen ist zu beobachten, dass der Anteil zwar ein wenig rückläufig ist, aber doch mehr oder weniger konstant bleibt. Ein signifikanter Rückgang hingegen ist für die Gruppe der mittleren Unternehmen zu beobachten, lag der Anteil in der Förderperiode von 2007 bis 2013 noch bei 42,5 % so hat er sich in der aktuellen Förderperiode auf unter 30 % reduziert. Insgesamt lässt sich gegenüber der vorhergehenden Periode eine Verschiebung hin zu den Kleinunternehmen zu Lasten der mittleren Unternehmen beobachten, während die Bedeutung der Kleinunternehmen im gesamten Beobachtungszeitraum konstant geblieben ist.

Abbildung 11: Vergleich der Unternehmensgrößen in der Förderperiode 2014-2020 gegenüber der Förderperiode 2007-2013 (in Prozent der Förderfälle)



Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Fördervolumen und Förderquote im Vergleich

Neben der Struktur der Förderung in den Betriebsgrößenklassen ist auch ein Vergleich von Förderquoten und Fördervolumen geeignet, um die Projekte zur Stärkung des elektronischen Geschäftsverkehrs näher zu betrachten. Es zeigt sich (vgl. Tabelle 9), dass die Förderquote bezogen auf die gesamten förderfähigen Gesamtkosten in den beiden Förderperioden annähernd identisch ist. Das durchschnittliche Fördervolumen ist von knapp 23.000 € auf gut 17.000 € zurückgegangen, so dass auch das durchschnittliche Projektvolumen der Antragsteller in der aktuellen Förderperiode rückläufig ist. So lag das durchschnittliche Projektvolumen in der Förderperiode von 2007 bis 2013 noch bei rund 69.000 € Gesamtkosten, in der aktuellen Förderperiode liegt es bei rund 53.000 €. Zurückzuführen ist dies einerseits auf die Zunahme des Anteils der Kleinstunternehmen, aber andererseits auch auf den Rückgang des durchschnittlichen Gesamtvolumens der Projekte in der Gruppe der Kleinstunternehmen und der mittleren Unternehmen.

Bei den Kleinstunternehmen liegt das durchschnittliche Projektvolumen aktuell bei gut 24.000 €, in der Vorperiode betrug es noch rund 38.200 € und bei den mittleren Unternehmen hat sich das Projektvolumen von 95.500 € auf knapp 78.000 € reduziert. Insgesamt ist somit bei einem Vergleich über die Förderperioden festzustellen, dass die Förderquote mehr oder weniger konstant geblieben ist, sich die durchschnittliche Projektgröße reduziert hat und dieses nicht nur auf die Zunahme des Anteils der Kleinstunternehmen zurückzuführen ist, sondern es ist auch die durchschnittliche Projektgröße in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen zurückgegangen.

Tabelle 9: Fördervolumen und Förderquote nach Unternehmensgrößenklasse im Vergleich der Förderperiode 2014-2020 gegenüber der Förderperiode 2007-2013

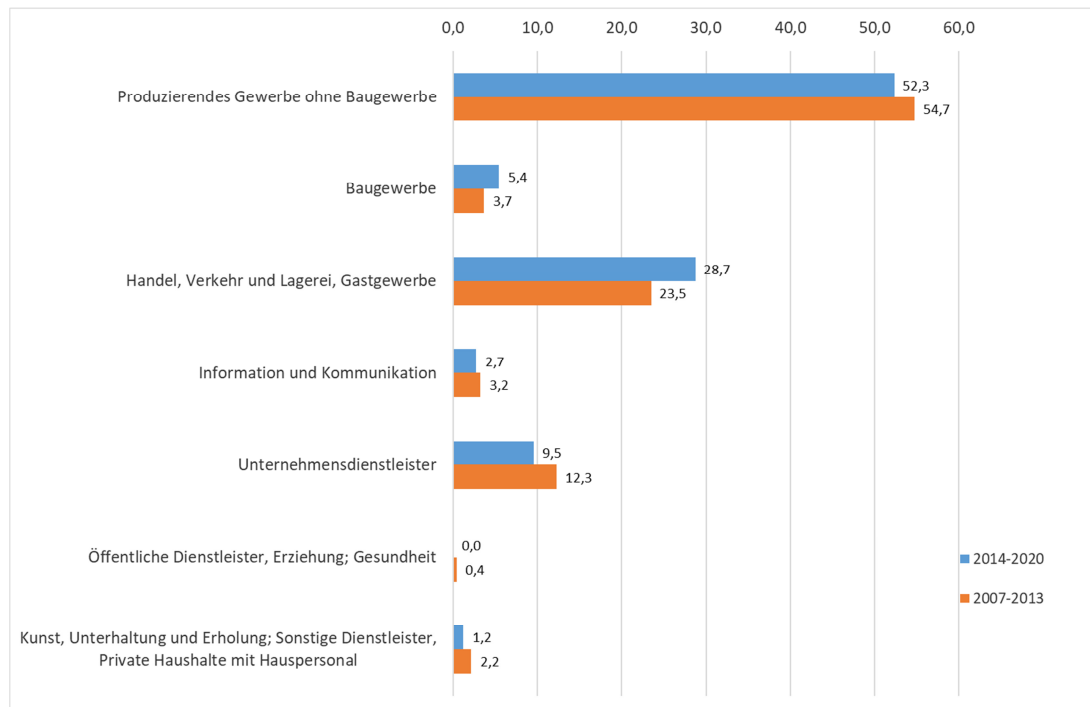
Unternehmensgröße	Fördervolumen je Förderfall (in €)		Förderquote (in %)	
	2014-2020	2007-2013	2014-2020	2007-2013
Kleinstunternehmen	9.008	13.741	37,2	36,0
Kleines Unternehmen	17.633	18.621	34,5	34,8
Mittleres Unternehmen	23.218	30.646	29,1	32,1
insgesamt	17.119	22.906	32,4	33,3

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Ähnliche Branchenstruktur der aktuellen Förderung im Vergleich zu 2007 bis 2013

Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Förderfälle in den beiden Förderperioden. Zwischen der Förderperiode von 2007 bis 2013 und der aktuellen Förderperiode lassen sich nur geringfügige Unterschiede feststellen. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes werden überwiegend gefördert. In beiden Perioden beträgt der Anteil mehr als 50 % der Förderfälle. Auch alle übrigen Wirtschaftszweige bleiben mehr oder weniger, von Zufallsschwankungen abgesehen, in ihrer jeweiligen Position. Insgesamt zeigt sich eine starke Übereinstimmung der Förderung zwischen der ersten und zweiten Förderperiode, sowohl hinsichtlich der geförderten Unternehmen als auch bezüglich der anvisierten Zielvariablen.

Abbildung 12: Vergleich der Förderfälle nach Branchen für die Förderperiode 2007 bis 2013 mit der Förderperiode 2014 bis 2020 (Angaben in Prozent)

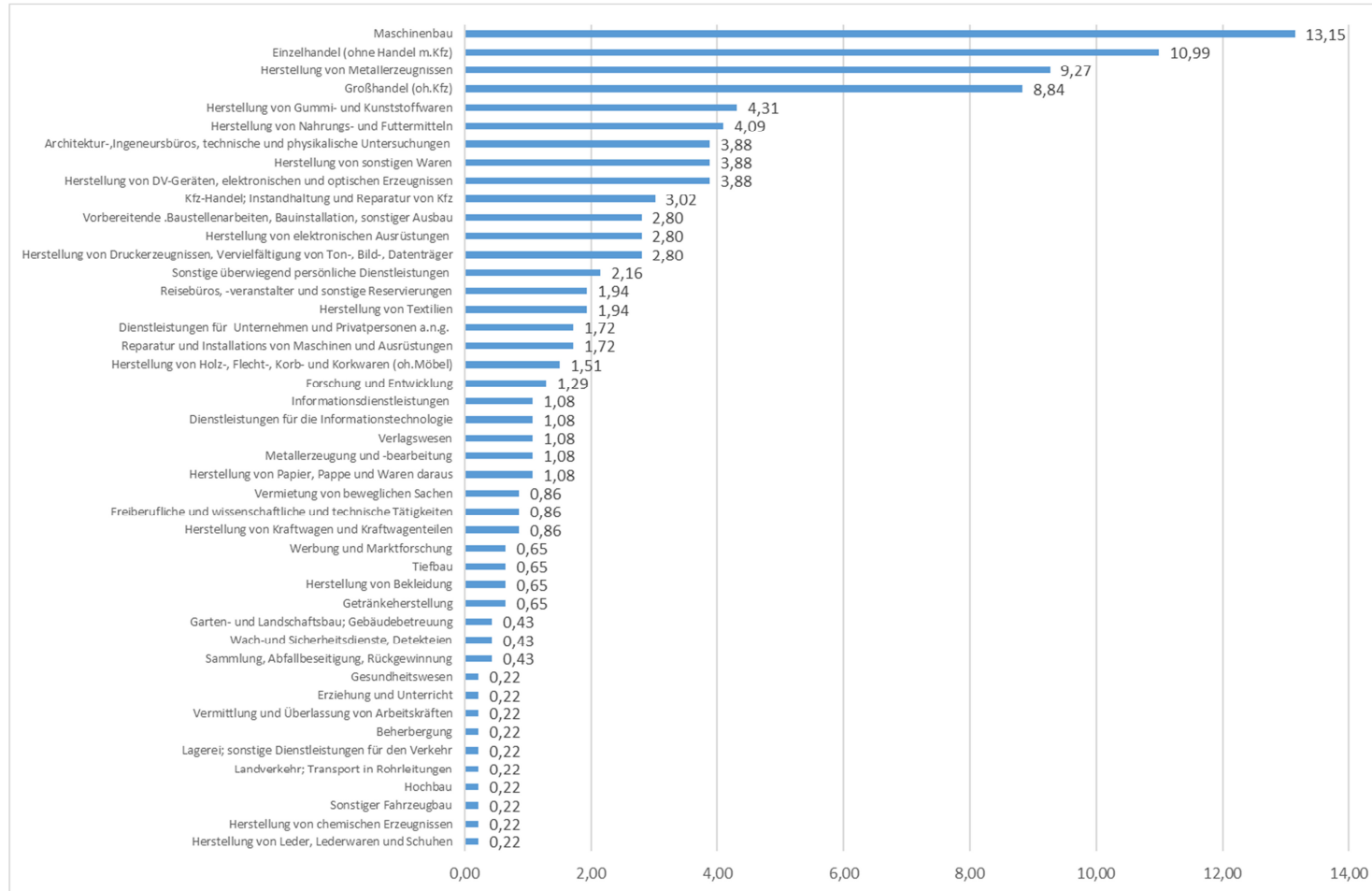


Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Branchen entsprechen den Wirtschaftsabschnitten auf Grundlage der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2008 (WZ 2008). In der Förderperiode 2014-2020 wurden bislang keine Förderungen für den Wirtschaftszweig „Öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit“ bewilligt.

Ein detaillierter Vergleich (vgl. Abbildung 13) der sektoralen Verteilung der Förderfälle für die Förderperiode von 2007 bis 2013 mit der aktuellen Förderperiode zeigt eine beinahe identische Verteilung der Förderfälle auf der Ebene der Wirtschaftsabschnitte („Zweisteller“) der WZ 2008. In der Förderperiode von 2007 bis 2013 entfielen rund 20 % der Förderfälle auf den Einzel- und Großhandel. Somit war ihr Anteil etwas geringer als in der aktuellen Förderperiode (24,3 %). Der Maschinenbau hatte den höchsten Anteil mit gut 13 % (in der aktuellen Förderperiode 7,7 %) und auf die Herstellung von Metallerzeugnissen entfielen 9,3 % der Förderfälle (in der aktuellen Förderperiode sind es 9,7 %). Alle übrigen Wirtschaftsabschnitte hatten in der Förderperiode von 2007 bis 2013 einen Anteil von weniger als 5 % an den Förderprojekten. Auffällig ist auch, dass freiberufliche wissenschaftliche Tätigkeiten und der Sektor Forschung und Entwicklung nur sehr geringe Anteile von unter 1 % aufweisen. Insgesamt verteilten sich in der Förderperiode von 2007 bis 2013 die Förderfälle auf mehr Sektoren als in der aktuellen Periode, jedoch kann dieses nicht auf systematische Ursachen zurückgeführt werden.

Abbildung 13: Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftsabschnitte („Zweisteller“) der WZ 2008 in der Förderperiode 2007-2013 (Angaben in Prozent)



Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

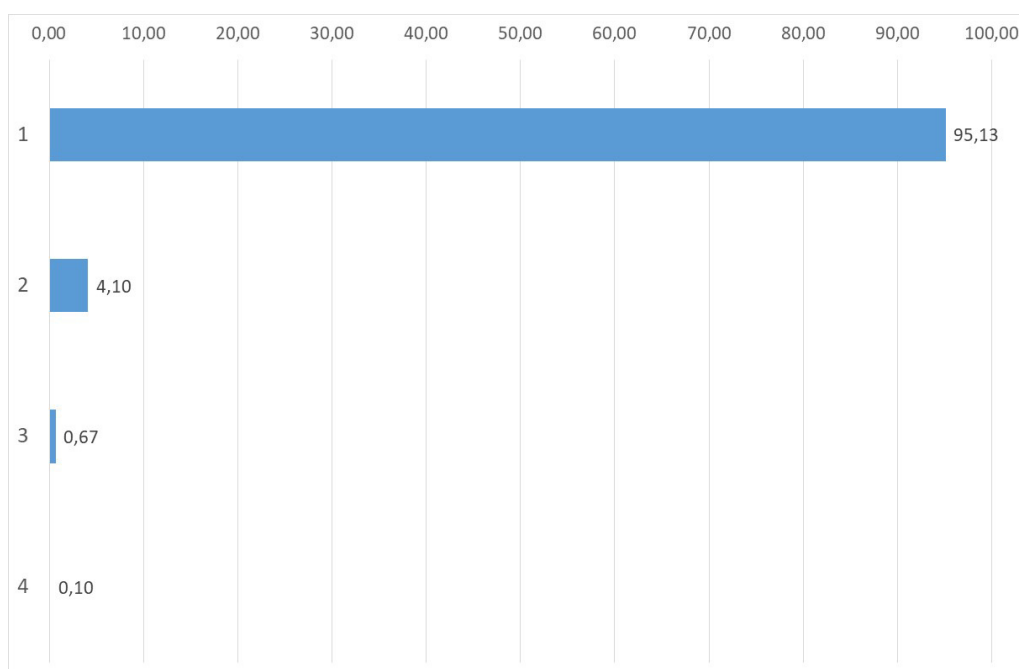
3.6.4 MEHRFACHFÖRDERUNGEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2017

Die Förderkonditionen zum Fördergegenstand E-Business ermöglichen eine mehrfache Inanspruchnahme der Maßnahme zur Unterstützung der elektronischen Geschäftsprozesse. In der Mittelstandsrichtlinie des Freistaats ist aber ausgeführt, dass die Förderung innerhalb von drei Jahren durch ein Unternehmen nur einmal in Anspruch genommen werden kann.

Für die geförderten 1.048 Einzelprojekte im Zeitraum von 2007 bis 2017 kann durch die eindeutige Identifikation der Unternehmen in den Monitoringdaten der SAB überprüft werden, ob die Förderung mehrfach in Anspruch genommen wurde. Die Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme der Förderung zeigt, dass eine einmalige Nutzung der Fördermöglichkeiten durch die KMU Sachsens den überwältigenden Regelfall darstellt. Für rund 95 % der Förderprojekte (997 Unternehmen) wird eine erst- und bislang einmalige Unterstützung der KMU zur Digitalisierung des Geschäftsverkehrs dokumentiert. Unternehmen nutzen die Möglichkeiten zur Förderung damit im weit überwiegenden Anteil nur einmal und die Förderung ist damit auch als ein Anstoß zur Digitalisierung der Geschäftsprozesse anzusehen. Mehrfachförderungen von Unternehmen sind bei nur insgesamt ca. 5 % der Projekte oder bei 51 Unternehmen zu beobachten. Davon haben 43 Unternehmen zweifach eine Förderung erhalten, 7 Unternehmen haben dreimal eine Förderung erhalten, lediglich ein Unternehmen wurde mit vier Förderungen unterstützt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die einmalige Inanspruchnahme der Förderung für den Fördergegenstand „E-Business“ den absoluten Regelfall darstellt und eine regelmäßig wiederkehrende Förderung der Unternehmen kaum erfolgt. Folglich kann die Förderung der E-Business-Projekte durch den Freistaat als ein Anstoß zur Digitalisierung des elektronischen Geschäftsverkehrs für KMU angesehen werden. Ob mit der Förderung jedoch der grundsätzliche Einstieg oder die weitere Vertiefung bzw. Erweiterung von elektronischen Geschäftsprozessen verbunden ist, lässt sich leider anhand der Monitoringdaten nicht stringent beantworten.

Abbildung 14: Häufigkeit der Beantragung von Zuschüssen für die Einführung von elektronischen Geschäftsprozessen (E-Business) in den Förderperioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 (Angaben in Prozent)



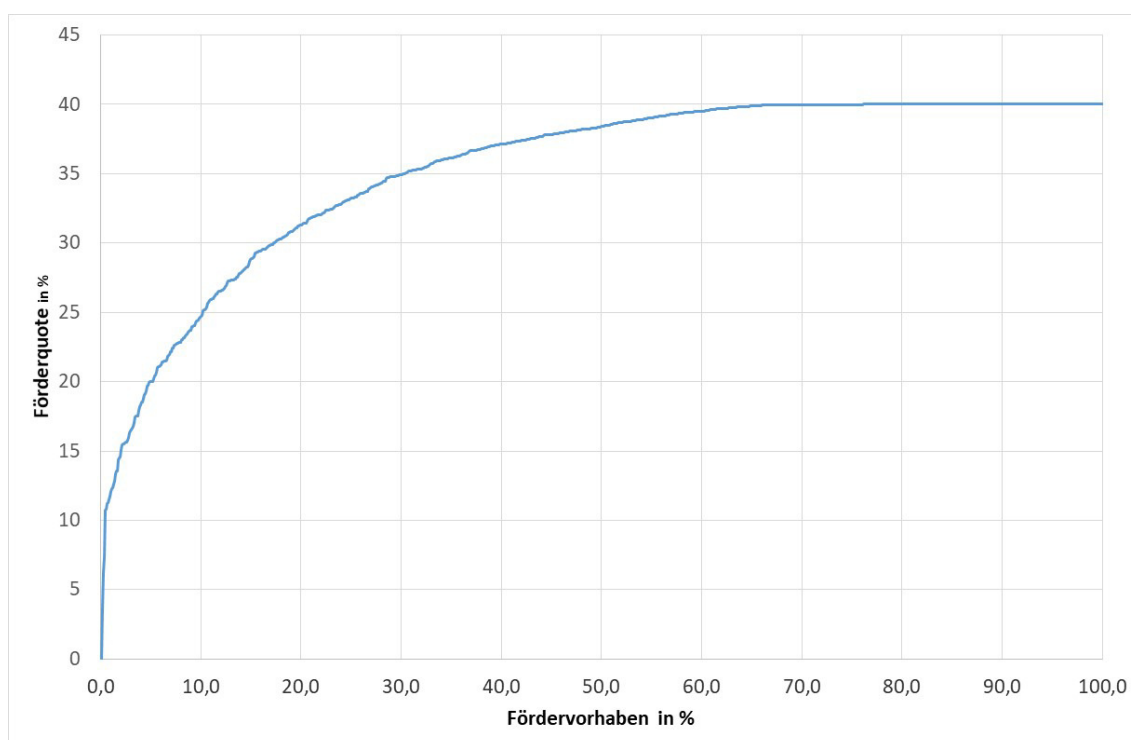
Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

3.6.5 ZUSAMMENHANG ZWISCHEN GESAMTKOSTEN UND FÖRDERQUOTE

Die Ausgestaltung der Förderung für den Fördergegenstand „E-Business“ legt fest, dass eine Zuwendung bis zu 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und maximal 40.000 € betragen kann.

In Abbildung 15 ist der kumulierte prozentuale Anteil der Projekte in der Förderperiode von 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 abgetragen, die einen Fördersatz bis zu einer bestimmten Höhe erhalten haben. Für 0,5 % der Förderprojekte lag die Förderquote unter 10 % der förderfähigen Gesamtkosten und eine Förderquote von weniger als 20 % ist für 5 % der Förderfälle gegeben. Der Anteil der Förderprojekte mit einer Förderquote von weniger als 35 % lag in etwa 30 % der Fälle vor. Für die übrigen 70 % der Förderfälle betrug die Förderquote mehr als 35 %. Der Förderhöchstsatz von 40 % wurde in rund 35 % aller Förderprojekte zugesprochen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass im Allgemeinen relativ hohe Fördersätze für die E-Business-Projekte vergeben worden sind.

Abbildung 15: Förderquote in Prozent als Anteil an den Förderprojekten in Prozent für die Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020

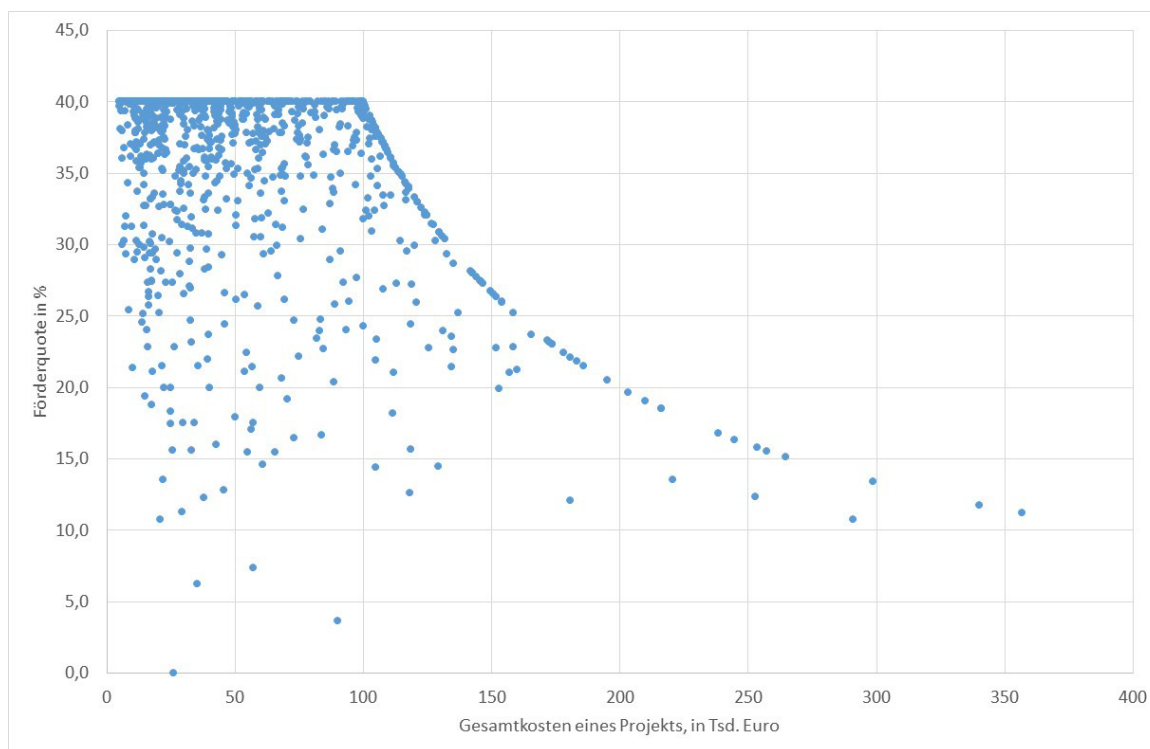


Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

In Abbildung 16 ist der Zusammenhang zwischen den Gesamtkosten eines Förderprojekts und der Förderquote in % abgebildet. Für Förderprojekte bis zu einem Umfang von 100.000 € bildet der Förderhöchstsatz von 40 % die relevante Restriktion. Es zeigt sich, dass in den meisten Fällen auch dieser Höchstsatz oder eine hohe Förderquote nahe bei 40 % erreicht wird. Ab einem Projektvolumen von mehr als 100.000 € wird die Förderquote über den Maximalbetrag von 40.000 € je Projekt begrenzt. Mit zunehmendem Projektvolumen nimmt entsprechend die Förderquote ab, so dass diese bei einem Projektvolumen von 200.000 € noch 20 % beträgt und für Projekte mit 400.000 € Projektvolumen beläuft sich die Förderquote auf nur noch 10 %. Die Auswertung der Projektdaten illustriert, dass insbesondere bei den größeren geförderten Projekten die tatsächliche Förderquote selbst unter Gewährung der Maximalförderung von 40.000 € relativ gering wird. Damit stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen mit der Förderung in ausreichendem Maße Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte für die Unternehmen verbunden sind, die zu einem projektauslösenden Im-

puls führen oder ob nicht doch Mitnahmeeffekte in diesen Fällen einen bedeutenden Umfang haben.

Abbildung 16: Förderquote in Prozent und Gesamtkosten eines Projekts in den Förderzeiträumen 2007-2013 und 2014-2020



Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Um diese Frage näher zu beleuchten, wurde in Tabelle 10 das Ausgabevolumen der Projekte im Förderzeitraum 2014 bis 2020 in vier Größenklassen differenziert (bis 50.000 €, zwischen 50.000 bis 100.000 €, zwischen 100.000 bis 150.000 € und größer als 150.000 €). Entlang dieser Projektgrößenklassen wurden die Indikatoren Anteil an den Förderfällen, durchschnittliche Förderquote, durchschnittlicher Zuschuss je Förderfall, Anteil des Zuschusses am Umsatz der KMU und durchschnittlicher Umsatz der KMU unterschieden. Neben der Darstellung für die Gesamtförderung werden die Indikatoren nachfolgend für die drei Unternehmensgrößenklassen differenziert ausgewiesen.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Projekte bis 50.000 € den größten Anteil an der Förderung haben, sie stellen drei Fünftel der Förderprojekte. Ein weiteres Viertel entfällt auf Projekte mit einem Volumen von 50.000 bis 100.000 €. Die Zahl der Projekte mit einem Volumen an Projektausgaben von größer als 100.000 beträgt ungefähr ein Siebtel. Bei den Kleinstunternehmen entfielen fast 90 % der Förderung auf kleinvolumige Projekte, bei den mittleren Unternehmen waren es immerhin noch fast zwei Fünftel. Projekte mit Investitionsausgaben von mehr als 100.000 € wurden von Kleinstunternehmen nur sehr selten durchgeführt. Auch bei den mittleren Unternehmen wurden größere E-Business-Projekte nur von etwas mehr als einem Viertel (27,9 %) umgesetzt.

Unabhängig von der Unternehmensgrößenklasse zeigt sich der bereits beschriebene Zusammenhang, dass bei den E-Business-Projekten mit Ausgaben von bis zu 100.000 € die Fördermöglichkeiten sehr weitgehend ausgeschöpft wurden. Bei den Projekten bis 50.000 € beträgt die Förderquote im Durchschnitt 36,0 % und unterscheidet sich nur geringfügig zwischen Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen. Dies trifft cum grano salis auch für Projekte zu, deren

Ausgabenvolumen zwischen 50.000 und 100.000 € lag. Für diese Projekte wurde ebenfalls im Durchschnitt mit 36,0 % ein Fördersatz nahe an der Höchstgrenze von 40 % gewährt. Lediglich bei den mittleren Unternehmen ist hier die Förderquote mit 33,9 % geringer als bei den Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen.

Der Blick auf den Durchschnitt der absoluten Fördersummen je Förderfall zeigt nur geringe Unterschiede nach Unternehmensgrößen, bei Projekten mit mehr als 100.000 € Ausgabenvolumen wurden Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen nahezu durchgängig Zuschüsse nahe der maximalen Fördersumme von 40.000 € gewährt. Auch bei Projekten mit Ausgaben zwischen 50.000 und 100.000 € war der durchschnittliche Förderbetrag je Projekt nahezu gleich hoch.

Werden diese Werte für die Fördersummen ins Verhältnis zu den durchschnittlichen Umsätzen der KMU gesetzt („Förderimpuls“), dann treten deutliche Unterschiede in der Bedeutung der Förderung für die einzelnen Unternehmensgrößenklassen zu Tage. Bei den Projekten bis 50.000 € ist der Förderimpuls für die Kleinstunternehmen fast achtmal so hoch wie bei den mittleren Unternehmen, bei den Projekten mit Ausgaben zwischen 50.000 und 100.000 € mehr als fünfmal. Mit Bezug auf die kleinen Unternehmen zeigt sich wie zu erwarten, dass deren Förderimpuls jeweils zwischen den Kleinstunternehmen und mittleren Unternehmen liegt.

Im unteren Teil der Tabelle werden die durchschnittlichen Umsätze der KMU nach Projektgröße und Unternehmensgrößenklasse ausgewiesen. Interessant ist nun der Zellenvergleich der Umsätze mit den absoluten Zuschüssen für E-Business-Projekte, die je Förderfall gewährt wurden, sowie der Häufigkeit der Förderfälle. Bei den mittleren Unternehmen wurden fast in zwei Fünftel der Fälle im Durchschnitt Zuschüsse für kleinvolumige Projekte bis 50.000 € in Höhe von 10.685 € gewährt. Die Unternehmen, denen diese Zuschüsse gewährt wurden, verfügten über einen jahresdurchschnittlichen Umsatz von rund 9,5 Mio. €. Der durchschnittliche Umsatz der Kleinstunternehmen, die zu fast 90 % Projekte in dieser Größenordnung durchgeführt haben, betrug dagegen nicht ganz 0,8 Mio. €.

Des Weiteren ist ersichtlich, dass auch bei den Projekten mit höheren Ausgabenvolumen ein beträchtlicher Unterschied zwischen den durchschnittlichen Umsätzen nach Unternehmensgrößenklassen bestehen bleibt – auch wenn bei den Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen tendenziell Unternehmen mit höheren durchschnittlichen Umsätzen größere Projekte durchführen. Wie gezeigt, weist bei den größeren E-Business-Projekten der Zuschuss je Förderfall zwischen den Unternehmensgrößen nur eine geringe Variation auf. Während die wenigen Kleinstunternehmen, die Projekte zwischen 50.000 € und 100.000 € durchführen und hierfür einen durchschnittlichen Zuschuss von 26.271 € erhalten, einen Umsatz von 1,8 Mio. € aufweisen, haben die mittleren Unternehmen bei ähnlich hohem Zuschuss einen durchschnittlichen Umsatz von 9,2 Mio. €.

In Anbetracht der Werte in der Kreuztabelle ist zumindest bei den Projekten mit Gesamtausgaben bis zu 50.000 € die Frage nicht von der Hand zu weisen, ob Zuschüsse von rund 10.000 € bei mittelgroßen Unternehmen, die über jährliche Umsätze im hohen einstelligen Millionenbereich verfügen, tatsächlich wirksame Anreize setzen und letztlich den für die Projektumsetzung entscheidenden Impuls auslösen können.

Umgekehrt kann die Frage aufgeworfen werden, ob die Begrenzung der maximalen Förderhöhe auf 40.000 € nicht dazu führt, dass großvolumige Projekt in geringerem Ausmaß oder ggf. gar nicht durchgeführt werden, weil ab 100.000 € der Fördersatz automatisch abnimmt. So beträgt er bei Projekten mit Ausgaben von 200.000 € nur noch 20 %.

Tabelle 10: Kennziffern der Förderung nach Projekten und Unternehmensgrößenklassen (Förderperiode 2014-2020)

Unternehmensgröße	Ausgabenvolumen (in €)				
	bis 50.000	50.000 bis 100.000	100.000 bis 150.000	größer als 150.000	insgesamt
Anteil an den Förderfällen in %					
Kleinstunternehmen	89,8	7,8	2,4	0,0	100,0
Kleines Unternehmen	59,3	29,0	9,4	2,4	100,0
Mittleres Unternehmen	38,1	34,0	18,3	9,6	100,0
insgesamt	60,7	25,1	10,3	3,9	100,0
Fördersatz in %					
Kleinstunternehmen	36,6	39,0	37,8	-	37,2
Kleines Unternehmen	35,8	37,3	32,9	20,8	34,5
Mittleres Unternehmen	35,8	33,9	31,7	17,3	29,1
insgesamt	36,0	36,0	32,5	18,2	32,4
Zuschuss je Förderfall in €					
Kleinstunternehmen	6.694	26.271	39.710	-	9.008
Kleines Unternehmen	9.165	26.592	37.956	39.211	17.633
Mittleres Unternehmen	10.685	25.523	36.955	38.533	23.218
insgesamt	8.525	26.135	37.529	38.715	17.119
Zuschuss im Verhältnis zum Umsatz in %					
Kleinstunternehmen	0,87	1,49	1,12	-	0,98
Kleines Unternehmen	0,38	0,64	0,62	0,50	0,52
Mittleres Unternehmen	0,11	0,28	0,36	0,20	0,22
insgesamt	0,27	0,44	0,46	0,24	0,35
Umsatz in Mio. €					
Kleinstunternehmen	0,772	1,763	3,556	-	0,916
Kleines Unternehmen	2,392	4,139	6,134	7,850	3,379
Mittleres Unternehmen	9,458	9,227	10,256	19,442	10,488
insgesamt	3,108	6,007	8,165	16,321	4,876

Quelle: ProSAB, Datenstand 10.10.2017, eigene Berechnungen.

Zu der Frage, ab welchem Fördersatz nur noch geringe oder keine Wirkungen auf die Realisierung eines Projekts ausgehen, liegen auch für andere wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen wie beispielsweise die GRW-Investitionsförderung oder die FuE-Projektförderung keine allgemein akzeptierten Schwellenwerte vor. Bei einem Vergleich der Förderansätze sind folgende Argumente zu berücksichtigen:

- Investitionsvorhaben der einzelbetrieblichen GRW-Förderung sind in der Regel weitaus umfangreicher. Die Investitionsvolumina, die finanziert werden müssen, betragen in der Regel mehr als eine Million €. ⁴⁶ Für die Förderung kommen nur solche Investitionen in Betracht, die ausgehend vom Investitionsvolumen oder von der Zahl der geschaffenen Dauerarbeitsplätze eine besondere Anstrengung des Zuwendungsempfängers erfordern.
- Auch bei der FuE-Projektförderung sind die Einzelvorhaben finanziell großvolumiger. Darüber hinaus werden in den Phasen von Forschung und Entwicklung verschiedene Marktversagenstatbestände geltend gemacht, die mit dem hohen technischen und kommerziellen Risiko von FuE-Projekten und Informationsasymmetrien verbunden sind, und zu Finanzierungsrestriktion führen.

Bei E-Business-Projekten ist das technische Risiko der Projektrealisierung dagegen als gering einzuschätzen. Unzureichende Informationen sind eher im Hinblick auf den kommerziellen Erfolg der Projekte zu vermuten. Angesichts der Investitionssummen der E-Business-Projekte erscheint es insbesondere für etablierte und mittlere Unternehmen auch wenig wahrscheinlich, dass sie auf Finanzierungsrestriktionen treffen und die Realisierung der Projekte wegen Liquiditätsproblemen unterbleiben muss. Inwieweit die Förderung durch die Verbesserung der Rentabilität der E-Business-Projekte für eine Verhaltensänderung („behavioral additionality“) sorgt, so dass Projekte überhaupt oder in größerem Umfang realisiert oder ihre Umsetzung beschleunigt werden, lässt sich vor dem Hintergrund der vorhandenen empirischen Evidenz nicht fundiert beurteilen. Die verfügbaren Informationen aus kontrafaktischen Untersuchungen beziehen sich auf FuE-basierte Innovationsprojekte (vgl. Gök, Edler (2012)). Es bleibt unklar, inwieweit diese Resultate auf E-Business-Projekte übertragen werden können.

Vor dem Hintergrund der Expertengespräche (siehe nachfolgend) und der allgemeinen Erfahrungen mit unternehmensbezogenen Förderansätzen kann jedoch festgehalten werden, dass einerseits von zu geringen Fördersätzen nur relativ geringe Wirkungen auf die Entscheidung, ein Projekt im Unternehmen durchzuführen, ausgehen dürften. Andererseits zeigen empirische Untersuchungen, dass im Allgemeinen mit zunehmender Unternehmensgröße die Anreizeffekte von öffentlicher Förderung abnehmen und umgekehrt die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten steigt.

3.7 EFFEKTE UND WIRKUNGEN DER FÖRDERUNG

Die Digitalisierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten ist von hoher Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und somit auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats Sachsens von großer Bedeutung. Um näheren Aufschluss über die Bedeutung der Förderung für die Einführung und Weiterentwicklung fortschrittlicher IKT in den sächsischen KMU zu erhalten, wurden insgesamt 10 vertiefende Interviews mit Experten von IHK und Handwerkskammern (3) sowie Innovationsexperten von Universitäten und Forschungseinrichtungen (3) und geförderten Unternehmen (4) durchgeführt. Dabei standen die kurz- und langfristigen Wirkungen der Förderung und die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Vordergrund und es wurden die Hemmnisse angesprochen, die einer verstärkten Implementierung von E-Business-Projekten entgegenstehen. Gleichfalls wurde versucht zu eruieren, ob und in welchem Umfang Mitnahmeeffekte bei der Inanspruchnahme der Förderung auftreten. Der den Interviews zu Grunde gelegte Leitfaden ist im Anhang A.2 aufgeführt. Bei der Auswahl der Unternehmen wurde Wert darauf gelegt, einen Querschnitt der Förderung zu erfassen und abgeschlossene Projekte zu betrachten.

⁴⁶ Mangels Kenntnis der sächsischen Daten sei hier nur zur Illustration der Durchschnittswert aus Thüringen in den Jahren 2011-2016 von 5,4 Mio. € angegeben, vgl. IWH et al. (2017).

3.7.1 BEDEUTUNG UND RELEVANZ DER FÖRDERUNG

Die Digitalisierung der Arbeits- und Geschäftswelt stellt nach Ansicht der befragten Experten eine marktgetriebene, technologische Entwicklung dar, die zunehmend in alle Bereiche der betrieblichen Abläufe vordringt und Unternehmen dazu bringt, verstärkt in IKT als Querschnittstechnologie zu investieren. Auch die befragten Unternehmen bestätigen, dass sich die Digitalisierung der Geschäftsabläufe für sie als ein Thema darstellt, dessen Wichtigkeit im Hinblick auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit zugenommen hat.

Der Anstoß, den elektronischen Geschäftsverkehr aufzubauen bzw. bestehende elektronische Geschäftsprozesse weiterzuentwickeln, kann dabei aus unterschiedlichen Richtungen kommen: Kleine und mittlere Unternehmen, die in Wertschöpfungsketten eingebunden sind, sind auf Grund der wirtschaftlichen Verflechtung dazu angehalten, die elektronischen Geschäftsprozesse zu optimieren und verstärkt Lieferanten- und Kundenketten elektronisch zu vernetzen. Zudem nutzen viele KMU die Möglichkeiten der Digitalisierung, um ihr Angebot an Produkten und Dienstleistungen durch Online-Shops einer größeren potenziellen Nachfrage vorzustellen. Gleichzeitig erfolgt auch eine immer stärkere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (hier ist insbesondere der Austausch mit dem Finanzamt oder das öffentliche Auftragswesen zu nennen) und die daraus folgende Notwendigkeit, die Digitalisierung des betrieblichen Geschäftsverkehrs zu verstärken. Unternehmen, die sich den Anforderungen der Digitalisierung des Geschäftsverkehrs nicht in ausreichendem Maße stellen, werden auf Dauer ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren und/oder in wirtschaftlichen Nischen ihrer jeweiligen Geschäftsfelder zu finden sein. Sowohl die Experten als auch die befragten Unternehmen betonen die Bedeutung des elektronischen Geschäftsverkehrs für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit und zwar sowohl im Hinblick auf die Erhöhung der Effizienz der Geschäftsabläufe als auch auf die Ausweitung der Geschäftstätigkeiten durch eine höhere Sichtbarkeit des Unternehmens im Markt.

Digitalisierung des Geschäftsverkehrs in Sachsen in Relation zu Deutschland unterdurchschnittlich

Aktuelle Erhebungen zu der Durchdringung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in den sächsischen Unternehmen zeigen, dass im Vergleich zu Deutschland insgesamt noch Rückstände bei der Anwendung des elektronischen Geschäftsverkehrs bestehen (vgl. hierzu Abschnitt 3.5). Allerdings ist dies aus Expertensicht auch wesentlich mit der Größenstruktur der sächsischen Unternehmen verbunden. In Sachsen ansässige mittlere Unternehmen sind dabei durch die wirtschaftliche Verflechtung in Wertschöpfungsketten intensiver mit der Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs vertraut als die Kleinst- und kleinen Unternehmen, die den weit überwiegenden Teil der sächsischen Unternehmen stellen. Ein großer Teil der unterdurchschnittlichen Anwendung von IKT und bestehender Rückstände in der Digitalisierung ist somit auf die Unternehmensgrößenstruktur in der sächsischen Wirtschaft zurückzuführen.

Nachholbedarf insbesondere bei kleinen Unternehmen

Im Rahmen der Expertengespräche hat sich bestätigt, dass die bereits aus anderen Untersuchungen dokumentierte höhere Bereitschaft größerer Unternehmen zur Einführung elektronischer Geschäftsverkehre auch in Sachsen gegeben ist, während Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen eine deutlich geringere Neigung zur Digitalisierung von Geschäftsprozessen aufweisen. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass in kleinen Handwerksunternehmen auch oft keine Notwendigkeit für eine Digitalisierung gesehen wird. Die in den Unternehmensgesprächen von den kleinen Unternehmen vorgebrachten Argumente für einen zögerlichen Einsatz beziehen sich vor allem auf die mit der Implementierung verbundenen hohen Kosten und die unsicheren Erwartungen hinsichtlich der positiven Wirkungen auf die zukünftige Geschäftsentwicklung. Hinsichtlich des Kostenaspekts wird nicht nur auf die hohen Kosten der Einführung elektronischer Geschäftsprozesse verwiesen, sondern es wird auch ausgeführt, dass die mit der Implementierung verbundenen Anpassungs- und Umstellungskosten hoch sind, so dass die Einführung elektronischer Geschäftsprozesse verzögert bzw. gehemmt wird. Diese Äußerungen legen ausdrücklich nahe, dass kleine Unternehmen perspektivisch Probleme bei der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfä-

higkeit in einem sehr dynamischen Marktumfeld haben, indem durch die hohen Kosten die Einführung elektronischer Geschäftsprozesse hinausgezögert wird.

Für die technologieorientierten und wissensorientierten Unternehmen ergibt sich aus den Expertengesprächen, dass diese eine deutlich höhere Affinität zu den modernen IKT haben und verstärkt die Chancen bei der Einführung und Weiterentwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs sehen. Weiterhin ist heute in den Businessplänen bei Gründungen von sächsischen (wie bei allen) Unternehmen der elektronische Geschäftsverkehr ein Standardbestandteil des Geschäftsmodells. Nach den Erfahrungen der Experten werden von den Gründern die Kosten der Einführung solcher Systeme als relativ hoch angesehen. Gleichzeitig werden sie aber als ein notwendiger Bestandteil der Businesspläne bewertet und sind heute nahezu selbstverständlich.

Die Auswertung der Monitoringdaten zeigte, dass im Zeitraum 2007 bis 2017 die mehrfache Förderung eines Unternehmens nur in wenigen Ausnahmefällen erfolgte. Zumindest bis zum Stichtag der Daten für diese Evaluierung (30.09.2017) haben die Unternehmen die Förderung der E-Business-Projekte ganz überwiegend nur als einmaligen Förderimpuls zur Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse genutzt – wobei sich diese einmalige Förderung entweder auf die erstmalige Einführung oder Weiterentwicklung bereits etablierter elektronischer Geschäftsprozesse bezogen haben kann.

Es ist offensichtlich, dass es für die Beurteilung der Förderung nützlich wäre, auch die Frage beantworten zu können, ob es sich bei den unterstützten E-Business-Projekten um die erstmalige Einführung von elektronischen Geschäftsprozessen oder ihre Weiterentwicklung in den geförderten KMU handelt. Leider kann diese Frage auf Grundlage der Monitoringdaten nicht befriedigend beantwortet werden. Aus den geführten Interviews ergab sich, dass für ein Unternehmen das geförderte Projekt ein erster Einstieg in die elektronischen Geschäftsprozesse bedeutete, während in den anderen Unternehmen bereits Erfahrungen mit der Implementierung und Nutzung von elektronischen Geschäftsprozessen vorlagen und diese mit Hilfe der Förderung ausgebaut worden sind. Wie bereits in Abschnitt 3.6.2 erörtert, sollte das laufende Monitoring des Vorhabens um einen Indikator erweitert werden, um die Einsatzfelder und Merkmale der E-Business-Projekte bei der Datenauswertung besser kategorisieren zu können.

3.7.2 EFFEKTE AUF EBENE VON OUTPUT UND OUTCOME

Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen erhöht sich

In Abschnitt 3.4 wurde ein Wirkungsmodell entwickelt, welches einen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen zur Einführung und Weiterentwicklung von modernen IKT in Unternehmen auf der einen und der anschließenden Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite postuliert. Der Literaturüberblick in Abschnitt 3.5 hat gezeigt, dass es für diesen Zusammenhang grundsätzlich viele empirische Belege gibt. Jedoch ist einzuschränken, dass offen bleiben muss, inwieweit die Resultate zahlreicher mikro- und makroökonomischer Arbeiten auf den konkreten Fall der geförderten E-Business-Projekte übertragen werden können. IKT stellen eine breit ausdifferenzierte Basistechnologie dar und die Messkonzepte zur Erfassung von Investitionen in IKT bilden vielfach großvolumige und teils infrastrukturelle Investitionsvorhaben ab, die nur eingeschränkt mit den förderfähigen Projekten im Fördergegenstand „E-Business“ vergleichbar sind.

Die Auswertung der Monitoringdaten konnte nur wenig substantielle Befunde zu den Effekten der Förderung von E-Business-Projekten erbringen. Zwar werden im Zuge des projektbegleitenden Monitorings Angaben zur Zahl der beschleunigten Geschäftsprozesse sowie zu den erwarteten Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen bei den geförderten KMU erhoben. Die Analyse dieser Daten lässt jedoch Zweifel an der Reliabilität der einzelnen Angaben aufkommen. Zumindest lässt sich festhalten, dass die Einträge der Unternehmen die qualitative Wirkungsrichtung bestätigen. Die E-Business-Projekte führen gemäß den Daten aus dem Monitoring bei den geförderten Unternehmen zu einer Beschleunigung von Geschäftsprozessen, senken die Kosten und steigern die Umsätze. Dies verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der KMU.

Die Resultate der Expertengespräche und die Interviews mit den Unternehmen bestätigen das Bild. Die Förderung der Einführung von modernen IKT und ihre Weiterentwicklung führen in den befragten Unternehmen zu einer fühlbaren Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Im Einzelnen:

- **Zeitersparnis, Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, Senkung von Fehlerquoten:** Als Vorteile des elektronischen Geschäftsverkehrs werden eine einheitlich, durchgängige Bearbeitung von Geschäftsaufgaben, eine signifikante Reduzierung der Bearbeitungszeit und auch die Reduzierung von Bearbeitungsfehlern (Reduzierung der Fehlerquoten) genannt. Dies sollte die Mitarbeiterzufriedenheit erhöhen, wenngleich zu diesem Aspekt seitens der Unternehmen kaum Auswirkungen erwartet und dezidiert benannt wurden.
- **Kostensenkung und Umsatzsteigerung:** Wie bereits bei der Auswertung der Monitoringdaten sichtbar geworden ist, werden Umsatzsteigerungen und relative Kostensenkungen in der mittleren Frist erwartet bzw. wurden realisiert. Die kurzfristigen Auswirkungen sind in manchen Unternehmen jedoch negativ, da zunächst hohe Implementierungs- und Anpassungskosten dokumentiert sind. Es wird aber erwartet, dass sich die Kosten nach der Einführungsphase senken lassen, indem die Effizienz bei der Abwicklung der Geschäftsvorfälle erhöht wird und sich insbesondere Zeitvorteile bei Durchführung der notwendigen Arbeiten ergeben.
- **Einsparung von Ressourcen:** Hinsichtlich der Einsparung von Ressourcen wird in erster Linie auf Zeitersparnisse bei den Mitarbeitern verwiesen, hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs an Papier u.a. ergibt sich kein eindeutiges Bild.

Die langfristigen Wirkungen der Unterstützung der Einführung von E-Business-Lösungen in den kleinen und mittleren Unternehmen und die beobachteten Umsatzsteigerungen führen zu den mit dem Wirkungsmodell intendierten Wirkungen einer Steigerung von Umsätzen, der Sicherung und dem Aufbau von Beschäftigung. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass allgemein konjunkturell positive Entwicklungen ebenfalls zum betrieblichen Erfolg beitragen und es aktuell kaum möglich ist, diesen Effekt vom positiven Wettbewerbseffekt durch die Verbesserung der betrieblichen Abläufe zu trennen.

3.7.3 ANREIZ- UND MITNAHMEEFFEKTE

Bedeutung von Mitnahmeeffekten ungewiss

Eine Antwort auf die Frage, welchen Einfluss die Förderung von E-Business-Projekten auf die Implementierung elektronischer Geschäftsverkehre hat, wurde im vorhergehenden Abschnitt ausdrücklich nicht betrachtet und ob insbesondere die Unternehmen die Projekte auch umgesetzt hätten, wenn sie keinen Zuschuss erhalten hätten (Mitnahmeeffekt).

Mitnahmeeffekte stellen einen wichtigen Aspekt bei der Beurteilung von wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen dar, die als Subvention (Beihilfe) direkt an Unternehmen fließen. Zur Beantwortung der Fragen werden im Allgemeinen Ergebnisse aus vergleichbaren Programmen und/oder Plausibilitätsüberlegungen zu den jeweiligen Förderprogrammen herangezogen. Für den Bereich der E-Business-Projekte liegen belastbare Ergebnisse zu den möglichen Mitnahmeeffekten in der veröffentlichten Literatur nicht vor. Zwar gibt es für den Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik mittlerweile zahlreiche kontrafaktische Wirkungsanalysen, doch unterscheiden sich die gegenständlichen Förderansätze deutlich vom Fördergegenstand „E-Business“. In der Tendenz lassen vorliegende Untersuchungen stark vermuten, dass Mitnahmeeffekte mit zunehmender Unternehmensgröße ansteigen. Für Kleinstunternehmen und Kleinunternehmen, aber auch für junge Unternehmen sollten Mitnahmeeffekte weniger bedeutsam sein.

Die Evaluierung des Vorhabens von PwC/entera (2011) in der Vorperiode macht aber darauf aufmerksam, dass eine stichprobenartige Umfrage unter Zuwendungsempfängern auf einen intensiven Beitrag der geförderten Projekte zur Stärkung der Informationsgesellschaft hindeutet (S. 9): „Ohne Fördermittel, wären die Projekte z. T. später und in geringerem Umfang durchgeführt worden, so dass sich geringere Wirkungen ergeben hätten“.

In den Expertengesprächen wird darauf verwiesen, dass insbesondere für die Kleinstunternehmen und die kleinen Unternehmen die Implementierung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit erheblichen Kosten verbunden ist, die Finanzierung nicht durchgehend gesichert ist und aus ihrer Sicht mögliche Mitnahmeeffekte eher gering sein sollten. Auch die befragten Unternehmen betonen die Bedeutung der Förderung für das eigene Projekt zur Umsetzung des elektronischen Geschäftsverkehrs. Sie verweisen allerdings auch darauf, dass sie bedingt durch den Wettbewerb unter Handlungsdruck geraten und die Vorteile der digitalen Geschäftsverkehre nutzen wollen und müssen. Mit Blick auf die Förderung und ihre Wirkung betonen sie, dass mit der Förderung eine Implementierung der E-Business-Projekte schneller vorgenommen worden ist und bei der Ausgestaltung des Systems größere Anstrengungen und umfangreichere Implementierungen realisiert worden sind, um eine langfristig tragfähigere Lösung herbeizuführen als dies ohne die Förderung der Fall gewesen wäre.

Mitnahmeeffekten bei Kleinst- und Kleinunternehmen eher unwahrscheinlich

E-Business-Projekte können im weiteren Sinne technologieorientierten Förderansätzen zugewiesen werden, hier mit der Intention einen innovativen Beitrag zur Organisation von betrieblichen Abläufen zu erbringen. Die Implementierung dieser Prozesse ist mit insgesamt hohen Kosten verbunden, wobei die Kosten für die Erstellung der Prozesse und ihre Implementierung nur einen Teil der Gesamtkosten des Projekts abdecken. Daneben sind Anpassungs- und Umstrukturierungskosten zu berücksichtigen, die die Unternehmen aus eigener Kraft übernehmen müssen. Hierzu gehört auch spezifisches Wissen, das oftmals zunächst nicht in den kleinen und mittleren Unternehmen vorhanden ist. In Sachsen ist zudem die Eigenkapitaldecke der Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen oftmals nicht ausreichend, um mit Risiken behaftete Projekte, deren Erträge in der Zukunft liegen und mit Unsicherheit behaftet sind, aus eigenen finanziellen Mitteln zu bestreiten. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass Mitnahmeeffekte bestehen, die Wahrscheinlichkeit hierfür ist zumindest für die Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen relativ gering.

Die Untersuchung der Monitoringdaten zeigt, dass bei den mittleren Unternehmen viele der geförderten E-Business-Projekte zu Investitionsausgaben von weniger als 50.000 € geführt haben. Die gewährten Zuschüsse für diese Projekte betragen rund 10.700 € je Förderfall, während das durchschnittliche Umsatzvolumen der Unternehmen sich auf 9,5 Mio. € beläuft. Es scheint zumindest fraglich, ob die in der Richtlinie angeführte Begründung der Förderung, dass „gerade kleinen Unternehmen oftmals die finanziellen Ressourcen [fehlen]“, um auf moderne Informations- und Kommunikationstechnologien zurückgreifen zu können, auch für Projekte dieser Größenordnung bei den mittleren Unternehmen zutrifft.

3.7.4 VERFAHRENSTECHNISCHE ASPEKTE

Unternehmerischer administrativer Aufwand hoch

In den Experteninterviews und den Unternehmensinterviews wurde allgemein auf das Antragsverfahren eingegangen, ohne Details des Verfahrens näher zu betrachten. Alle Befragten wiesen darauf hin, dass mit der Beantragung der Mittel für eine Förderung ein erheblicher Aufwand verbunden ist. Allerdings wird dies von den Unternehmen sehr pragmatisch gesehen und die vorliegende Ausgestaltung als „notwendig“ hingenommen. Die mit der Beantragung verbundenen unternehmerischen Kosten stellen für die geförderten Unternehmen keinen Hinderungsgrund dar, eine Förderung zu beantragen. Dennoch kann aus der Beobachtung, dass die Kosten für die Unternehmen hoch sind, der Schluss gezogen werden, dass es sinnvoll sein könnte, die Anforderungen an die Informationspflichten der potenziell Begünstigten zu überdenken und falls möglich zu reduzieren.

3.7.5 FAZIT

Die in den vorstehenden Abschnitten dargelegten Befunde und Ergebnisse zeigen, dass die im Wirkungsmodell formulierten Zusammenhänge zum Fördergegenstand E-Business im Freistaat Sachsen in ihren Grundzügen bestätigt werden können. Die Resultate sind allerdings nicht durch repräsentative Untersuchungen abgesichert, sondern basieren auf den Ergebnissen der im Monitoring enthaltenen Daten, einer intensiven Literaturrecherche sowie ergänzenden Experten- und Unternehmensinterviews, die Einblicke in die Wirkungsweise und die Ergebnisse der Förderung von elektronischen Geschäftsprozessen geben. Die Evaluierung bestätigt somit die intendierte Kausalkette („Programmtheorie“) der Förderung von E-Business-Projekten im Hinblick auf die Verbindung der Outputs zu den kurz- wie mittel- und langfristigen Outcomes. Sie kann allerdings mangels empirischer Evidenz kein abschließendes Urteil über den tatsächlichen Einfluss der Förderung auf die Realisierung der E-Business-Projekte treffen. An dieser Stelle sind nur Plausibilitätsüberlegungen möglich. Danach verbleiben gewisse Zweifel, ob mittlere Unternehmen bei eher kleinvolumigen Projekten auf die Förderung in ihrer jetzigen Intensität angewiesen sind.

3.8 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

3.8.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Moderne IuK-Technologien erfordern eine Anpassung der betrieblichen Geschäftsprozesse

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien führen dazu, dass sich die Anforderungen der Unternehmen an ihre Geschäftsprozesse und für die Kommunikation mit Lieferanten und Kunden kontinuierlich verändern und weiterentwickeln. Unternehmen müssen, um wettbewerbsfähig und erfolgreich zu bleiben, die Möglichkeiten des Einsatzes der IKT nutzen. Um die firmenspezifischen Potenziale optimal ausschöpfen zu können, sind daher die Geschäftsmodelle und ihre Ausgestaltung vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der betrieblichen Abläufe weiter zu entwickeln. Verschiedene Untersuchungen dokumentieren, dass die Digitalisierung insbesondere in den kleinen und mittelständischen Unternehmen noch unterdurchschnittlich ist und KMU tendenziell zu wenig in die Digitalisierung ihrer Produktions-, Leistungs- und Geschäftsabläufe investieren. Vielfach wird geltend gemacht, dass gerade KMU oftmals nicht über die finanziellen Ressourcen verfügen, um vorhandene betriebliche Prozesse durch moderne IKT zu verbessern, und sich entsprechend Wettbewerbsvorteile zu erarbeiten.

Förderung der Digitalisierung der Geschäftsprozesse zur Stärkung der KMU

An dieser Stelle setzt der Fördergegenstand „E-Business“ als zentrales Element des Vorhabens B.2.3 „E-Business, IT-Sicherheit“ im EFRE-OP 2014 - 2020 an. Mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss sollen KMU bei der Realisierung digitaler Geschäftsprozesse unterstützt werden. Mit dem Fördergegenstand „E-Business“ als Teil des Vorhabens wird das Spezifische Ziel 4 – die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ – umgesetzt. Die förderrechtliche Grundlage bildet die Mittelstandsrichtlinie des Freistaats.

In der Förderperiode von 2014 bis 2020 sind für das gesamte Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ EFRE-Mittel in Höhe von insgesamt 20,0 Mio. € vorgesehen. Zum 31.12.2017 waren im Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ EFRE-Mittel in Höhe von 11,543 Mio. € bewilligt, was einer Bewilligungsquote von rund 58 % entspricht. Die Anzahl der bis Ende 2017 bewilligten Projekte beträgt 688, wovon 680 Projekte dem Fördergegenstand elektronischer Geschäftsverkehr (E-Business) zugeordnet sind. Mit diesen gingen förderfähige Ausgaben in Höhe von 31,086 Mio. € einher. Dementsprechend dienen nur 8 Projekte zur Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus in KMU. Diese hatten ein Volumen an förderfähigen Ausgaben von 0,204 Mio. €.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Umsetzungsstands des gesamten Vorhabens hat sich die Evaluierung in Abstimmung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter auf

den Fördergegenstand „E-Business“ konzentriert. Der Fördergegenstand „Informationssicherheit“ wurde dagegen im Rahmen der Evaluierung des Vorhabens nicht berücksichtigt.

Die im Rahmen des Fördergegenstands „E-Business“ unterstützten Projekte dienen dazu, durch die Einführung und Weiterentwicklung von fortschrittlichen IKT in KMU unternehmensinterne Prozesse zu optimieren sowie Geschäftsprozesse zu Kunden und Lieferanten weitgehend digital abzubilden.

Förderberechtigt ist ein breiter Kreis aus KMU aus den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und dem Beherbergungsgewerbe. Die Zuwendung beträgt bis zu 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und ist auf maximal 40.000 € begrenzt. Eine Förderung kann innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren jeweils nur einmal gewährt werden.

Hohe Nachfrage nach Fördermitteln: Mehr als 660 KMU gefördert

Die inhaltlich orientierte Auswertung der Monitoringdaten für den Fördergegenstand „E-Business“ erfolgt auf Grundlage von Daten der SAB als Bewilligungsstelle, die zum Stichtag 10.10.2017 bereitgestellt wurden. Bis zu diesem Zeitpunkt waren 661 Projekte bewilligt, deren zuwendungsfähiges Investitionsvolumen sich auf 34,9 Mio. € summierte. Für die E-Business-Projekte wurden Zuschüsse in Höhe von 11,3 Mio. € gewährt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Förderquote von 32,4 %.

Ausgaben und Finanzierungsstruktur der E-Business-Projekte

Der Vergleich mit der Förderperiode 2007-2013 zeigt, dass die Nachfrage nach den Fördermitteln weiterhin sehr hoch und tendenziell gestiegen ist. Unterschiede zeigen sich bei der Projektstruktur und den geförderten KMU. Die Zahl der bewilligten Vorhaben hat sich erhöht; der durchschnittliche Zuschuss pro Förderfall ist gesunken.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Förderung lag auf den Ausgaben für die technische Realisierung der E-Business-Projekte. Fast die Hälfte der Ausgaben entfiel auf diese Kategorie, rund ein Drittel auf den Erwerb der vorhabensspezifischen Software. Ausgaben für die Planung, Konzipierung und Vorbereitung der E-Business-Projekte und auch für ihre Einführung in die betriebliche Praxis spielten eine deutlich untergeordnete Rolle.

Bezogen auf die Ausgaben je Förderfall zeigt sich, dass die Ausgaben je Projekt mit 52.835 € kleiner, teils deutlich kleiner sind als bei anderen Vorhaben der direkten Wirtschaftsförderung im EF-RE-OP 2014 - 2020. Bspw. betragen die Ausgaben je Projekt in der Technologieförderung 450.860 €, im Vorhaben Schlüsseltechnologien (KETs) 822.061 € und im Vorhaben Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign 75.661 €.

Angesichts der geringen Projektgröße ist es wenig verwunderlich, dass die Projekte – neben den Zuschüssen (im Durchschnitt 17.118 € je Förderfall) – überwiegend durch Eigenmittel finanziert wurden. Darlehen hatten als zusätzliche externe Finanzierungsquelle im Regelfall eine geringe Bedeutung.

Strukturelle Merkmale der geförderten KMU als Zuwendungsempfänger

Hinsichtlich der geförderten Unternehmen dominieren die kleinen Unternehmen mit einem Anteil von rund 45 %. Auf die Kleinstunternehmen entfallen gut 25 % und auf die mittleren Unternehmen knapp 30 %. Bedingt durch die Öffnung der Förderkonditionen bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 ist der Anteil von Kleinstunternehmen in der neuen Förderperiode nochmals gestiegen, so dass kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen nunmehr einen Anteil von ca. 70 % an den Förderfällen haben. In der Vorperiode waren es noch weniger als drei Fünftel.

Die sektorale Verteilung der Förderfälle zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Förderprojekte auf das Produzierende Gewerbe (ohne das Baugewerbe) entfällt. Der Sektor Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe verfügt über etwa 29 % der Projekte. Mehr als 80 % der Förderprojekte entfallen auf diese beiden Wirtschaftszweige. Unternehmensdienstleister haben einen Anteil von 9,5 % an allen

Förderfällen. Die Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftszweige unterscheidet sich nur geringfügig von derjenigen in der Förderperiode von 2007 bis 2013.

Die Auswertung nach Altersklassen offenbart, dass der Anteil der Förderfälle, bei denen die Unternehmen 5 Jahre und weniger am Markt tätig sind, bei knapp 15 % liegt. Cum grano salis entspricht diese Aufteilung der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen.

Nur wenige Unternehmen haben die Förderung mehrfach in Anspruch genommen. Mehr als 95 % der Unternehmen haben im Zeitraum 2007 bis 2017 die Förderung für die Projekte des elektronischen Geschäftsverkehrs nur einmal in Anspruch genommen.

Bisherige Ergebnisse der Förderung in der Förderperiode 2014-2020

Als materielle Indikatoren für die Erfolgskontrolle der E-Business-Projekte werden im Rahmen des Monitorings die folgenden drei Indikatoren im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung erhoben:

- Zahl der beschleunigten Geschäftsprozesse,
- erwartete Kostensenkung (in %) und
- erwartete Umsatzsteigerung (in %).

Die Spannweite der Angaben ist bei allen drei Indikatoren groß. Im Median geben die KMU 5 beschleunigte Geschäftsprozesse sowie erwartete Kostensenkungen von 8,0 % und erwartete Umsatzsteigerungen von 5,0 % pro Jahr an. Die nähere Analyse der Daten und einfache Plausibilitätsüberlegungen lassen vermuten, dass die Angaben der Fördermittelempfänger zu den erwarteten Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen, die nach Abschluss der Projekte bereits im ersten Kalenderjahr eintreten sollen, deutlich zu hoch sind und die Effekte der E-Business-Projekte stark überschätzen – insbesondere, weil es sich bei den E-Business-Projekten um eher kleine Investitionsvorhaben handelt, die einen Anstoß geben sollen, um IKT in den Unternehmen einzuführen oder weiterzuentwickeln. In ihrer qualitativen Wirkungsrichtung bestätigen die Angaben der geförderten KMU aber die Stoßrichtung der Förderung.

Bewertung der Effekte und Wirkungen der E-Business-Projekte

Die Digitalisierung des Geschäftsverkehrs der Unternehmen ist nach Expertenmeinung und Unternehmensinformationen von hoher Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit der KMU und somit auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats Sachsens von großer Bedeutung. Unternehmen, die sich den Anforderungen der Digitalisierung nicht in ausreichendem Maße stellen, werden auf Dauer ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Der Anstoß, in IKT zu investieren und elektronische Geschäftsprozesse weiterzuentwickeln, erfolgt marktgetrieben durch den bestehenden Kostendruck und Anforderungen von Kunden und Lieferanten.

Im Vergleich zu Deutschland insgesamt zeigt sich für Sachsen, dass noch Rückstände bei der Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Unternehmenssektor bestehen. Allerdings ist dies wesentlich mit der Größenstruktur der sächsischen Unternehmen verbunden. Der Nachholbedarf konzentriert sich dabei insbesondere auf Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen. Die von den kleinen Unternehmen vorgebrachten Argumente für einen zögerlichen Einsatz von IKT und die zurückhaltende Umsetzung von Digitalisierungsprojekten beziehen sich vor allem auf die mit der Implementierung verbundenen hohen Kosten und die unsicheren Erwartungen hinsichtlich der positiven Wirkungen auf die zukünftige Geschäftsentwicklung.

In ihrer Gesamtheit bestätigen die empirischen Befunde und Ergebnisse, die auf Basis der im Monitoring enthaltenen Daten, einer intensiven Literaturrecherche sowie ergänzender Experten- und Unternehmensinterviews gewonnen wurden, die im Wirkungsmodell formulierten Zusammenhänge für die Umsetzung von E-Business-Projekten. Die Einführung und Weiterentwicklung von modernen IKT führen in den KMU zu einer Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. In der Mehrheit wird erwartet, dass sich die Kosten langfristig senken lassen, indem die Effizienz der Abwicklung von Geschäftsvorfällen erhöht wird und sich insbesondere Zeitvorteile und geringere Bearbeitungsfehler bei Durchführung der notwendigen Arbeiten ergeben. Auch Umsatzsteigerun-

gen werden in der mittleren Frist durch verbesserte, nach außen orientierte Geschäftsprozesse und die elektronische Vernetzung mit Lieferanten und Kunden erwartet. Hohe Implementierungs- und Anpassungskosten können zunächst jedoch zu negativen Effekten auf die Produktivität der KMU führen.

Bei der Interpretation dieser Resultate ist einschränkend zu vermerken, dass sie nicht durch eine eigene repräsentative Befragung gestützt sind, sondern sich im Wesentlichen auf einen Literaturüberblick sowie wenige Experten- und Unternehmensinterviews stützen. Die Monitoringdaten, die grundsätzlich die (relative) Größenordnung von Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen quantitativ erfassen sollten, scheinen diesbezüglich wenig verlässlich.

Anreiz- und Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte stellen einen wichtigen Aspekt für die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen dar. Während die Evaluierung die intendierten Wirkungskanäle bestätigt, die sich nach Realisierung der E-Business-Projekte einstellen, kann die Frage, wie entscheidend die Förderung für die Umsetzung der Projekte war, nicht fundiert beantwortet werden. Empirisch belastbare Ergebnisse zu möglichen Mitnahmeeffekten liegen nicht vor. Plausibilitätsüberlegungen lassen es jedoch eher unwahrscheinlich erscheinen, dass für die Gruppe der kleinsten und kleinen Unternehmen hohe Mitnahmeeffekte bestehen. Dagegen ist für die Gruppe der mittleren Unternehmen nicht auszuschließen, dass viele der kleinvolumigen E-Business-Projekte dieser Unternehmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.

3.8.2 EMPFEHLUNGEN

Fortführung der Förderung angezeigt

Die fortgeschrittene Umsetzung der Förderung für den Fördergegenstand „E-Business“ belegt eine signifikante Nachfrage von KMU bei der Einführung von elektronischen Geschäftsverkehren. Die KMU führen mit der Unterstützung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses moderne IKT zur Verbesserung der betrieblichen Abläufe ein. Neue elektronische Geschäftsprozesse führen zu sinkenden Kosten und steigenden Umsätzen und erhöhen die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen KMU. Gleichzeitig werden vielfach innovative betriebliche Organisationsformen in die Unternehmen eingeführt. Der Fördergegenstand als wichtigster Baustein des Vorhabens „E-Business, IT-Sicherheit“ leistet somit einen wichtigen Beitrag zum Spezifischen Ziel 4 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ und adressiert konsequenterweise das Thematische Ziel der „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ im EF-RE-OP 2014 - 2020. Die Evaluierung belegt die Wirksamkeit der Förderung von E-Business-Projekten, so dass die Förderung fortgeführt werden sollte.

Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten begrenzen

Zum Jahresende 2017 waren 680 E-Business-Projekte bewilligt. Der operative Zielwert von 800 geförderten Unternehmen des gesamten Vorhabens dürfte bereits in der nahen Zukunft erreicht werden. Die Bewilligungsquote (auf Ebene des Vorhabens) beträgt bereits 58 %, so dass bei unveränderter Fortführung und sonst gleichen Rahmenbedingungen das Mittelvolumen bereits vor Ende der Förderperiode erschöpft sein sollte. Bereits aus diesem Grund scheint eine Einschränkung des Förderangebots sinnvoll. Darüber hinaus konnte die Evaluierung dem Einwand, die Förderung würde nur mitgenommen und die E-Business-Projekte müssten ohnehin bereits durch die hohen Anforderungen von Lieferanten und Kunden und den Wettbewerbsdruck in den KMU eingeführt werden, nicht durch fundierte empirische Evidenz begegnen.

Gleichwohl scheinen ausgeprägte Mitnahmeeffekte insbesondere für die Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen nicht wahrscheinlich. Auch spricht die weit überwiegend nur einmalige Inanspruchnahme der Förderung gegen hohe Mitnahmeeffekte der Förderung. Allerdings ergibt sich aus den Monitoringdaten, dass fast zwei Fünftel der mittleren Unternehmen E-Business-Projekte

durchführen, die ein Ausgabevolumen von höchstens 50.000 € haben. Diese Unternehmen erzielen im Durchschnitt Umsätze von 9,5 Mio. €, so dass der zur Begründung der Förderung geltend gemachte Mangel an finanziellen Ressourcen für die Durchführung dieser Projekte wenig plausibel erscheint. Eher kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung im nicht unerheblichen Maße Mitnahmen enthält. Aus Gutachtersicht sollte daher überlegt werden, für mittlere Unternehmen eine Untergrenze für das Projektvolumen einzuführen. Auch könnte überlegt werden, die Fördersätze nach Unternehmensgrößenklassen und ggf. Alter der Unternehmen zu staffeln. Die empirische Forschung zeigt, dass Finanzierungsrestriktionen insbesondere für kleinere und sehr junge Unternehmen bestehen. Auch wenn die Förderung auf Grundlage der De-minimis-Verordnung erfolgt, sei angemerkt, dass das Beihilferecht diese Argumente an anderer Stelle aufgreift.

Umgekehrt wird selbst unter Ausnutzung des Maximalbetrags von 40.000 € die Förderquote bei großvolumigen Projekten recht gering. Bei Projekten mit Ausgaben von 200.000 € beträgt sie bspw. nur noch 20 % – auch für Kleinst- oder kleine Unternehmen. Zwar kommen Projekte dieser Größenordnung für kleinste und kleine Unternehmen nur sehr selten vor, es ist aber denkbar, dass der angestrebte Rentabilitäts- und Liquiditätseffekt der Förderung nicht ausreicht, um solche Projekte bei dieser Unternehmensgruppe vermehrt zu induzieren. Für diese Fälle könnte überlegt werden, ob es nicht geeigneter ist, eine prozentuale Förderung einzuführen und die Begrenzung auf einen maximalen Förderbetrag aufzuheben.

Empfehlungen zur Erfolgskontrolle der E-Business-Projekte

Die Evaluierung konnte leider nur unzureichend auf verlässliche Daten zu den materiellen Indikatoren des Vorhabens „E-Business-Projekte“ zurückgreifen. Zwar werden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Angaben zu erwarteten Kostensenkungen oder Umsatzsteigerungen erhoben, die eingetragenen Werte erscheinen aber deutlich zu hoch und wenig plausibel. Bereits in der Bewertung des Vorhabens von PwC/entera (2011) in der Vorperiode wurde hervorgehoben, dass die materiellen Indikatoren für das Vorhaben mit großer Vorsicht zu interpretieren seien. Aus Gutachtersicht erscheint es wenig sinnvoll, weiterhin kaum nachprüfbare Werte für die materiellen Indikatoren der E-Business-Projekte bei den KMU abzufragen. Vor diesem Hintergrund kann einerseits überlegt werden, die Indikatoren und Fragenitems im Verwendungsnachweis besser zu fassen und z.B. auch qualitative Einschätzungen zu ermöglichen. Andererseits ist es – wie bspw. bei der Förderung der Wissensbilanz oder der Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP) auf Grundlage dergleichen Richtlinie bereits praktiziert – denkbar, auf die verpflichtende Erhebung von materiellen Indikatoren ganz zu verzichten. Stattdessen sollten Aussagen zu den Effekten auf die Unternehmensentwicklung im Sinne von Ergebnissen („Outcomes“) und Wirkungen („Impacts“) eher im Rahmen von begleitenden Bewertungsstudien getroffen werden.

WIRKUNGSEVALUIERUNG ZUM VORHABEN B.2.4: MARKTERSCHLIEßUNG

4.1 EINLEITUNG

Die Erschließung neuer Märkte und die Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten bieten nicht nur für weltweit agierende Konzerne, sondern auch für kleine und mittlere Unternehmen große Wachstumschancen. Allerdings ist die Erschließung internationaler Märkte eine zeit- und kostenaufwändige Aufgabe. Bei hoher Unsicherheit bezüglich zukünftiger Erträge müssen Unternehmen dabei Kompetenzen und Kapazitäten für einzelne Märkte entwickeln. Besonders KMU fehlt es dabei häufig an der notwendigen Marktkenntnis, den Kontakten sowie den finanziellen Möglichkeiten, um Auslandsmärkte erfolgreich zu erschließen.

Ziel der sächsischen Außenwirtschaftspolitik ist es daher, die internationale Ausrichtung der Unternehmen zu verbessern und insbesondere KMU dabei zu unterstützen, neue internationale Kontakte aufzubauen oder ihre bereits bestehenden internationalen Verbindungen zu festigen. Dazu werden verschiedene Instrumente genutzt.

Eine wesentliche Rolle spielen die Fördermaßnahmen zur direkten Markterschließung durch KMU. Zentrales Einzelinstrument ist dabei die Messesförderung, die KMU bei der Teilnahme an Auslandsmessen und internationalen Messen in Deutschland unterstützt.

Die Umsetzung der Messesförderung erfolgt im Rahmen des EFRE-Vorhabens „Markterschließung“, welches Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Evaluation ist. Das EFRE-Vorhaben soll dazu beitragen, die Beteiligung sächsischer KMU an internationalen Märkten zu erhöhen. Indirekt soll die Wettbewerbsfähigkeit sächsischer KMU verbessert werden – etwa durch Einbindung in internationale Netzwerke und Wertschöpfungsketten. Ziel der Evaluation ist es, Erkenntnisse über die Umsetzung, Wirkungszusammenhänge und Effekte der Maßnahme zu gewinnen und daraus Empfehlungen für die weitere Umsetzung innerhalb des EFRE-OP 2014 - 2020 abzuleiten. Die konkreten Fragestellungen der Evaluation werden im nächsten Kapitel und jeweils zu Beginn der einzelnen Abschnitte aufgeführt.

Die Messesförderung ist ein bewährtes Instrument der Mittelstandsrichtlinie des Landes.⁴⁷ Mit der Integration in das EFRE-OP 2014 - 2020 sind die bisherigen Förderverfahren angepasst worden. Insbesondere ist die Unterstützung der KMU auf eine Kostenpauschale umgestellt worden. Diese Art der Förderung ist sowohl für die Messesförderung wie auch für die EFRE-Förderung neu; sie wird daher vertieft untersucht.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Abschnitt 4.2 stellt den Gegenstand der Evaluierung und das methodische Vorgehen vor.
- Abschnitt 4.3 analysiert die Rahmenbedingungen der Förderung (Exportaktivitäten und die Exportstrukturen der sächsischen Wirtschaft).

⁴⁷ Vgl. Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABl. Nr. 37, S. 1111), in geänderter Fassung vom 12. Mai 2016 (SächsABl. S. 1440).

- Abschnitt 4.4 beschreibt die Ziele und den Fördergegenstand des Vorhabens Markterschließung.
- Abschnitt 4.5 ordnet das Vorhaben die in Außenwirtschaftspolitik des Freistaates und des Bundes ein und betrachtet die Kohärenz.
- Abschnitt 4.6 entwickelt ein Modell zur Beschreibung der wesentlichen Wirkungswege und der zentralen Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Interventionen.
- In Abschnitt 4.7 werden der aktuelle finanzielle Umsetzungsstand, die Outputs und Ergebnisse auf Basis des Monitorings dargestellt und bewertet.
- Abschnitt 4.8 untersucht die Effekte und Wirkungen des Vorhabens auf Grundlage der wissenschaftlichen Literatur.
- In Abschnitt 4.9 werden die Umsetzung und Auswirkungen der Förderung von Messeteilnahmen und Symposien über Kostenpauschalen untersucht.
- Eine bewertende Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation und die Ableitung von Handlungsempfehlungen erfolgen im letzten Abschnitt 4.10.

4.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Gegenstand der Evaluierung ist das Vorhaben „Markterschließung“, welches im Rahmen der Prioritätsachse B („Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“) umgesetzt wird und mit dem verschiedene außenwirtschaftliche Aktivitäten von KMU unterstützt werden. Der deutliche Schwerpunkt des Vorhabens liegt auf der Messförderung, die daher im besonderen Fokus der Evaluierung steht.

Die Evaluierung des EFRE-OP 2014 - 2020 soll entsprechend der regulatorischen Vorgaben die Beiträge der Vorhaben zu den Spezifischen Zielen des Programms bewerten, hier also den Beitrag der Markterschließung zu dem Spezifischen Ziel 5 „Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“.

Zentrale Fragestellung ist daher, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Präsenz auf Messen über mögliche Kontakte, konkrete Gespräche und Abstimmungen schließlich zu zusätzlichen Aufträgen und Umsätzen führt. Diese Fragestellung wurde wie folgt in der Leistungsbeschreibung durch die beiden folgenden Fragen konkretisiert:

- Sind durch die Messeteilnahme zusätzliche (Auslands-)Kunden für den Zuwendungsempfänger hinzugekommen?
- Hat die Messeteilnahme zur Steigerung der Exportquote beim Zuwendungsempfänger geführt?

Im Rahmen der Auftragsklärung (Gespräch vom 28.07.2017) wurde mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter zum einen festgelegt, dass eine umfassende empirische Untersuchung dieser Fragen auf Basis einer repräsentativen Befragung der geförderten KMU mit Bezug auf den finanziellen Umfang der Förderung im Gesamtgefüge des EFRE OP 2014-2020 sowie dem allgemeinen Bestreben, den administrativen Aufwand für die Begünstigten so gering wie möglich zu halten, nicht angemessen ist. Die Beantwortung der Fragen erfolgt auf Grundlage einer angepassten Methodik, die unten dargestellt wird.

Zum anderen wurde eine sehr positive Entwicklung der Inanspruchnahme der Förderung (Messförderung) konstatiert. Dies führt zu einer weiteren Fragestellung für die Evaluierung:

- Welche Faktoren erklären die deutlich gestiegene Nachfrage nach der Messförderung?

In diesem Zusammenhang soll insbesondere der Einfluss der neu eingeführten Förderung über Pauschalen untersucht werden.

Die Evaluierung ist als kausalanalytische Untersuchung konzipiert: Es sollen Aussagen über die Wirkungen und Wirkungszusammenhänge abgeleitet werden. Es stehen dabei die Ergebnisse des Vorhabens im Vordergrund; die Verfahren werden nicht als eigener Untersuchungsgegenstand betrachtet.

Die Evaluierung bedient sich eines vereinfachten programmtheoretischen Ansatzes: Da das Vorhaben (Messeteilnahme) sehr vermittelt auf die Zielgrößen (Marktzugang, Export) wirkt, sind die tatsächlichen Wirkungen auf Unternehmensebene (Auslandsumsätze, Auslandskunden, Unternehmenswachstum) nur mit hohem Aufwand zu erfassen und nur schwer einzelnen Interventionen (Messeteilnahmen, andere Förderungen) und anderen Einflussfaktoren (Handelsbeschränkungen, Wechselkurse, Wettbewerbssituation) zuzuordnen. Es wird daher zunächst eine Programmtheorie für das Vorhaben entwickelt. Mit ihrer Hilfe können die wesentlichen Wirkungswege und die zentralen Voraussetzungen für die Wirkfähigkeit der Interventionen identifiziert werden. In einem zweiten Schritt werden die Wirkungsweise und erwarteten Wirkungen dann in unterschiedlicher Form empirisch belegt.

Dabei sind zwei Wirkungszusammenhänge von zentraler Bedeutung für die Wirkfähigkeit und Wirkungen des Vorhabens:

- der Einfluss der Förderung auf die Teilnahme an einer Messe und
- der Einfluss der Messeteilnahme auf die Markterschließung / den Exporterfolg.

Zur Untersuchung dieser Fragen werden das Monitoring zum Programm ausgewertet, vorliegende Studien herangezogen sowie Fachgespräche und Experteninterviews geführt.

Ausgehend von den Zielstellungen der Evaluierung stellt das folgende Schaubild den Ablauf der Evaluation mit den zentralen Leitfragen dar:

Abbildung 17: Leitfragen der Evaluation

Kapitel 4.3: Analyse der Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none"> – Wie haben sich die sächsischen Außenhandelsaktivitäten mit Blick auf die Export- und die Exporteurquote im Bundesvergleich entwickelt? – Welches sind die wichtigsten Exportgüter und Zielregionen in Sachsen? – Welche betriebswirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren beeinflussen die Exportneigung von Unternehmen? – Welche Ausprägung haben die Bestimmungsfaktoren in Sachsen? – Welche strategische Ansatzpunkte bestehen für Sachsen mit seiner spezifischen Ausgangssituation?
Kapitel 4.4: Ziele und Gegenstand der Förderung	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Ziele sollen mit der Förderung erreicht werden? – Wie ist das Vorhaben „Markterschließung“ konzipiert (Zielgruppe, Fördergegenstand, Förderbedingungen)?
Kapitel 4.5: Strategie und Kohärenz	<ul style="list-style-type: none"> – Wie ordnet sich das Vorhaben „Markterschließung“ in die Außenwirtschafts- und Mittelstandspolitik des Freistaats und des Bundes ein? – Inwieweit ergänzt das Vorhaben „Markterschließung“ die Außenwirtschaftsaktivitäten auf Bundesebene?
Kapitel 4.6: Wirkungsmodell	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Ergebnisse und Wirkungen sind für die Messeförderung zu erwarten? – Was sind die zentralen Voraussetzungen für die Wirkfähigkeit der Interventionen und welche externen Faktoren beeinflussen ggf. die Zielerreichung?
Kapitel 4.7: Ergebnisse der Förderung	<ul style="list-style-type: none"> – Wie ist der finanzielle Umsetzungsverlauf zu bewerten? – Wie stellt sich die Nachfrage nach Fördermitteln in den beiden Förderregionen dar? – Inwieweit unterstützt das Vorhaben das Ziel, internationale Märkte für KMU zu erschließen? – Was waren die thematischen Förderschwerpunkte des Vorhabens? – Welche Unternehmen und Branchen wurden unterstützt?
Kapitel 4.8: Effekte und erwartete Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> – Welchen Einfluss hat eine Messebeteiligung auf die Markterschließung / den Exporterfolg? – Welchen Einfluss hat die Messebeteiligung auf das Unternehmenswachstum und die Beschäftigung? – Welchen Einfluss hat die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe und inwieweit können Mitnahmeeffekte identifiziert werden?
Kapitel 4.9: Einführung der Kostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Auswirkungen haben sich durch die Umstellung der Förderung auf Pauschalfinanzierung ergeben?
Kapitel 4.10: Fazit und Handlungsempfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> – Wie ist das Fördervorhaben hinsichtlich Umsetzung und Zielerreichung zu bewerten? – Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen ergeben sich für die künftige Ausgestaltung des Vorhabens?

4.3 ANALYSE DER AUSGANGSLAGE

4.3.1 ENTWICKLUNG DER SÄCHSISCHEN EXPORTAKTIVITÄTEN

Leitfragen

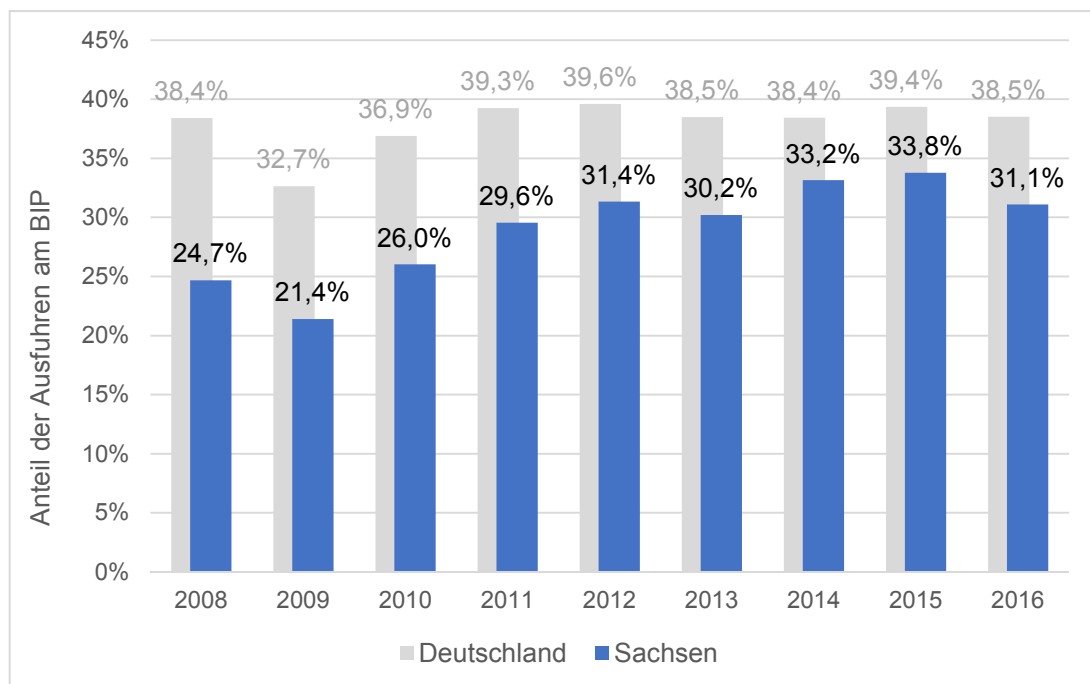
- Wie haben sich die Außenhandelsaktivitäten mit Blick auf die Export- und die Exporteurquote in Sachsen im Bundesvergleich entwickelt?
- Welches sind die wichtigsten Exportgüter und Zielregionen in Sachsen?

Im folgenden Abschnitt werden zur Beschreibung des Kontextes der Förderung die Exportaktivitäten der sächsischen Unternehmen analysiert.

Rückstand gegenüber dem Bundesniveau

Im Jahr 2016 lagen die Ausfuhren der sächsischen Wirtschaft bei 36,8 Mrd. €. Im Vorjahresvergleich stellt dies einen Rückgang von 4,0 % dar. Gleichwohl ist es der zweithöchste Wert seit Erhebung in den 1990er Jahren. Der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt betrug in Sachsen 31,1 % und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt (38,5 %).

Abbildung 18: Entwicklung der Exportquote in Deutschland und Sachsen



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Exporttätigkeit in Sachsen langfristig deutlich angestiegen

Von 2008 bis 2016 sind die Ausfuhren um 17,3 Mrd. € gestiegen. Im Durchschnitt verzeichnete Sachsen seit 2008 einen jährlichen Zuwachs von 6,7 % (Bundesdurchschnitt: +3,1 %).

Damit weist Sachsen im Bundesländervergleich nach Hamburg im Betrachtungszeitraum das stärkste Exportwachstum auf. Entsprechend stieg auch die Exportquote von 24,7 % im Jahr 2008 auf 31,1 % im Jahr 2016 an.

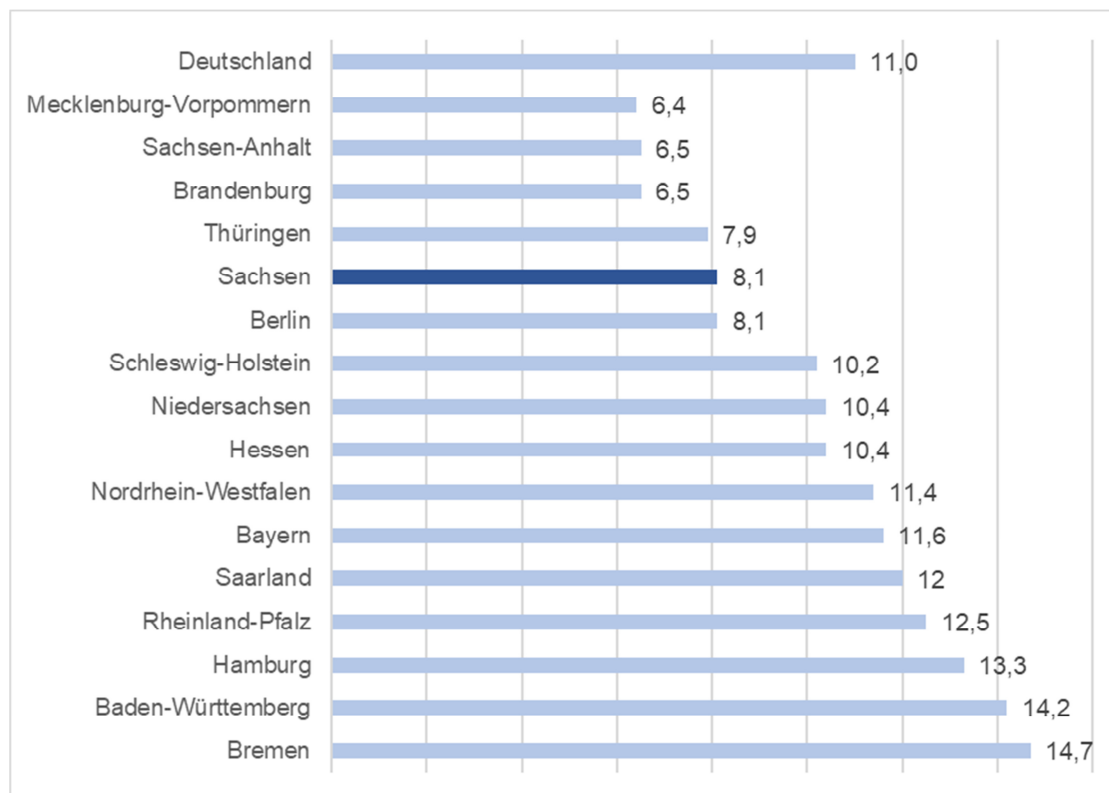
Anteil der sächsischen Exporteure nimmt zu

Neben der quantitativen Entwicklung der Ausfuhren ist ein Indikator für die Internationalisierung der Wirtschaft die Exporteurquote – also der Anteil von exportierenden Unternehmen an allen Unternehmen. In Sachsen lag die Exporteurquote im Jahr 2013 bei 8,1 % und damit unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts von 11,0 %.

Bei der Interpretation dieser Lücke ist zu berücksichtigen, dass die Quote auf Basis der Umsatzsteuerstatistik erhoben wird. Exporte mit geringem finanziellen Warenwert werden von der Umsatzsteuerstatistik nicht erfasst. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist der überwiegende Anteil von Exporten im Dienstleistungsbereich (vgl. Holz et al. (2013)).

Die Exporteurquote in Sachsen hat sich gegenüber dem Jahr 2004 (7,5 %) erhöht. In Deutschland insgesamt zeigt sich dagegen ein abnehmender Trend (2004: 11,6 %; 2013: 11,0 %).

Abbildung 19: Exporteurquote in Prozent im Bundesländervergleich (Jahr 2013)



Quelle: Mittelstandsbericht Sachsen, Statistisches Bundesamt.

Europa von zentraler Bedeutung – China und die USA wichtigste Exportpartner

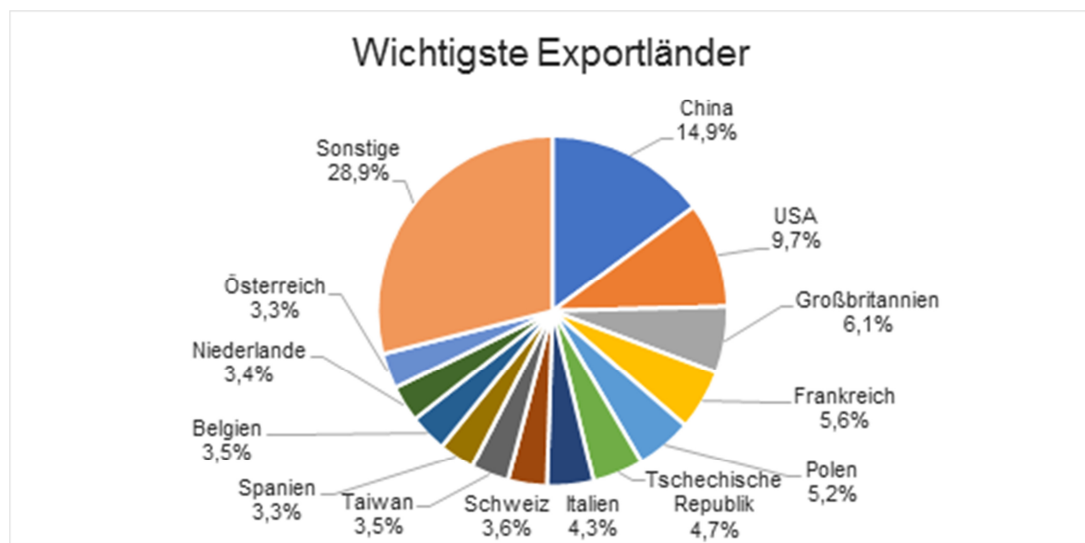
Europa ist der zentrale Absatzmarkt für die sächsische Wirtschaft. Rund 57 % der Ausfuhren gingen im Jahr 2016 in europäische Länder. Die wichtigsten Ausfuhrländer innerhalb Europas waren Großbritannien (2,2 Mrd. €) und Frankreich (2,1 Mrd. €). Die Ausfuhren in

diese beiden Länder weisen auch eine hohe Wachstumsdynamik auf: Zwischen 2008 und 2016 sind die Exporte nach Großbritannien um 107 % und nach Frankreich um 57 % gestiegen. Es folgen die Exportmärkte Polen (1,9 Mrd. €) sowie Tschechische Republik (1,7 Mrd. €). Hier dürften sowohl die räumliche Nähe als auch die historische Verbundenheit eine wichtige Rolle spielen (vgl. Abel-Koch (2017), S. 4).

Der zweitwichtigste Absatzmarkt ist der asiatische Raum. Die Exporte nach Asien nahmen zwischen 2008 und 2016 besonders stark zu. Während sich die Exporte nach Europa im Jahresdurchschnitt um 5 % erhöhten, stiegen die Lieferungen nach Asien seit 2008 durchschnittlich um 11 % zu. Damit entfällt im Jahr 2016 auf Asien inzwischen knapp ein Drittel aller Exporte. China liegt insgesamt an der Spitze der Bestimmungsländer von Exporten aus Sachsen. Die Ausfuhren nach China hatten im Jahr 2016 einen Wert von 5,5 Mrd. € und haben sich gegenüber 2008 mehr als vervierfacht. Von zunehmender Bedeutung ist zudem der Handel mit Taiwan.

Auf Nordamerika entfielen 2016 etwa 11 % der sächsischen Exporte. Die USA sind nach China damit der zweitbedeutendste Exportpartner mit Ausfuhren in Höhe von 3,6 Mrd. €. Die Exporte sächsischer Produzenten in die USA nahmen im Durchschnitt zwischen 2008 und 2016 um 14 % zu.

Abbildung 20: Sachsens bedeutendste Exportpartner im Jahr 2016 (Anteil am Export in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Hoher Verarbeitungsgrad der exportierten Produkte

Mehr als vier Fünftel (83 %) aller im Jahr 2016 ausgeführten Waren sind Enderzeugnisse, gefolgt von Vorerzeugnissen (7 %) sowie Rohstoffen und Halbwaren (4 %). Die exportierten Güter weisen damit einen höheren Verarbeitungsgrad auf als im Bundesdurchschnitt. Dort liegt der Anteil der ausgeführten Enderzeugnisse bei drei Viertel (76 %).

Automotive als Aushängeschild der Exportindustrie

Die Exportstruktur Sachsens wird wesentlich durch die Automobilindustrie geprägt. Im Jahr 2016 lag ihr Auslandsumsatz bei 16,2 Mrd. €. Das entspricht rund 44,1 % der sächsischen Exportwerte insgesamt (vgl. Tabelle 2). In Deutschland liegt der Anteil der Automobilausfuh-

ren an den gesamten Exporten im Jahr 2016 bei 18,9 %. Der Auslandsumsatz der in Sachsen ansässigen Automobilbetriebe hat zwischen 2008 und 2016 um 138 % zugenommen. Die Hauptabnehmerländer waren China und die USA.

Ebenfalls einen hohen Stellenwert haben die beiden Warengruppen Maschinen sowie Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse. Mit einem Volumen von fast 4,6 Mrd. € machte der Maschinenbau im Jahr 2016 einen Anteil von 12,5 % aller sächsischen Ausfuhren aus (Deutschland: 14,1 %). Die Warengruppe Datenverarbeitungsgeräte, elektronischen und optischen Erzeugnisse ist in Sachsen im Vergleich zu Deutschland dagegen von höherer Bedeutung. Ihr Anteil an den sächsischen Exporten insgesamt liegt 2016 bei 9,5 % (Deutschland: 8,3 %) mit einem Gesamtvolumen von 3,5 Mrd. €.

Einen Rückgang der Exportaktivitäten verzeichnete die Warengruppe Chemische Erzeugnisse. Mit einem Anteil von 4,3 % an den gesamten Ausfuhren liegen sie zwar noch auf dem vierten Rang, gegenüber der Exportstruktur auf Bundesebene und im zeitlichen Entwicklungsverlauf hat der Export von chemischen Erzeugnissen in Sachsen deutlich an Bedeutung verloren.

Tabelle 11: Wichtigste Exportgüter in Sachsen im Jahr 2016

Rang	Warengruppe	Wert in Mrd. €	Anteil an den Gesamtausfuhren Sachsen	Anteil an den Gesamtausfuhren Deutschland
1	Kraftwagen und Kraftwagenteile	16,2	44,1 %	7,1 %
2	Maschinen	4,6	12,5 %	2,7 %
3	Datenverarbeitungsgeräte, elektr. u. opt. Erzeugnisse	3,5	9,5 %	3,5 %
4	Chemische Erzeugnisse	1,6	4,3 %	1,5 %
5	Nahrungsmittel und Futtermittel	0,8	2,3 %	1,7 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnungen.

Zusammenfassung

Im Jahr 2016 wurden Waren und Erzeugnisse im Wert von 36,8 Mrd. € von sächsischen Unternehmen ins Ausland exportiert. Die Exporttätigkeit der sächsischen Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt. Die Ausfuhren haben mittel- und langfristig kontinuierlich zugenommen. Das durchschnittliche Wachstum der Ausfuhren fiel deutlich höher aus als im Bundestrend. Auch der Anteil der exportierenden Unternehmen an allen Unternehmen konnte gesteigert werden. Die sächsische Außenhandelsentwicklung ist durch folgende Trends gekennzeichnet:

- Starkes Exportwachstum der Automobilindustrie (seit 2008: 138 %)
- Prosperierender Handel mit China (Vervierfachung der Ausfuhren gegenüber 2008)
- Beträchtlicher Exportanteil von verarbeiteten Produkten mit hohen Wertschöpfungsanteilen.

Trotz der günstigen Ausfuhrentwicklung Sachsens besteht noch immer ein Rückstand gegenüber der Bundesentwicklung. Sächsische Betriebe sind etwas weniger exportorientiert als im bundesweiten Durchschnitt. Bei gleichbleibender Entwicklung könnte diese Lücke in

den nächsten 5 bis 8 Jahren geschlossen werden. Die befragten Experten betonen die Schwächen bei der Breite der Exporttätigkeiten in Sachsen. Die Exportaktivitäten sind in überdurchschnittlicher Form auf ausgewählte, sehr exportintensive Branchen (z. B. Automotive) konzentriert.

4.3.2 DETERMINANTEN DES EXPORTERFOLGES / BESTIMMUNGSFAKTOREN VON AUSLANDSAKTIVITÄTEN

Leitfragen

- Welche betriebswirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren beeinflussen die Exportneigung von Unternehmen?
- Welche Ausprägung haben diese Bestimmungsfaktoren in Sachsen?
- Welche strategischen Ansatzpunkte bestehen für Sachsen mit seiner spezifischen Ausgangssituation?

Wie die Analyse der Exportaktivitäten gezeigt hat, haben sich die außenwirtschaftlichen Aktivitäten sächsischer Betriebe in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt, ohne dass die Lücke zum Bundesdurchschnitt vollständig geschlossen wurde.

Die Kenntnis über die Bestimmungsfaktoren von Auslandsaktivitäten stellt eine wichtige Voraussetzung zur Verstärkung der unternehmerischen Exportaktivitäten, etwa durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, dar. Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die auch Instrumente zur Exportförderung einschließen, wird die Exportneigung eines Landes wesentlich durch volkswirtschaftliche Bestimmungsfaktoren wie etwa den Wechselkurs, Handelsbeschränkungen und Handelsabkommen bestimmt.

Um regionale Unterschiede innerhalb eines Exportlandes zu erklären, spielen diese Bestimmungsfaktoren allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Hauptverantwortlich dafür sind in erster Linie betriebswirtschaftliche Bestimmungsfaktoren. Dazu zählen z. B. Betriebsstruktur und -größe, Branchenzugehörigkeit, die Ausstattung mit Humankapital oder Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Um die sächsische Exportstruktur zu erklären, stehen daher betriebswirtschaftliche Faktoren im Fokus. Im Folgenden soll untersucht werden

- welche betriebswirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren die Exportneigung von Unternehmen wesentlich beeinflussen und
- welche regionalen und strukturellen Ursachen für das unterdurchschnittliche Exportniveau in Sachsen verantwortlich sind.

Auf Basis der wissenschaftlichen Literatur werden in einem ersten Schritt die zentralen betriebswirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren und ihre Wirkungsrichtung auf den Export herausgearbeitet. Die theoretischen Überlegungen werden ergänzt um empirische Ergebnisse, die sich insbesondere aus Regressionsanalysen ergeben. In einem zweiten Schritt wird untersucht, inwieweit diese Ursachen das unterdurchschnittliche Exportniveau in Sachsen erklären können. Dazu wird eine Analyse der Branchen- und Betriebsstruktur in Sachsen mit Blick auf die wesentlichen Exporteinflussgrößen vorgenommen.

4.3.2.1 Betriebliche Einflussfaktoren auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit

Theoretische Erklärungsansätze

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Beiträge zur Erklärung von Außenhandelsaktivitäten. Die wohl bekannteste Außenhandelstheorie ist das Heckscher-Ohlin-Modell. Demnach hängt das Ausmaß des Außenhandels einer Volkswirtschaft wesentlich von dessen Faktorausstattung ab.

Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über einen überdurchschnittlichen Anteil von Hochqualifizierten. Das technologische Niveau ist ebenfalls vergleichsweise hoch. Diese Vorteile wirken sich positiv auf den Export von hochwertigen Gütern aus. Dagegen spielen geringe Arbeitskosten und die Rohstoffausstattung in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Auch in Sachsen verfügen die Arbeitskräfte über ein hohes Qualifikationsniveau, im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist die forschungs- und technologieintensive Industrie dagegen schwächer vertreten.

Produktivität als Maß der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Anknüpfend an die Spezialisierung spielt in diesem Zusammenhang die Produktivität eine zentrale Rolle. Nicht alle Betriebe einer Volkswirtschaft sind in gleicher Weise auf ausländischen Märkten aktiv. Die ökonomische Theorie sieht einen Grund dafür in unterschiedlichen Produktivitätsniveaus der Betriebe (vgl. u. a. Helpman (2004)). Mikroökonomische Studien bestätigen, dass die Wahrscheinlichkeit bei produktiveren Unternehmen höher ist, ausländische Märkte zu erschließen. Weniger produktivere Betriebe beliefern eher ausschließlich den heimischen Markt.⁴⁸ Die Produktivität wiederum wird sowohl auf der Kostenseite als auch der Erlösseite durch viele weitere Faktoren bestimmt. Die Produktkosten werden zum einen durch die Löhne bzw. die Lohnstückkosten beeinflusst, aber auch durch weitere Vorleistungen wie Investitionen oder Forschung und Entwicklung. Auf der Erlösseite spielen die Branche, Marktstruktur und die Spezialisierung eine besondere Rolle, aber auch die Ausstattung mit Humankapital und der Technologiegehalt.

Auslandsengagement steigt mit zunehmender Unternehmensgröße

Wissenschaftliche Studien zeigen außerdem einen Zusammenhang zwischen der Größe des Unternehmens und seiner Exportneigung (vgl. Engemann, Fuchs (2008), Hansen (2010)). Die Exportneigung steigt mit der Größe des Unternehmens an, weil Betriebe mit hohen Umsätzen leichter Skaleneffekte erzielen können. Dies wirkt sich günstiger auf die Kostenstruktur und somit auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit aus (vgl. Söllner (2016)). Zudem führen Exportaktivitäten zu hohen Fixkosten, z. B. für Marktforschung, Produktanpassungen oder dem Aufbau einer Exportabteilung. Diese fallen bei größeren Unternehmen weniger ins Gewicht. So zeigt sich, dass im Jahr 2013 bundesweit lediglich 6 % der Kleinstunternehmen Auslandsumsätze aufwiesen, während die Exportbeteiligung bei Großunternehmen 57 % betrug. Bezogen auf das Ausmaß der Exporte entfielen sogar 83 % des gesamten Exportvolumens auf Großunternehmen (Söllner (2016), S. 111).

Exportorientierung hängt maßgeblich von der Branche ab

Ebenfalls von zentraler Bedeutung für die Auslandsaktivitäten von Unternehmen ist die Branchenzugehörigkeit. Dabei kann zwischen handelbaren und nicht handelbaren Sektoren unterschieden werden. Nicht handelbare Güter, wie etwa Dienstleistungen oder Erzeugnis-

⁴⁸ Ein umfassender Literaturüberblick findet sich dazu in Wagner (2007a).

se der Baubranche, können aufgrund der hohen Handelskosten, Immobilität (z. B. Grundstücke) oder von Handelshemmnissen überwiegend oder ausschließlich nur auf dem lokalen oder regionalen Markt gehandelt werden. Bei handelbaren Gütern handelt es sich dagegen in der Regel um Industrieprodukte, Rohstoffe oder Agrarerzeugnisse.

Die amtlichen Statistiken zum Außenhandel sind häufig nicht aussagekräftig genug, um verlässliche Aussagen über die branchenspezifische Exporttätigkeit zu treffen (vgl. Holz et al. 2013)). Die Umsatzsteuer liefert auf Basis der steuerfreien Lieferungen und Leistungen einen Hinweis darauf, wie sich die Exporte auf die Ebene der Wirtschaftsabschnitte verteilen. Erwartungsgemäß entfällt auf das Verarbeitende Gewerbe der größte Anteil des deutschen Exportvolumens (70 %), es folgen der Groß- und Einzelhandel mit 22 % und mit einigem Abstand der Bereich Verkehr und Lagerei mit 4 %. Die weiteren Wirtschaftszweige spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Statistisches Bundesamt (2017)).

Internationalisierungsgrad abhängig vom Unternehmensalter

Aber auch innerhalb der exportstarken Wirtschaftssektoren weisen Unternehmen deutliche Unterschiede hinsichtlich ihres Internationalisierungsgrads auf. Anzunehmen ist, dass ältere Betriebe aufgrund ihrer gewachsenen Strukturen über mehr Erfahrungen und Kontakte verfügen und somit einen Vorteil gegenüber jungen Unternehmen haben, sich international auszurichten. Die kausalen Zusammenhänge zwischen Unternehmensalter und Exporttätigkeit sind bislang empirisch wenig untersucht (vgl. Wagner (2005)). Häufig wird das Unternehmensalter nicht als isolierte Variable betrachtet, sondern zusammen mit anderen Charakteristika, wie der Betriebsgröße oder Eigentümerstruktur in Zusammenhang gestellt. Gleichwohl weisen einige Studien darauf hin, dass das Alter eines Unternehmens für den Exportumfang eine Rolle spielt (vgl. Roberts, Tybout (1995)).

Eigentümerstatus und Struktur der Betriebe

Einen Einfluss auf die Exporttätigkeit von Betrieben hat offenbar auch der Eigentümerstatus. Unternehmen im ausländischen Besitz sind häufiger im Auslandsgeschäft tätig als heimische Unternehmen (vgl. Raff, Wagner (2013)). Ursächlich dafür könnte sein, dass der Handel innerhalb von multinationalen Unternehmen und deren Partnern besonders ausgeprägt ist. So handelt eine Niederlassung etwa mit dem Mutterkonzern im Ausland oder über dessen internationale Handelspartner (vgl. Roper, Love (2001)). Im Hinblick auf die organisatorische Struktur von Betrieben lässt sich aus der Literatur aber kein eindeutiger Wirkungszusammenhang erkennen. Dabei geht es häufig um die Frage, inwieweit eine Filiale oder ein Tochterunternehmen eines Großkonzerns Vorteile gegenüber einem eigenständigen Betrieb aufweist. Geringeren Fixkosten und einer stärkeren Integration in die internationale Arbeitsteilung stehen Nachteile gegenüber, wie etwa die Ausrichtung auf eine spezifische Funktion, die die Exporttätigkeit erschweren kann.

Ergebnisse aus empirischen Erhebungen

Wie in Abschnitt 4.3.1 gezeigt werden konnte, weisen sächsische Unternehmen gegenüber dem Bundesniveau trotz positiver Entwicklung noch immer eine unterdurchschnittliche Exportquote auf. Doch wie lässt sich die geringere Exportorientierung der sächsischen Betriebe begründen? Hierzu wurden bislang keine regionalspezifischen Untersuchungen durchgeführt. Allerdings zeigen Studien, dass die Wirtschaft in Ostdeutschland grundsätzlich weniger exportorientiert ist als in Westdeutschland (vgl. BMWi (2016), S. 25). Im Rahmen von empirischen Untersuchungen wurden mit Hilfe von Regressionsanalysen die Bestimmungsgrößen für die grundsätzliche Exportentscheidung sowie für die unterschiedliche Exportnei-

gung ostdeutscher und westdeutscher Betriebe ermittelt.⁴⁹ Zum Teil können diese Ergebnisse auf Sachsen übertragen werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass sich die Regressionsanalysen hinsichtlich der Anzahl und Ausprägung der Einflussgrößen, des Betrachtungszeitraums, der Datenbasis sowie der allgemeinen Fragestellung (Bestimmungsgründe für die Frage nach der grundsätzlichen Exportentscheidung oder dem Ausmaß der Auslandsaktivitäten) unterscheiden. Entsprechend führen die Studien zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen. Darüber hinaus bezieht der Großteil der Untersuchungen lediglich das Verarbeitende Gewerbe in die Betrachtung ein; der ebenfalls exportstarke Handel bleibt häufig unberücksichtigt (vgl. Eickelpasch, Vogel (2008)).

Trotz der methodischen Unterschiede zwischen den Studien kristallisieren sich signifikante Unterschiede zwischen exportierenden und nichtexportierenden Betrieben heraus. Für die Exportentscheidung und das Ausmaß der Exporthöhe spielt demnach die Betriebsgröße eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus sind auch die technologische Ausstattung, das Humankapital, die Innovationsfähigkeit sowie das Firmenalter von zentraler Bedeutung. Exportierende Betriebe sind darüber hinaus häufiger im ausländischen Eigentum.

Darüber hinaus zeigt eine Studie, dass sich die Bestimmungsfaktoren im Zeitverlauf offenbar ändern können (vgl. Schulz (2010)). Anfang der 2000er Jahre waren vor allem Kostenvorteile sowie die Branchenzugehörigkeit wesentlich dafür verantwortlich, ob ein ostdeutscher Betrieb exportiert. Diese Faktoren haben in ihrer Bedeutung verloren. Stattdessen spielten später vor allem die Humankapitalausstattung und die Investitionstätigkeit eine entscheidende Rolle für ein Auslandsengagement.

Neben der Frage, welche Determinanten den Export bestimmen, kann in einem zweiten Schritt mit Hilfe von Dekompositionsanalysen ermittelt werden, welche Ursachen die ostdeutsche Exportschwäche erklären können. Auch hier variieren die Ergebnisse zwischen den Studien zum Teil deutlich. Geht man von der Annahme aus, dass sich die Bestimmungsfaktoren im Zeitverlauf verändern, so sind vor allem die Ergebnisse der jüngeren Untersuchungen relevant. Die Untersuchung von Engelmann, Fuchs (2013) kommt zum Ergebnis, dass die geringere Betriebsgröße in Ostdeutschland den höchsten Erklärungsanteil für den Unterschied liefert. Ebenfalls relevant – aber weniger bedeutsam – sind die unterdurchschnittlichen Investitions- und Innovationstätigkeiten. Eine aktuelle Studie betont dagegen, dass die Ursachen für die schwächere Exportneigung ostdeutscher Unternehmen in der geringen Humankapitalintensität und dem höheren Anteil von älteren Unternehmen in Westdeutschland liegt (vgl. Wagner (2016)).

Die Gründe für die unterschiedlichen Exportniveaus zwischen ost- und westdeutschen Betrieben können allerdings nur zum Teil durch betriebsinterne Charakteristika erklärt werden. Die unerklärte Differenz ist ausgesprochen hoch und liegt abhängig von der Untersuchung zwischen 54 % und 70 %. Dies liegt auch darin begründet, dass nicht alle Betriebsmerkmale in die Analysen aufgenommen wurden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ergebnisse der empirischen Forschung nicht vollständig zufriedenstellend sind. Die theoretischen Überlegungen können zwar empirisch überprüft und bestätigt werden. Allerdings besteht noch immer eine Forschungslücke, in welchem genauen Ausmaß welche Faktoren mit welchem Anteil für regionale Unterschiede der Internationalisierung verantwortlich sind. Dies liegt offenbar auch in der großen Komplexität begründet: Auf Ebene des Unternehmens bestimmen eine Vielzahl von Faktoren die Exportentscheidung. Aufgrund der beschränkten Datenverfügbarkeit und von Kollinearitätsproblemen stoßen Regressionsmodelle hier offenbar an ihre methodischen Grenzen.

Übereinstimmend bestätigen sowohl die theoretischen als auch empirischen Arbeiten, dass bestimmte betriebliche Faktoren wie Betriebsgröße und -struktur, Branchenzugehörigkeit, Alter des Unternehmens, Ausstattung mit Humankapital und Investitionen in FuE die Aus-

⁴⁹ Vgl. u. a. Engelmann, Fuchs (2008, 2012), Loose, Ludwig (2001), Wagner (2007b, 2016).

landsaktivitäten wesentlich beeinflussen. Im folgenden Abschnitt werden diese Merkmale für die exportorientierte Wirtschaft in Sachsen vertiefend untersucht.

4.3.2.2 Analyse und Bewertung der sächsischen Exportstrukturen

Exportintensive Branchen in Sachsen unterdurchschnittlich vertreten

Auslandsumsätze werden in erster Linie durch Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes erzielt (s. oben). Sachsen unterscheidet sich hier hinsichtlich der sektoralen Wirtschaftsstruktur vom Bundesdurchschnitt. Die exportintensiven Bereiche, und dabei insbesondere das Verarbeitende Gewerbe, sind in Sachsen leicht unterdurchschnittlich vertreten. Auf das Verarbeitende Gewerbe entfallen in Sachsen 20,0 % der Beschäftigten, bundesweit beträgt der Anteil im Durchschnitt 21,4 % (nicht in der Tabelle).

In der nachfolgenden Tabelle sind die besonders exportintensiven Branchen Deutschlands nach aufsteigender Bedeutung dargestellt. Die höchsten Auslandserlöse erwirtschaften die Bereiche „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen“ sowie der „Großhandel“. Auf diese Sektoren entfallen etwa 40 % der gesamten Exporte in Deutschland. Ebenfalls in der Tabelle dargestellt ist der Lokalisationskoeffizient (LK-Koeffizient) als ein Maß zur Bestimmung der relativen Spezialisierung von Regionen im Vergleich zu einem übergeordneten Referenzraum. Werte über 1 zeigen, dass die Branchen in der Untersuchungsregion (Sachsen) überdurchschnittlich stark im Vergleich zum Referenzraum (Deutschland) vertreten sind. Werte unter 1 bedeuten entsprechend eine schwächere Ausprägung gegenüber dem Referenzraum.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass nahezu alle exportintensiven Branchen in Sachsen schwächer ausgeprägt sind als im bundesweiten Durchschnitt. Bei der Herstellung von chemischen Erzeugnissen besteht die größte Differenz zum Bund. Aber auch die Automobilindustrie und der Großhandel in Sachsen sind weniger stark exportorientiert als der bundesweite Branchendurchschnitt. Stärker ausgeprägt als im Bundesdurchschnitt sind in Sachsen dagegen Branchen, in denen nicht handelbare oder nur vorrangig regional oder national handelbare Güter produziert werden. Dazu gehören z. B. das Baugewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen oder Erziehung und Unterricht (nicht in der Tabelle).

Tabelle 12: Ausprägung der exportintensiven Branchen in Sachsen (Jahr 2016)

Rangfolge der exportintensiven Branchen in Deutschland	LK-Koeffizient	Anteil der Branche an den Gesamtexporten
H.v.Kraftwagen und Kraftwagenteilen	0,8	22 %
Großhandel	0,7	18 %
Maschinenbau	0,8	9 %
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	0,5	6 %
H.v.DV-Gerät.,elektron. u. opt. Erzeugnissen	1,1	5 %
Verkehr und Lagerei	1,0	4 %
Sonstiger Fahrzeugbau	0,8	4 %
Metallerzeugung und -bearbeitung	0,9	3 %

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Agentur für Arbeit, Umsatzsteuerstatistik

Der etwas niedrigere Anteil exportintensiver Branchen zeigt einen strukturellen Unterschied in Sachsen an. Darüber hinaus weisen die Unternehmen der exportintensiven Branchen auch eine geringere Auslandsorientierung als im Bundesdurchschnitt auf.

Die amtliche Statistik erlaubt eine differenzierte Analyse für das Verarbeitende Gewerbe. Für die Exportstruktur Sachsens sind insbesondere der Kraftfahrzeugbau, der Maschinenbau, die Herstellung von elektronischen und optischen Erzeugnissen sowie die Herstellung von chemischen Erzeugnissen prägend. Auf diese vier Wirtschaftszweige entfallen rund 70 % der gesamten Auslandsumsätze im Verarbeitenden Gewerbe. In Sachsen weisen diese vier exportstarken Branchen gegenüber dem Bundesdurchschnitt niedrigere Exportquoten auf (vgl. Tabelle 13). Für den überwiegenden Teil der weiteren Unterbranchen des Verarbeitenden Gewerbes zeigt sich eine ähnliche Diskrepanz. Eine Ausnahme bilden lediglich die Bereiche „Herstellung von Druckerzeugnissen, Vervielfältigung von Ton-, Bild-, Datenträgern“, „Herstellung von Papier, Pappe und Waren“ und „Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren“, die im Vergleich zum deutschen Branchendurchschnitt eine höhere Ausführquote aufweisen (ohne Tabelle).

Tabelle 13: Exportquoten der exportstärksten Branchen im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2016

Rang	Branche	Exportquote Sachsen	Exportquote Deutschland
1	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	51 %	63 %
2	Maschinenbau	50 %	61 %
3	H.v. DV-Geräten, elektron. u. opt. Erzeugnissen	48 %	59 %
4	Chemische Erzeugnisse	53 %	59 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Dies deutet darauf hin, dass neben strukturellen Ursachen auch betriebsspezifische (oder branchenspezifische) Unterschiede der Unternehmen bestehen. Im folgenden Abschnitt werden daher zentrale Merkmale der exportorientierten Wirtschaft beleuchtet.

Wenige Großunternehmen mit Hauptsitz in Sachsen

Die Betriebsgrößenstruktur in Sachsen bezogen auf die Gesamtwirtschaft weist Abweichungen gegenüber dem bundesdeutschen Durchschnitt auf.

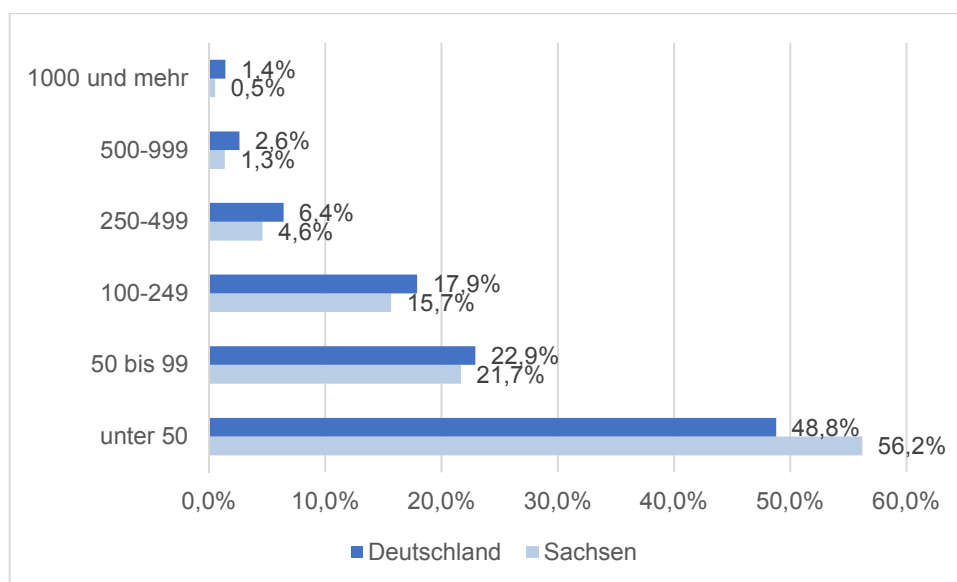
Die Größenstruktur der Betriebe wird sowohl bundesweit als auch in Sachsen stark von Kleinst- und Kleinbetrieben bestimmt. In Sachsen liegt der Anteil der Kleinstbetriebe mit 74 % allerdings höher als in den westdeutschen Ländern (67 %) (vgl. SÖSTRA (2017), S. 18).

Der größte Unterschied zeigt sich mit Blick auf die Großbetriebe mit mehr als 250 Beschäftigten. Diese sind in Sachsen seltener vertreten: Der Anteil der Großunternehmen liegt in Westdeutschland bei knapp 1 % und in Sachsen bei 0,5 %. Die wenigen Großunternehmen in Sachsen haben ihren Stammsitz darüber hinaus häufig in einer anderen Region. Dieses Merkmal ist charakteristisch für alle ostdeutschen Bundesländer (vgl. SÖSTRA (2016), Kämpfe (2016), S. 27).

Industriebetriebe deutlich kleiner als im Bundesdurchschnitt

Mit Blick auf das exportintensive Verarbeitende Gewerbe sind die Unterschiede hinsichtlich der Betriebsgrößenstruktur noch gravierender (vgl. Abbildung 21). Der Anteil von kleineren Industriebetrieben mit weniger als 100 Beschäftigten ist in Sachsen mit 77,9 % deutlich höher als in Deutschland (71,7 %). Größere Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten sind in Sachsen dagegen mit 6,5 % im bundesweiten Vergleich (10,4 %) unterrepräsentiert. In Deutschland ist der Anteil von Großbetriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten nahezu dreimal so hoch wie in Sachsen. Es zeigt sich außerdem, dass Industriebetriebe in Sachsen im Durchschnitt weniger Personen beschäftigen (19,7) als in Deutschland insgesamt (29,7). Die signifikanten Größenunterschiede lassen sich zum Teil auf das junge Alter der sächsischen Unternehmen zurückführen (vgl. SÖSTRA (2016), S. 12).

Abbildung 21: Betriebsgrößenstruktur im Verarbeitenden Gewerbe (Jahr 2015)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Anteil der forschungsintensiven Industrie unterdurchschnittlich ausgeprägt

Eine Ursache für die unterdurchschnittliche Exportneigung sächsischer Betriebe könnte in der relativ geringen FuE-Tätigkeit sächsischer Unternehmen liegen (vgl. Stifterverband Wissenschaftsstatistik (2016)). Technologieintensive Betriebe sind besonders stark international verflochten. Die FuE betreibenden und gleichzeitig exportorientierten Unternehmen stammen in Sachsen überwiegend aus dem Verarbeitenden Gewerbe. Der Anteil der forschungsintensiven Industrie in Sachsen ist jedoch unterdurchschnittlich ausgeprägt. Entsprechend liegt in Sachsen auch der Anteil der FuE-Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe unterhalb des Bundesdurchschnitts (vgl. SÖSTRA (2016), S. 86 ff.). Dies hängt allerdings wiederum stark mit der kleinteiligeren Betriebsgrößenstruktur Sachsen zusammen, denn FuE wird besonders von Großbetrieben an ihrem Hauptsitz durchgeführt. Diese sind, wie bereits erwähnt, in Sachsen deutlich unterrepräsentiert.

Geringeres Qualifizierungsniveau in exportintensiven Branchen

Eine weitere Determinante für eine hohe Exportwahrscheinlichkeit sind gut ausgebildete Arbeitskräfte. Das Qualifikationsniveau in Sachsen insgesamt liegt über dem Bundesdurchschnitt. 94 % der Beschäftigten verfügen über einen qualifizierten Berufsabschluss (Deutschland: 87 %). Allerdings ergibt sich für die exportintensiven Branchen ein differenzierteres Bild. Vergleicht man den Anteil der Hochqualifizierten – gemessen als Beschäftigte mit einem akademischen Abschluss – in den exportintensiven Branchen, so zeigt sich, dass dieser in Sachsen vor allem in den exportstärksten Bereichen „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen“ und „Großhandel“ deutlich niedriger liegt als im Bundesdurchschnitt (vgl. Tabelle 14).

Ein weiterer Hinweis auf das Qualifikationsniveau ist der durchschnittliche Lohn der Beschäftigten. Hohe Durchschnittslöhne weisen auf ein hohes Qualifikationsniveau hin (vgl. Wagner (2012)). Im Verarbeitenden Gewerbe liegt dieser in Sachsen um 26 % unter dem Bundesniveau. Bei der Interpretation der Diskrepanz muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich die durchschnittliche Lohnhöhe in Deutschland stark unterscheidet und einerseits maßgeblich von der Wirtschaftskraft und andererseits von der Betriebsgrößenstruktur einer Region abhängt. Hier weist Sachsen - wie auch andere ostdeutsche Bundesländer - strukturelle Nachteile auf (vgl. SÖSTRA (2016), S. 23 ff.).

Tabelle 14: Qualifizierungsniveau in ausgewählten Exportbranchen (2016)

Exportintensive Branchen	Anteil der Hochqualifizierten		Anteil am deutschen Exportvolumen
	Sachsen	Deutschland	
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	12,7 %	13,5 %	70 %
H.v.Kraftwagen und Kraftwagenteilen	11,1 %	18,4 %	22 %
Großhandel	10,9 %	12,4 %	18 %
Maschinenbau	18,9 %	16,1 %	9 %
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	15,5 %	17,3 %	6 %
H.v.DV-Gerät.,elektron. u. opt. Erzeugnissen	28,2 %	28,7 %	5 %
Verkehr und Lagerei	4,3 %	5,0 %	4 %
Sonstiger Fahrzeugbau	17,5 %	25,2 %	4 %
Metallerzeugung und -bearbeitung	8,6 %	7,3 %	3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

4.3.3 GESAMTBEWERTUNG

Trotz der zuletzt günstigen Ausfuhrentwicklung Sachsens besteht noch immer ein Rückstand gegenüber dem Bundesniveau: Sächsische Betriebe sind etwas weniger exportorientiert als im bundesweiten Durchschnitt.

Ziel der Analyse war es daher, zunächst die betrieblichen Bestimmungsfaktoren zu identifizieren, die die Exportwahrscheinlichkeit von Unternehmen erhöhen. Daran anknüpfend sollte ermittelt werden, welche betrieblichen Bestimmungsfaktoren maßgebend für die weiterhin unterdurchschnittliche Exporttätigkeit sächsischer Unternehmen verantwortlich sind.

Betriebsstruktur und Branche bestimmen maßgeblich die Außenhandelsaktivitäten

Die Gründe für die Beteiligung an ausländischen Märkten sowie für das Ausmaß der Exporttätigkeit sind vielschichtig. Das Auslandsengagement eines Betriebs hängt stark von seiner Branchenzugehörigkeit ab. Eine entscheidende Rolle spielt zudem die Betriebsgröße. Es sind vor allem große weltweit agierende Unternehmen aus Industrie und Handel, die das Exportgeschehen in Deutschland maßgebend prägen.

Empirisch belegt ist zudem, dass sich hohe FuE-Ausgaben und ein hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten positiv auf die Exportaktivität von Betrieben auswirken. Allerdings hängen diese Faktoren eng mit der Betriebsgrößenstruktur zusammen.

Sächsische Wirtschaft weist größenbedingte Wettbewerbsnachteile

Die relative Exportschwäche Sachsens ist zu großen Teilen auf die Betriebsstruktur und die Branchenverteilung zurückzuführen. In Sachsen sind Branchen besonders ausgeprägt, in denen nicht handelbare oder nur vorrangig regional oder national handelbare Güter produziert werden. Exportstarke Branchen, wie etwa die Automobilindustrie, der Großhandel oder der Maschinenbau, sind in Sachsen dagegen leicht unterdurchschnittlich vertreten. Gleichzeitig zeigt sich, dass sächsische Betriebe aus diesen Branchen tendenziell weniger exportieren. Dies wiederum hängt stark mit der Betriebsstruktur zusammen. In Sachsen fehlen vor allem exportstarke Großunternehmen aus Industrie und Handel, die ihre Zentralen in der Region haben. Dieser Standortnachteil kann einen großen Teil des geringeren Exportvolumens erklären. Betriebe aus den exportorientierten Branchen sind zudem im Durchschnitt kleiner als im Bundesdurchschnitt. Den vielen kleinen und jungen Unternehmen im Freistaat fehlt es häufig an der notwendigen Marktkennntnis, den Kontakten, qualifiziertem Personal sowie den finanziellen Möglichkeiten, um Auslandsmärkte erfolgreich zu erschließen. Daher ist auch der Anteil der exportierenden Unternehmen (Exporteurquote) relativ gering.

Um eine stärkere Auslandsorientierung der sächsischen Wirtschaft zu erreichen, gilt es, dass Unternehmenswachstum und die Produktivität insbesondere in den exportintensiven Segmenten zu unterstützen. Um die Exportpotenziale der sächsischen Wirtschaft auszuschöpfen, könnten entsprechende Förderangebote helfen, die betriebsgrößenbedingten Wettbewerbsnachteile (z. B. Informationsbeschaffung, Vernetzung, Finanzierung, fehlendes Personal) von KMU und insbesondere von Kleinst- und Kleinunternehmen zu kompensieren.

4.4 ZIELE UND GEGENSTAND DER FÖRDERUNG

Leitfragen

- Welche Ziele sollen mit der Förderung erreicht werden?
- Wie ist das Vorhaben „Markterschließung“ konzipiert (Zielgruppe, Fördergegenstand, Förderbedingungen)?

4.4.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Das Vorhaben „Markterschließung“ ist im EFRE-OP 2014 - 2020 in der Prioritätsachse B verortet und soll damit in einem umfassenden Kontext der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU dienen. Das Vorhaben setzt als einzige Fördermaßnahme das Spezifische Ziel 5, die Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU, um. Die (bestehende) Präsenz an ausländischen Märkten soll verstärkt werden, der Zugang von KMU zu neuen Märkten erhöht werden. Die Zielsetzung setzt damit an den beiden zentralen ökonomischen Ausgangspunkten an: Der unterdurchschnittlichen Exportquote und der wachsenden, aber noch niedrigen Exporteurquote.

Die Zielsetzung wird im EFRE-OP 2014 - 2020 konkretisiert: Die Förderung soll dazu beitragen, die Bekanntheit und die Akzeptanz sächsischer Unternehmen zu verbessern. Außerdem sollen die Exportaktivitäten der KMU verstetigt werden. Zentraler Ansatzpunkt dazu sind Messeteilnahmen (s.u.).

Fördergrundlage ist die Mittelstandsrichtlinie mit ihrem Unterabschnitt Messen und Außenwirtschaft. Als Ziel wird hier benannt, dass „Bekanntheitsgrad und Akzeptanz sächsischer Unternehmen und ihrer Erzeugnisse“ verbessert werden soll. Zielsetzungen der Förderrichtlinie und des EFRE-Vorhabens sind damit deckungsgleich. Das Spezifische Ziel geht in seinen Zielsetzungen einen Schritt weiter: Es sollen nicht nur die Bekanntheit und Akzeptanz der KMU verbessert werden, sondern auch Marktpräsenz und Marktzugang sollen intensiviert werden. Die Form der Intensivierung – höhere Umsätze an den Märkten, eine höhere Exportquote (höhere Umsatzanteile) oder mehr international ausgerichtete KMU (Exporteurquote) – wird dabei nicht konkretisiert. Der Ergebnisindikator – der das Spezifische Ziel quantitativ beschreibt – ist die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der sächsischen Exporte (Zielwert: 3,0 %). Dieses Wachstum kann durch Steigerungen in bereits exportierenden Unternehmen und/oder durch zusätzliche Unternehmen, die auf Auslandsmärkten aktiv sind, erreicht werden.

4.4.2 GEGENSTAND DER FÖRDERUNG

Konkrete Gegenstände der Förderung im Vorhaben „Markterschließung“ sind:

- Die Teilnahme von KMU an Auslandsmessen und internationalen Messen in Deutschland (5.000 € bzw. 4.000 € je Messe).
- Die Teilnahme von KMU an internationalen Symposien (3.000 € im Ausland, 2.000 € im Inland).
- Die Teilnahme von KMU an Produktpräsentationen (bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben, max. 25.000 €).
- Die Erstellung von Studien (Machbarkeits- und Marktstudien, bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben, max. 75.000 €).

Messeförderung deutlicher Schwerpunkt der Förderung

Die Förderung von Messeteilnahmen bildet den maßgebenden Schwerpunkt des Vorhabens „Markterschließung“. In der abgelaufenen Förderperiode 2007-2013 entfielen 95 % der Bewilligungen auf die Messeförderung.

Gefördert wird die Teilnahme eines Ausstellers auf einem Einzel- oder Gemeinschaftsstand. Die Gemeinschaftsstände werden u. a. von der Wirtschaftsförderung Sachsen (WFS) oder den Kammern organisiert und ausgerichtet.

Die Förderung der Teilnahme an Inlandsmessen erfolgt vorwiegend für ausgewählte Messen, die im Katalog des Ausstellungs- und Messe-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft

(AUMA) enthalten sind. Die Messen dieser Kategorie zeichnen sich durch ein überregionales Einzugsgebiet der Besucher aus. Darüber hinaus weisen sie einen Auslandsausstelleranteil von mindestens 10 % und einen Anteil von mindestens 5 % Auslandsfachbesuchern auf. Ergänzend zum Katalog der AUMA werden weitere Inlandsmessen gefördert. Die Auswahl der zusätzlichen Messen erfolgt durch einen Arbeitskreis der Außenwirtschaftsinitiative Sachsen (AWIS) mit Vertretern von Kammern, Wirtschaftsförderung und Ministerien.

Bei Auslandsmessen kommen Messen in Betracht, die auf der entsprechenden Liste der AUMA enthalten sind oder die durch aussagekräftige Anträge begründet sind.

Weitere Fördergegenstände

Förderfähig ist auch die Teilnahme an einem Symposium. In Abgrenzung zu einer Messe handelt es sich bei einem Symposium um eine wissenschaftliche bzw. eng themengebundene Tagung, die mit der Ausstellung von Produkten verbunden ist. Die Pauschale kann ausschließlich bei einer Anmietung einer Standfläche beantragt werden.

Produktpräsentationen werden in der Regel durch Kammern und Verbände ausgerichtet. Dabei handelt es sich meist um einmalige Veranstaltungen, bei denen mindestens fünf KMU teilnehmen müssen. Die Ausgaben sind der Messe ähnlich. Die Förderung von Produktpräsentationen erfolgt als Anteilsfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben (bis zu 50 %); Ausgaben für Produktpräsentationen können bis maximal 25.000 € anerkannt werden.

Als flankierendes Instrument zur Markterschließung werden auch Machbarkeitsstudien oder begleitende Studien über wirtschaftliche und technische Fragen des Zielmarktes gefördert. Die Anteilsfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben beträgt bis zu 50 %. Die förderfähigen Kosten liegen bei maximal 75.000 €.

Mehrfachförderung

Es können bis zu fünf Teilnahmen an Messen, Symposien und Produktpräsentationen pro Jahr gefördert werden, davon maximal drei im Inland. Dabei können bis zu vier Teilnahmen an derselben Messe gefördert werden – diese Bedingung schließt den Zeitraum der abgelaufenen Förderperiode 2007-2013 ein.

Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger sind kleine und mittlere Unternehmen. Bei Produktpräsentationen können auch Kammern, Verbände und sonstige Organisationen der Wirtschaft ohne Erwerbscharakter eine Förderung beantragen.

4.4.3 VERÄNDERUNGEN BEI DER FÖRDERUNG / EINFÜHRUNG VON PAUSCHALEN

Das Vorhaben „Markterschließung“ setzt die Förderung der abgelaufenen Förderperiode 2007-2013 fort. Gegenüber der Vorperiode wurde in der laufenden Förderperiode allerdings eine Umstellung von der Anteilsfinanzierung auf die Pauschalfinanzierung vorgenommen. In der abgelaufenen Förderperiode betrug der Zuschuss 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die förderfähigen Ausgaben durften 25.000 € nicht übersteigen (vgl. Tabelle 15).

Aufgrund der hohen Fallzahlen und der relativ geringen Projektkosten wurde die Förderung mittels Pauschalbeträgen eingeführt. Aufgrund der vereinfachten Antragstellung der Kos-

tenpauschale reduziert sich damit der Verwaltungsaufwand sowohl für die Zuwendungsempfänger als auch für die durchführenden Stellen (SAB).

Mit der Einführung der Pauschale wurde gleichzeitig auch eine Priorisierung der Fördertatbestände vorgenommen. Messen und Symposien erhalten einen höheren Zuschuss, wenn sie im Ausland stattfinden. Damit wird auch den höheren Aufwendungen von Auslandsreisen (z. B. Übernachtung, Reisekosten) Rechnung getragen. Für die Festlegung der Pauschalen wurde der Median des Zuschusses vor Umstellung von Anteils- auf Pauschalfinanzierung zu Grunde gelegt.

Weitere Änderungen gegenüber der alten Förderperiode sind:

- der Wegfall der Mindestausgaben für die Messeteilnahme in Höhe von 2.000 € und
- die Reduzierung der Fördergegenstände. In der laufenden Förderperiode sind das Außenwirtschaftscoaching und die Erstellung von Werbematerialien nicht mehr über den EFRE förderfähig.

Tabelle 15: Vergleich der Förderbedingungen in der Förderperiode 2007-2013 und in der Förderperiode 2014-2020

Fördergegenstand	Förderperiode 2007 – 2013	Förderperiode 2014 – 2020
Inlandsmesse	50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, maximal 25.000 € förderfähig	4.000 € Pauschale
Auslandsmesse		5.000 € Pauschale
Symposien Inland		2.000 € Pauschale
Symposien Ausland		3.000 € Pauschale
Teilnahme von KMU an Produktpräsentationen		bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben, max. 25.000 €
Erstellung von Machbarkeitsstudien	50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, maximal 80.000 EUR förderfähig	bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben, max. 75.000 €
Erstellung von firmenspezifischen Werbematerialien (bis 2011)	50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, maximal 50.000 EUR förderfähig je KMU	nicht förderfähig
Coaching im Zielland (bis 2011)	maximal 400 EUR Zuschuss je Tagewerk. Die Anzahl der geförderten Beratungstage darf 20 Tagewerke pro Maßnahme nicht überschreiten.	nicht förderfähig

Quellen: Eigene Darstellung.

4.5 STRATEGIE UND KOHÄRENZ

Leitfragen

- Wie ordnet sich das Vorhaben „Markterschließung“ in die Außenwirtschafts- und die Mittelstandspolitik des Freistaates und des Bundes ein?
- Inwieweit ergänzt das Vorhaben „Markterschließung“ die Außenwirtschaftsaktivitäten auf Bundesebene?

4.5.1 STRATEGISCHE ANSÄTZE DER FÖRDERUNG

Aus den Zielsetzungen des Vorhabens „Markterschließung“ und dem Fördersystem ergibt sich die strategische Ausrichtung der Förderung. Das Ziel – die internationale Marktpräsenz und den internationalen Marktzugang von KMU zu stärken – soll durch folgende strategische Elemente erreicht werden:

- Als Fördergegenstände und damit als inhaltliche Ansatzpunkte der Unterstützung bei der Erschließung neuer Märkte wurden Messeteilnahmen, Symposien, Produktpräsentationen und Machbarkeitsstudien ausgewählt (s.o.). Den Schwerpunkt der Förderung bilden dabei die Messebeteiligungen. Die Förderung ist in die gesamte Außenwirtschaftspolitik des Freistaats eingebunden (s.u.). Es existieren weitere Instrumente der Außenwirtschaftsförderung. Die Messförderung ist dabei das zentrale Instrument. Hinter dieser Schwerpunktsetzung steht die Erwartung, dass die Erschließung neuer Märkte vor allem über die Beteiligung an Messen erfolgt.
- Die Förderung ist als Breitenförderung ausgelegt. Abgesehen von der Beschränkung auf KMU werden keine wesentlichen Differenzierungen (Branchen, Zielmärkte, Betriebsgrößen o.ä.) bei der Zielgruppe vorgenommen. Die Förderung ist Nachfrage getrieben ausgelegt; sie unterscheidet sich damit von der weiteren Außenwirtschaftsförderung, die zielgerichtete Angebote entwickelt (s.u.).
- Es wird die Beteiligung an Inlandsmessen und an Auslandsmessen gefördert. Der Katalog der Messen, für die eine Förderung gewährt wird, ist relativ breit. Die anderen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (und die Regelförderung des Bundes) stellen in wesentlich höherem Umfang auf Auslandsmessen ab.
- Die Beteiligung an Auslandsmessen wird durch höhere Pauschalen und durch die Regelungen zu wiederholten Messebeteiligungen priorisiert.
- Die Förderung erfolgt über Kostenpauschalen. Antragstellung, Verwendungsnachweis und Abrechnung der Ausgaben werden damit grundsätzlich vereinfacht. Die Verfahren werden stärker standardisiert und grundsätzlich beschleunigt.

Die genannten zentralen strategischen Elemente der Förderung bestimmen ihre Ergebnisse und Wirkungen mit. Sie werden in den folgenden Kapiteln aufgegriffen und abschließend reflektiert.

4.5.2 KOHÄRENZ DER FÖRDERUNG

Das Vorhaben „Markterschließung“ steht in verschiedenen Zusammenhängen: Es ist Teil des EFRE-OP 2014 - 2020 und wird dort in der Prioritätsachse B („Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“) umgesetzt. Es ist aber auch Teil der Außenwirtschaftspolitik des Freistaats Sachsen zum einen und seiner Mittelstandsförderung zum anderen. Darüber hinaus existiert eine Förderung von Markterschließung und Messeteilnahmen auch auf Bun-

desebene. Die Zusammenhänge und das Zusammenwirken dieser verschiedenen Förderansätze und Förderstrategien werden im Folgenden dargestellt.

Einbettung in das EFRE-OP 2014 - 2020

Innerhalb des EFRE-OP 2014 - 2020 ist die „Markterschließung“ mit einem Anteil von 1,6 % am EFRE-Mittelansatz des gesamten Programms ein eher kleineres Vorhaben. Mit der Förderung wird aber eine große Anzahl von KMU erreicht – sowohl in der Prioritätsachse B wie auch im gesamten EFRE-OP 2014 - 2020 bildet die Markterschließung diesbezüglich einen Schwerpunkt.

Die Markterschließung ist das einzige Vorhaben, das in der Prioritätsachse B einen Beitrag zum ausgewählten Spezifischen Ziel („Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“) leistet und damit alleinstehend in diesem Kontext. Das Vorhaben ergänzt aber andere Fördervorhaben aus dem Thematischen Ziel: Die Förderung der Markterschließung wird als ergänzender Baustein bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU im EFRE-OP 2014 - 2020 angesehen: Die Förderung betrieblicher Investitionen, der Markteinführung innovativer Produkte oder der IT-Kompetenzen wird ergänzt um die Stärkung der internationalen Orientierung der sächsischen KMU.

Die Außenwirtschaftsförderung in Sachsen

Das Vorhaben „Markterschließung“ ist ein Element der Außenwirtschaftsförderung des Freistaats Sachsen. Zur Koordinierung der unterschiedlichen Aktivitäten und Akteure ist ein Gremium (AWIS – Außenwirtschaftsinitiative Sachsen) geschaffen worden; außerdem sind im Jahr 2012 Leitlinien zur Außenwirtschaft entwickelt worden. AWIS hat insgesamt zwölf Partner, den Vorsitz hat das SMWA. Die Initiative umfasst neben dem Wirtschaftsministerium und anderen Staatsministerien auch die Kammern, Unternehmensverbände und die Wirtschaftsförderung des Freistaats. Aufgabe ist die Koordination, die Entwicklung und die Verbreitung der außenwirtschaftlichen Angebote und Aktivitäten der verschiedenen Partner.

Angeboten und gefördert werden im Bereich der Außenwirtschaftsförderung in Sachsen:

- die Teilnahme von Unternehmen an Messen (Inland und Ausland) und Symposien (s.o.)
- Machbarkeitsstudien als Informationsgrundlage (s.o.)
- Produktpräsentationen (s.o.)
- Beratungen zu außenwirtschaftlichen Aktivitäten
- Gemeinschaftsstände der Wirtschaftsförderung und der Kammern. Diese Gemeinschaftsstände finden ganz überwiegend auf ausländischen Messen statt. Die Messeteilnahme wird durch Vor- und Nachbereitung, begleitende Aktivitäten und zusätzliche Angebote ergänzt. Die Stände dienen zudem dem Standortmarketing.
- Delegations- und Unternehmerreisen in Zielländer mit politischer Begleitung
- Die branchenbezogene Absatzförderung, bei der wichtige Akteure als ausgewählten Zielmärkten und Branchen nach Sachsen eingeladen werden.
- Außenwirtschaftliche Beratungen und Veranstaltungen der Kammern und der WFS mit Informations- und allgemeinen Beratungsangeboten
- Die Internationalisierungsoffensive, bei der nicht exportierende Unternehmen gezielt durch die Kammern und die Wirtschaftsförderung angesprochen werden sollen.

Die Instrumente werden in koordinierter Form, z. B. in Hinsicht bestimmter Zielmärkte oder -branchen, eingesetzt. Dabei ergänzen sich z. B. Gemeinschaftsstände, Delegationsreisen und die Absatzförderung (Einladung ausländischer Delegationen) sowie Veranstaltungen

und Beratungen. Die Messeförderung, ebenso wie die anderen Förderelemente des EFRE-Vorhabens (Symposien, Produktpräsentationen, Studien), sind als Breitenförderung ausgelegt; sie sind daher bewusst nicht an die Markt- und Branchenschwerpunkte der Leitlinien gebunden. Informationen zu den Schwerpunkten der Unternehmen bei ihren Messeteilnahmen werden nicht systematisch ausgetauscht und einbezogen.

Bei den genannten Aktivitäten und Instrumenten weist die Messeförderung die mit Abstand höchste Reichweite in der sächsischen Unternehmenslandschaft auf. Sowohl hinsichtlich der bewilligten Förderfälle als auch hinsichtlich der beteiligten Unternehmen dominiert dieses Instrument.

Bundesprogramme zur Messebeteiligung

Ein erheblicher Teil der deutschen Außenwirtschaftsförderung ist auf Ebene des Bundes verankert. Dazu zählen vor allem die Export- und Investitionsfinanzierungen des Bundes sowie staatliche Ausfuhrgarantien bzw. Exportkreditgarantien. Zudem gibt es eine Reihe von thematischen Sonderprogrammen, verschiedene Exportinitiativen (Energie, Gesundheitswirtschaft, Sicherheitstechnologien) oder das Sondermesseprogramm Energie. Breite Unterstützung für die Vorbereitung der Markterschließung und die Markterkundung (ohne Messeförderung) bietet das Markterschließungsprogramm des Bundes.

Relevante Programme des Bundes analog zum Vorhaben „Markterschließung“ sind das „Auslandsmesseprogramm (AMP)“ und das „Messeprogramm junge innovative Unternehmen“:

- Das Regelprogramm des Bundes zur Unterstützung von Messeteilnahmen ist das AMP. Hier werden Gemeinschaftsstände („Firmengemeinschaftsausstellungen“) in unterschiedlicher Auslegung mit mindestens zehn beteiligten Unternehmen auf Auslandsmessen finanziert. Im Auslandsmesseprogramm des Bundes sind die möglichen Beteiligungen festgelegt. Die Teilnahme an den Gemeinschaftsständen steht allen Unternehmen offen. Die Fördermittelbegünstigten sind die Gemeinschaftsstandbetreiber. Allerdings wird die Kostenreduzierung an die beteiligten Unternehmen weitergegeben. Die Unternehmen müssen daher nur einen Teil der marktüblichen Standkosten tragen.
- Junge und innovative Unternehmen können eine Zuwendung für die Teilnahme an internationalen Leitmessen in Deutschland erhalten. Gefördert wird die Beteiligung an ausgewählten Gemeinschaftsständen. Dabei sollen neu entwickelte Produkte gezielt vermarktet werden. Antragsberechtigt sind kleine, innovative Unternehmen aus Industrie, Handwerk oder technologieorientierten Dienstleistungsbereichen gemäß KMU-Definition. Die förderfähigen Leitmessen werden vom BMWi festgelegt.

Die Förderung aus dem Vorhaben „Markterschließung“ grenzt sich von der relevanten Bundesförderung insbesondere durch die Förderung von einzelbetrieblichen Messeteilnahmen ab. Es besteht keine Bindung an Gemeinschaftsstände. Im Rahmen des Vorhabens werden aber auch KMU unterstützt, die an Gemeinschaftsständen teilnehmen. Der Messekatalog des Vorhabens „Markterschließung“ ist deutlich weiter gefasst als die Bundesförderung: Die Regelförderung des Bundes (AMP) zur Unterstützung von Messebeteiligungen ist vollständig auf ausländische Messen ausgerichtet, da hier die höchste Wirksamkeit erwartet wird. Die Förderung junger, innovativer KMU erfolgt für ausgewählte internationale Leitmessen in Deutschland.

Markterschließung als integrativer Teil der Mittelstandsförderung

Die Unterstützung der Markterschließung wird von den verantwortlichen Akteuren des SMWA nicht nur als Teil der Außenwirtschaftsförderung, sondern auch als Teil der Mittelstandsförderung eingeordnet und umgesetzt. Ähnlich wie bei der Einbindung in das EFRE-OP 2014 - 2020 bzw. die Prioritätsachse B wird die Kombination mit anderen Bausteinen

der Mittelstandspolitik betont. Innovations-, Investitions- und andere Förderungen ermöglichen die Entwicklung wettbewerbsfähiger Produkte. Dies ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermarktung im Ausland, entsprechende externe Umsätze und regionales Einkommen. Mit der Außenwirtschaftsförderung insgesamt und der Markterschließung als Teil davon wird zusätzlich der Export dieser Produkte unterstützt.

Fazit

Das Vorhaben „Markterschließung“ ist Teil des EFRE-OP 2014 - 2020, der Außenwirtschafts- und der Mittelstandspolitik des Freistaats. Der finanzielle Anteil am EFRE-OP 2014 - 2020 ist relativ niedrig, die Reichweite hinsichtlich der direkten KMU-Förderung dabei recht hoch. In der Außenwirtschaftsförderung des Landes ist die Messförderung aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 die zahlenmäßig wichtigste Förderung. Andere Förderansätze sowohl auf Landesebene wie auf Bundesebene grenzen sich durch deren Fördergegenstand (vor allem Gemeinschaftsstände und ähnliche Angebote) ab. Zudem sind diese anderen Angebote deutlich auf Auslandsmessen fokussiert. Insbesondere Gemeinschaftsstände erscheinen als wichtiges Angebot, können die KMU aber nicht in der Breite erreichen.

4.6 WIRKUNGSMODELL

Leitfragen

- Welche Ergebnisse und Wirkungen sind für die Messförderung zu erwarten?
- Was sind die zentralen Voraussetzungen für die Wirkfähigkeit der Interventionen und welche externen Faktoren beeinflussen ggf. die Zielerreichung?

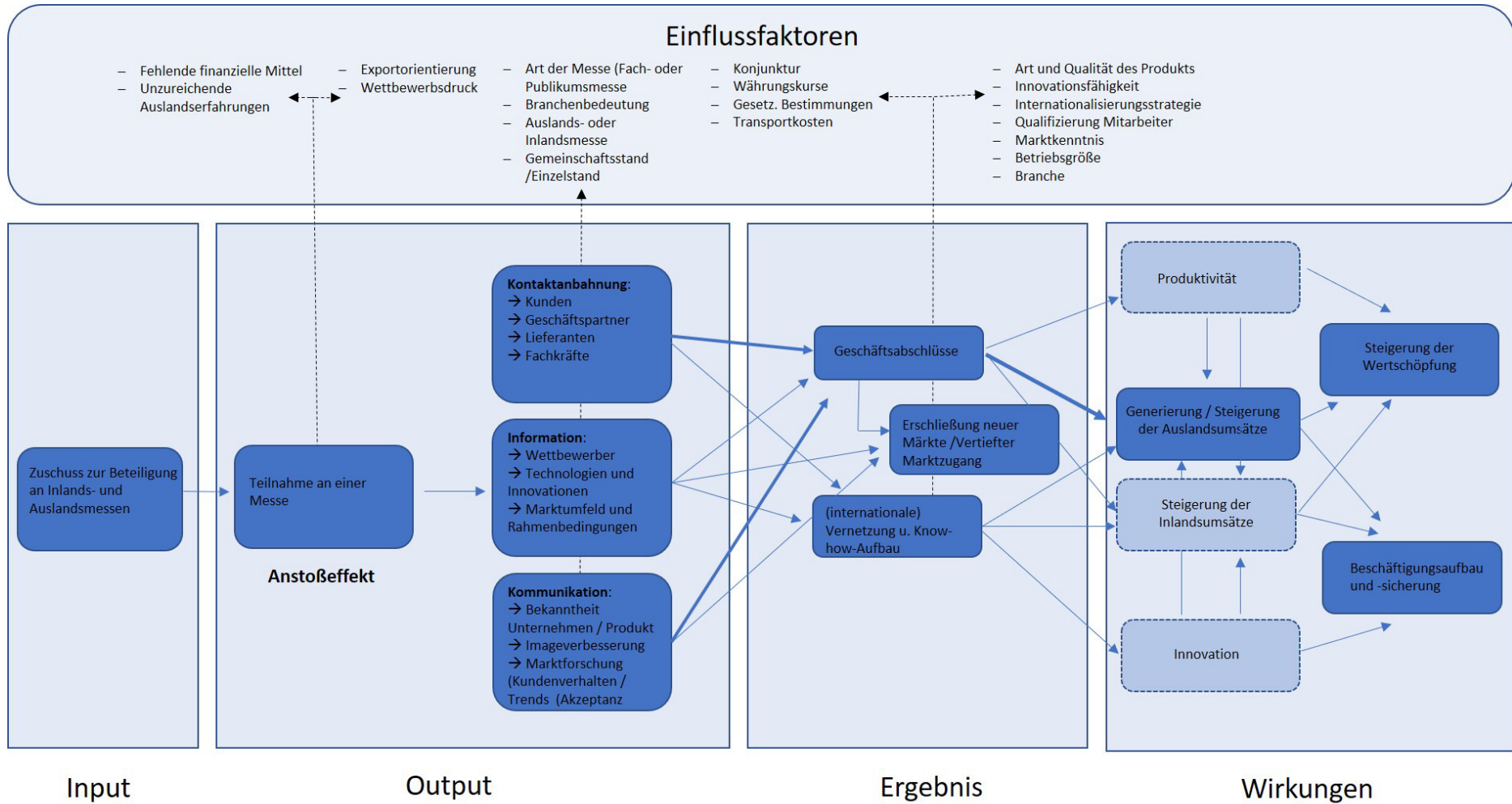
Im Folgenden wird zunächst ein Wirkungsmodell für das Vorhaben „Markterschließung“ entwickelt, mit dessen Hilfe die wesentlichen Wirkungswege und die zentralen Voraussetzungen für die Wirkfähigkeit der Interventionen identifiziert werden können. Das Wirkungsmodell konzentriert sich dabei auf die einzelbetrieblichen Wirkungen der Messförderung, da diese den deutlichen Schwerpunkt der Förderung darstellen.

Ziel ist es, den Beitrag der Messförderung zum Spezifischen Ziel mit seinen Voraussetzungen, Annahmen und Nebeneffekten herzuleiten. Neben der Expertise des Gutachters bilden die Gespräche mit den Programmverantwortlichen eine wesentliche Grundlage für die Modellentwicklung.

Entwicklung eines Wirkungsmodells zur Messförderung

Das Vorhaben „Markterschließung“ soll einen Beitrag zum Spezifischen Ziel 5 des EFRE-OP 2014 - 2020, die „Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“, leisten. Grundsätzlich werden der Exporterfolg und die Erschließung neuer Märkte von vielen verschiedenen Einflussfaktoren bestimmt. Das folgende Modell stellt die kausalen Wirkungszusammenhänge der Messförderung vereinfacht dar.

Abbildung 22: Wirkungsmodell der Messeförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Inputebene

Auf der Input-Ebene stehen die Ressourcen, die für das Projekt zur Verfügung stehen. Im Falle der Messförderung ist der Input gleichzusetzen mit den bewilligten Kostenpauschalen für die Messeteilnahmen. Die Kostenpauschale verringert für das KMU den finanziellen Aufwand und erhöht damit die Bereitschaft für die Teilnahme an einer Messe (Anstoßeffekt). Dieser Effekt dürfte vor allem bei kleinen Unternehmen besonders ausgeprägt sein, die über ein geringes Marketingbudget und/oder wenig Auslandserfahrungen verfügen.

Die Teilnahme an einer internationalen Messe kann neben dem Förderzuschuss allerdings auch von weiteren Faktoren abhängen. Insbesondere für Betriebe, die bereits international tätig sind und die über hinreichende Ressourcen (Personal, Kapital) verfügen, dürfte eine Messeteilnahme umso wahrscheinlicher werden. In einigen Branchen erfordert auch das Marktumfeld und die Wettbewerbssituation die Präsenz auf einer Messe, etwa um sich über Innovationen und Markttrends zu informieren. Es ist zu erwarten, dass bei dieser Gruppe von messeaffinen Unternehmen der Förderzuschuss für die Entscheidung einer Messeteilnahme nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Outputebene

Auf der Output-Ebene stehen die Messeteilnahme und der unmittelbare Nutzen der Messebeteiligung. Unternehmen setzen Messeteilnahmen häufig als breit angelegtes Marketinginstrument ein, das verschiedene Funktionen erfüllen soll. Ein zentraler Nutzen von Messen ist die Kontaktabbauung: Über Messen kann die Zusammenarbeit zu Geschäftspartnern aus dem In- und Ausland verstärkt oder angebahnt werden. Auch bieten Messen die Möglichkeit, den Kontakt zu Neu- oder Bestandskunden zu suchen oder potentielle Fachkräfte zu akquirieren. Sie sind eine Plattform, um das Unternehmen oder das Produkt bekanntzumachen und das Image zu verbessern. Messen geben zudem Hinweise über das Nachfragepotential und das Kundenverhalten in neuen Märkten (Informationsfunktion). Sie bieten die Möglichkeit, das Angebot der Konkurrenz zu sichten und sich über die Rahmenbedingungen und Marktstrukturen – insbesondere bei der Neuerkundung von ausländischen Märkten – zu informieren.

Der Erfolg auf der Outputebene hängt u. a. auch von der gewählten Messe und der Form des Messeauftritts ab. Bei Auslandsmessen dürften die Exporteffekte in der Regel höher ausfallen als auf Inlandsmessen. Auch die Wahl für einen Gemeinschaftsstand oder Einzelstand ist von den individuellen Zielsetzungen des Unternehmens abhängig.

Ergebnisebene

Auf der Ergebnisebene stehen die messbaren Effekte der Messeteilnahme. Das zentrale Ziel einer Messebeteiligung ist der Erhalt oder die Steigerung des Absatzes. Durch die Kontaktabbauung können unmittelbar oder im Nachgang der Messe neue Geschäftsabschlüsse getätigt und neue Märkte erschlossen werden. Zudem führt eine Messe zur (internationalen) Vernetzung und zum Aufbau von (außenwirtschaftlichem) Know-how.

Dabei ist anzumerken, dass insbesondere Exporterfolge einer einzelnen Messebeteiligung schwer zurechenbar sind. Ein Geschäftsabschluss hängt neben dem Messekontakt von vielen weiteren betriebsinternen und -externen Faktoren ab. Als betriebsinterne Faktoren zählen beispielsweise die betrieblichen Kompetenzen, die Qualität und die Art des Produktes, die Qualifizierung der Mitarbeiter, die Innovationsfähigkeit oder die Betriebsgröße (vgl. dazu Abschnitt 4.3.2.1). Zu den betriebsexternen Faktoren gehören u. a. gesetzliche Bestimmungen und Handelshemmnisse (Zölle, Standards) in der Exportregion, der Währungskurs und die konjunkturelle Lage.

Wirkungsebene

Die letzte Ebene beschreibt die mittel- bis langfristigen Wirkungen der Messebeteiligung. Durch neue Geschäftsabschlüsse und die Erschließung neuer Märkte steigen sowohl die Inlands- als auch die Auslandsumsätze der geförderten Unternehmen. Dies wiederum führt zu Wachstums- und Beschäftigungseffekten bei den geförderten KMU. Neue Kontakte und Kooperationen können zudem mittelbar die Innovationsfähigkeit und die Produktivität des Unternehmens verbessern.

Fazit

Die Teilnahme an einer Messe hängt wesentlich von den Betriebsstrukturen und der internationalen Ausrichtung des Unternehmens ab. Die vorgesehenen Maßnahmen innerhalb des Vorhabens reduzieren grundsätzlich den Aufwand und erleichtern den Marktzugang für KMU. Der Erfolg von Messeteilnahmen selbst wird von vielen Faktoren und Voraussetzungen beeinflusst. Neben dem originären Ziel der Förderung – die Steigerung der Exportumsätze der sächsischen Wirtschaft – werden mit der Messeteilnahme häufig weitere Ziele verfolgt. Die Teilnahme an einer Messe dient vor allem zur Kontaktabbauung zur Gewinnung von Vertriebs- und Kooperationspartnern, zur Produktvermarktung und zur Steigerung der Bekanntheit des Unternehmens. Als multifunktionales Marketinginstrument verfolgt die Messeteilnahme ein mittel- und langfristiges Absatzziel, das nicht auf den ausländischen Markt beschränkt ist.

4.7 ERGEBNISSE DER FÖRDERUNG

Leitfragen

- Wie ist der finanzielle Umsetzungsverlauf zu bewerten?
- Wie stellt sich die Nachfrage nach Fördermitteln in den beiden Förderregionen dar?
- Inwieweit unterstützt das Vorhaben KMU, internationale Märkte zu erschließen?
- Was waren die thematischen Förderschwerpunkte des Vorhabens?
- Welche Unternehmen und Branchen wurden unterstützt?

Aus den Monitoringdaten und den Daten, die im Rahmen der Antragstellung und des Verwendungsnachweises erhoben werden, lassen sich erste Ergebnisse der Förderung ableiten, die im Folgenden dargestellt werden. Der Auswertungstichtag für die finanzielle Umsetzung ist der 30.09.2017, dieser weicht vom Auswertungstichtag zur materiellen Umsetzung (26.09.2017) ab. Entsprechend ergeben sich veränderte Fallzahlen und förderfähige Gesamtkosten.⁵⁰

4.7.1 FINANZIELLER VOLLZUG

Die Finanzplanung zum EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen sieht vor, dass für das Vorhaben B.2.4 „Markterschließung“ förderfähige Gesamtkosten im Umfang von 42,75 Mio. € unterstützt werden. Der Anteil der EFRE-Mittel an diesen Gesamtkosten wird nach Planung

⁵⁰ Der Grund für die abweichenden Stichtage liegt in den unterschiedlichen Datenlieferungen. Die Finanzaufgaben zum 30.09.2017 wurden von der EFRE-Verwaltungsbehörde generiert und werden im Datenbanksystem FÖMISAX geführt. Bei den materiellen Indikatoren handelt es sich um eine Sonderauswertung der SAB aus ihrem internen, FÖMISAX vorgelagerten Datenbanksystem ProSAB.

34,2 Mio. € (80 %) betragen. Die nationale Kofinanzierung im Umfang von 8,55 Mio. € wird durch die weiteren privaten Ausgaben der Begünstigten getragen.

Hohe Nachfrage nach Fördermitteln

Zum Stichtag 30.09.2017 betragen die bewilligten förderfähigen Gesamtkosten 19,63 Mio. €. Die bewilligten EFRE-Mittel lagen bei 15,63 Mio. €. Die Bewilligungsquote liegt damit bei 46 % und damit über dem Durchschnitt des EFRE-OP 2014 - 2020 (38,16 %).

In den bewilligten Projekten wurden Auszahlungen in Höhe von 14,70 Mio. € getätigt. Der EFRE-Anteil an diesen Auszahlungen betrug 11,70 Mio. €. Die Auszahlungsquote (Anteil der ausgezahlten Mittel am Mittelansatz) liegt damit bei etwa 34 %.

Bis zum Stichtag 30.09.2017 wurden insgesamt 3.661 Projekte bewilligt. Davon waren 2.584 bereits abgeschlossen (VN-geprüft).

Nach Ablauf von 3,5 Programmjahren ist die finanzielle Umsetzung zu diesem Zeitpunkt als gut einzustufen. Bei einem gleichbleibenden Einsatz der bewilligten Mittel wären im Jahr 2021 die planerischen Vorgaben erreicht.

Umsetzungstand in den Förderregionen sehr unterschiedlich

Der überwiegende Teil der bewilligten EFRE-Mittel entfällt mit 11,16 Mio. € auf die Übergangsregion. Die Bewilligungsquote liegt dort bei 39 %. In der stärker entwickelten Region sind von den 5,8 Mio. € geplanten EFRE-Mitteln bereits 4,47 Mio. € bewilligt. Das entspricht einer Bewilligungsquote von 78 %. Bei gleichbleibender Nachfrage wären die Fördermittel in der stärker entwickelten Region damit in einem Jahr ausgeschöpft.

Tabelle 16: Umsetzungsstand des Vorhabens „Markterschließung“ in der Förderperiode 2014-2020 (EFRE-Mittel, Datenstand 30.09.2017)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Stärker entwickelte Region (SER)	5,80	4,47	78 %	3,27	57 %
Übergangsregion (ÜR)	28,40	11,16	39 %	8,43	30 %
Insgesamt	34,20	15,63	46 %	11,70	34 %

Quelle: FÖMISAX, Datenstand 30.09.2017, eigene Berechnungen.

4.7.2 FÖRDERSCHWERPUNKTE

Bei der Darstellung der Fördergegenstände wird nach dem Ort der Messe (Inland, Ausland) und nach der Art des Standes (Einzelteilnahme, Gemeinschaftsstand) differenziert.

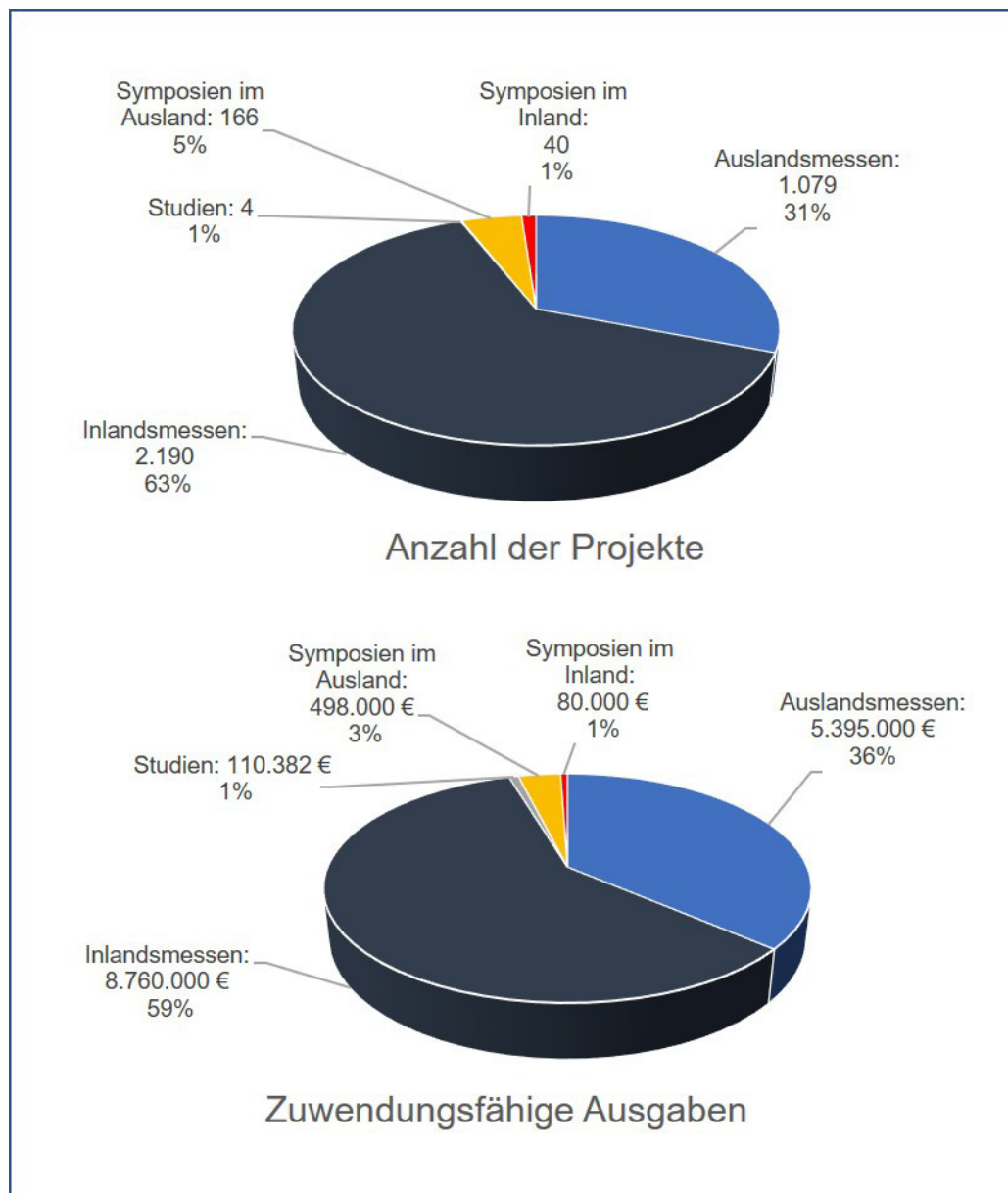
Vor allem Inlandsmessen

Der inhaltliche Schwerpunkt des Vorhabens „Markterschließung“ liegt auf der Förderung von Inlands- und Auslandsmessen. Auf die Messeförderung entfielen insgesamt 95 % der Fördermittel und 94 % der Projekte. Dabei zeigt sich, dass Inlandsmessen deutlich häufiger unterstützt wurden als Auslandsmessen:

- Inlandsmessen wurden in 2.190 Fällen und mit EFRE-Mitteln in Höhe von 8,76 Mio. € unterstützt.
- Auf die Auslandsmessen entfielen 1.079 Projekte und EFRE-Mittel von 5,40 Mio. €.

Die weiteren Fördertatbestände spielten bislang weitgehend eine untergeordnete Rolle. Symposien wurden in 206 Fällen finanziell unterstützt (EFRE-Mittel: 578.000 €). Weiterhin wurden vier Studien gefördert. Produktpräsentationen wurden aufgrund fehlender Nachfrage bislang nicht gefördert.

Abbildung 23: Übersicht der Fördertatbestände in der Förderperiode 2014-2020



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Jede dritte Messeteilnahme an einem Firmengemeinschaftsstand

Bei der Messeförderung kann zwischen der Förderung an einer Teilnahme an einem Gemeinschaftsstand oder der Förderung eines Einzelstandes unterschieden werden. Es dominiert die Förderung von Einzelständen (2.368 Fälle). Knapp ein Drittel der Förderfälle (insgesamt 901) unterstützt aber auch die Teilnahme an Gemeinschaftsständen. Davon wurden 554 Teilnahmen auf Inlandsmessen und 357 auf Auslandsmessen gefördert.

Tabelle 17: Geförderte Messebeteiligungen in der Förderperiode 2014-2020

Fördergegenstand	Anzahl	Anteil
Inlandsmessen	2.190	67 %
davon Einzelstand	1.646	50 %
davon Gemeinschaftsstand	544	17 %
Auslandsmesse	1.079	33 %
davon Einzelstand	722	22 %
davon Gemeinschaftsstand	357	11 %
insgesamt	3.269	100 %

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

4.7.3 ZAHL DER GEFÖRDERTEN KMU (MEHRFACHFÖRDERUNG)

Über 1.400 sächsische Unternehmen unterstützt

Seit Beginn der Förderung im Jahr 2015 bis zum 26.09.2017 wurden im Vorhaben „Markterschließung“ insgesamt 3.492 Projekte bewilligt. Die Fördergrundsätze sehen Mehrfachförderungen von Unternehmen vor:

- Die Teilnahme an Messen, Produktpräsentationen bzw. Symposien kann jährlich bis zu fünfmal gefördert werden, davon maximal drei Maßnahmen im Inland.
- Die Förderung der Teilnahme an der gleichen Messe ist bis zu viermal möglich.

Bereinigt um Mehrfachförderungen wurden bisher 1.406 KMU unterstützt. Das entspricht knapp 1 % aller sächsischen KMU.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Unternehmen nach Anzahl der Mehrfachförderungen kategorisiert. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Mehrfachförderungen im weiteren Förderverlauf merklich zunehmen dürfte. Bereits nach 2,5 Jahren zeigt sich, dass über die Hälfte der Unternehmen (55 %) mehrere Förderungen in Anspruch genommen hat.

Ein Großteil der Mehrfachgeförderten wurde zwei bis vier Mal gefördert. 3 % der Geförderten wurden mindestens 10 Mal gefördert. Das Maximum liegt bei 18 Einzelförderungen. Im Durchschnitt sind pro Begünstigten 2,5 Projekte gefördert worden.

Tabelle 18: Geförderte KMU mit Mehrfachförderung in der Förderperiode 2014-2020

Anzahl Förderung	Unternehmen	Anteil
1 Förderung	639	45 %
2 bis 4 Förderungen	600	43 %
5 bis 9 Förderungen	130	9 %
10 und mehr Förderungen	37	3 %
insgesamt	1.406	100 %

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

4.7.4 FÖRDERUNG NACH UNTERNEHMENSGRÖßE

Kleinstunternehmen dominieren

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Förderfälle und das Fördervolumen nach Unternehmensgrößenklassen. Die Mittel der Markterschließung werden überwiegend von Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen in Anspruch genommen. Knapp 90 % der geförderten Unternehmen fallen in die entsprechende Unternehmensgrößenklasse. Rund ein Zehntel der EFRE-Mittel entfällt auf mittlere Unternehmen.

Bemerkenswert ist vor allem der hohe Anteil von Kleinstunternehmen (59 %). Bei einer differenzierten Betrachtung dieser Unternehmen fällt auf, dass es sich häufig um Betriebe mit einem oder zwei Beschäftigten handelt (40 %). Bei knapp der Hälfte der Kleinstunternehmen handelt es sich um junge Unternehmen, die nicht länger als 3 Jahre am Markt sind (s.u.).

Tabelle 19: Größenklasse der geförderten Unternehmen in der Förderperiode 2014-2020

Unternehmensgröße	Förderfälle		Fördervolumen	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
Kleinstunternehmen	835	59	8,45	59
Kleines Unternehmen	426	30	4,72	31
Mittleres Unternehmen	144	10	1,74	10
insgesamt	1.405¹⁾	100	14,91	100

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

1) Anmerkung: Für ein Unternehmen liegt keine Angabe über die Betriebsgrößenklasse vor.

Bedeutung der Förderung bei Kleinstunternehmen am höchsten

Das durchschnittliche Fördervolumen je Förderfall weicht zwischen den Betriebsgrößenklassen nicht signifikant ab. Allerdings zeigen sich mit Blick auf die „Förderquote“, bei der der Anteil der Förderung ins Verhältnis zur geschätzten Wertschöpfung des Unternehmens gesetzt wird, deutliche Unterschiede.⁵¹ Die „Förderquote“ ist ein Indikator für die finanzielle Relevanz der Förderung.

Tabelle 20: Förderquote nach Betriebsgrößenklassen in der Förderperiode 2014-2020

Unternehmensgröße	Fördervolumen je Förderfall (in €)	„Förderquote“ (in %)
Kleinstunternehmen	4.271	1,92
Kleines Unternehmen	4.263	0,25
Mittleres Unternehmen	4.288	0,06
insgesamt	4.271	0,28

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

In Tabelle 20 ist die „Förderquote“ für verschiedene Betriebsgrößen dargestellt. Bezogen auf alle Unternehmen beträgt die Förderung im Verhältnis zur Wertschöpfung im Durchschnitt 0,3 %. Da die Umsätze die Wertschöpfung in der Regel deutlich übersteigen, ist der Anteil der Förderung an den Umsätzen der Unternehmen tendenziell niedriger.

Die Förderung verliert dabei mit zunehmender Betriebsgröße an Bedeutung. Bei Kleinstunternehmen beträgt der Anteil der Förderung an der Wertschöpfung im Durchschnitt knapp 2 %, während der Anteil bei mittleren Unternehmen noch lediglich bei 0,06 % liegt.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind vor allem Gesamtkosten der Messebeteiligung die relevante Entscheidungsgröße. Im Durchschnitt entstehen den Unternehmen für die Messebeteiligung Ausgaben in Höhe von 9.900 €. Die Gesamtkosten der Messebeteiligung im Verhältnis zur Wertschöpfung liegen im Durchschnitt aller Unternehmen bei 0,65 %.

4.7.5 FÖRDERUNG NACH ALTER DER UNTERNEHMEN

Jedes vierte Unternehmen eine Gründung

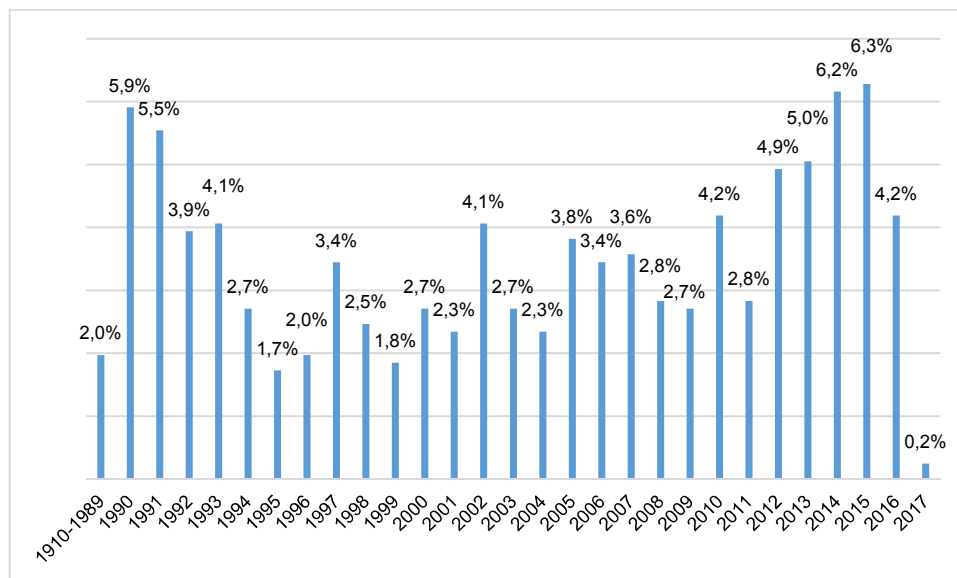
Insgesamt waren 23 % der unterstützten Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht älter als drei Jahre. Sie sind daher als junge Unternehmen bzw. Gründungen einzustufen.⁵²

Das durchschnittliche Alter der geförderten Unternehmen betrug im Untersuchungszeitraum rund 8,5 Jahre. 39 % der betrachteten Unternehmen wurden in bzw. nach 2007 gegründet. Dies ist im Vergleich zur sächsischen Betriebsstruktur ein hoher Wert.⁵³

⁵¹ Einzelbetriebliche Angaben zur Wertschöpfung und zu den Umsätzen liegen nicht vor. Daher wurde die Wertschöpfung auf Basis der Beschäftigtenzahl, der Branche und der durchschnittlichen branchenbezogenen Wertschöpfung für jedes Unternehmen extrapoliert. Die Wertschöpfung eines Unternehmens liegt in aller Regel deutlich unter seinem Umsatz. Im Gegensatz zur Wertschöpfung sind im Umsatz auch Vorleistungen enthalten, z. B. für eingekaufte Güter und Dienste, die im Leistungserstellungsprozess verbraucht wurden.

⁵² Dabei muss berücksichtigt werden, dass nur für 58 % der geförderten Unternehmen ein Gründungsjahr vorliegt. In die Auswertung gingen somit 812 Unternehmen ein.

Abbildung 24: Verteilung der geförderten Unternehmen in der Förderperiode 2014-2020 nach Gründungsjahren (in Prozent)



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

4.7.6 FÖRDERUNG NACH BRANCHE

Verarbeitendes Gewerbe sowie wissensintensive Dienstleistungen im besonderen Fokus

Mit der Förderung wurde ein breites Spektrum von Branchen erreicht. Sowohl die Industrie als auch der Handel gehören zu den besonders exportaffinen Branchen. Erwartungsgemäß bilden diese Branchen einen Schwerpunkt der Förderung. Mit 678 Unternehmen stammt knapp die Hälfte der geförderten KMU aus dem Verarbeitenden Gewerbe. Es wurden damit 5 % der KMU in der Industrie in Sachsen erreicht. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes (ohne Abbildung) dominieren der Maschinenbau (141 Unternehmen), die Herstellung von Metallerzeugnissen (96) sowie die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (70). Auf den Groß- und Einzelhandel entfallen weitere 9 % der geförderten Unternehmen. Unternehmen aus dem Einzelhandel (61) und Großhandel (66) sind dabei ähnlich stark vertreten.

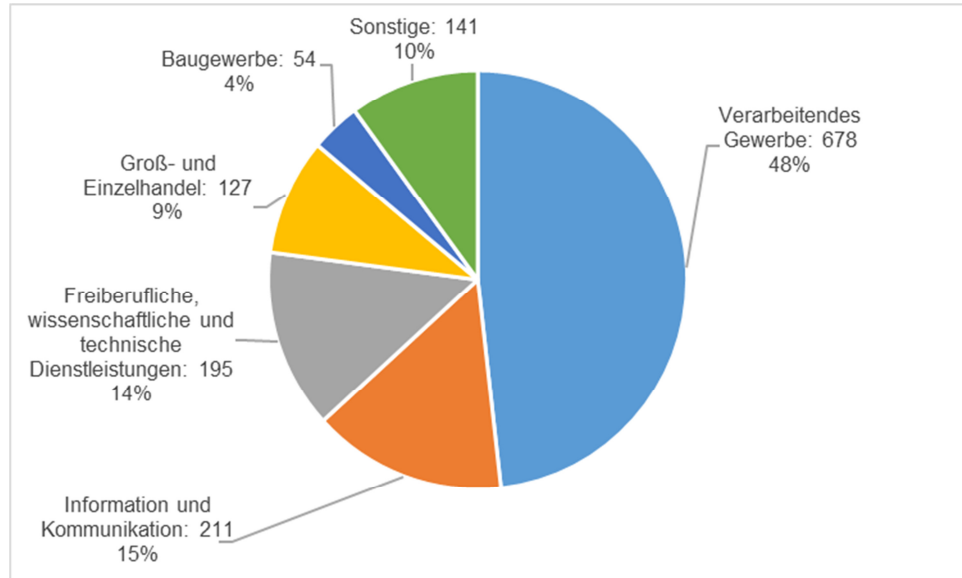
Neben den exportaffinen Sektoren wurden vor allem wissensintensive Dienstleistungen besonders häufig gefördert. Dazu gehören die Bereiche Information und Kommunikation mit 211 geförderten Unternehmen (15 %) sowie freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen mit 195 Unternehmen (14 %). Auffällig ist, dass es sich bei den geförderten Unternehmen in diesen Branchen besonders häufig um Kleinunternehmen und junge Unternehmen (Gründungen) handelt. Vermutlich hatte die Förderung hier einen besonderen Anstoßeffekt zur internationalen Markterschließung.

Wird die Branchenverteilung des Vorhabens „Markterschließung“ mit derjenigen des Auslandsmesseprogramms des Bundes (AMP) verglichen, so fällt auf, dass mit dem Vorhaben

⁵³ Letztmalig wurden im Rahmen des IAB-Betriebspanels in der 16. Erhebungswelle des Jahres 2011 Daten zur Altersstruktur der Betriebe erhoben. Der darin ermittelte Anteil der Unternehmen, die nicht älter als zehn Jahre waren, betrug in Sachsen insgesamt 30 %, vgl. SÖSTRA (2012), S.12.

„Markterschließung“ in stärkeren Maße Unternehmen aus dem Dienstleistungsbereich unterstützt werden. Der Anteil liegt mit 22 % deutlich höher als im Bundesprogramm (9 %). Dagegen weisen Betriebe aus dem Verarbeitenden Gewerbe in Sachsen mit 48 % einen geringeren Anteil auf (76 % im AMP) (vgl. AUMA (2016), S. 26).

Abbildung 25: Unterstützte Branchen in der Förderperiode 2014-2020 (Anzahl der geförderten KMU, ohne Mehrfachförderung)

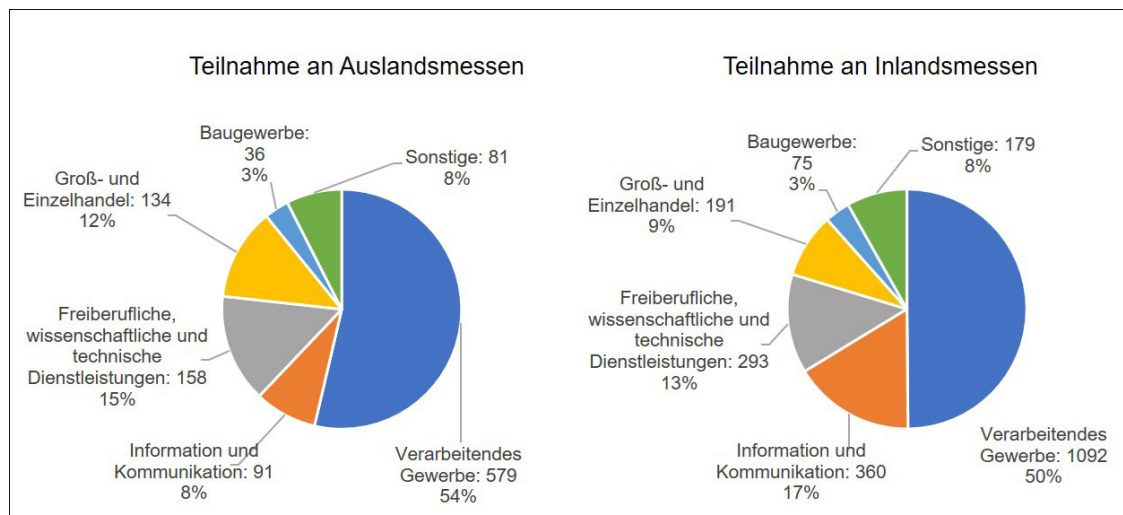


Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Eine Ursache für diese Abweichung könnte darin begründet sein, dass über das AMP ausschließlich Auslandsmessen gefördert werden. Auslandsmessen richten sich nach Aussagen der Experten stärker an exportintensive Branchen wie die Industrie. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der geförderten Messeteilnahmen im In- und Ausland differenziert nach Branchen. Im Vergleich zu Inlandsmessen fällt der Anteil von Unternehmen aus exportintensiven Branchen bei Auslandsmessen höher aus. Von den Auslandsmessen entfallen 54 % auf das Verarbeitende Gewerbe, bei den Inlandsmessen sind es 47 %. Dennoch bleibt der Anteil hinter dem AMP zurück.

Ein weiterer Grund für die Abweichung der Branchenstruktur zum AMP könnte darin liegen, dass mit der Möglichkeit der Förderung von Inlandsmessen durch das Vorhaben „Markterschließung“ eine andere Zielgruppe angesprochen wird. Die Kosten und der Aufwand für Auslandsmessen sind grundsätzlich höher als für Inlandsmessen. Während das AMP allen Unternehmen unabhängig von der Betriebsgröße offensteht, richtet sich das Vorhaben Markterschließung ausschließlich an KMU. Insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen könnte der Aufwand für die Teilnahme an Auslandsmessen zu hoch sein. Allerdings zeigen sich hinsichtlich des Messebesuchs im In- und Ausland keine Unterschiede in Bezug auf die Größenstruktur. Kleinstunternehmen waren relativ betrachtet ebenso häufig auf Auslandsmessen wie auf Inlandsmessen.

Abbildung 26: Anzahl und Anteil der Messteilnahmen nach Branchen in der Förderperiode 2014-2020 (inkl. Mehrfachförderung)



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

4.7.7 ZWISCHENFAZIT

- Die Messförderung bildet den Schwerpunkt des Vorhabens „Markterschließung“. Auf diesen Fördergegenstand entfallen 95 % der Fördermittel und 94 % der Projekte.
- Zwei Drittel der unterstützten Messteilnahmen fanden im Inland statt. Die Auslandsmessen wurden häufiger von exportintensiven Wirtschaftsbranchen wie der Industrie oder dem Handel besucht.
- Es dominiert die Förderung von Einzelständen – jede dritte Messförderung betraf die Teilnahme an einem Firmengemeinschaftsstand.
- Über die Hälfte der Unternehmen (55 %) hat mehrfach Förderungen in Anspruch genommen. Ein Großteil der Mehrfachgeförderten wurde zwei bis vier Mal gefördert. Das Maximum liegt (bisher) bei 18 Einzelförderungen.
- Mit der Förderung wurde ein breites Spektrum von KMU erreicht. Besonders häufig wurden Kleinstunternehmen und Gründungen unterstützt.
- Es zeigt sich, dass die Förderung mit zunehmender Betriebsgröße an finanzieller Bedeutung verliert. Bei Kleinstunternehmen beträgt der Anteil der Förderung an der Wertschöpfung im Durchschnitt knapp 2 %, während der Anteil bei mittleren Unternehmen lediglich bei 0,06 % liegt.
- Die Förderung richtete sich einerseits an sehr exportstarke Branchen wie den Maschinenbau oder den Groß- und Einzelhandel. Andererseits wurden auch weniger exportaffine Branchen, insbesondere aus dem Bereich wissensintensive Dienstleistungen, unterstützt.

4.8 EFFEKTE UND ERWARTETE WIRKUNGEN

Leitfragen

- Welchen Einfluss hat eine Messebeteiligung auf die Markterschließung / den Exporterfolg?
- Welchen Einfluss hat die Messebeteiligung auf das Unternehmenswachstum und die Beschäftigung?
- Welchen Einfluss hat die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe und inwieweit können Mitnahmeeffekte identifiziert werden?

Aus den Monitoringdaten und den Daten, die im Rahmen der Antragstellung und des Verwendungsnachweises erhoben werden, lassen sich erste Ergebnisse der Förderung ableiten, die im Folgenden dargestellt werden. Der Auswertungstichtag für die materiellen Ergebnisse ist der 26.09.2017. Dieser weicht damit zum Auswertungstichtag der finanziellen Umsetzung ab. Entsprechend ergeben sich veränderte Fallzahlen und förderfähige Gesamtkosten.

In den folgenden Auswertungen wurden 3.492 Förderfälle mit einem Gesamtfördervolumen von 14,91 Mio. € berücksichtigt.

Im vorausgehenden Kapitel wurden die Outputs der Förderung auf Basis der Monitoringdaten dargestellt und bewertet. Den Schwerpunkt des Vorhabens „Markterschließung“ bilden die Teilnahmen an Messen im Inland und Ausland. Für diesen Fördergegenstand sollen im Folgenden die Effekte und Wirkungen vertiefend untersucht werden.

Die Frage, inwieweit die Messeteilnahmen tatsächlich auf die Förderung zurückzuführen sind, wurde bislang nicht berücksichtigt. Die dargestellten Outputs erlauben lediglich eine erste Einordnung der Wirkungsrichtung.

Aus dem Wirkungsmodell in Abschnitt 4.6 wurde abgeleitet, dass die Messebeteiligung direkt und indirekt zu neuen Geschäftsabschlüssen und der Erschließung neuer Märkte führt. In der Folge steigen die Umsätze der geförderten Unternehmen. Dies wiederum führt zu Wachstums- und Beschäftigungseffekten bei den KMU.

Im folgenden Abschnitt werden die mittel- bis langfristigen Effekte und Wirkungen der Messförderung untersucht. Dazu erfolgt eine Auswertung der aktuellen Forschungsliteratur. Punktuell werden die Ergebnisse ergänzt um qualitative Experteneinschätzungen, die aus ergänzenden Interviews gewonnen wurden. Zusätzlich wird untersucht, welchen Einfluss die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe hat und wie hoch die Mitnahmeeffekte ausfallen.

Der nachfolgende Abschnitt bietet zunächst einen kursorischen Überblick über ausgewählte Untersuchungen zur Bewertung von Messewirkungen (Abschnitt 4.8.1). In einem weiteren Schritt werden die Ergebnisse dieser Untersuchungen vertiefend analysiert, ausgewertet und interpretiert. Dabei wird zwischen den Effekten Markterkundung und Vernetzung (Abschnitt 4.8.2), Internationalisierung (Abschnitt 4.8.3) sowie Wachstums- und Beschäftigung (Abschnitt 4.8.4) und Mitnahmeeffekte (Abschnitt 4.8.5) unterschieden. Am Ende des Kapitels wird ein bewertendes Zwischenfazit gezogen (Abschnitt 4.8.6).

4.8.1 AUSGEWÄHLTE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN

Zur Bewertung der Messförderung bzw. der im Allgemeinen breiter angelegten Förderung der Markterschließung und Außenwirtschaftsförderung liegen nur wenige empirische Erhebungen vor. Die Studien bewegen sich auf Ebene der Förderung – als qualitative Studien oder als Befragung der Geförderten. Die einzelbetrieblichen Wirkungen der Messförderung sind bislang selten übergreifend und vertiefend untersucht worden.

In Tabelle 25 im Anhang sind ausgewählte Studien aufgelistet, die die einzelbetrieblichen Effekte der Messförderung analysieren. Für jede Studie sind dort der Untersuchungsgegenstand, die Zielgruppe und der methodische Ansatz der Evaluierung überblicksartig dargestellt.

Insgesamt liegen zur Bewertung der Wirkungen und Effekte der Messförderung nur vergleichsweise wenige Untersuchungen vor. Eine Ursache dafür liegt sicherlich auch an der problematischen Zurechenbarkeit der Effekte: Der Erfolg von Messeteilnahmen wird von vielen Faktoren und Voraussetzungen beeinflusst und kann kaum isoliert bewertet werden. Die tatsächlichen Wirkungen auf Unternehmensebene (Auslandsumsätze, Auslandskunden, Unternehmenswachstum) sind nur mit hohem Aufwand zu erfassen und nur schwer einzelnen Interventionen (Messeteilnahme, andere Förderungen) und anderen Einflussfaktoren (Handelsbeschränkungen, Wechselkurse, Wettbewerbssituation) zuzuordnen.

Die vorliegenden Studien unterschieden sich wie aus Tabelle 25 im Anhang ersichtlich hinsichtlich Zielgruppe, Fördergegenstand und Evaluationsansatz. Untersuchungsgegenstand sind vorwiegend Gemeinschaftsstände auf Auslandsmessen. Die Effekte der Messeteilnahme werden zudem in der Regel aus Sicht der Geförderten erhoben. Einen Vergleichsgruppenansatz – bei dem auch die Entwicklung von nicht-geförderten Unternehmen erhoben wurde – findet sich ausschließlich in der Evaluierung des Programms Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland.

Effekt der Messebeteiligung und der Beitrag der Förderung nicht eindeutig abzugrenzen

Darüber hinaus wird in den Studien häufig nicht trennscharf zwischen den Effekten der Messeteilnahme und dem tatsächlichen Beitrag der Förderung unterschieden:

- Wenn etwa ausschließlich nach dem Einfluss der Messförderung auf den Außenhandelsumsatz gefragt wird, kann dies dazu führen, dass der Messeeffekt überschätzt wird – Außenhandelserlöse könnten bei den Unternehmen auch die Folge von nicht geförderten Messeteilnahmen sein, diese werden mit dieser Fragestellung nicht erfasst.
- Außerdem ist unsicher, ob die Unternehmen bei der Angabe der Effekte berücksichtigt haben, dass sie die Messe ggf. auch ohne eine Förderung besucht hätten. Dies mindert wiederum den Fördereffekt.
- Zusätzlich tritt das Problem auf, dass es für Unternehmen grundsätzlich schwierig ist, die Wirkungen auf Unternehmensebene einzelnen Interventionen zuzuordnen. Die Generierung von Auslandsumsätzen ist neben der Messebeteiligung von anderen Faktoren abhängig.

Übertragbarkeit der Studien auf das Vorhaben Markterschließung

Mit Blick auf die Übertragbarkeit der vorliegenden Resultate auf das Vorhaben „Markterschließung“ eignen sich die folgenden Studien besonders:

- Die Evaluation des EFRE-OP 2014 - 2020 in der Förderperiode 2007 – 2013, in der die Effekte des Vorhabens "Marktzugang von KMU" untersucht wurden. Die Struktur und Ausrichtung sowie Zielgruppe der Förderung ist mit dem Vorhaben „Markterschließung“ sehr gut vergleichbar.
- Die Evaluierung des Berliner Förderprogramms „Neue Märkte erschließen. Wie beim Vorhaben „Markterschließung“ werden hier sowohl Messebeteiligungen an Einzelständen als auch an Gemeinschaftsständen untersucht.

- Die Evaluierung des Programms „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland“ durch die Ausrichtung auf Klein- und Kleinstunternehmen und auf internationale Inlandsmessen.

4.8.2 MARKTERKUNDUNG UND VERNETZUNG

Leitfrage: Welchen Einfluss hat eine Messebeteiligung auf die Markterschließung?

Mit der Teilnahme an der Messe werden bei den beteiligten Unternehmen in einem ersten Schritt die Voraussetzungen für konkrete Geschäftsabschlüsse geschaffen. Durch die Messeeilnahme

- kann die Vernetzung und Kontaktabbauung zu potentiellen Kunden und Geschäftspartnern verbessert,
- die Sichtbarkeit und Präsenz des Unternehmens oder des Produkts gestärkt,
- sowie Informationen und Einblicke zu neuen Märkten gewonnen werden.

In der Literatur sind diese Effekte bislang selten umfassend untersucht worden. Eine Ausnahme bildet die Programmevaluierung „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland“. Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Evaluierung wiedergegeben und ergänzt um die bewertenden Aussagen aus den Experteninterviews.

Kontaktabbauung und Kooperationen

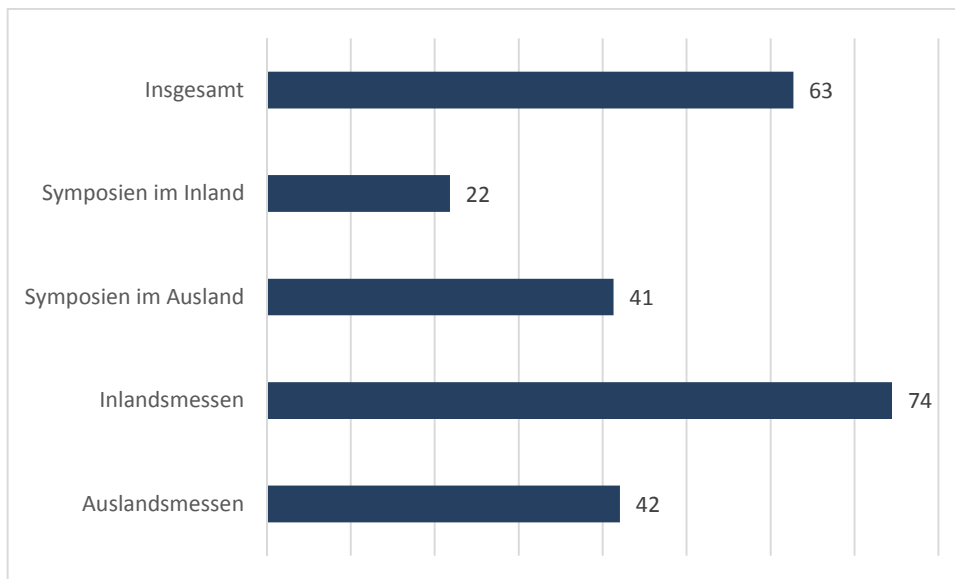
Die Suche nach geeigneten Geschäftspartnern stellt für sächsische Unternehmen das größte Hemmnis für die Aufnahme von außenwirtschaftlichen Aktivitäten dar (vgl. IHK Sachsen (2017), S. 2). Eine wichtige Funktion der Messeeilnahme – dies bestätigten die Experteninterviews – ist die Kontaktabbauung. Dabei wird besonders die Möglichkeit der direkten Kundenansprache hervorgerufen. Auch bieten Messen die Möglichkeit, Kontakte zu Geschäftspartnern aufzubauen oder zu pflegen. Neben der Verstärkung der Exportbeziehungen kann es sich dabei auch um die Suche nach geeigneten Partnern für Importe handeln.

Im Rahmen des Vorhabens „Markterschließung“ werden die Fördernehmer mit dem Verwendungsnachweis aufgefordert, die Anzahl ernsthafter Kontaktgespräche auf der jeweiligen Messe anzugeben. Die Daten werden nur als Ist-Werte bei abgeschlossenen Vorhaben erhoben. Der Indikator gibt einen Hinweis über den Grad der Vernetzung mit möglichen Geschäftspartnern, Kunden oder weiteren relevanten Akteuren zur Markterschließung.

In den 2.396 abgeschlossenen Projekten sind nach Angaben der Unternehmen insgesamt 150.178 ernsthafte Kontaktgespräche geführt worden. Dies würde durchschnittlich 62 ernsthaften Kontaktgesprächen je Förderfall entsprechen. Im Vergleich zu ähnlichen Programmen ist dies ein ausgesprochen hoher Wert. Die angegebenen Werte zu den Kontaktgesprächen liegen dabei zwischen „0“ (in 54 Fällen) und „4.200“ (ein Fall). In 378 Fällen wurden 100 oder mehr ernsthafte Kontaktgespräche gemeldet. Insbesondere diese sehr hohen Werte legen nahe, dass die Interpretation von „ernsthafte Kontaktgesprächen“ sehr unterschiedlich ausgelegt wurde. Die gemeldeten Werte sind daher mit Vorsicht zu interpretieren.

Der Vergleich von Kontaktgesprächen zwischen den Fördergegenständen gibt ein differenziertes Bild. Vor allem auf Inlandsmessen und Auslandsmessen zeigen sich deutliche Unterschiede: Die durchschnittliche Anzahl der ernsthaften Kontaktgespräche auf Inlandsmessen (74) liegt fast doppelt so hoch wie die Anzahl dieser Gespräche auf Auslandsmessen (42). Dagegen liegt die Zahl der Kontaktgespräche auf Symposien im Ausland (41) deutlich höher als im Inland (22).

Abbildung 27: Durchschnittliche Anzahl der Kontaktgespräche je Förderfall im Vorhaben „Markterschließung“ in der Förderperiode 2014-2020



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

In der Programmevaluierung „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland“ wurden die Effekte auf Kontakthanbahnung und Gewinnung von Kooperationspartnern ebenfalls untersucht. Im Ergebnis konnten zwei von drei Unternehmen auf den geförderten Leitmessen eine erfolgreiche Kundenwerbung und Kontaktpflege vermelden. 32 % der Unternehmen gelang dies teilweise und nur 4 % konnten keine neuen Kontakte generieren. Weniger eindeutig bewerteten die geförderten Unternehmen den Aufbau von neuen Kooperationen infolge der Messeteilnahme. Etwa ein Viertel der Unternehmen gelang es, neue Kooperationen einzugehen. Ebenfalls ein Viertel hat keine Kooperationspartner gefunden. Die übrige Hälfte gab an, dass dieses Ziel teilweise erreicht wurde.

Die Unternehmen wurden auch nach ihrer Zufriedenheit hinsichtlich Kontakthanbahnung und Kooperationspotenzial gefragt. Eine hohe Zufriedenheit besteht für die Gewinnung von inländischen Kontakten. Deutlich schlechter bewerteten sie die Zufriedenheit für die Gewinnung von ausländischen Kontakten und die Gewinnung neuer Kooperationspartner und Lieferanten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den geförderten Messen ausschließlich um internationale Inlands-messen handelte.

Sichtbarkeit erhöhen

Messen sind eine Plattform, um das Unternehmen oder das Produkt bekanntzumachen und das Image zu verbessern. Von den befragten Unternehmen aus der Programmevaluierung „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland“ bestätigte eine große Mehrheit von 95 % den positiven Imageeffekt der Messesförderung. Ebenfalls sehr positiv wird die Messeteilnahme für die Einführung neuer Produkte und Leistungen bewertet (von 97 % der Befragten).

Informationsgewinnung und Marktbeobachtung

Messebesuche bieten die Möglichkeit, sich über neue Märkte zu informieren: Neben einem Überblick über technologische Trends und Innovationen bieten sie die Möglichkeit, das An-

gebot der Konkurrenz zu sichten und sich über die Rahmenbedingungen und Marktstrukturen – insbesondere bei der Neuerkundung von ausländischen Märkten – zu informieren. Messen geben darüber hinaus Hinweise über das Nachfragepotential und das Kundenverhalten in neuen Märkten. Von den Experten wird diese Informationsfunktion insbesondere für kleine Unternehmen als besonders relevant eingestuft, da für sie die Messeteilnahme häufig das wichtigste Instrument zur Markterkundung darstellt.

In der Programmevaluierung „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland“ wurde die erfolgreiche Marktbeobachtung als Effekt der Messeteilnahme von einem Großteil der befragten Unternehmen bestätigt. Lediglich 5 % der Befragten gelang keine erfolgreiche Marktbeobachtung.

4.8.3 INTERNATIONALISIERUNGSEFFEKTE

Leitfrage: Welchen Einfluss hat eine Messebeteiligung auf den Exporterfolg?

Durch die Beteiligung an einer internationalen Inlands- oder Auslandsmesse sollen die Exportchancen von KMU erhöht werden. Die Kontaktabbahnung zur Gewinnung von ausländischen Geschäftspartnern und Kunden und die bessere Sichtbarkeit des Unternehmens oder des Produktes können zu direkten Geschäftsabschlüssen oder Folgeaufträgen im Nachgang der Messe führen. Die Messeteilnahme kann somit für das Unternehmen zu einer Erhöhung der Auslandsumsätze und der Erschließung von neuen Märkten führen. Für diesen Zusammenhang gibt es empirische Belege:

- Im Zuge der Evaluation des sächsischen EFRE-OP in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde das Vorhaben "Marktzugang von KMU" untersucht. 80 % der befragten Zuwendungsempfänger gaben an, dass sich ihre Exportquote grundsätzlich in den letzten Jahren erhöht hat. Der Umfang der Steigerung lag zwischen 2 % und 50 %. Ergänzend wurde erhoben, welche Faktoren für die Erhöhung der Exportquote maßgeblich verantwortlich waren. Den Messeaktivitäten wurde von den Befragten der größte Einfluss beigemessen. Es folgten weitere unternehmensinterne Faktoren wie „Qualität der Produkte“, „Innovationskraft“ oder „Vertriebswege“.
- In der Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ in Berlin sollten die Zuwendungsempfänger eine Einschätzung abgeben, inwieweit die Förderung einen Einfluss auf die Entwicklung ihres Auslandsumsatzes hatte. Unterschieden wurde zwischen der einzelbetrieblichen Förderung (insbesondere Einzelstände) und der Gemeinschaftsförderung mit dem Schwerpunkt der Förderung von Gemeinschaftsständen:
 - Im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung äußerten sich die Befragten zurückhaltend. Für etwa 8 % der Unternehmen hatte die Förderung in großem Maße Einfluss auf die Entwicklung des Auslandsumsatzes. Für 54 % bestand ein Einfluss in geringem bis mittlerem Maße. Für mehr als jedes dritte Unternehmen (38 %) hatte die Förderung keinen Einfluss auf den Auslandsumsatz.
 - Bei den partizipierenden Unternehmen von Gemeinschaftsständen fielen die Effekte höher aus – dabei ist allerdings auf die geringe Rücklaufquote von 8 % hinzuweisen. Etwa 85 % der Befragten bestätigten einen positiven Einfluss der Förderung auf den Außenhandel – für 15 % hatte die Förderung einen großen und für 70 % einen geringen bis mittleren Einfluss. Für die übrigen 15 % der Befragten spielte die Förderung mit Blick auf ihren Auslandsumsatz keine Rolle.

Anzumerken ist, dass in der Evaluierung nicht erhoben wurde, wie sich der Auslandsumsatz bei den geförderten Betrieben absolut betrachtet verändert hat. Diese

Information wäre allerdings notwendig, um den Fördereffekt besser bewerten zu können.

- In der Programmevaluierung „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmesse in Deutschland“ (vgl. Kienbaum (2015)) wurde nach den Effekten der Messeteilnahme auf die Exportorientierung und den Eintritt auf ausländische Märkte gefragt. Für drei von vier Unternehmen hatte die Messeteilnahme positive Effekte auf die Exportorientierung. Knapp zwei Drittel der geförderten Unternehmen konnten ausländische Markteintritte generieren. Für größere Unternehmen (ab 30 Beschäftigten) spielte der Ausbau der Auslandsaktivitäten eine größere Rolle als für kleine Unternehmen.

Gegenüber den weiteren Effekten der Messesförderung (Kontakte, Geschäftsabschlüsse) wurde der Effekt auf die Exportorientierung und Internationalisierung von den befragten Unternehmen grundsätzlich geringer gewichtet. Dies wird von den Autoren der Studie damit begründet, dass sich das Programm vorwiegend an Kleinstunternehmen richtet, die bislang noch nicht die kritische Masse aufweisen, um am Exportgeschäft zu partizipieren. Die Messe war für diese Unternehmen eine „Initialzündung und Ideengeber in Bezug auf ein zukünftiges Auslandsengagement“ (Kienbaum (2015), S. 108). Ein Großteil dieser Kleinstbetriebe gab daher an, in den nächsten zwei Jahren weitere Auslandsaktivitäten zu planen.

- Eine Aktualisierung zur Untersuchung „Auslandsmesseförderung des Bundes“ vom FiFö Köln aus dem Jahr 2001 schätzt den Anteil der Exportumsätze, der auf die Beteiligung an Auslandsmessen zurückzuführen ist, auf 18 %. Dies schließt nicht-geförderte Messeteilnahmen ein. Der Studie zufolge hingen 1999 Exportumsätze von rund 3,5 Mrd. € bei einem Fördermitteleinsatz von rund 36 Mio. € von der Auslandsmesseförderung des Bundes ab.
- Ein Ziel der im Jahr 2016 von der AUMA durchgeführten Ausstellerbefragung des Auslandsmesseprogramms des Bundes (Gemeinschaftsstände) war es, die Bedeutung von Auslandsmessen für den Exportumsatz zu analysieren. Demnach hat sich bei 37 % der befragten Unternehmen der Export infolge der Auslandsmessebeteiligung erhöht. Anzumerken ist, dass die Teilnahme keiner Größenbeschränkung unterliegt. Somit befinden sich auch größere Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten im Befragungssample. Betrachtet man lediglich Klein- und Kleinstunternehmen, so lag der Anteil mit positiver Exportentwicklung mit 42 % etwas höher als im Befragungsdurchschnitt. Etwa 18 % der Exportumsätze sind nach Angabe der Befragten auf die Messebeteiligung zurückzuführen. Der übrige Teil wurde durch andere Marketingmaßnahmen erwirtschaftet.

Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass sich die Angaben auf die Beteiligung an allen Auslandsmessen beziehen – nicht geförderte Messen somit eingeschlossen sind. Der Exportanteil am Gesamtumsatz, der durch Beteiligung am Auslandsmesseprogramm induziert wird, wurde von den Unternehmen auf 14 % geschätzt.

Ferner wurde in der Befragung ermittelt, dass Unternehmen, die bis zu vier Mal gefördert wurden, eine höhere Exportquote aufweisen als Unternehmen, die nur einmal an einer geförderten Messe teilgenommen haben. Dieser Effekt nimmt ab fünf und mehr Förderungen deutlich ab.

Für 57 % der Befragten war die Steigerung der Exportumsätze ein wichtiges Motiv für die Messebeteiligung. Als noch wichtiger bewerteten die Unternehmen die Erleichterung des Einstiegs in neue Auslandsmärkte mit 76 % und die positive Imagewirkung (73 %).

Insgesamt bestätigen die empirischen Untersuchungen die positiven Wirkungen der Messeteilnahme auf die Exportorientierung von Unternehmen. Die Untersuchungen beziehen sich in der Regel auf die Teilnahme an Auslandsmessen. Lediglich eine Studie hat die Wirkun-

gen auf internationale Inlandsmessen isoliert untersucht. Die Internationalisierungseffekte fallen darin vergleichsweise geringer aus, dagegen stehen andere Ziele (Kontakte, Geschäftsabschlüsse) stärker im Vordergrund. Dies liegt offenbar auch an der Zielgruppe der vorwiegend kleinen Unternehmen, die weniger exportaffin sind. Es liegt aber auch der Schluss nahe, dass die Exporteffekte auf Auslandsmessen grundsätzlich höher ausfallen als auf (internationalen) Inlandsmessen – dies bestätigen auch die Einschätzungen aus den Experteninterviews.

Darüber hinaus zeigt sich, dass der Internationalisierungseffekt des Unternehmens durch die mehrfache Teilnahme an einer Messe zunimmt. Dies liegt auch darin begründet, dass Kontakte und Geschäftsbeziehungen verstetigt werden. Auch zeigt sich, dass die Effekte bei Gemeinschaftsständen höher ausfallen als bei Einzelständen. Dieses Ergebnis ist empirisch allerdings nicht vollständig abgesichert.

Die Studienergebnisse zeigen, dass der kausale Zusammenhang zwischen der Messteilnahme und dem Internationalisierungseffekt schwer zu quantifizieren ist. Da Messteilnahmen sehr vermittelt auf die Zielgröße (Marktzugang, Export) wirken, sind die tatsächlichen Wirkungen auf Unternehmensebene (Auslandsumsätze, Auslandskunden) nur mit hohem Aufwand zu erfassen und nur schwer einzelnen Interventionen (Messteilnahme, andere Förderungen) und anderen Einflussfaktoren (Handelsbeschränkungen, Wechselkurse, Wettbewerbssituation) zuzuordnen.

4.8.4 WACHSTUMS- UND BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Leitfrage: Welchen Einfluss hat die Messebeteiligung auf das Unternehmenswachstum und die Beschäftigung?

Der in Abschnitt 4.6 entwickelten Wirkungslogik folgend sind die Erschließung ausländischer Märkte und die Steigerung von Auslandsumsätzen wichtige Effekte von internationalen Messebeteiligungen. Sie wirken sich positiv auf die Unternehmensentwicklung und das Beschäftigungswachstum aus und stärken die Wettbewerbsfähigkeit der KMU. Über die Teilnahme an Messen werden aber nicht nur ausländische Märkte erschlossen und Exportumsätze generiert, sondern häufig wird insbesondere auf internationalen Inlandsmessen auch die Business-to-business-Kommunikation mit inländischen Unternehmen und Kunden unterstützt. In der Folge resultieren daraus Geschäftsabschlüsse, die den Binnenmarkt betreffen. Dies führt ebenfalls zur Sicherung und Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit.

In der empirischen Forschung sind diese Effekte bislang nicht umfassend untersucht. Im Folgenden werden die Ergebnisse einzelner Studien vorgestellt.

- In der Evaluation zum Bundesförderprogramm „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessens in Deutschland“ gaben 83 % der befragten Unternehmen an, dass die Messförderung positive Auswirkungen auf ihre Unternehmensentwicklung hatte. Dieser Effekt fiel umso größer aus, je kleiner das geförderte Unternehmen war.

Durch die Messteilnahme konnten die geförderten Unternehmen durchschnittlich acht Geschäftsabschlüsse erzielen, die letztlich zu Umsatzsteigerungen und Beschäftigungswirkungen geführt haben. Zwischen Inlands- und Auslandsgeschäftsabschlüssen wurde nicht differenziert. Der Beschäftigungseffekt (Zunahme der Beschäftigung) für die Schaffung neuer Arbeitsplätze liegt bei der untersuchten Zielgruppe der jungen, innovativen Unternehmen bei 8,9 % bezogen auf die durchschnittliche Beschäftigtenzahl zum Ausgangszeitpunkt vor der Förderung. Im Durchschnitt wurden durch die Messförderung 0,52 Arbeitsplätze je Unternehmen geschaffen. Der Beschäftigungseffekt für die Sicherung von Arbeitsplätzen liegt bei rund 35 %. Je gefördertem Unternehmen wurden im Durchschnitt zwei Arbeitsplät-

ze gesichert. Der Umsatz der geförderten Unternehmen stieg um 32 %. An dieser Steigerung hatten Geschäftsabschlüsse infolge der Messeteilnahme einen Anteil von etwa einem Viertel. .

- Die Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ in Berlin untersucht die Auswirkung der Förderung auf die Beschäftigung. Es liegen differenzierte Ergebnisse für die Zuwendungsempfänger von Einzelprojekten (in der Regel Messestand) und von partizipierenden Unternehmen von Gemeinschaftsständen vor. Für beide Gruppen fallen die Beschäftigungseffekte eher verhalten aus. Mit Blick auf die Einzelprojekte gehen zwei Drittel der befragten Unternehmen von geringen Auswirkungen auf ihre Beschäftigung aus. Für die übrigen Unternehmen besteht kein Zusammenhang zur Förderung. Bei den Unternehmen auf Gemeinschaftsständen fällt die Bewertung etwas besser aus. Etwa 53 % sehen einen geringen bis mittleren Einfluss der Förderung auf die Beschäftigung. Für 46 % hatte die Förderung keine Auswirkung. Quantitative Angaben zur absoluten Beschäftigtenentwicklung wurden nicht erhoben, was die Interpretation der Beschäftigungseffekte erschwert.
- In den weiteren Studien sind die Effekte auf die Unternehmensentwicklung nicht vertiefend untersucht worden. Die Aktualisierung zur Untersuchung „Auslandsmesseförderung des Bundes“ hat neben dem Exporteffekt auch den Beschäftigungseffekt auf Basis eines statistischen Modells ermittelt. Die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze liegt demnach abhängig vom gewählten Szenario zwischen zwei und sieben Arbeitsplätzen je geförderten Unternehmen. In der von der AUMA durchgeführten Ausstellerbefragung des Auslandsmesseprogramms des Bundes gab etwa die Hälfte der befragten Unternehmen an, dass die Förderung zu neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen geführt hat. Zur Höhe des Beschäftigungseffekts liegen keine Angaben vor.

Zusammenfassend lässt sich aus der vorliegenden Empirie folgendes Fazit ziehen: Die Messebeteiligung führt grundsätzlich zu positiven Effekten auf Beschäftigungs- und Unternehmenswachstum, allerdings werden diese Effekte nur unzureichend erfasst. Das Ausmaß des Beschäftigungseffektes variiert zwischen den Studien stark. Außerdem erfolgt überwiegend keine trennscharfe Abgrenzung zwischen gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Keine verlässlichen Aussagen ergeben sich aus der Empirie auf die Frage, welchen Effekt die Messebeteiligung auf die Inlandsumsätze der beteiligten Unternehmen hatte.

4.8.5 MITNAHMEEFFEKTE

Leitfrage: Welchen Einfluss hat die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe?

Bisher konnte gezeigt werden, dass die Messeteilnahme zu positiven Effekten hinsichtlich Exportwachstum und Beschäftigung führt. Unberücksichtigt blieb dabei die Frage, welchen Einfluss die Förderung auf die Teilnahme an einer Messe selbst besitzt und insbesondere, ob die Unternehmen eine Messeteilnahme auch ohne einen Zuschuss durchgeführt hätten (Mitnahmeeffekt).

Zur Beantwortung dieser Frage werden erneut die Ergebnisse aus vergleichbaren Programmen herangezogen. Der Umfang der Mitnahmeeffekte wird bei der Mehrzahl der Studien untersucht. Insgesamt weisen die empirischen Erhebungen auf relativ hohe Mitnahmeeffekte hin:

- Gemäß der Untersuchung zur Auslandsmesseförderung des Bundes durch das FiFo Köln liegen die Mitnahmeeffekte der Bundesmesseförderung bei kleinen Unternehmen je nach gewähltem Szenario zwischen 10 und 70 %. Bei großen Unternehmen erhöhen sich die Mitnahmeeffekte auf 70 bis 90 % (vgl. FiFo Köln (2001))

- Im Rahmen der Evaluation des sächsischen EFRE-OP in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde das Vorhaben "Marktzugang von KMU" untersucht. Dieses ist mit dem Vorhaben Markterschließung gut vergleichbar. Auf einer Skala von 0 (sehr wahrscheinlich) und 10 (völlig unwahrscheinlich) sollten die befragten Betriebe angeben, ob der Exporteffekt auf die Förderung zurückzuführen ist. Im Durchschnitt vergaben die Unternehmen 6 Punkte. Nur 7 % der Befragten gaben an, dass eine Messteilnahme ohne Förderung nicht möglich gewesen wäre. 20 % hätten ihren Messeauftritt ohne Förderung weniger professionell und repräsentativ gestaltet. Dieses Ergebnis spricht ebenfalls für einen relativ hohen Mitnahmeeffekt.
- Im Ergebnis der Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ in Berlin fallen Mitnahmeeffekte bei Einzelprojekten tendenziell höher aus als bei partizipierenden Unternehmen von Gemeinschaftsständen (vgl. Ernst & Young (2011)). Zur Differenzierung der Mitnahmeeffekte wurde nach dem Anteil der Maßnahmen gefragt, der ohne Förderung realisiert worden wäre. Bei den Einzelprojekten hätten 31 % der Befragten mehr als die Hälfte der geförderten Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt. Etwa 23 % der Unternehmen gaben an, sie hätten keine der geförderten Maßnahmen ohne Zuwendung durchgeführt. Bei der Gemeinschaftsförderung liegt der Anteil der Unternehmen, der mehr als die Hälfte der geförderten Maßnahmen ohne Förderung umgesetzt hätte, bei 39 %. Ohne Förderung hätten etwa 50 % der Befragten keine der geförderten Maßnahmen durchgeführt.
- Die Evaluation zum Bundesförderprogramm „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmesse in Deutschland“ ermittelte dagegen einen deutlich geringeren Mitnahmeeffekt (vgl. Kienbaum (2015), S. 112 ff.). Aus einer Unternehmensbefragung ging hervor, dass acht von zehn Unternehmen ohne die Förderung überhaupt nicht an internationalen Leitmesse teilgenommen hätten. Ein weiterer Teil hätte erst zu einem späteren Zeitpunkt oder auf einer anderen Messe ausgestellt. Lediglich 4 % der geförderten Unternehmen gaben an, dass sie auch ohne die Inanspruchnahme des Förderprogramms auf einer Messe ausgestellt hätten.

Die Mitnahmeeffekte der Messförderung fallen relativ hoch aus, dieser Befund ist durch mehrere Studien und Befragungsergebnisse gut dokumentiert. Das Ausmaß der Mitnahme hängt stark von der Zielgruppe der Förderung ab. So zeigt sich, dass die Mitnahmeeffekte mit steigender Betriebsgröße deutlich zunehmen. Für junge und kleine Unternehmen schafft die Förderung überhaupt erst die Möglichkeit, an ausgewählten internationalen Messen teilzunehmen. Der Mitnahmeeffekt fällt bei dieser Gruppe geringer aus.

4.8.6 ZWISCHENFAZIT

Die vorstehenden Befunde zeigen, dass die eingangs formulierten Annahmen über die Wirkungszusammenhänge der Messförderung (vgl. Abschnitt 4.6 zum Wirkungsmodell) in ihren Grundzügen bestätigt werden können.

Die Aussagen zu den Wirkungen sind nur teilweise durch repräsentative Untersuchungen abgesichert. Die Untersuchungen beziehen sich in der Regel auf die Wirkungen von Auslandsmessen. Auch variieren Zielgruppe und Fördergegenstand der Programme. Die Ausgestaltung des Förderprogramms bestimmt damit auch das Ausmaß der Wirkungen und Effekte.

Zusammenfassend lässt sich aus der Empirie und aus den Einschätzungen der Experten folgendes Fazit zu den Wirkungen der Messförderung ziehen:

- Mit der Messteilnahme werden durch die bessere Vernetzung und Kontaktabbau zu potentiellen Kunden und Geschäftspartnern, die stärkere Sichtbarkeit und Präsenz oder die Informationsgewinnung zu neuen Märkten in erster Linie die Voraussetzungen gelegt, um Geschäftsabschlüsse zu generieren und damit den Ab-

satz zu steigern. Diese Effekte werden von den Experten bestätigt, wurden in der Literatur bislang allerdings nicht umfassend untersucht.

- Insgesamt gibt es eine hohe empirische Evidenz für den Internationalisierungseffekt von Messeteilnahmen. Dieser ist allerdings schwer zu quantifizieren und hängt von dem Zusammenspiel mit weiteren Faktoren ab. Die Wahl der Messen, die Art und die Häufigkeit des Messeauftritts sowie die Größe des Unternehmens beeinflussen offenbar die Höhe des Internationalisierungseffekts:
 - Bei Auslandsmessen spielen Internationalisierungseffekte eine größere Rolle als auf Inlandsmessen. Mit der Teilnahme von Inlandsmessen werden neben der Internationalisierung häufig noch weitere Zielsetzungen verfolgt.
 - Der Internationalisierungseffekt bei Unternehmen, die an Gemeinschaftsständen beteiligt waren, fällt höher aus als bei Unternehmen mit Einzelständen.
 - Es gibt Hinweise darauf, dass der Internationalisierungseffekt bei mehrfachem Besuch der gleichen Messe steigt. Die ersten Teilnahmen dienen dabei vor allem zur Kontaktabahnung und Orientierung. Vernetzungseffekte oder konkrete Geschäftsabschlüsse ergeben sich häufig erst mit der Verstärkung der Kontakte nach mehrmaligem Besuch der Messe.
 - Der Internationalisierungseffekt erhöht sich offenbar mit steigender Beschäftigtenzahl. Die empirische Evidenz zu diesen Phänomenen ist allerdings insgesamt gering. Die Ergebnisse sollten deshalb nicht überinterpretiert werden.
- Die Messeteilnahme führt zu positiven Effekten in Bezug auf Beschäftigungs- und Unternehmenswachstum. Häufig hat die Messe allerdings nur einen mittelbaren Einfluss, denn das Beschäftigungs- und Unternehmenswachstum wird von vielen weiteren Faktoren beeinflusst. Über den Umfang dieser Effekte ergibt sich aus der Empirie daher auch kein eindeutiges Bild. Die einzelbetrieblichen Effekte auf Beschäftigung und Wachstum von Messen sind bislang nicht systematisch erfasst. Eine Studie kommt zum Ergebnis, dass der Beschäftigungseffekt bei kleinen Unternehmen relativ betrachtet höher ausfällt als bei größeren Betrieben.
- Die Förderung begünstigt die Wirkungen in Bezug auf Internationalisierung sowie auf Beschäftigungs- und Unternehmenswachstum. Eine Quantifizierung des Fördereffektes ist allerdings aufgrund der methodischen Schwierigkeiten bei der Zurechenbarkeit und aufgrund der unzureichend differenzierten Fragestellungen nicht möglich. Der Mitnahmeeffekt der Messförderung fällt im Vergleich zu anderen Förderprogrammen – etwa im Bereich Forschungs- und Technologieförderung oder der Investitionsförderung – relativ hoch aus. Allerdings zeigt sich auch, dass besonders junge und kleine Unternehmen eine Messeteilnahme häufig ohne einen Zuschuss nicht durchgeführt hätten. Der Mitnahmeeffekt fällt bei dieser Gruppe vergleichsweise gering aus.

4.9 EXKURS: EINFÜHRUNG DER KOSTENPAUSCHALE

Leitfragen

- Welche Auswirkungen haben sich durch die Umstellung der Förderung auf Pauschalfinanzierung ergeben?

Mit dem aktuellen EFRE-OP 2014 - 2020 wurde auch das Förderverfahren der Messförderung geändert: Statt einer Anteilsfinanzierung wird eine pauschale Kostenerstattung vorgenommen (vgl. Abschnitt 4.4.3). In der Förderperiode 2007-2013 erfolgte eine Anteilsfinanzierung in Höhe von 50 % der förderfähigen Ausgaben. Maximal wurden 25.000 € förderfähigen Ausgaben angerechnet; damit waren die Zuschüsse auf höchstens 12.500 € beschränkt. In der aktuellen Förderperiode werden die Kosten der Messebeteiligung und der Symposien pauschal bezuschusst. Die Pauschalen betragen für Messen im Inland 4.000 €, für Messen im Ausland 5.000 € sowie für Symposien 2.000 € im Inland und 3.000 € im Ausland. Mit der Einführung der Pauschalen wird vor allem eine deutliche Vereinfachung der Verfahren sowohl für KMU als auch für die Verwaltung des Instruments beabsichtigt.

Die Messförderung umfasst regelmäßig sehr viele Förderfälle und zeichnet sich durch relativ homogene Fördergegenstände (Messeteilnahmen) und die Zielgruppe von KMU aus. Die Förderung führt bei den KMU bei relativ geringen Fördersummen zu einem administrativen Aufwand, der im Hinblick auf die grundsätzlich notwendigen, zuwendungsrechtlichen Verfahren von der Antragsstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung mit anderen unternehmensorientierten Förderinstrumenten vergleichbar ist. Die Einführung von Pauschalen bietet sich hier daher grundsätzlich an.

In diesem Abschnitt wird untersucht, welche Auswirkungen die Einführung einer pauschalen Kostenerstattung hat. Dies ist für die Leistungsfähigkeit des vorliegenden Instruments relevant, aber auch hinsichtlich des Förderverfahrens über Pauschalen von grundsätzlichem Interesse. Grundlagen sind ein Vergleich der beiden Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020, Auswertungen zur aktuellen Förderung sowie Experteninterviews.⁵⁴

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Ergebnisse eines Vergleichs der beiden Förderverfahren dargestellt. Danach wird auf die Frage der Kompensation der Kosten durch die Pauschalen in der laufenden Förderperiode eingegangen.

Mehr Förderfälle, reduzierte Fördervolumen

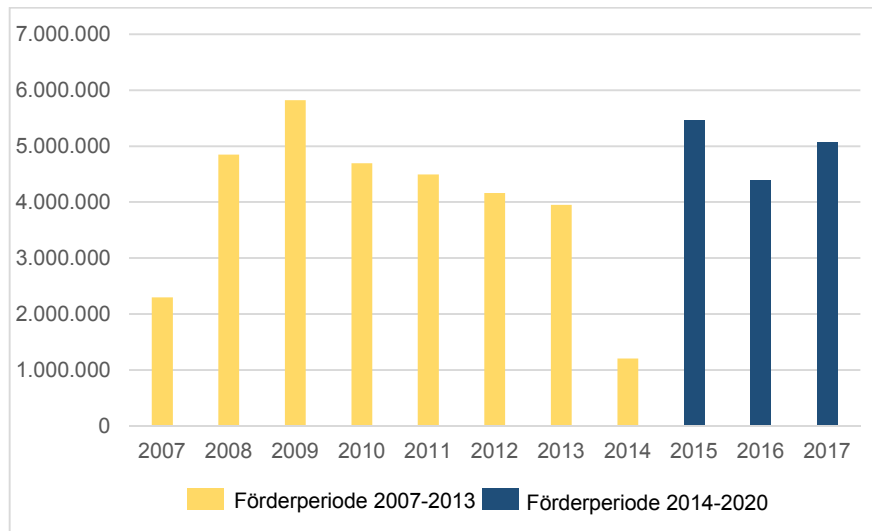
Die folgenden Abbildungen zeigen den Bewilligungsverlauf, die Anzahl der geförderten Projekte sowie die Förderintensität (Bewilligungen pro Förderfall) differenziert nach Jahren und Förderperioden.

Mit Blick auf die jährlich bewilligten Mittel sind keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Förderperioden ersichtlich (vgl. Abbildung 28). In der Förderperiode 2007-2013 betrug das jährliche Bewilligungsvolumen durchschnittlich 4,66 Mio. € gegenüber 4,97 Mio. € in der laufenden Förderperiode.⁵⁵

⁵⁴ Datengrundlage sind die Monitoringdaten zu den Fördervorhaben für die Förderperiode 2007-2013 und 2014-2020 (Stand 27.9.2017) sowie ein gesonderter Datensatz der SAB, der die Kosten der Messeteilnahmen für die Förderung seit dem Jahr 2015 enthält (n=2.740).

⁵⁵ Um Verzerrungen zu vermeiden, blieben das erste Programmjahr 2007 und das letzte Programmjahr 2014 bei der Berechnung der jährlichen Durchschnittswerte unberücksichtigt. In diesen Jahren wurde die Förderung nur eingeschränkt durchgeführt.

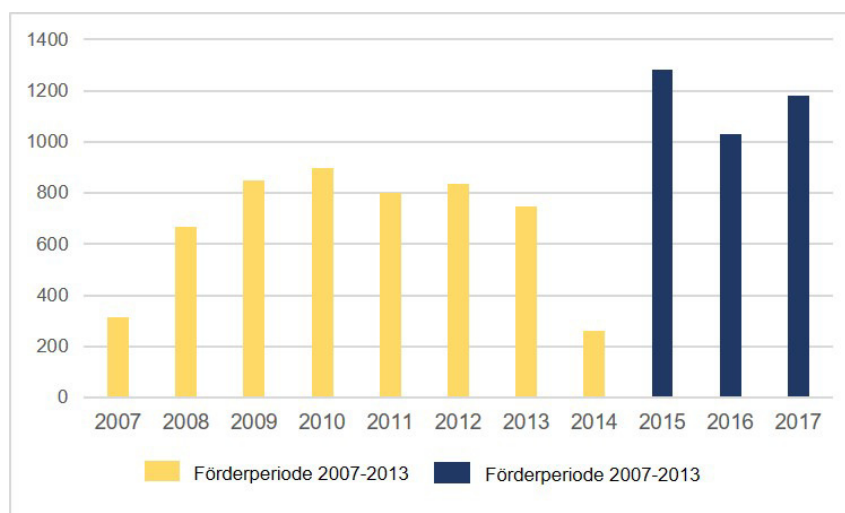
Abbildung 28: Bewilligte EFRE-Mittel pro Jahr in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 (in €)



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Dagegen hat sich die Anzahl der Förderfälle in der laufenden Förderperiode merklich erhöht. Im Durchschnitt wurden in der Förderperiode 2007-2013 rund 800 Projekte pro Jahr gefördert. In der laufenden Förderperiode liegt der jährliche Durchschnitt bei 1.276 Förderfällen (Stand 27.9.2017). Auch zu Beginn der letzten Förderperiode, bei noch hoher Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln, sind deutlich weniger Projekte bewilligt worden als zu Beginn der laufenden Förderung.⁵⁶

Abbildung 29: Förderfälle pro Jahr in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020

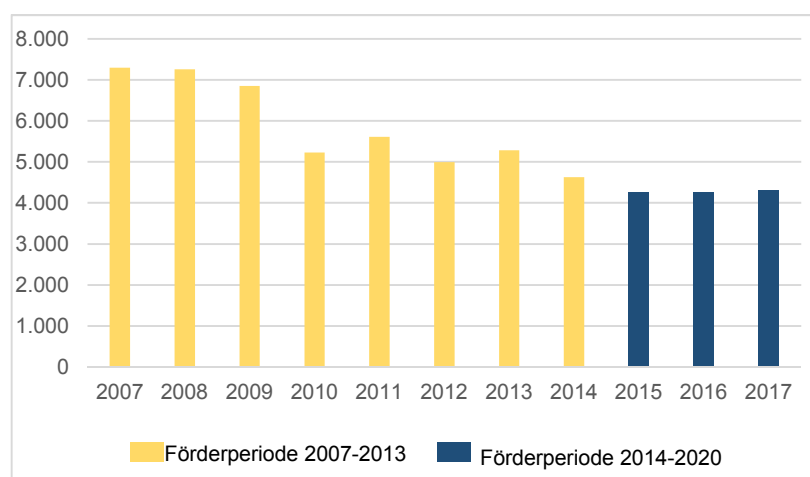


Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

⁵⁶ Für das Jahr 2017 sind die Förderfälle der ersten drei Quartale (27.9.2017) berücksichtigt. Die Gesamtförderung für das Jahr wird deutlich höher liegen.

Korrespondierend zu diesen Befunden weisen die Projekte in der laufenden Förderperiode deutlich geringere Fördersummen auf. Die durchschnittliche Förderung je Förderfall ist gegenüber der alten Förderperiode von 5.900 € auf 4.300 € gesunken (alle Fördergegenstände). In Abbildung 30 ist ersichtlich, dass die Bewilligungen je Förderfall bereits im Laufe der Förderperiode 2007-2013 abgenommen haben. Grund dafür sind Anpassungen der Mittelstandsrichtlinie als regulatorische Grundlage und möglicherweise auch eine restriktivere Vergabe aufgrund beschränkter Mittelansätze. Insbesondere wurden im Jahr 2011 die maximal anrechenbaren förderfähigen Ausgaben von 50.000 € auf 25.000 € gesenkt.

Abbildung 30: Bewilligte EFRE-Mittel je Förderfall in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 (in €)



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Geringere Fördervolumen

Die durchschnittlichen Fördersummen haben sich im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 grundsätzlich von 5.858 € auf 4.271 € reduziert. Dies gilt auch bei der Differenzierung der Fördernehmer nach Betriebsgrößen. Die geringen Differenzen in der aktuellen Förderperiode zwischen den Größenklassen ergeben sich durch die unterschiedliche Inanspruchnahme der Fördergegenstände – mittlere Unternehmen beteiligen sich häufiger an Auslandsmessen und erhalten dafür die höchste Pauschale.

Tabelle 21: Förderung je Förderfall im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020

	Förderperiode 2007 bis 2013 (in €)	Förderperiode 2014 bis 2020 (in €)
Kleinstunternehmen	4.999	4.271
Kleines Unternehmen	6.271	4.263
Mittleres Unternehmen	6.786	4.288
insgesamt	5.858	4.271

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Mit der Einführung der Förderpauschalen hat sich das durchschnittliche Fördervolumen in den drei Betriebsgrößenklassen angeglichen (vgl. Tabelle 21). In der Förderperiode 2007-2013 stiegen die Bewilligungen je Förderfall mit steigender Betriebsgröße deutlich an. Dies ist auf höhere (förderfähige) Ausgaben der Messebeteiligung bei größeren Unternehmen zurückzuführen, die durch die anteiligen Zuschüsse auch absolut höher gefördert wurden. Insgesamt ist die durchschnittliche Förderung in allen Größenklassen zurückgegangen, bei den mittleren und kleinen Unternehmen aber in besonders deutlichem Ausmaß. Mittlere Unternehmen erhalten 37 % weniger Fördermittel pro Messebeteiligung als unter dem alten Förderregime.

Höhere Nachfrage von Kleinstunternehmen

Die Messförderung war bereits in der abgelaufenen Förderperiode durch einen hohen Anteil von Kleinstunternehmen gekennzeichnet (50 %). Ihr relativer Anteil hat sich in der laufenden Förderperiode erhöht und liegt im Untersuchungszeitraum bei 59 %. Die hohe Nachfrage durch Kleinstunternehmen zeigt sich auch in absoluten Zahlen: In der laufenden Programmperiode wurden nach knapp drei Programmjahren bereits 835 Kleinstunternehmen gefördert, in der alten Förderperiode lag die Zahl der geförderten Kleinstunternehmen über den gesamten Förderzeitraum bei 921. Im Vergleich dazu zeigt sich bei den mittleren Unternehmen ein leicht abnehmender Trend: Bislang wurden 144 mittlere Unternehmen unterstützt (10 %). In der alten Förderperiode waren es im gesamten Förderzeitraum 240 Unternehmen (13 %). Da mittlere Unternehmen bei ihren Messeauftritten tendenziell höhere Ausgaben tätigen, ist die Förderung mit der Umstellung auf Pauschalen mit geringeren Anreizen verbunden. Gleichzeitig verringerte sich der Verfahrensaufwand, was die Attraktivität insbesondere für Kleinstunternehmen erhöht.

Tabelle 22: Förderfälle nach Größenklasse der Unternehmen im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020

Unternehmensgröße	Förderfälle Förderperiode 2007-2013		Förderfälle Förderperiode 2014-2020	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
Kleinstunternehmen	921	50	835	59
Kleines Unternehmen	665	36	426	30
Mittleres Unternehmen	240	13	144	10
insgesamt	1.829¹⁾	100	1.405	100

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

1) Anmerkung: Für ein Unternehmen liegt keine Angabe über die Betriebsgrößenklasse vor.

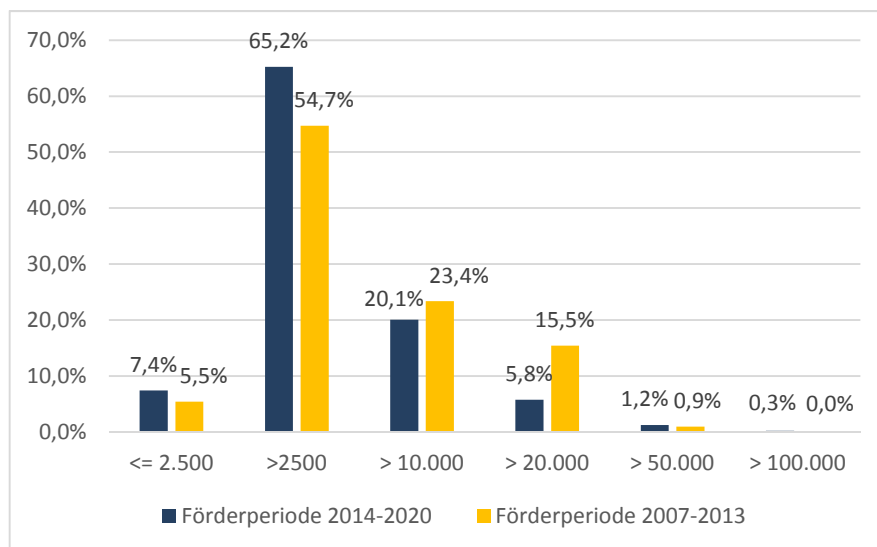
Rückgang der (gemeldeten) Kosten der Messeteilnahme

Die Gesamtkosten liegen in der laufenden Förderperiode im Durchschnitt bei 9.900 € je Förderfall. Gegenüber der Förderperiode 2007-2013 haben sich die Gesamtkosten (14.900 €) um ein Drittel reduziert.

In der folgenden Abbildung sind die Förderfälle sechs Kostenklassen zugeordnet. Es zeigt sich, dass in der laufenden Förderperiode eine sehr viel höhere Anzahl von kostengünstigeren Projekten (Messeteilnahmen u. a.) nachgefragt und gefördert wird. Der Anteil der Förderfälle mit Gesamtkosten zwischen 2.500 € und 10.000 € ist von 48 % auf 65 % gestiegen.

Ebenfalls höher ist der Anteil von Projekten mit Kosten unter 2.500 € (7,4 % gegenüber 2,5 %).

Abbildung 31: Gesamtkosten der bewilligten Projekte im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 und Förderperiode 2014-2020



Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Korrespondierend dazu sind die Anteile von Förderfällen in den Klassen mit hohen Kosten geringer. So hat sich der Anteil von Projekten mit einem Gesamtvolumen von 20.000 bis 50.000 € gegenüber der alten Förderperiode von 15,5 % auf 5,8 % sehr deutlich verringert. Diese Entwicklung ergibt sich möglicherweise durch die deutlich gesunkenen Förderanreize der Pauschalen bei relativ kostenintensiven Messebeteiligungen. Die meisten befragten Experten haben außerdem ein kostensensibleres Verhalten der geförderten Unternehmen wahrgenommen. Möglicherweise führt die Deckelung der Kostenerstattung dazu, dass hohe Kosten – z. B. mehr als 50 % der Pauschalen – möglichst vermieden werden.

Eine weitere Erklärung für die Unterschiede bei den Daten zu den Ausgaben könnte in einem veränderten Verhalten der Antragsteller liegen. Möglicherweise sind die Angaben zu den Ausgaben seit der Umstellung auf Pauschalfinanzierung weniger genau und umfassend.

Obwohl sich die Anzahl größerer Projekte in der laufenden Förderperiode stark reduziert hat, gibt es auch weiterhin einige Förderfälle mit einem hohen Gesamtkostenvolumen. Der größte Förderfall weist förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 298.000 € auf. Der Förderzuschuss hat hier lediglich einen Anteil von 1,7 % an der Gesamtfinanzierung.

Fördermittel eingespart, geringe Überkompensation

Eine zentrale Herausforderung bei der Förderung über Pauschalen ist die Festsetzung ihrer Höhe. Insbesondere soll eine deutliche Überkompensation der Kosten der KMU vermieden werden. Die vorliegenden Daten erlauben auch einen Vergleich der entstandenen Ausgaben mit den bewilligten Fördermitteln (Pauschalen): Zum letzten Datenstand (26.09.2017) liegen zu einem Großteil (insgesamt 2.738 von 3.269) der bewilligten Projekte Daten zu den Ausgaben für die Messeteilnahme vor. Dieser Ausschnitt ist nach Ansicht der Evaluatoren in Umfang und Struktur ausreichend umfassend, um allgemeine Aussagen ableiten zu können.

Insgesamt liegen die erhobenen Ausgaben der bisher geförderten Messebeteiligungen (2.736 Fälle) bei 27,006 Mio. €. Diese Ausgaben wurden über Fördermittel (Pauschalen) im

Umfang von insgesamt 11,573 Mio. € unterstützt. Die Förderquote beträgt damit derzeit 43 % und liegt damit unterhalb einer Anteilsförderung von 50 %. Bei gleichem Fördergeschehen und gleichem Ausgabeverhalten der KMU hätte eine Anteilsförderung in Summe etwa 13,5 Mio. € betragen. Damit sind durch die Förderung über Pauschalen gegenüber einer Anteilfinanzierung mit einem Fördersatz von 50 % gut 1,9 Mio. € eingespart worden.

Auf Ebene der einzelnen Förderfälle liegen die höchsten gemeldeten Ausgaben bei knapp 298.000 €, die Pauschale betrug hier 5.000 €, die Förderquote 1,7 %. Die niedrigsten gemeldeten Ausgaben lagen bei knapp 200 €; die Pauschale lag hier bei 5.000 €. Damit liegt in diesem Fall eine Überkompensation zumindest hinsichtlich der berücksichtigten und gemeldeten Ausgaben vor.

Tabelle 23: Unter- und Überkompensation durch Pauschalen

	Förderfälle	Volumen (Ausgaben - Pauschale) in Mio. €	Volumen (50 % Ausgaben - Pauschale) in Mio. €
Pauschale > gemeldete Ausgaben	423	-0,747	
Pauschale =< gemeldete Ausgaben	2.313	15,433	
Pauschale > Anteilfinanzierung (50 %)	1.738		3,053
Pauschale =< Anteilfinanzierung (50 %)	998		4,983

Quelle: ProSAB, Datenstand 26.09.2017, eigene Berechnungen.

Insgesamt ergibt sich bei 423 Förderfällen (15,5 % aller berücksichtigten Projekte) eine Überkompensation der berücksichtigten Ausgaben. In Summe beträgt die Überkompensation 0,747 Mio. € oder 6,5 % der Pauschale. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle (2.313 oder 84,5 %) übersteigen die Ausgaben die Pauschalen; in Summe um 15,433 Mio. €. Der Anteil dieser Pauschalen beträgt 93,5 %.

Besonders ausgeprägt ist die Überkompensation der gemeldeten Ausgaben bei Messen in regionaler Nähe – etwa bei verschiedenen Messen in Österreich (als Auslandsmessen) oder in Leipzig. Den höchsten Anteil unter den überkompensierten Projekten haben Inlandsmessen. Dabei unterscheidet sich der Anteil aber nicht wesentlich vom Anteil der Inlandsmessenprojekte in der gesamten Förderung.

Zu berücksichtigen ist, dass mit den Abfragen zu den Ausgaben nicht alle Kostenarten erhoben wurden. Abgefragt werden von der SAB die Standmiete, der Standbau, der Transport, Ausgaben für Dolmetscher und Werbematerial sowie sonstige Ausgaben (Reise- und Personalkosten). Weitere Kosten etwa zur Vorbereitung und Nachbereitung sowie die Kosten des Personalausfalls sind nicht oder nur bedingt enthalten. Die Höhe solcher weiteren Kosten ist nur mit hohem Aufwand zu ermitteln.

Parallel zur Einführung der Pauschale ist die Mindestgrenze (Bagatellgrenze) für die Förderung weggefallen. Dementsprechend ist eine Reihe von Förderfällen enthalten, die sehr geringe Ausgaben gemeldet haben. So liegen in 137 Fällen die Ausgaben unter 2.000 €, davon in 62 Fällen unter 1.000 €. In diesen Fällen ist die Überkompensation entsprechend ausgeprägt: Sie beträgt in den Fällen mit Ausgaben bis 2.000 € insgesamt 0,445 Mio. € oder knapp 60 % der Überkompensation.

Im Vergleich zu einer Anteilsförderung mit Zuschüssen in Höhe von 50 % der förderfähigen Ausgaben erhalten derzeit 1.738 KMU über die Pauschale eine höhere Förderung. In Summe liegt die Förderung bei diesen Unternehmen um gut 3 Mio. € über eine Anteilsförderung, im Durchschnitt um knapp 1.760 €.

Bei 998 KMU ist die Pauschale niedriger, als eine Anteilsförderung es wäre. Diese Unternehmen würden in Summe knapp 5 Mio. € mehr erhalten, im Durchschnitt etwa 4.990 €. Durch die Pauschale werden offensichtlich vor allem KMU mit größeren Messebeteiligungen / höheren Kosten weniger stark gefördert, während KMU mit geringeren Kosten relativ stärker unterstützt werden.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse sind folgende Aspekte zu beachten:

- Verändertes Verhalten bei Ausgabennachweisen: Die Einsicht in Förderakten deutet darauf hin, dass die KMU bei der Angabe ihrer Ausgaben für eine Pauschale möglicherweise etwas weniger genau vorgehen als bei einer Anteilsförderung. Die Ausgaben werden möglicherweise eher überschlägig angegeben. Allerdings sind die Auswirkungen nicht eindeutig: Die weniger genauen Angaben können höher oder niedriger liegen als bei einer genauen Aufschlüsselung für eine anteilige Förderung.
- Auswirkungen auf die Effektivität der Förderung sind hier nicht berücksichtigt: Eine höhere Kostensensibilität bzw. eine reduzierte Förderung kann grundsätzlich zu Einsparungen führen, die auch die Wirksamkeit des Messeauftritts einschränken (Wahrnehmbarkeit, Standgröße, Werbematerialien). Insbesondere könnte eine gewisse Tendenz bestehen, eine ähnliche Förderquote wie bei der Anteilsförderung zu erreichen. Die Auswertung hat gezeigt, dass insbesondere größere Projekte weniger stark gefördert werden. Die Reduzierung der Effektivität ist hier vermutlich begrenzt.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Förderung über Pauschalen einen geringeren Fördermitteleinsatz erfordert als eine Anteilsförderung – in dieser Hinsicht ist der Pauschalansatz effizienter. Eine Überkompensation hat es in knapp 16 % der Fälle (der Stichprobe) gegeben; sie ist in Summe als gering einzustufen (0,7 Mio. €). Durch eine Mindestgrenze bei der Förderung könnte diese Summe noch einmal deutlich reduziert werden (etwa 60 %).

Verringerung des Verwaltungsaufwandes

Die Einführung der Pauschale war insbesondere durch eine Vereinfachung der Förderverfahren motiviert. Damit sollte die Förderung in ihrer Umsetzung effizienter gestaltet werden, vor allem aber der administrative Aufwand der KMU reduziert werden.

Daten oder andere empirische Belege zu den administrativen Aufwänden bei Antragstellung und -bearbeitung, Bewilligung, Mittelverwendung, Ausgabennachweisen, Abrechnung und Prüfung der Förderung liegen nicht vor. In den Experteninterviews wurden daher auch die Erfahrungen mit der Förderung über Pauschalen insgesamt und im Vergleich zur Anteilsförderung thematisiert. Insgesamt wurde die Förderung über Pauschalen durchgängig sehr positiv bewertet. Die Einschätzungen basieren zum einen auf Kontakten zu und Rückmeldungen von geförderten KMU. Zum anderen wurde auch der eigene Aufwand thematisiert.

Zentrale Vereinfachungen und wesentliche Reduktionen des Aufwands werden bei folgenden Prozessschritten gesehen:

- Bei der Antragstellung und Bearbeitung der Anträge reduziert sich der Aufwand in geringem Maße sowohl für die KMU als auch für die SAB als bewilligende Stelle.
- Deutlich vereinfacht wird für die KMU die Nachweisführung für die Messeteilnahme, die zweckgemäße Verwendung der Mittel und die entstandenen förderfähigen Kosten.
- Deutlich vereinfacht wird die Prüfung der Verwendungsnachweise und Abrechnung der Projekte (SAB).

Bei den beiden letzten Punkten ist zu berücksichtigen, dass das geplante Stichprobenverfahren zu den Ausgabennachweisen noch nicht eingeführt ist. Für den Großteil der geförderten KMU wird sich daraus eine weitere Vereinfachung ergeben.

Der Aufwand für Prüfungen ist noch nicht vollständig abzuschätzen. Da die Nachweisführung für die förderfähigen Ausgaben vereinfacht wird, ist aber zumindest in dieser Hinsicht mit reduziertem Aufwand zu rechnen.

Zusätzlichen Aufwand hat die Einführung des neuen Förderverfahrens erfordert. Dieser Aufwand ist auf der Seite der Verwaltung (SMWA, SAB) des Fördervorhabens entstanden. Hier ist zu berücksichtigen, dass zumindest im Bereich des EFRE bisher nahezu keine Erfahrungen zu einer Förderung über Pauschalen vorlagen.

Im Zusammenhang mit dem neuen Förderverfahren ist von den Experten ein weiterer Effekt genannt worden: Die Förderung über Pauschalen erhöht bei den KMU offensichtlich grundsätzlich die Sicherheit und Kalkulierbarkeit der Finanzierung der Messebeteiligung: Bei einem Teil der KMU hat demnach bei der anteiligen Finanzierung bis zur endgültigen, nachgelagerten Ausgabenerstattung grundsätzlich eine gewisse Unsicherheit über Höhe und Zeitpunkt der Förderung bestanden. Die Finanzierung über die bekannte und festgelegte Pauschale führt zwar möglicherweise zu einer geringeren Förderquote, dafür aber zu einer kalkulierbaren Finanzierung.

Fazit

Der Vergleich mit der Umsetzung in der Förderperiode 2007-2013 zeigt, dass die Nachfrage nach Fördermitteln zur Markterschließung bzw. Messebeteiligung durch die Einführung der Pauschalfinanzierung weiterhin sehr hoch und dabei tendenziell gestiegen ist.

Unterschiede zeigen sich bei der Projektstruktur und den geförderten KMU. Durch die Deckelung der Zuschusshöhe hat sich die Zahl der bewilligten Vorhaben erhöht. Gleichzeitig hat sich der durchschnittliche Zuschuss pro Förderfall (Förderintensität) reduziert. Bemerkenswert ist, dass der ohnehin schon hohe Anteil von Kleinstunternehmen in der neuen Förderperiode nochmals gestiegen ist.

Weiter zeigt sich ein Trend zu abnehmenden Projektkosten. Im Durchschnitt sind die förderfähigen Ausgaben um ein Drittel (von 14.900 € auf 9.900 €) zurückgegangen. Die Einführung der Kostenpauschalen hat möglicherweise einen Anreiz gesetzt, die Ausgabenpositionen genauer zu prüfen. Möglich ist auch, dass die Angaben zu den Ausgaben in der laufenden Förderperiode von den Antragstellern weniger genau vorgenommen werden: Aufgrund der Pauschalfinanzierung weisen sie möglicherweise nicht alle Kosten auf, sondern nur bekannte, schnell zu ermittelnde Positionen.

Zumindest im Hinblick auf den Fördermitteleinsatz erscheint eine Förderung über Pauschalen effizienter als eine Anteilsförderung. Die mögliche Überkompensation von Ausgaben bei den KMU ist nur in der Minderzahl der Fälle gegeben und insgesamt als gering einzustufen (0,7 Mio. €); sie könnte durch eine Mindestgrenze weiter reduziert werden. Gegenüber einer Anteilsförderung profitieren KMU mit kleineren Projekten; Unternehmen mit größeren Messebeteiligungen erhalten deutlich weniger Förderung.

Die Einführung von Pauschalen hat nachvollziehbar und nach breiter Übereinkunft der Experten zu einer deutlichen Vereinfachung und zu deutlich geringeren administrativen Lasten bei den KMU (und der SAB) geführt. Die Förderung ist in dieser Hinsicht deutlich attraktiver geworden. Dabei spielt auch die höhere Finanzierungssicherheit eine Rolle. Insgesamt scheint die Vereinfachung die geringere finanzielle Anreizwirkung mindestens zu kompensieren. Ausnahme sind hier möglicherweise die größeren KMU.

Insgesamt ist die Förderung über Pauschalen nach den vorliegenden Erkenntnissen deutlich einfacher, tendenziell effizienter, hat eine größere Reichweite und führt möglicherweise zu einer höheren Kostensensibilität bei den geförderten KMU. Es ist eine gewisse Überkompensation der Ausgaben zu beobachten, die in Summe allerdings gering ist.

4.10 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

4.10.1 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Dynamische Exportentwicklung, aber weiterhin Wettbewerbsrückstand

Die Exporttätigkeit der sächsischen Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt. Trotz der günstigen Entwicklung besteht aber noch immer ein Rückstand gegenüber dem Bundesniveau: Sächsische Betriebe sind tendenziell seltener auf Auslandsmärkten aktiv; ihre Exportquote ist geringer als im Bundesdurchschnitt.

Der Rückstand lässt sich zu großen Teilen durch die spezifische Betriebsstruktur in Sachsen erklären. Es sind vor allem große, weltweit agierende Unternehmen, die in Deutschland das Exportgeschehen prägen. Diese sind in Sachsen deutlich unterrepräsentiert. Darüber hinaus verfügt Sachsen über eine überdurchschnittliche Zahl von kleinen und jungen Unternehmen. Ihnen fehlt es häufig noch an der notwendigen Marktkenntnis, Kontakten sowie finanziellen Möglichkeiten, um Auslandsmärkte erfolgreich zu erschließen.

Vorhaben „Markterschließung“ zur Ausschöpfung der Exportpotenziale von KMU

Um die Exportfähigkeit und Auslandsorientierung der Unternehmen im Freistaat zu verbessern, hat das Land Sachsen mit dem Vorhaben „Markterschließung“ ein niedrighschwelliges Instrument entwickelt, das die größenbedingten Nachteile von KMU bei der Erschließung von neuen Märkten abbauen soll. Als Fördergegenstände wurden Messeteilnahmen, Symposien, Produktpräsentationen und Machbarkeitsstudien ausgewählt. Das Vorhaben bildet insbesondere durch die Messeförderung einen wichtigen Baustein der Außenwirtschaftsförderung des Landes.

Das Vorhaben ist Teil des EFRE-OP 2014 - 2020 des Freistaats Sachsen und in der Prioritätsachse B verortet. Es setzt als einzige Fördermaßnahme das Spezifische Ziel 5 – die Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU – um. Mit einem Mittelansatz (EFRE-Mittel) von 34,2 Mio. € stellt es eines der kleinsten Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 dar. Das Vorhaben setzt die Förderung aus der Förderperiode 2007-2013 in ihren Grundzügen fort, allerdings erfolgte in der laufenden Förderperiode eine Umstellung von der Anteilsfinanzierung auf die Pauschalfinanzierung.

Das Vorhaben ist als ergänzende Förderung kohärent in das EFRE-OP 2014 - 2020 und die Prioritätsachse B eingebunden. Die sächsischen KMU werden in erheblicher Breite erreicht. Zur Umsetzung eines eigenständig formulierten Spezifischen Ziels stellt das Vorhaben allerdings einen relativ schmalen Förderansatz dar.

Hohe Nachfrage nach Fördermitteln

Nach Ablauf von etwa 2,5 Programmjahren (von max. neun Jahren) ist bereits knapp die Hälfte (46 %) der geplanten Fördermittel bewilligt. Bei gleichbleibendem Umsetzungsverlauf kann die Nachfrage im kommenden Programmjahr 2018 in der stärker entwickelten Region (SER) bereits nicht mehr gedeckt werden. Mindestens für diese Region ist eine Anpassung der Förderung und/oder der Mittelausstattung notwendig.

Der Vergleich mit der Umsetzung in der Förderperiode 2007-2013 zeigt, dass die Nachfrage weiterhin sehr hoch und dabei tendenziell gestiegen ist. Unterschiede zeigen sich bei der Projektstruktur und den geförderten KMU. Die Zahl der bewilligten Vorhaben hat sich erhöht; der durchschnittliche Zuschuss pro Förderfall – insbesondere durch die pauschale Förderung – reduziert. Bemerkenswert ist, dass der ohnehin schon hohe Anteil von Kleinunternehmen in der neuen Förderperiode nochmals gestiegen ist.

Förderung über Pauschalen mit positiven Effekten

Durch die Einführung der Pauschalen sind die Förderzahlen gestiegen, der relative und absolute Fördermitteleinsatz je Messeteilnahme ist gesunken. Die Verfahren sind nach Aussage aller Experten deutlich einfacher und damit attraktiver geworden. Daten und Expertenaussagen legen nahe, dass sich die KMU tendenziell kostensensibler verhalten. Gleichzeitig ist der Förderanreiz für KMU mit größeren Messeständen und Kosten durch die Deckelung vermutlich gesunken. Insgesamt ist die Förderung über Pauschalen nach den vorliegenden Erkenntnissen deutlich einfacher, tendenziell effizienter, hat eine größere Reichweite und führt möglicherweise zu einer höheren Kostensensibilität bei den geförderten KMU.

Ergebnisse der Förderung: Über 1.400 KMU in knapp 3.500 Fällen gefördert

Die insgesamt 3.492 zum Stichtag 27.09.2017 geförderten Förderfälle hatten ein Gesamtfördervolumen von 14,91 Mio. €. Insgesamt wurden bislang bereits über 1.400 Unternehmen unterstützt. Der Schwerpunkt lag auf Kleinstunternehmen und jungen Unternehmen (Gründungen).

Mit Blick auf die Fördergegenstände dominieren mit deutlichem Abstand Messebeteiligungen (3.269 Förderfälle). Etwa 95 % der Bewilligungen und 94 % aller Förderfälle entfallen auf die Messeförderung. Zwei Drittel der unterstützten Messeteilnahmen fanden im Inland statt. In der Mehrzahl wurden Einzelstände gefördert - jede dritte Messeförderung betraf die Teilnahme an einem Firmengemeinschaftsstand.

Symposien im In- und Ausland wurden in 206 Fällen unterstützt. Eine untergeordnete Rolle spielten Studien zur Markterschließung (vier Fälle). Produktpräsentationen wurden aufgrund fehlender Nachfrage bislang nicht gefördert.

Die Förderung richtete sich einerseits an sehr exportstarke Branchen wie den Maschinenbau oder den Groß- und Einzelhandel. Andererseits wurden auch weniger exportaffine Branchen, insbesondere aus dem Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen, unterstützt.

Über die Hälfte der Unternehmen hat mehrfach Förderungen in Anspruch genommen. Ein Großteil der Mehrfachgeförderten wurde zwei bis vier Mal gefördert.

Bewertung der Effekte und Wirkungen der Messeförderung

Für die Messeförderung wurden die Effekte und Wirkungen auf Basis von Expertengesprächen und der Literaturoauswertung vertiefend untersucht. Die Fragestellungen zu den Wirkungen sind dabei nur teilweise durch repräsentative Untersuchungen abgesichert.

Messeteilnahmen sind für KMU ein Marketinginstrument mit multifunktionalem Anspruch. Die erste Funktion liegt in der Erschließung von Exportmärkten. Grundsätzlich liefern vorliegende Studien und Experteneinschätzungen eine deutliche empirische Evidenz zur Steigerung der Exportaktivitäten der Unternehmen durch die Messeteilnahme. Dieser Internationalisierungseffekt ist schwer zu quantifizieren und hängt von dem Zusammenspiel mit weiteren externen Faktoren ab (Marktzugang, Wechselkurse, Konjunktur, Produktqualität, Vertriebswege etc.). Auch die Wahl der Messen, die Art und die Häufigkeit des Messeauftritts sowie die Größe des Unternehmens beeinflussen die Höhe des Internationalisierungseffekts.

Neben der unmittelbaren Steigerung der Exportaktivitäten sind mit der Messeteilnahme weitere Funktionen verbunden. Dazu zählen vor allem die bessere Vernetzung und Kontaktabahnung zu potentiellen Kunden und Geschäftspartnern, die stärkere Sichtbarkeit und Präsenz und die Informationsgewinnung/Markterkundung. Die Messen werden auch genutzt, um Geschäftsabschlüsse im Inland zu generieren.

Der Umfang der Effekte der Messeförderung hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung und der Zielgruppe des Förderprogramms ab. Die Effekte des Vorhabens „Markterschließung“ werden durch drei zentrale strukturelle Eigenschaften bestimmt:

- Mit dem Vorhaben „Markterschließung“ werden in hohem Maße Kleinstunternehmen und junge Unternehmen erreicht. Diese Unternehmen verfügen häufig noch nicht über die notwendigen Strukturen (Vertriebswege, Personal, Informationen, finanzielle Mittel), um Auslandsmärkte erschließen zu können. Für diese Unternehmen bietet die Messeteilnahme die Möglichkeit, erste Kontakte zu Kunden zu knüpfen und sich mit den Marktgegebenheiten vertraut zu machen. Die Messe dient dabei primär als erste Orientierung zur Markterschließung und -erkundung. Bei größeren Unternehmen, die bereits über Auslandserfahrungen verfügen, fällt der Internationalisierungseffekt vergleichsweise höher aus: Ihnen gelingt es häufiger aufgrund ihrer bereits vorhandenen Vertriebsstrukturen konkrete Geschäfteabschlüsse zu erzielen. Allerdings hätten diese Unternehmen die Messe häufig auch ohne Förderung besucht. Der Mitnahmeeffekt ist bei dieser Gruppe vermutlich höher als bei Kleinstunternehmen.
- Das Vorhaben „Markterschließung“ zielt auf eine Breitenförderung ab. Die Förderung richtet sich einerseits an sehr exportstarke Branchen – hier ist zu erwarten, dass viele Betriebe bereits auf Auslandsmärkten aktiv sind und durch die Messförderung ihre Auslandsaktivitäten verstärken könnten. Andererseits wurden auch weniger exportaffine Branchen, insbesondere aus dem Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen unterstützt. Volkswirtschaftlich betrachtet weisen diese Branchen ein geringeres Exportpotenzial auf als etwa die Industrie oder der Handel. Die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Ausfuhrfähigkeit dürften daher in diesen Branchen geringer ausfallen. Gleichwohl sind auch in diesen Branchen exportierende Unternehmen zu erwarten. Zudem sind hier Kleinst- und Kleinunternehmen mit entsprechenden Finanzierungsrestriktionen besonders häufig vertreten. Insbesondere im Zusammenhang mit einer niedrigen Exporteurquote in Sachsen kann für diesen Adressatenkreis ein wichtiger Anstoßeffekt gesetzt werden.
- Die Messförderung ist durch einen sehr hohen Anteil von Inlandsmessen gekennzeichnet. Dies liegt auch darin begründet, dass viele international renommierte Messen in Deutschland stattfinden. Gleichwohl weisen sowohl verschiedene Studien als auch die Einschätzungen der Experten darauf hin, dass die Teilnahme an Auslandsmessen einen deutlich höheren Exporteffekt aufweist. Bei Inlandsmessen ist die Internationalisierung (Export) häufig nur eines von weiteren Zielen der beteiligten Unternehmen – wie etwa bessere Sichtbarmachung, Imagewerbung oder die Kontakthanbahnung zur Stärkung des Inlandsgeschäfts.

Aus der Analyse lässt sich für das Vorhaben übergreifend ableiten, dass das Vorhaben „Markterschließung“ einen Beitrag zur Erreichung des Spezifischen Ziels „Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“ leistet. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Messeteilnahme häufig nur ein Baustein des Marktzugangs ist. Der Exporterfolg ist voraussetzungsreich und wird von vielen weiteren Faktoren bestimmt. Eine Quantifizierung des Internationalisierungseffektes (Exportserfolgs) für das Vorhaben Markterschließung ist daher im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht möglich. Im Vergleich zum Auslandsmesseprogramm des Bundes dürfte der Internationalisierungseffekt im Vorhaben „Markterschließung“ geringer ausfallen. Dies liegt einerseits an der starken Fokussierung auf Inlandsmessen und andererseits an dem hohen Anteil von Kleinstunternehmen, für die die Internationalisierung häufig nur eines von mehreren Zielen eines Messebesuchs ist.

Neben der unmittelbaren Steigerung der Exportumsätze hat die Analyse weitere relevante Effekte der Messförderung aufgezeigt, die für die geförderten KMU vermutlich mindestens ebenso wichtig sind. Dazu gehört vor allem die Markterkundung und Vernetzung, aber auch die Steigerung der Marktsichtbarkeit und der Produktvermarktung. Neue Kontakte und Kooperationen können zudem mittelbar die Innovationsfähigkeit und die Produktivität des Unternehmens verbessern. Zudem führen insbesondere die Messeteilnahmen im Inland zu einer Stärkung des Inlandsgeschäfts. Die Förderung adressiert damit umfassend das Thematische Ziel der „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ im EFRE-OP 2014 - 2020.

Deutliche Mitnahmeeffekte

Bei der Einordnung der genannten Messewirkungen muss berücksichtigt werden, dass viele Unternehmen an der Messe auch ohne einen Zuschuss teilgenommen hätten. Der Mitnahmeeffekt bei diesem Instrument ist nach den Ergebnissen aus anderen Studien und nach Einschätzung des überwiegenden Anteils der Experten relativ hoch. Die Bereitschaft, an einer Messe auch ohne Förderung teilzunehmen, erhöht sich tendenziell mit steigender Betriebsgröße.

4.10.2 EMPFEHLUNGEN

Erweiterte Zielsetzungen

Das Vorhaben „Markterschließung“ wird in erster Linie als Instrument zur Außenwirtschaftsförderung eingesetzt. Die Evaluierung hat gezeigt, dass grundsätzlich ein positiver Beitrag zum Spezifischen Ziel „Intensivierung der internationalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU“ gegeben ist. Der sehr offene Förderansatz und die Zielgruppe – die Förderung steht allen Branchen offen, es werden sowohl Inlands- als auch Auslandsmessen gefördert und es werden vorwiegend Kleinstunternehmen erreicht – führt zu weiteren relevanten Effekten. Diese Effekte (Vernetzung, Markterkundung, Steigerung Inlandsumsatz, Produktivitätszuwachs) sind eher erweiterten Zielsetzungen wie der Steigerung der Produktivität oder der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU zuzuordnen. Diese Ziele sind durch das Spezifische Ziel nicht abgedeckt, stehen aber vollständig im Einklang mit dem Thematischen Ziel der Prioritätsachse B. Die mehrdimensionalen Effekte sollten bei der künftigen Strategiewahl, ggf. auch schon im Rahmen einer Programmänderung berücksichtigt werden. So würden die obigen positiven Einflüsse bereits unter die Zielstellung einer Intensivierung der überregionalen Marktpräsenz und des Marktzugangs von KMU besser subsumiert werden können. Zahlreiche empirische Untersuchungen belegen, dass der mangelnde Marktzugang und die unzureichende Marktdurchdringung bei sächsischen KMU sich nicht nur mit Bezug auf ihre geringen Auslandsumsätze zeigen, sondern letztlich das allgemeinere Problem widerspiegeln, dem hohen Konkurrenzdruck auf Märkten mit handelbaren Gütern und Dienstleistungen nicht immer standhalten zu können.

Internationalisierungs- und Exporteffekte

Derzeit wird das Vorhaben und insbesondere die Messförderung vor allem als Instrument der Exportförderung und der Außenwirtschaftspolitik genutzt. Wenn die Effektivität hinsichtlich der korrespondierenden Ziele gestärkt werden soll – etwa weil die finanziellen Ressourcen nicht mehr ausreichen, um die Förderung in der derzeitigen Breite fortzusetzen – sollten folgende Ergebnisse der Evaluation handlungsleitend sein:

Vorliegende Studien und Expertenaussagen lassen es als sehr wahrscheinlich erscheinen, dass die Beteiligung an Auslandsmessen deutlich effektiver für die Erschließung von Auslandsmärkten ist als die Beteiligung an Inlandsmessen. Ansatzpunkte sind hier die Beschränkung des Katalogs der Inlandsmessen, die Beschränkung der Mehrfachförderungen von Inlandsmessen oder die höhere Kostenerstattung bei Auslandsmessen. Die Kriterien für die Aufnahme in den AUMA-Katalog für Inlandsmessen sind in diesem Zusammenhang sehr niedrig.

Sowohl von der Mehrzahl der befragten Experten als auch von den vorliegenden Studien werden Gemeinschaftsstände als vergleichsweise effektives Instrument dargestellt. Die Messförderung umfasst derzeit auch die Beteiligung an Gemeinschaftsständen. Gemeinschaftsstände werden darüber hinaus im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik des Freistaats finanziell unterstützt. Dieses Instrument sollte beibehalten und ggf. gestärkt werden.

Mitnahmeeffekte begrenzen

Sowohl die Expertengespräche als auch die Literaturanalyse zeigen relativ hohe Mitnahmeeffekte bei der Messförderung. Diese Effekte sind nicht spezifisch für den Untersuchungsgegenstand oder die Situation in Sachsen, sondern einer breiten und niedrigschwelligen Förderung mit einer hohen Reichweite und einfachen Verfahren inhärent. Die Bereitschaft, an einer Messe auch ohne Förderung teilzunehmen, erhöht sich tendenziell mit steigender Betriebsgröße. Die Förderquote – als Anteil der Förderung an der Wertschöpfung – in der Betriebsgrößenklasse der mittleren Unternehmen liegt nur noch bei 0,06 %. Eine Förderung kann hier nur noch bedingt einen Anreiz setzen. Zudem erscheint ein Nachteilsausgleich geringer Unternehmensgröße hier nicht mehr relevant. Um die Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sollte geprüft werden, die Förderung ausschließlich an Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen zu adressieren.

Zusätzlich ist zu prüfen, inwieweit die Mehrfachförderung eingegrenzt werden kann. Bislang kann die Teilnahme an fünf Messen jährlich gefördert werden, davon maximal drei Messen im Inland. Die Förderung erlaubt dabei vier Mal die Teilnahme an derselben Messe. In einer Förderperiode könnte ein Unternehmen damit je nach Laufzeit des Vorhabens bis zu 45 Messeförderungen erhalten. Bereits zum aktuellen Programmzeitpunkt - nach Ablauf von 2,5 Jahren - gibt es Unternehmen mit 18 bewilligten Förderanträgen. Um den Charakter einer Dauerfinanzierung zu vermeiden und den Anstoßeffekt der Förderung aufrechtzuerhalten, sollte die Mehrfachförderung begrenzt werden. Eine mehrmalige Förderung der gleichen Messe ist aus Sicht des Gutachters durchaus sinnvoll, da sich die vollständige Wirkung erst nach mehrmaligem Besuch entfaltet. Allerdings sollte die Zahl der insgesamt möglichen Förderung begrenzt werden.

Fördergegenstände anpassen

Für die Erstellung von Machbarkeitsstudien oder begleitenden Studien über wirtschaftliche und technische Fragen des Zielmarktes kann ein Zuschuss in Höhe zu 50 % beantragt werden. Der Fördergegenstand wird bislang kaum nachgefragt: In der laufenden Förderperiode wurden lediglich vier Studien gefördert. Die geringe Nachfrage liegt auch darin begründet, dass eine förderfähige Studie nicht vom Unternehmen selbst, sondern durch externe Gutachter erstellt werden muss. Gleichzeitig ist der administrative Aufwand für diesen Fördergegenstand relativ hoch. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn KMU ihre Auslandsaktivitäten fundiert planen. Der Fördergegenstand erscheint daher grundsätzlich eine gute Flankierung der Außenwirtschaftsförderung. Allerdings rechtfertigt - zumindest in der derzeitigen Ausgestaltung – der Aufwand den Bedarf des Instruments nicht. Die Förderung von Studien sollte zumindest für das EFRE-Vorhaben überprüft und ggf. eingestellt werden.

Eine ähnliche Situation ergibt sich für den Fördergegenstand Produktpräsentationen. In der derzeitigen Ausgestaltung – Förderung von Veranstaltungen mit messeähnlichem Charakter für Gruppen von mindestens fünf KMU – besteht für diesen Fördergegenstand keine Nachfrage. Von den befragten Experten wird jedoch grundsätzlich ein Bedarf gesehen. Dieser bezieht sich auf spezifische Veranstaltungen mit hoher Kundennähe und starkem Auslandsbezug. Diese sind möglicherweise jeweils nur für einzelne KMU relevant. Zu prüfen ist, ob und wie das Instrument näher am Bedarf der Unternehmen ausgerichtet werden kann. Gegebenenfalls sollte – im Rahmen der übergreifenden Mittelstandsrichtlinie – die Förderung auf strukturpolitisch besonders relevante Zielgruppen oder Fördergegenstände (innovative Unternehmen, Gründungen in bestimmten Segmenten, exportintensive Branchen) ausgerichtet werden.

Kostenpauschale fortsetzen, aber Mindestgrenze wiedereinführen

Die Einführung von Pauschalen hat nachvollziehbar und nach breiter Übereinkunft der Experten zu einer deutlichen Vereinfachung und zu spürbar geringeren administrativen Lasten bei den KMU (und der SAB) geführt und sollte fortgesetzt werden. Die Förderung ist vermut-

lich insbesondere durch den geringeren Aufwand für die KMU attraktiver geworden. Dabei spielt auch die höhere Finanzierungssicherheit eine Rolle. Insgesamt scheint die Vereinfachung die geringere finanzielle Anreizwirkung gegenüber der Anteilsfinanzierung in der abgelaufenen Förderperiode mindestens zu kompensieren. Ausnahme sind hier möglicherweise die größeren KMU. Es ist eine gewisse Überkompensation der Ausgaben zu beobachten, die in Summe allerdings gering ist. Durch die Wiedereinführung einer Mindestgrenze der förderfähigen Ausgaben – in der abgelaufenen Förderperiode lag diese bei 2.000 € – könnte dieser Effekt verringert werden.



ANHANG

A.1 ANHANG FÜR KAPITEL 1

Tabelle 24: Überblick über die Strukturen und Fördergrundlagen der Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 (Stand: Dezember 2017)

Prioritätsachse / Vorhaben		Fondsbe- wirtschaftler	Bewilli- gungsstelle	Zuwendung / Zuweisung	Begünstigte / Zuwendungsempfänger	Fördergrundlage
A.1.1-a	Förderung von Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekten im Bereich anwendungsnahe öffentlicher Forschung – Teilvorhaben Anwendungsorientierte Forschungsprojekte und -infrastruktur	SMWK	SAB	Zuwendung	Hochschulen und Forschungszentren, gemeinnützige Forschungseinrichtungen (An-Institute), außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Staatliche Studienakademien, Sächsische Landesbibliothek (SLUB)	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Gewährung von Zuwendungen für Forschungsinfrastruktur oder Forschungsprojekte im Bereich anwendungsnahe öffentlicher Forschung (RL Forschung InfraPro) vom 9. Februar 2015 (SächsABl. Nr. 10, Seite 332)
A.1.1-b	Förderung von Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekten im Bereich anwendungsnahe öffentlicher Forschung – Teilvorhaben Infrastruktur an Hochschulen	SMWK	SMWK	Zuweisung	Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Staatliche Studienakademien	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur an Hochschulen für Forschung mit anwendungsorientierter Ausrichtung (VwV EFRE-Infra) vom 22. April 2015
A.1.2	Anwendungsorientierte Forschung an innovativen Energietechniken	SMWA	SAB	Zuwendung	Hochschulen und außeruniversitäre, nicht gewinnorientierte Forschungseinrichtungen	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Zuwendungen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur Speicherung von Energie, zur Errichtung intelligenter Energienetze und zur Erforschung innovativer Energietechniken (Richtlinie Zukunftsfähige Energieversorgung, RL Energie/2014) vom 7. Mai 2015 (SächsABl. Nr. 22, Seite 721)
A.2.1	Technologieförderung	SMWA	SAB	Zuwendung	Unternehmen, KMU der gewerblichen Wirtschaft, der Kultur- und Kreativwirtschaft, freiberuflich tätige Ingenieure, Forschungseinrichtungen	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung von aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung mitfinanzierten Projekten der Technologieförderung (EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020) vom

Prioritätsachse / Vorhaben		Fondsbe- wirtschaftler	Bewilli- gungsstelle	Zuwendung / Zuweisung	Begünstigte / Zuwendungsempfänger	Fördergrundlage
						20. Januar 2015 (SächsABl. Nr. 6, Seite 180), in geänderter Fassung vom 28. Februar 2017 (SächsABl. Nr. 11, Seite 353)
A.2.2	Schlüsseltechnologien (KETs)	SMWA	SAB	Zuwendung	Unternehmen, Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung von Pilotlinien auf dem Gebiet der Schlüsseltechnologien (KETs-Pilotlinien) vom 13. Juli 2015 (SächsABl. Nr. 31, Seite 1044)
A.2.3	Innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft	SMS	SAB	Zuwendung	Private, freigemeinnützige und öffentliche Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft im Rahmen der Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 (EFRE-Richtlinie SMS 2014 bis 2020) vom 17. Februar 2015 (SächsABl. Nr. 10, Seite 336), berichtigt am 30. Januar 2015 (SächsABl. Nr. 12, Seite 374)
B.1.1	Risikokapitalfonds	SMWA	Fondsmanagement des Technologiegründerfonds Sachsen	Zuwendung / Finanzinstrument	Begünstigter: Technologiegründerfonds Sachsen / Endbegünstigte: KMU	Vereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMWA, mit der Technologiegründerfonds Sachsen Holding GmbH & Co. KG gemäß Art. 38 ff. der ESI-VO
B.2.1	Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign – Zuschuss	SMWA	SAB	Zuwendung	KMU	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABl. Nr. 37, Seite 1111), in geänderter Fassung vom 12. Mai 2016 (SächsABl. S. 1440).
B.2.2	Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign – Darlehen	SMWA	Fondsmanagement in der SAB	Zuwendung / Finanzinstrument	Begünstigter: Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen / Endbegünstigte: KMU	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABl. Nr. 37, Seite 1111), in geänderter Fassung vom 12. Mai 2016 (SächsABl. S. 1440). Sondervereinbarung SV_MEP-Darlehen / MEP_Darlehensfonds
B.2.3	E-Business; IT-Sicherheit	SMWA	SAB	Zuwendung	KMU aus den Bereichen Verarbeiten des Gewerbe, Handwerk, Handel,	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung

Prioritätsachse / Vorhaben		Fondsbe- wirtschaftler	Bewilli- gungsstelle	Zuwendung / Zuweisung	Begünstigte / Zuwendungsempfänger	Fördergrundlage
					Dienstleistungen und Beherbergungs- gewerbe	rung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABI. Nr. 37, S. 1111), in geänderter Fassung vom 12. Mai 2016 (SächsABI. S. 1440).
B.2.4	Markterschließung	SMWA	SAB	Zuwendung	KMU	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABI. Nr. 37, S. 1111), in geänderter Fassung vom 12. Mai 2016 (SächsABI. S. 1440).
B.3.2	Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen	SMWA	SAB	Zuwendung / Finanz- instrument	Begünstigter: Nachrang- Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen - II / Endbegünstigte: KMU	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Gewährung von Nachrangdarlehen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur für kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft im Zeitraum 2014 bis 2020 (RINA 2014) vom 26. Oktober 2015 (SächsABI. Nr. 46, Seite 1541) Sondereinbarung für Fondsmanagement und Darlehensgeschäfte SV-RINA vom 11.5.2016
B.3.3	Breitbandausbau	SMWA	Landesdirektion Sachsen	Zuwendung	KMU der gewerblichen Wirtschaft	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 21. August 2014 (SächsABI. Nr. 37, Seite 1111), in geänderter Fassung vom 30. Januar 2015 (SächsABI. Nr. 8, Seite 255)
C.1.1	Zukunftsfähige Energieversorgung	SMWA	SAB	Zuwendung	Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU); kommunale Körperschaften, soweit wirtschaftlich tätig; sonstige Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung, die der KMU-Definition nicht entsprechen	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Zuwendungen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur Speicherung von Energie, zur Errichtung intelligenter Energienetze und zur Erforschung innovativer Energietechniken (Richtlinie Zukunftsfähige Energieversorgung, RL Energie/2014) vom 7. Mai 2015 (SächsABI. Nr. 22, Seite 721)
C.2.1 und C.2.2	Energieeffiziente Investitionen in Hochschulgebäude und landeseigene Liegenschaften	SMWK	SMWK	Zuweisung	Freistaat Sachsen als Eigentümer der Hochschul- und sonstigen öffentlichen Liegenschaften	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien an Hochschul- und Landesliegenschaften des Freistaates Sachsen

Prioritätsachse / Vorhaben		Fondsbe- wirtschaftler	Bewilli- gungsstelle	Zuwendung / Zuweisung	Begünstigte / Zuwendungsempfänger	Fördergrundlage
						(VwV-EFRE-EE) vom 22. April 2015
C.2.3	Energieeffiziente Investitio- nen in Schulgebäude	SMK	SAB	Zuwendung	Gemeinden, Landkreise, kommunale Zusammenschlüsse als Träger von Schulen, freie Träger genehmigter Ersatzschulen	Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur weiteren Verbesserung der schulischen Infrastruktur im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Schullnfra – FöriSIF) vom 29. Juni 2015 (SächsABl. Nr. 31, Seite 1054)
C.2.4	Klima- und Immissions- schutz	SMUL	SAB	Zuwendung	Kommunale Gebietskörperschaften und deren Unternehmen, Verbandskörperschaften, gemeinnützige Organisationen sowie anerkannte Religionsgemeinschaften	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Gewährung von Fördermitteln für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Klimaschutz – RL Klima/2014) vom 22. Dezember 2014 (SächsABl. Nr. 3, Seite 100) in der Fassung der Änderung vom 03. April 2017
C.3.1-a	Umweltfreundliche Ver- kehrsträger – Teilvorhaben RL Verkehrsinfrastruktur	Landesamt für Straßen- bau und Ver- kehr	Landesamt für Straßen- bau und Ver- kehr	Zuwendung	Gemeinden, Kreisfreie Städte, Landkreise, kommunale Zusammenschlüsse, Universitäten, Nahverkehrsunternehmen, Unternehmen in Privatrechtsform als Träger, Betreiber oder Nutzer von Infrastruktureinrichtungen bzw. geplanten Infrastruktureinrichtungen sowie Schieneninfrastrukturunternehmen, deren Schienenwege von Nahverkehrsunternehmen genutzt werden	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (RL Verkehrsinfrastruktur vom 18. Juli 2016, SächsABl. Nr. 32, Seite 1027)
C.3.1-b	Umweltfreundliche Ver- kehrsträger – Teilvorhaben Radwege an Staatsstraßen	Landesamt für Straßen- bau und Ver- kehr	Landesamt für Straßen- bau und Ver- kehr	Zuweisung	Freistaat Sachsen als Bauasträger der Radwege an Staatsstraßen (alle LA-SuV-Niederlassungen)	Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz – Sächs-StrG) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. Seite 93), in der Fassung vom 2. April 2014 (SächsGVBl. Seite 234) in Verbindung mit einem Erlass des SMWA
D.1.1	Hochwasserrisikomanage- ment	SMUL	Landestal- sperrerver- waltung Sachsen	Zuweisung	Freistaat Sachsen / Staatsbetrieb Landestalsperrerverwaltung	Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den EFRE in der Förderperiode 2014-2020 - Vorhaben Hochwasserrisikomanagement (Erlass des SMUL)
D.1.2	Prävention von Risiken des Altbergbaus	Sächsisches Oberbergamt	Sächsisches Oberbergamt	Zuweisung	Freistaat Sachsen / Sächsisches Oberbergamt	Projektauswahl und Entscheidungsstruktur in der EFRE-Förderperiode 2014 bis 2020 für die Maßnahmen „Prävention von Risiken des Altbergbaus“ (PuE PräRiA) - vom 6. Februar 2015, in der Fassung der 1.

Prioritätsachse / Vorhaben		Fondsbe- wirtschaftler	Bewilli- gungsstelle	Zuwendung / Zuweisung	Begünstigte / Zuwendungsempfänger	Fördergrundlage
						Änderung vom 15. Januar 2016 (Erlass des SMWA)
D.1.3	Inwertsetzung von belasteten Flächen	SMUL	Landesdirektion Sachsen	Zuwendung	Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere Gemeinden, kommunale Zweckverbände, Landkreise, juristische Personen des privaten Rechts	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen zur Inwertsetzung von belasteten Flächen im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Inwertsetzung von belasteten Flächen – RL IWB/2015) vom 5. März 2015 (SächsABl. Nr. 13, Seite 437)
E-ISE	Integrierte Stadtentwicklung	SMI	SAB	Zuwendung	Gemeinden	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung und der integrierten Brachflächenentwicklung zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 (RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020) vom 14. April 2015 (SächsABl. Seite 564)
E-IBE	Integrierte Brachflächenentwicklung	SMI	SAB	Zuwendung	Gemeinden	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung und der integrierten Brachflächenentwicklung zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 (RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020) vom 14. April 2015 (SächsABl. Seite 564)
F	Technische Hilfe	SMWA	SMWA	Zuweisung	Sächsische Staatsverwaltung	Handbuch Technische Hilfe zum Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Förderzeitraum 2014 – 2020

A.2 ANHANG FÜR KAPITEL 2

A.2.1 STUFEN UND EBENEN DER DIGITALISIERUNG

Das ZEW (2016) unterscheidet im Hinblick auf die Digitalisierung von Unternehmen drei Stufen:

Die erste Stufe umfasst die grundlegende Digitalisierung in den Unternehmen durch digitale Basiskomponenten, die in (unternehmens)externer Dimension die Nutzung des Internets und eine nach außen gerichtete Homepage umfasst und aus unternehmens(interner) Sicht Enterprise Resource Planning (ERP)-Systeme und eine automatisierte Datenverarbeitung beinhaltet. ERP-Systemen wird dabei eine Schlüsselfunktion beigemessen, da sie es ermöglichen, Daten über die Ressourcen im Unternehmen systematisch auszuwerten und sie in fortgeschrittenen Stufen der Digitalisierung mit anderen Anwendungen verknüpft werden können. Darüber hinaus wird die automatische Erfassung und Weitergabe von Daten, die etwa für Zwecke der Leistungserstellung und zur Verbesserung von Prozessen dienen kann, als ein erster Schritt in Richtung digital vernetzter Information und Kommunikation gesehen

In der nächsthöheren zweiten Stufe handelt es sich in externer Dimension um Internetanwendungen für Informationen und Kommunikation, die Nutzung des mobilen Internets und externe soziale Medien. In interner Dimension stehen die Analyse großer Datenmengen und Cloud-Computing sowie interne soziale Medien im Fokus. Gegenüber den grundlegenden Basiskomponenten stehen hier bereits strategische Überlegungen und organisatorische Anpassungen sowie fortgeschrittene Anwendungen im Fokus der Implementierung. Auch spezifische Anwendungen zur externen Information und Kommunikation sowie zur sozialen Vernetzung (z.B. E-Recruitment, Online-Werbung) werden als Teil der zweiten Digitalisierungsstufe betrachtet, deren Endpunkt in der Existenz einer Digitalisierungsstrategie in den Unternehmen gesehen wird.

In der 3. Digitalisierungsstufe schließlich finden sich Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen. In dieser Stufe sind nicht nur Information und Kommunikation vernetzt, sondern auch Produkte oder Dienstleistungen der Unternehmen, so dass digital vernetzte Komponenten im Mittelpunkt des Nutzens stehen, der für den Kunden generiert wird.

Abbildung 32: Stufen der Digitalisierung gemäß ZEW (2016)

	Externe Digitalisierung	Interne Digitalisierung	Wissensbasis
1. Digitalisierungsstufe: Grundlegend	<ul style="list-style-type: none"> • stationäres Internet • Homepage 	<ul style="list-style-type: none"> • PC • ERP • automatisierte Datenverarbeitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Basiskompetenzen
2. Digitalisierungsstufe: Vernetzte Information und Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • mobiles Internet • Internetanwendungen für Information und Kommunikation • Externe Social Media (z. B. Blog) 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse großer Datenmengen • Cloud-Computing • Externe Social Media (z. B. Wiki) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie • angepasste Organisation • fortgeschrittene Kompetenzen • IT-Fachkräfte
3. Digitalisierungsstufe: Vernetzte Produkte und Dienste	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsmodelle basierend auf digitalen Produkten und Diensten • Apps • Industrie 4.0 	<ul style="list-style-type: none"> • Industrie 4.0 • Cloud-Computing • Externe Social Media (z. B. Wiki) 	<ul style="list-style-type: none"> • FuE im Bereich eigener Anwendung digitaler Technologien und Geschäftsmodelle

Quelle: ZEW (2016), S. 10.

A.2.2 LEITFÄDEN FÜR DIE EXPERTEN UND UNTERNEHMENSBEFRAGUNG

Expertenbefragung

Einleitung:

Kurze Hinführung zum Thema, Interesse an Expertenmeinung:

- Digitalisierung betrieblicher Prozesse als ein zentraler technologischer Fortschritt, der in allen Unternehmen an Bedeutung zunimmt
- Eher zögerliche Umsetzung in den KMU, die damit an Wettbewerbsfähigkeit verlieren bzw. die Vorteile der Digitalisierung nicht nutzen wollen/können
- Freistaat Sachsen unterstützt die Implementierung von E-Business-Lösungen in KMU durch eine Zuschussförderung

Inhaltlicher Beginn:

1. Welche Bedeutung und Relevanz hat die Digitalisierung für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaat Sachsens?
2. Wie sehen Sie den Stand und Umsetzung der Digitalisierung in den sächsischen Unternehmen, insbesondere in den KMU?
3. Sehen Sie einen Unterschied zwischen technologie-orientierten und/oder wissens-orientierten Unternehmen und den übrigen Unternehmen?

(Hinweise auf und Erfahrungen mit Unternehmen und auch Stadt/Land-Unterschiede abfragen)

Hinwendung zu der Fördermaßnahme

„Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs in KMU“:

4. Welche Bedeutung und Relevanz haben aus Ihrer Sicht Projekte zum elektronischen Geschäftsverkehr für den zukünftigen Geschäftserfolg von KMU?
5. Wie schätzen Sie die Bedeutung der Implementierung des elektronischen Geschäftsverkehrs für die Wettbewerbsfähigkeit der KMU ein? Werden die unternehmerischen Potenziale durch die Maßnahme gestärkt?
6. Können KMU durch derartige Projekte zukünftig Kosten sparen oder werden nach Ihrer Meinung zusätzliche Ressourcen für die Pflege des elektronischen Geschäftsverkehrs benötigt?
7. Wie schätzen Sie das Potenzial der Einführung eines elektronischen Geschäftsverkehrs für eine stärkere Kundenbindung und Neukundengewinnung ein?
8. Wie schätzen Sie das Potenzial des elektronischen Geschäftsverkehrs im Hinblick auf die Ressourcenschonung ein?
9. Halten Sie Mitnahmeeffekte bei dieser Fördermaßnahme für wahrscheinlich? (Hinweis auf Zuschussförderung, Höhe und der Förderung geben)

Offene Ausstiegsfrage:

Zum Ende des Interviews noch eine abschließende Frage: Welchen zukünftigen Bedarf sehen Sie im Hinblick auf die Förderung der Digitalisierung von betrieblichen Geschäftsprozessen und sind aus Ihrer Sicht die Unternehmen ausreichend mit den Chancen und Risiken die aus der Digitalisierung entstehen, vertraut?

Unternehmensbefragung

Einleitung:

Kurze Hinführung zum Thema:

- Freistaat Sachsen unterstützt die Implementierung von E-Business-Lösungen in KMU durch eine Zuschussförderung
- Wir an Ihrer Meinung als Begünstigten der Förderung interessiert, mit dem Ziel die Wirksamkeit der Förderung zu dokumentieren und für zukünftige Maßnahmen Verbesserungsvorschläge zu leisten.

Inhaltlicher Beginn:

1. Frage nach dem Unternehmen, der Produktion / den Dienstleistungen, dem Gründungsdatum und der Anzahl der Mitarbeiter (Änderungen gegenüber der Antragstellung)
2. Allgemein: Wie sehen Sie Ihre aktuelle Wettbewerbsfähigkeit und wo sehen Sie ihre größten Konkurrenten?
3. Allgemein: Wie sehen Sie den Stand und Umsetzung der Digitalisierung in Ihrem Unternehmen?

Hinwendung zu der Fördermaßnahme

„Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs in KMU“:

4. Welche Bedeutung und Relevanz hat die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs für Ihr Unternehmen?
5. Wurde mit der Förderung der elektronische Geschäftsverkehr erstmals in Ihrem Unternehmen eingeführt oder wurde ein bestehendes System erweitert?

6. Hat sich durch die Implementierung des elektronischen Geschäftsverkehrs Ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert?
7. Wie beurteilen Sie die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs für Ihre zukünftigen unternehmerischen Potenziale?
8. Hat der elektronische Geschäftsverkehr zu den erwarteten Kostensenkungen und Umsatzsteigerungen geführt (Zeitersparnis, Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, Senkung von Fehlerquoten)?
9. Hat das E-Business Projekt zu internen Verbesserungen, wie interne Geschäftsprozesse, Arbeitsabläufe, geführt?
10. Hat das E-Business Projekt zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs (Papier, Toner etc.) geführt?
11. Hat das E-Business Projekt dazu geführt, dass die Kundenbindung verbessert und neue Kunden gewonnen werden konnten?
12. Hat das Projekt zum Aufbau neuer Geschäftsfelder geführt?
13. Hätten Sie den elektronischen Geschäftsverkehr auch ohne die Förderung aus dem EFRE eingeführt?
14. Wie beurteilen Sie das Verfahren zur Beantragung von Fördermittel (Informationsbereitstellung, Antragsverfahren, Ihren internen Aufwand um die Fördermittel zu beantragen, mögliche Hilfestellungen durch Berater, SAB etc.)?

Offene Ausstiegsfrage:

Zum Ende des Interviews noch eine abschließende Frage: Welchen zukünftigen Bedarf sehen Sie im Hinblick auf die Digitalisierung Ihrer betrieblichen Geschäftsprozesse und sind Sie in der Digitalisierung für Ihr Unternehmen mehr Chancen als Risiken?

A.3 ANHANG FÜR KAPITEL 3

Tabelle 25: Empirische Untersuchungen zu den Wirkungen der Messeförderung

Titel: Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ in Berlin	
Fördergegenstände	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an überregionalen Messen, Fachkongressen, Börsen, Delegationsreisen. Gefördert werden konnten einzelne Messteilnahmen von KMU, als auch Gemeinschaftsstände mit jeweils mehreren KMU. • Erarbeitung und Umsetzung eines strategischen Gesamtkonzepts, • Beratungsleistungen, • Erstellung von Konzepten für die Kooperation und Vernetzung, • markterschließende Maßnahmen sowie Machbarkeitsstudien und • Einstellung eines Außenwirtschaftsberaters bzw. qualifizierten Fachassistenten.
Zielgruppe	KMU und wirtschaftsnahe Institutionen
Förderbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelförderung: Zuschuss in Höhe von 50 % der förderfähigen Kosten maximal 70.000 in drei Jahren

	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinschaftsförderung: projektbezogen und erfolgt über Zuschüsse, die maximale Höhe liegt bei 150.000 € pro Projekt
Untersuchungszeitraum	2007 bis 2011
Evaluierungsansatz	<p>Auswertung Monitoring, Expertengespräche, elektronische Befragung von Geförderten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuwendungsempfänger von Einzelförderung (13 mit Antwort, Rücklaufquote: 37 %), • Zuwendungsempfänger von Gemeinschaftsförderung (10 mit Antwort, Rücklaufquote: 48 %) • Teilnehmer an Gemeinschaftsprojekten (partizipierende Unternehmen 18 Antworten, Rücklaufquote: 8 %). <p>Eine Differenzierung der Ergebnisse nach Fördergegenständen wurde nicht vorgenommen.</p>
<p>Titel: Bericht 2 zur laufenden Bewertung zum Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" in der Förderperiode 2007 bis 2013 Bewertung - Bewertung der Prioritätsachse 3 "Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft".</p>	
Fördergegenstände	<p>u. a. Bewertung des Vorhabens "Marktzugang von KMU".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an Auslandsmessen und internationalen Messen, • Außenwirtschaftscoaching • Außenwirtschaftsstudien • Erstellung von Werbematerialien
Zielgruppe	KMU
Untersuchungszeitraum	2007 bis 2009
Evaluierungsansatz	Telefonische Befragung von 30 Zuwendungsempfängern, die einen Zuschuss zur Messeteilnahme in Anspruch genommen haben.
<p>Titel: Evaluierung des Programms Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland</p>	
Fördergegenstände	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung an Gemeinschaftsständen auf internationalen Messen in Deutschland
Zielgruppe	<p>innovative Kleinst- und Kleinunternehmen</p> <p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmen mit neu entwickelten oder wesentlich verbesserten Produkten, Verfahren und Dienstleistungen • jünger als 10 Jahre, mit weniger als 50 Beschäftigten und höchstens 10 Mio. € Jahresumsatz),
Förderbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Zuschuss in Höhe von 60 % der förderfähigen Kosten • maximal 7.500,- € pro Aussteller und Messe • insgesamt können drei Teilnahmen eines Unternehmens an der gleichen Messe gefördert werden.

Untersuchungszeitraum	2012 bis 2014
Evaluierungsansatz	Telefon-Befragungen von geförderten (n= 355) und nicht-geförderten Unternehmen (n=352) sowie eine Online-Befragung der Messeveranstalter; Experteninterviews
Titel: Die Auslandsmesseförderung des Bundes	
Fördergegenstände	<ul style="list-style-type: none"> • Firmengemeinschaftsstand
Zielgruppe	Gewerbliche Unternehmen
Untersuchungszeitraum	1999
Evaluierungsansatz	Ökonometrisches Modell ergänzt um vorliegende empirische Untersuchungen
Titel: Nutzung des Auslandsmesseprogramms des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (AMP) – Ergebnisse der Ausstellerbefragung	
Fördergegenstände	<ul style="list-style-type: none"> • Firmengemeinschaftsstand
Zielgruppe	Gewerbliche Unternehmen
Untersuchungszeitraum	2014 bis 2015
Evaluierungsansatz	Befragung von 500 Teilnehmer am Auslandsmesseprogramm

QUELLENVERZEICHNIS

- Abel-Koch, J. (2017), Die Welt ist ein Dorf – räumliche Nähe zu Exportmärkten für Mittelstand entscheidend. KfW-Research Fokus Volkswirtschaft. Nr. 182.
- Acatech, BDI, Fraunhofer ISI, ZEW (2017). Innovationsindikator 2017. Verfügbar unter: www.acatech.de.
- Aghion, P., P. Howitt (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica* 60(2), 323-351.
- Ahmad, N., Schreyer, P., & Wölfl, A. (2003). ICT Investment in OECD Countries and Its Economic Impacts. In: OECD (2003). *The Economic Impact of ICT. Measurement, Evidence and Implications*, 61–83, Paris.
- Aichele, C.; Schönberger, M. (2016). *E-Business*. Wiesbaden, Deutschland. Springer Fachmedien.
- Alecke, B. S. Meyer (2014), Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf die Förderperiode 2014-2020 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Gutachten für den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen.
- Alecke, B., Mitze, T., Reinkowski, J., & Untiedt, G. (2012). Does firm size make a difference? Analysing the Effectiveness of Public R&D Subsidies in East Germany. *German Economic Review* 13(2), 174-195.
- Almus, M., D. Czarnitzki (2003). The Effects of Public R&D Subsidies on Firms' Innovation Activities: The Case of Eastern Germany. *Journal of Business & Economic Statistics* 21(2), 226-236.
- Atzeni, G., O. Carboni (2008). The effects of grant policy on technology investment in Italy. *Journal of Policy Modeling*, 30(3), 381-399.
- AUMA Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V. (2016), *Nutzung des Auslandsmesseprogramms des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie - Ergebnisse der Ausstellerbefragung*. Berlin.
- BDI, Roland Berger (2015), *Die digitale Transformation der Industrie – eine europäische Studie*, München Berlin.
- Bassanini, A., & Scarpetta, S. (2002). Growth, Technological Change, and ICT Diffusion: Recent Evidence from OECD Countries. *Oxford Review of Economic Policy* 18(3), 324-344.
- Bengler, K.; Schmauder, M. (2016). *Digitalisierung in Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*. Springer Verlag Berlin Heidelberg. Ausgabe Juli 2016, Seiten 1-2.
- Berkowitz, J.S.; Theisen, B. S. (2012). The Kodak Bankruptcy: Why Intellectual Property Licensees Should Pay Close Attention to Kodak's Planned Auction Sale. In *Pratt's Journal of Bankruptcy Law*, Ausgabe 8 (April 2012), Seiten 230-235.
- Bernadas, C., Verville, J. (2005). Disparity of the infusion of e-business within SMEs: a global perspective. *International Journal of Technology Management* 31(1/2), 39-46.
- Black, S., Lynch, L. (2001). How to Compete: The Impact of Workplace Practices and Information Technology on Productivity. *Review of Economics and Statistics* 83(3), 434-445.
- Bley, K. und Leyh, C. (2016). Status Quo der Digitalisierung deutscher Industrieunternehmen – Eine Studie ausgewählter Unternehmen. In: *Proceedings zur Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2016 (MKWI 2016)*, 09.-11.03., Ilmenau, pp. 1651-1662.
- Boca, G., Daraba, D. (2010). A solution to Improve Quality product. *Annals of DAAAM for 2010 & Proceeding of the 21s International DAAAM Symposium*, Vol.9 Vienna, Austria.

-
- Bronzini, R., & Piselli, P. (2016). The impact of R&D subsidies on firm innovation. *Research Policy* 45(2), 442-457.
- Bormann, I.; John, R.; Aderhold, J. (Hrsg.). (2012). *Indikatoren des Neuen*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Deutschland, Seiten 251 ff.
- Braehmer, U. (2009). *Projektmanagement für kleine und mittlere Unternehmen* (2. überarb. Auflage). München, Deutschland. Hanser Verlag München.
- Brühl, V. (2015). *Wirtschaft des 21. Jahrhunderts Herausforderungen in der Hightech-Ökonomie*. Wiesbaden, Deutschland. Springer Fachmedien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016). *Aktionsprogramm Zukunft Mittelstand* (Neuaufgabe 2016).
- BSP Business School Berlin (2017), *Digitalisierung im deutschen Mittelstand: Was sagt die Forschung? Eine Metaanalyse ausgewählter Studien*, Schriftenreihe Mittelstand 4.0 des Verlags HPB University Press, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2016*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): *Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2016*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): *Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2017*. Berlin.
- BMVi (2017). *Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2016)*. Verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitbandverfuegbarkeit-ende-2016.html>
- Caspari, A. und Barbu, R. (2008): *Wirkungsevaluierungen: Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Evaluation Working Papers. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Cohen. W., Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 35(1), 128-152.
- Commerzbank (2015). *Management im Wandel: Digitaler, effizienter, flexibler!*.
- Consoli, D. (2012), Literature analysis on determinant factors and the impact of ICT in SMEs. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 62, 93-97.
- Czarnitzki, D., Ebersberger, B. u. Fier, A. (2007). The Relationship between R&D Collaboration, Subsidies and R&D Performance: Empirical Evidence from Finland and Germany, *Journal of Applied Econometrics* 22(7), 1347-1366.
- Deloitte. (2013). *Digitalisierung im Mittelstand*.
- D'Este, P., Iammarino, S., Savona, M. u. von Tunzelmann, N. (2011). What hampers innovation? Revealed barriers versus deterring barriers. *Research Policy* 41, 482-488.
- DIHK (2015): *Wirtschaft 4.0. Große Chancen, viel zu tun: Das IHK-Unternehmensbarometer zur Digitalisierung*. Berlin, Deutscher Industrie- und Handelstag e.V.
- Dohse, D. und Niebuhr A. (2018), How different kinds of innovation effect exporting. *Economics Letters*, Vol. 163, S. 183-185.
- Eickelpasch, A. und Vogel, A. (2008), *Determinants of Export Behaviour of German Business Services Companies*. Lüneburg.
- Engelmann, S. und Fuchs, M. (2008), *Bestimmungsfaktoren der Unterschiede einzelbetrieblicher Exportaktivitäten in Ost- und Westdeutschland*.
- Engelmann, S., Fuchs, M. (2012): *Exportverhalten in West- und Ostdeutschland – Determinanten und Anpassungsprozesse*. In: *Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 132 (4), S. 549-580.

-
- Engelmann, S und Fuchs, M. (2013), Wachstumsmotor Export. Westbetriebe liegen noch immer vorne. In: IAB-Forum 1/2013; S. 60-65.
- Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2011), Schlussbericht Evaluierung des Förderprogramms „Neue Märkte erschließen“ des Landes Berlin. Berlin.
- Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2016). Digitalisierung im deutschen Mittelstand.
- Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2017). Digitalisierung im deutschen Mittelstand.
- European Kommission (2013): Evalsed Sourcebook: Methods and Techniques, Brüssel.
- Europäische Kommission (2014a): Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations. Guidance on Quality Management for External Evaluations. Brüssel.
- Europäische Kommission (2014b): Concepts and Recommendations. Guidance document on Monitoring and Evaluation. Brüssel.
- FiFo Köln – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2001), Die Auslandsmesseförderung des Bundes - Ordnungspolitische Aspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen.
- Fuchs, u. Engelmann, S. (2013), Wachstumsmotor Export Westbetriebe liegen noch immer vorne. In: IAB . Forum 1/2013.
- GfK (2014). Digitalisierung – Bedeutung für den Mittelstand.
- Gilbert, C.; Bower J.L. (2002). Disruptive Change: When Trying Harder Is Part of the Problem. In Harvard Business Review, Ausgabe 80 (Mai 2002), Seite 94-101.
- Gök, A. und J. Edler (2012). The use of behavioural additionality evaluation in innovation policy making, in: Research Evaluation pp. 1–13.
- Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern in Sachsen (2017), Erfahrungen und Erwartungen sächsischer Unternehmer auf den Auslandsmärkten 2017 – Umfrage der sächsischen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern.
- Haller, S., & Siedschlag, I. (2008). Determinants of ICT adoption: evidence from firm-level data. Applied Economics 43(26), 3775-3788.
- Hansen, T. (2010): Exports and Productivity: An Empirical Analysis of German and Austrian Firm-Level Performance. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge (VWL) 2010-22.
- Helpman, E.; u. a. (2004), Export versus FDI with Heterogeneous Firms, in: American Economic Review, Vol. 94, No. 1, 2004, S. 300-316.
- Hollenstein, H. (2004). Determinants of the Adoption of Information and Communication Technologies. Structural Change and Economic Dynamics 15(3), 315-342.
- Holz, M.; Kranzusch, P.; Hoffmann, M. (2013): Außenwirtschaftliche Aktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen: Informationsmöglichkeiten der amtlichen Statistik, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Daten und Fakten Nr. 8, Bonn.
- Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern in Sachsen (2017), Erfahrungen und Erwartungen sächsischer Unternehmer auf den Auslandsmärkten 2017 - Umfrage der sächsischen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern.
- Kämpfe, M. (2016), Außenwirtschaft Sachsen-Anhalts auf dem Weg zu einer größeren Internationalisierung. Wirtschaft im Wandel — Jg. 22 (2), 2016.
- Kienbaum (2015), Endbericht: Evaluierung des Programms Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmesse in Deutschland.
- Kreide, R. (2016). Digitalisierung – Erfolgsfaktor Familienunternehmen. Seite 70 f. In Unternehmeredition Ausgabe 3/2016, Seite 70f.

-
- Leyh, C. und Bley, K. (2016). Digitalisierung: Chance oder Risiko für den deutschen Mittelstand? – Eine Studie ausgewählter Unternehmen. HMD - Praxis der Wirtschaftsinformatik, Band 53, Heft 1, Februar 2016, S. 29-41.
- Litan, R., & Rivlin, A. (2001). Projecting the Economic Impact of the Internet. *American Economic Review* 91(2), 313-317.
- Loose, B. und Ludwig, U. (2001), Überregionale Absatztätigkeit der ostdeutschen Industrie – eine empirische Analyse anhand der Daten des IAB-Betriebspanel. Halle.
- OECD (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd edition, Paris.
- Ott, M. und Leyh, C. (2017). Digitalisierung in kleinen und mittleren Unternehmen – Wie digitalisiert sehen sich die Unternehmen und wie digitalisiert sind diese tatsächlich? *Industrie 4.0 Management*, Ausgabe 3/2017, Juni 2017, S. 21-25.
- Powers, G. (2013). Disruptive technologies change performance standards. In *World Oil*, Ausgabe 234, Seite 31.
- Putzing, M. u. a. (2017), Betriebspanel, Länderbericht Sachsen, Ergebnisse der 21. Welle 2016, Berlin August 2017.
- PwC u. a. (2010), Bericht für die laufende Bewertung (Teil 1) des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2007 bis 2013. Bewertung der Prioritätsachse 3 "Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft".
- PwC / Entera (2011): Bericht 5 der laufenden Bewertung zum Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" in der Förderperiode 2007 bis 2013, Bewertung der Prioritätsachse 1.
- PwC (2015). BDI/PwC-Mittelstandspanel Frühjahr 2015.
- Ragnitz, J, H. Lehmann (2005): Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in: Engel, D. (Hrsg.), *Mittelstandsfinanzierung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen*, Berlin 2005, 221-236.
- Raff, Horst and Joachim Wagner (2013): *Foreign Ownership and the Extensive Margins of Exports: Evidence for Manufacturing Enterprises in Germany*. Kiel Working Paper.
- Roberts, M. und Tybout, J. (1995): An Empirical Model of Sunk Costs and the Decision to Export, *Policy Research Working Paper*, 87, S. 545–564.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98(5), S71-102.
- Roper, S und Love, J. (2001), *The Determinants of Export Performance: Panel Data Evidence for Irish Manufacturing Plants*. Belfast.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016), *Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2016: Sachsen*, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016), *Monitoring Report Wirtschaft Digital 2016: Sachsen. Branchenprofil Maschinenbau/Fahrzeugbau*.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017b): *Breitbandverfügbarkeit im Freistaat Sachsen. Zahlen zum Stand Mitte 2017*. Verfügbar unter: https://www.digitale.offensive.sachsen.de/download/dios/2017-10-13_Breitbandverfuegbarkeit_im_Freistaat_Sachsen_Mitte_2017_v1.pdf.
- Sassenrath, M. (2017), *New Management. Erfolgsfaktoren für die digitale Transformation*, Haufe-Verlag, Freiburg.
- Schilling M., Phelps C. (2007). Interfirm collaboration networks: the impact of large-scale network structure on firm innovation. *Management Science* 53(7), 1113-1127.

-
- Schulz, B (2010), Wandel der betrieblichen Einflussfaktoren auf den ostdeutschen Export. In: *Wirtschaft im Wandel* 3/2010. S. 158-163.
- Söllner, R. (2016), Der deutsche Mittelstand im Zeichen der Globalisierung. In: *Wirtschaft und Statistik* 2/2016.
- SÖSTRA (2012) IAB-Betriebspanel, Länderbericht Sachsen, Ergebnisse der 16. Welle 2011, Berlin.
- SÖSTRA (2016), IAB-Betriebspanel, Länderbericht Sachsen, Ergebnisse der 20. Welle 2015. Berlin.
- SÖSTRA (2017), IAB-Betriebspanel, Länderbericht Sachsen, Ergebnisse der 21. Welle 2016, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2017), Finanzen und Steuern. Umsatzsteuerstatistik (Vor Anmeldungen). Fachserie 14. Reihe 8.1.
- Stiferverband Wissenschaftsstatistik GmbH (2016): *Wo Unternehmen forschen – Verteilung und Veränderung*. Essen 2016.
- Swann, P. (2009). *The Economics of Innovation: An Introduction*. Edward Elgar Publishing.
- Taruté, A., Gatautis, R. (2014). ICT impact on SMEs performance. *Contemporary Issues in Business, Management and Education* 110, 1218-1225.
- Thöne, M. u. Krips, R. (2001), *Auslandsmesseförderung des Bundes - Ordnungspolitische Aspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen*. Kurzfassung der Studie. Köln.
- Timmer, M., van Ark, B. (2005). Does Information and Communication Technology Drive EU-US Productivity Growth Differentials? *Oxford Economic Papers* 57, 693-716.
- Wagner, J. (2005), Firmenalter und Firmenperformance. Empirische Befunde zu Unterschieden zwischen jungen und alten Firmen in Deutschland, in: Lutz Bellmann und Joachim Wagner (Hrsg.), *Betriebsdemographie (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 305)*, Nürnberg: IAB der BA, 83-111.
- Wagner, J. (2007a): Exports and Productivity: A Survey of the Evidence from Firm Level Data", *The World Economy*, 30(1), pp. 60-82.
- Wagner, J. (2007b), *Why more West than East German firms export*. Lüneburg.
- Wagner, J. (2012), Average wage, qualification of the workforce and exportperformance in German enterprises: evidence from KombiFiD data. *Journal of Labour Market Research* 45 (2), 161-170.
- Wagner, J. (2016). Still Different After All These Years. Extensive and Intensive Margins of Exports in East and West German Manufacturing Enterprises. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 236(2), pp. 297-322.
- ZEW (2016), *Digitalisierung im Mittelstand: Status Quo, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*, Forschungsprojekt im Auftrag der KfW Bankengruppe, Mannheim.
- ZEW (2017), *Digitalisierung mittelständischer Unternehmen in Sachsen*, Forschungsprojekt im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Mannheim.