

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 so-
wie Ad-hoc-Analysen im Rahmen von Änderungsanträgen
zum Operationellen Programm - Teil I -**

Evaluierungsbericht 2018
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 2019



Europäische Union

Europa fördert Sachsen.

EFRE 

Europäischer Fonds für
regionale Entwicklung

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 Inno-
vationsforschung
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

GEFRA, Dr. Björn Alecke

Stellvertreter

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	V
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XI
Zusammenfassung	XII
Executive Summary	XIX
1 Einleitung	1
2 Durchführungsevaluierung – Teil 2	3
2.1 Einleitung	3
2.2 Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen.....	4
2.3 Bewertung des IT- und Monitoringsystems	7
2.3.1 Verordnungsseitige Anforderungen an die Dokumentations- und Berichtspflichten der Förderperiode 2014 - 2020 im Überblick.....	8
2.3.2 Bewertung der Funktionalität auf der Projektebene	10
2.3.3 Bewertung der Funktionalität auf der Berichtsebene	13
2.3.4 Qualitätssicherung des IT- und Monitoringsystems	16
2.4 Bewertung von zusätzlichen Verfahrensvereinfachungen	20
2.5 Fazit	24
3 Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“	28
3.1 Einleitung	28
3.2 Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen.....	29
3.3 Ziele und Ausgestaltung der Förderung	31
3.3.1 Ziele der Förderung	31
3.3.2 Ausgestaltung der Förderung	32
3.4 Demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen und die Herausforderungen für den Gesundheits- und Pflegebereich	34
3.4.1 Demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen	34
3.4.2 Herausforderungen und Trends im Gesundheits- und Pflegebereich.....	35
3.4.3 Relevanz des Gesundheitssektors und Strategische Ansätze und Fördermassnahmen im Freistaat Sachsen	41
3.5 Wirkungsmodell	43
3.6 Umsetzung der Förderung.....	49

3.7	Ergebnisse und Wirkungen der Förderung	51
3.7.1	Überblick zu den Fallstudienanalysen	51
3.7.2	AUXILIA - Nutzerzentriertes Assistenz- und Sicherheitssystem zur Unterstützung von Menschen mit Demenz auf Basis intelligenter Verhaltensanalyse	53
3.7.3	Einfach:ambulant. Vereinfachte elektronische Pflegedokumentation für ambulante Pflegedienste	56
3.7.4	Entwicklung eines innovativen Netzwerkes für e-Health Berater/Akteure	59
3.7.5	INAN-SOS - Integration der ambulanten Nachsorge in das Schlaganfallnetzwerk Ost-sachsen	61
3.7.6	Fallstudienvergleich und -analyse	63
3.8	Fazit und Handlungsempfehlungen	66
3.8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	66
3.8.2	Empfehlungen	69
4	Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“	71
4.1	Einleitung	71
4.2	Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen	73
4.2.1	Evaluierungsfragestellungen	73
4.2.2	Evaluierungsdesign und Methoden	74
4.3	Ziele und Ausgestaltung der Förderung	77
4.3.1	Ziele der Förderung	77
4.3.2	Ausgestaltung der Förderung	80
4.3.3	Umsetzung der Förderung im Überblick	85
4.4	Wirkungsmodell und strategischer Bezugsrahmen	86
4.5	Umsetzung der Förderung	95
4.5.1	Einleitung	95
4.5.2	Förderperiode 2014 - 2020	97
4.5.3	Aktuelle Förderperiode im Vergleich zur Förderperiode 2007 - 2013	106
4.5.4	Mehrfachförderungen im Zeitraum 2007 bis 2018	111
4.6	Ergebnisse und Wirkungen der Förderung	112
4.6.1	Ausgewählte empirische Untersuchungen	113
4.6.2	Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrolle	118
4.6.3	Kontrafaktische Analyse	125
4.7	Exkurs: MEP-Darlehen	136
4.7.1	Einleitung	136
4.7.2	Gegenstand der Förderung	137
4.7.3	Fördergeschehen und Umsetzungsstand	142
4.7.4	Prüfschritt a): suboptimale Investitionssituation	144
4.7.5	Prüfschritt b): Kohärenz	147
4.7.6	Prüfschritt c): Investitionsstrategie	149
4.7.7	Fazit und Handlungsempfehlungen	153
4.8	Fazit und Handlungsempfehlungen	157
4.8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	157
4.8.2	Empfehlungen	165

5 Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen“	167
5.1 Einleitung	167
5.2 Ziele und Ausgestaltung der Förderung	168
5.2.1 Ziele der Förderung	168
5.2.2 Gegenstand der Förderung	169
5.3 Fördergeschehen und Stand der Umsetzung	173
5.3.1 Kreditvergabe	173
5.3.2 Entwicklung des Fonds	174
5.4 Zielerreichung im Kontext des Operationellen Programms	174
5.5 Bisherige Effekte der GRW-Nachrangdarlehen	177
5.6 Bedarfsanalyse	177
5.6.1 Spezifische Eigenschaften von Nachrangdarlehen und mögliche Zielgruppen ..	179
5.6.2 Bedarf für eine Investitionsfinanzierung und für die GRW-Nachrangdarlehen ...	180
5.6.3 Analyse der konkreten Nachfrage	187
5.7 Kohärenz der GRW-Nachrangdarlehen	194
5.8 Fazit und Empfehlungen	197
5.8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	198
5.8.2 Empfehlungen	200
6 Wirkungsevaluierung für die Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (Vorhaben „Integrierte Stadtentwicklung“ (ISE) und „Integrierte Brachflächenentwicklung“ (IBE))	203
6.1 Einleitung	203
6.2 Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen	204
6.3 Ziele und Ausgestaltung der Förderung	207
6.3.1 Ziele der Förderung	207
6.3.2 Ausgestaltung der Förderung	208
6.4 Strategie und Kohärenz	210
6.4.1 Strategischer Ansatz der Förderung	210
6.4.2 Kohärenz der Förderung	211
6.5 Wirkungsmodell und strategischer Bezugsrahmen	213
6.6 Ergebnisse der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“	218
6.6.1 Finanzieller Vollzug	218
6.6.2 Materieller Vollzug	219
6.7 Ergebnisse der Vorhaben ISE und IBE der Prioritätsachse E	224
6.7.1 Empirische Grundlage der Ergebnisse	224
6.7.2 Vorhaben Integrierte Stadtentwicklung	226
6.7.3 Vorhaben Integrierte Brachflächenentwicklung	246
6.8 Effekte und Wirkungen der Vorhaben der Prioritätsachse E	253
6.8.1 Bedeutung und Relevanz der Förderung	254

6.8.2	Vorhaben ISE: Effekte auf der Ergebnisebene	258
6.8.3	Vorhaben IBE: Effekte auf der Ergebnisebene	263
6.8.4	Mitnahmeeffekte	264
6.9	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	265
6.9.1	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	265
6.9.2	Empfehlungen.....	267
7	Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Technische Hilfe“	271
7.1	Einleitung	271
7.2	Gegenstand der Evaluierung und methodisches Vorgehen.....	272
7.3	Ziele und Gegenstand der Förderung	276
7.4	Ergebnisse und Wirkungen der Förderung	277
7.4.1	Finanzieller Vollzug.....	277
7.4.2	Maßnahmen für die effiziente und effektive Programmumsetzung (SZ 18).....	279
7.4.3	Maßnahmen für die hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung (SZ 19).....	286
7.5	Fazit	293
Anhang	297
A.1	Anhang für Kapitel 3	298
A.1.1	Kontrafaktische Analyse	301
A.1.2	Kohärenzanalyse MEP-Darlehensfonds.....	301
A.2	Anhang für Kapitel 4	318
A.2.1	Kohärenzanalyse GRW-Nachrangdarlehen	318
A.3	Anhang für Kapitel 6	322
A.3.1	Analyse und Bewertung der aktuellen sozioökonomischen Situation im Freistaat Sachsen.....	322
A.3.1.1	Demografische Entwicklung	322
A.3.1.2	Arbeitsmarktsituation und Beschäftigung	326
A.3.1.3	Umweltfaktoren	329
A.3.2	Fallstudien zu den Best-Practice-Projeten Ausgewählter Programmgemeinden.....	335
A.3.2.1	Dresden Nordwest: Freifläche „Gehepark“ mit Bürgergarten und Abriss Gebäude und Entsiegelung „Gehepark“	336
A.3.2.2	Leipziger Westen: „Philippus Leipzig“ – Sanierung des Kirchengebäudes incl. Nebenräume zu einem öffentlichen Veranstaltungsort	340
A.3.2.3	Chemnitz-Innenstadt: Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirtschaft, Gewerbeflächenbörse in Stadtquartieren	343
A.3.2.4	Olbersdorf-Oberdorf: Ausbau der Fernwärmeversorgung im Olbersdorfer Oberdorf	347
Quellenverzeichnis	350

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht und Alter	35
Abbildung 2: Zukunftstrendanalyse, in Anlehnung an die WHO	37
Abbildung 3: Wirkungsmodell der Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft	45
Abbildung 4: Schematische Darstellung Teilprojekte AUXILIA	54
Abbildung 5: Schematische Projektdarstellung Einfach:ambulant	57
Abbildung 6: Wirkungszusammenhänge der Förderung von „MEP“-Projekten in KMU94	
Abbildung 7: Verteilung der Förderfälle von „MEP“-Projekten nach Wirtschaftsabschnitten der WZ 2008 (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %).....	103
Abbildung 8: Verteilung der Förderfälle von „MEP“-Projekten auf die Wirtschaftsabteilungen („Zweisteller“) der WZ 2008 (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %)	104
Abbildung 9: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %).....	105
Abbildung 10: Vergleich der Anteile an den Förderfällen nach Unternehmensgrößen in der Förderperiode 2014 - 2020 gegenüber der Förderperiode 2007 - 2013 (in %)	107
Abbildung 11: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014 -2020, Angaben in %).....	108
Abbildung 12: Vergleich der Förderfälle nach Branchen für die Förderperiode 2007 - 2013 mit der Förderperiode 2014 - 2020 (Angaben in %)	109
Abbildung 13: Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftsabschnitte („Zweisteller“) der WZ 2008 in der Förderperiode 2007 - 2013 (Angaben in %) .	110
Abbildung 14: Häufigkeit der Beantragung von Zuschüssen für Projekte zur Markteinführung je Unternehmen im Zeitraum 2007 - 2018 (Angaben in %)	112
Abbildung 15: Erwartete Wirkungen der MEP Förderung und daraus abgeleitete Zielvariablen	128
Abbildung 16: Schematische Darstellung des Fördereffekts im DiD-Modell	130
Abbildung 17: Schematische Darstellung des Fördereffekts im einfachen DiD-Modell	133
Abbildung 18: Ausgang von Kreditverhandlungen	182
Abbildung 19: Kreditablehnungsquote nach Unternehmensgröße.....	183
Abbildung 20: Kreditangebotslücke	184
Abbildung 21: Gründe für die Ablehnung eines Kreditantrags	185
Abbildung 22: Finanzierungen als wirtschaftliches Risiko	186
Abbildung 23: Leitzins Eurozone (in %).....	189
Abbildung 24: Durchschnittliche Kreditzinssätze	190

Abbildung 25: Eigenkapitalquote von KMU nach Branchen	192
Abbildung 26: Eigenkapitalquote von KMU nach Ländern	192
Abbildung 27: Wirkungszusammenhänge des Vorhabens ISE der Prioritätsachse E	216
Abbildung 28: Wirkungszusammenhänge des Vorhabens IBE der Prioritätsachse E	217
Abbildung 29: Geförderte Programmgemeinden nach Vorhaben (Stand 31.12.2018)	218
Abbildung 30: Programmgemeinden des Vorhabens ISE	229
Abbildung 31: Wurde das Quartier bzw. Teile des Quartiers bereits in vergangenen EFRE-Förderperioden gefördert? (n = 22).....	230
Abbildung 32: Gebundene, bewilligte und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinden des Vorhabens ISE (Stand 31.12.2018)* ..	231
Abbildung 33: Situation der städtebaulichen Entwicklung in den Quartieren	234
Abbildung 34: Situation der Energieeffizienz in den Quartieren	235
Abbildung 35: Verkehrsangebot und Verkehrssituation in den Quartieren	236
Abbildung 36: Situation der Umweltqualität der Quartiere	237
Abbildung 37: Situation der lokalen Wirtschaft in den Quartieren	239
Abbildung 38: Kultur-, Freizeit- und Sportangebote in den Quartieren	241
Abbildung 39: Veränderungen der Situation unterschiedlicher Bereiche in den ISE- geförderten Quartieren seit 2014	242
Abbildung 40: Gängige Herausforderung für die Umsetzung der ISE (n = 22)	243
Abbildung 42: Programmgemeinden des Vorhabens IBE (Stand 31.12.2018).....	249
Abbildung 43: Offene und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinde des Vorhabens IBE (Stand 31.12.2018).....	250
Abbildung 44: Andere europäische und nationale Förderungen, die in den Programmgemeinden der ISE Stadtentwicklungsprojekte finanzieren (n = 22)	255
Abbildung 45: Beitrag der Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung und des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung ausgewählter Ziele der Programmgemeinden (Vorhaben ISE) (Städtebauförderung: n = 21; ESF: n = 17)	256
Abbildung 46: Bürgerbeteiligung im Rahmen von ISE-geförderten Projekten (n = 20)	257
Abbildung 47: (Zukünftiger) Beitrag der Vorhaben ISE und IBE zu den Spezifischen Zielen der Prioritätsachse E	259
Abbildung 48: (Zukünftiger) Beitrag der EFRE-Förderung zur Reduzierung des CO ₂ - Austoßes	261
Abbildung 49: (Zukünftiger) Beitrag der EFRE-Förderung zur Reduzierung der Abwanderung	262
Abbildung 50: Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 1990-2017 nach Geschlecht	323
Abbildung 51: Bevölkerungsveränderung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht und Alter	323

Abbildung 52: Altersstruktur der Bevölkerung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht	324
Abbildung 53: Durchschnittsalter der Bevölkerung 2017 gegenüber 1990 nach Kreisfreien Städten und Landeskreisen	325
Abbildung 54: Entwicklung der Erwerbstätigen 2000-2017 bzw. 2016 (Index, Jahr 2000 = 100)	327
Abbildung 55: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2008-2017 bzw. 2015 (Index, Jahr 2008 = 100)	328
Abbildung 56: Kohlendioxid-Emissionen gesamt und Verkehr 2007-2016*	329
Abbildung 57: Zustand der Fließgewässer in Sachsen 2009, 2015 (in % an allen Fließgewässern).....	330
Abbildung 58: Nitrat im Grundwasser - Anteil der Messstellen in Sachsen mit Grenzwertüberschreitungen 1996-2016 (in %).....	331
Abbildung 59: Anteil der Erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung in Sachsen 2003-2016 (in %)	332
Abbildung 60: Lärmbelastung durch Verkehr in Sachsen 2007-2017 (in % der Bevölkerung)	333
Abbildung 61: Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Sachsen (ha/Tag, 4-Jahres-Mittel).....	334
Abbildung 62: Im Sächsischen Altlastenkataster (SALKA) erfasste Teilflächen und der Anteil sanierter Teilflächen.....	335
Abbildung 63: Das Quartier Dresden Nordwest	336
Abbildung 64: Das Quartier Leipziger Westen	340
Abbildung 65: Das Quartier Chemnitz-Innenstadt	343
Abbildung 66: Das Quartier Olbersdorf-Oberdorf	347

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Spezifische technologische Innovationen als Ausprägung von Digital Health	39
Tabelle 2: AAL- und E-Health-Geschäftsmodelle	40
Tabelle 3: Umsetzungsstand des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ A.2.3 (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)	50
Tabelle 4: Vorhaben im Bereich „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ nach Projekttyp und Akteuren A.2.3 (Datenstand 31.12.2018)	50
Tabelle 5: Eckdaten der ausgewählten Fallbeispiele	52
Tabelle 6: Umsetzungsstand des Vorhabens „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ (MEP-Zuschuss (B.2.1), „MEP-Darlehen“ (B.2.2)) (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)	86
Tabelle 7: Ausgabenstruktur der „MEP“-Projekte (Förderperiode 2014 - 2020)	98
Tabelle 8: Finanzierungsstruktur der „MEP“-Projekte (Förderperiode 2014 - 2020)	99
Tabelle 9: Förderfälle und Fördervolumen nach Größenklasse von „MEP“-Projekten (Förderperiode 2014 - 2020)	100
Tabelle 10: Förderfälle und Ausgabenvolumen nach Neuheitsgrad von „MEP“-Projekten (Förderperiode 2014 - 2020)	101
Tabelle 11: Förderfälle und Ausgabenvolumen der „MEP“-Projekte nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014 - 2020)	102
Tabelle 12: Leverage-Effekt der FuE-Förderung nach Unternehmensgröße	117
Tabelle 13: Antworten auf Fragen zum Projekterfolg (Einhaltung Zeitplan und Budget)	119
Tabelle 14: Antworten zur Gesamtbewertung zum Projektverlauf	119
Tabelle 15: Antworten auf die Frage zu Erlangung von Schutzrechten, Lizenzen, etc.	120
Tabelle 16: Antworten auf die Frage zur Überführung in die Serienfertigung	120
Tabelle 17: Antworten auf Fragen zum Markterfolg (Einführung Zielmärkte)	121
Tabelle 18: Verteilung der Antworten auf qualitative Fragen zum Umsatz- und Markterfolg*	122
Tabelle 19: Anteil der neu am Markt eingeführten Produkte am Gesamtumsatz des Unternehmens – Verteilung der Antworten in %	123
Tabelle 20: Zahl der durch das Projekt neu geschaffenen Arbeitsplätze – Verteilung der Antworten in %	124
Tabelle 21: Auswirkungen der geförderten Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens – Verteilung der Antworten in %	124
Tabelle 22: Mittelwertvergleich für die Zielvariablen im Zeitraum 2000-2006 und 2007-2014	132
Tabelle 23: Geschätzter Differenz-in-Differenzen (DiD) Effekt im FEM Modell	135

Tabelle 24: Überblick über die Ausgestaltung des MEP-Darlehensfonds.....	141
Tabelle 25: Überblick über die Ausgestaltung des Nachrangdarlehensfonds II.....	172
Tabelle 26: Überblick über den Umsetzungsstand zum 30.09.2018 des Nachrangdarlehensfonds II.....	174
Tabelle 27: Überblick über Erfolgsindikatoren des Nachrangdarlehensfonds II (Datenstand 30.09.2018).....	176
Tabelle 28: Konkrete Fragestellungen zu den Spezifischen Zielen	205
Tabelle 29: Überblick über die Zielsetzungen der Prioritätsachse E (Nachhaltige Stadtentwicklung).....	207
Tabelle 30: Umsetzungsstand der Prioritätsachse E (EFRE-Mittel, Stand 31.12.2018)	219
Tabelle 31: Überblick über die Outputindikatoren der Prioritätsachse E (EFRE-Mittel, Stand 12.02.2019)	220
Tabelle 32: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 4e (Stand 12.02.2019).....	221
Tabelle 33: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 6c (Stand 12.02.2019).....	221
Tabelle 34: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 6e (Stand 12.02.2019).....	222
Tabelle 35: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 9b (Stand 12.02.2019).....	224
Tabelle 36: Umsetzungsstand des Vorhabens ISE (EFRE-Mittel, Stand 31.12.2018)	227
Tabelle 37: : Förderung im Vorhaben ISE (Stand 31.12.2018).....	228
Tabelle 38: Gebundene, bewilligte und ausbezahlte EFRE-Mittel für die ISE- geförderten Quartiere (Stand 31.12.2018).....	232
Tabelle 39: Förderung im Vorhaben IBE (Stand 31.12.2018).....	248
Tabelle 40: Bewilligte und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinde des Vorhanens IBE (Stand 31.12.2018).....	251
Tabelle 41: Bewilligte Maßnahmen im Vorhaben IBE (Stand 31.12.2018).....	252
Tabelle 42: Umsetzungsstand des Vorhabens Technische Hilfe (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)	278
Tabelle 43: Förderung in der Technischen Hilfe nach Interventionskategorie (EFRE- Mittel, Datenstand 31.12.2018).....	279
Tabelle 44: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 18 (Datenstand 31.12.2018).....	280
Tabelle 45: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Programmumsetzung bei der Technischen Hilfe in den EFRE- Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 ausgewählter Bundesländer	285
Tabelle 46: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 19 (Datenstand 31.12.2018).....	286

Tabelle 47: Überblick über Rahmenverträge für Leistungen zur Kommunikation und Information im Bereich der Technischen Hilfe für das SZ 19	287
Tabelle 48: Überblick über die umgesetzten Projekte/Maßnahmen nach Kommunikationszielen und -kanälen im Bereich der Technischen Hilfe für das SZ 19	289
Tabelle 49: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Kommunikationsstrategie bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 ausgewählter Bundesländer	292
Tabelle 50: Überblick über die Förderung von FuEul-Vorhaben in ostdeutschen Bundesländern	298
Tabelle 51: Geschätzte Fördereffekte im Differenz-in-Differenzen Modell bei enger Branchenabgrenzung	301
Tabelle 52: Kohärenzcheck für den MEP-Darlehenfonds: Darlehens- und Nachrangdarlehensprogramme	313
Tabelle 53: Kohärenzcheck für den MEP-Darlehenfonds: (stille) Beteiligungsprogramme	317
Tabelle 54: Kohärenzcheck für den Nachrangdarlehenfonds II	319
Tabelle 55: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Dresden Nordwest	337
Tabelle 56: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Leipziger Westen	341
Tabelle 57: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Chemnitz-Innenstadt.....	344
Tabelle 58: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Olbersdorf-Oberdorf.....	348

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CA	Contribution Analysis
CO ₂	Kohlendioxid
DiD	Difference in Difference
EFI	Expertenkommission Forschung und Innovation
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EnEV	Energieeinsparungsverordnung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESFRI	Europäisches Strategieforum für Forschungsinfrastrukturen
ESI	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
FÖMISAX	Fördermitteldatenbank Sachsen
FuE	Forschung und Entwicklung
FuEul	Forschung, Entwicklung und Innovation
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur
HF	Handlungsfeld
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
OP	Operationelles Programm
RIS	Regionale Innovationsstrategie
SAB	Sächsische Aufbaubank
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SEKO	Städtebauliches Entwicklungskonzept
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
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 2018:

- Zweite Durchführungsevaluierung für das EFRE-OP 2014 - 2020
- Wirkungsevaluierung des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“
- Wirkungsevaluierung des Vorhabens „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign – Zuschuss und Darlehen (KMU-Darlehensfonds)“
- Wirkungsevaluierung „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen“
- Wirkungsevaluierung der Prioritätsachse E (Vorhaben „Integrierte Stadtentwicklung“ und „Integrierte Brachflächenentwicklung“)
- Wirkungsevaluierung „Technische Hilfe EFRE“

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

Zweite Durchführungsevaluierung für das EFRE-OP 2014 - 2020

Nachdem in der ersten Durchführungsevaluierung der Schwerpunkt auf die Bewertung der grundsätzlichen Strukturen und Prozesse des VKS, insbesondere zu Projektauswahl, zu den Horizontalen Prinzipien und dem Partnerschaftsprinzip, gelegt wurde, hat die zweite Durchführungsevaluierung sich vor allem auf die Untersuchung des IT- und Monitoringsystems konzentriert. Angesichts der verstärkten Bemühungen um eine ergebnisorientierte Förderung aus den Strukturfonds wie auch einer erhöhten Prüf- und Kontrollintensität in der Förderperiode 2014 - 2020 hat das IT- und Monitoringsystem als unterstützendes Instrument der Programmumsetzung erheblich an Bedeutung gewonnen.

Die Einrichtung eines elektronischen Datenbanksystems und Gewährleistung der elektronischen Datenerfassung gehören zu den Kernaufgaben, die von einer EFRE-Verwaltungsbehörde zu erfüllen sind. Bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 wurde in Sachsen für die elektronische Dokumentation aller im Rahmen des Operationellen Programms durchgeführten Projekte das Datenerfassungs- und Auswertungssystem FÖMISAX genutzt, welches in der Förderperiode 2014 - 2020 als standardmäßiges IT-System weitergeführt wird. Während für die Einrichtung des Datenbanksystems und die Anpassung an die datentechnischen Anforderungen der Förderperiode 2014 - 2020 die EFRE-Verwaltungsbehörde zuständig ist, liegt die Verantwortung für die Erfassung und Qualitätssicherung der Daten gemäß Aufgabenübertragung bei den Fondsbewirtschaftern und Bewilligungsstellen.

Die EFRE-Förderdatenbank kann im Hinblick auf die notwendigen verordnungsseitigen Kernanforderungen als funktions- und leistungsfähig eingestuft werden, insbesondere die neuen Anforderungen zum elektronischen Daten- und Informationsaustausch (e-Cohesion) wurden umgesetzt. Des Weiteren können aufbauend auf den Daten zu einzelnen Vorgängen und Projekten medienbruchfrei zentrale Mustertabellen zu finanziellen und materiellen Indikatoren

über automatisierte Routinen befüllt werden – wie etwa für den jährlichen Durchführungsbericht (inkl. Auswertungen zum Leistungsrahmen), die Übermittlung von Finanzdaten oder den durch die neuen verordnungsseitigen Vorgaben komplexer gewordenen Bereich zu Zahlungsanträgen und Rechnungslegung. Darüber hinaus können nutzer- und anlassbezogene Auswertungen der in der EFRE-Förderdatenbank geführten Daten mittels verschiedener Reports (etwa zum Finanzvollzug) erstellt und durch externe Nutzer in Form von Excel-Dateien exportiert werden.

Die Qualitätssicherung von Indikatoren und Daten ist eine weitere Kernaufgabe, die sich auf die Inhalte der Datenbank bezieht und primär nicht-technischer Natur ist. Die Regelungen zur Qualitätskontrolle des Indikatorensystems sind aus Sicht der Evaluation ausreichend und verhältnismäßig. Auch im Hinblick auf die Sicherstellung einer hohen Datenqualität besteht eine hohe Kontrollintensität und die Strukturen und Prozesse für die Qualitätssicherung der Daten erweisen sich als funktionsfähig. Vor diesem Hintergrund werden durch die Evaluierung Optimierungspotenziale mit Bezug auf die künftige Förderperiode vor allem im Bereich der Dokumentation zur Erläuterung des Monitoringsystems und der Festlegung von Indikatoren identifiziert.

Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“

Der Freistaat Sachsen hat in den letzten Jahren eine Reihe von strategischen wie operativen Vorhaben initiiert und umgesetzt, um den Gesundheits- und Pflegesektor in Sachsen nachhaltig zu unterstützen und die Forschung und Innovation in diesen Bereichen zu verstärken. Zentraler Teil dieser Bemühungen ist die Förderung von innovativen Vorhaben im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020. Hierfür stehen 28,6 Mio. € an EFRE-Mitteln zur Verfügung. Gefördert werden E-Health-Vorhaben inklusive Vorhaben zur telematischen, interdisziplinären Vernetzung sowie innovative Anwendungen im Bereich des Ambient Assisted Living (Altersgerechte Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben – AAL). Im Zuge der Förderung soll die Machbarkeit geprüft bzw. die Erprobung innovativer Ansätze durchgeführt werden.

Bis Ende Dezember 2018 wurden in den beiden Förderregionen Leipzig und Chemnitz/Dresden 17 Projekte bewilligt. Diese befinden sich aktuell alle noch in der Umsetzung. Zu den Zuwendungsempfängern zählen vorwiegend in Sachsen bekannte Akteure der jeweiligen Fördergebiete. Universitäten und Universitätskliniken sind dabei stark vertreten. Die förderfähigen Gesamtkosten betragen 24,1 Mio. €. Der Anteil der EFRE-Mittel beläuft sich auf 19,2 Mio. €. Dies entspricht einer Bewilligungsquote von rund 67 % der zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel. Bislang wurden jedoch lediglich 3,5 Mio. € ausbezahlt. Der Hauptgrund hierfür wird in der kurzen Laufzeit der Richtlinie gesehen. Die ersten Bewilligungen wurden erst Mitte 2016 ausgesprochen. Darüber hinaus berichten die Projektträger von einer Reihe an Herausforderungen im Projektverlauf, darunter zu optimistische Einschätzungen der verfügbaren (technischen) Möglichkeiten sowie ein Mangel an Fachkräften.

Trotz der kurzen Laufzeit kann dem Vorhaben ein positiver Beitrag zur Erreichung des Ziels der Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft sowie des Ziels der Schaffung von Wachstums- und Marktchancen für Unternehmen in Sachsen attestiert werden. In den Projekten werden innovative Lösungen für bestehende Bedarfe entwickelt und/oder die Grundlagen für deren Umsetzung geschaffen. Anforderungen werden festgelegt, weiterentwickelt und künftige Anwendungspotentiale aufgezeigt. Verwertungsmöglichkeiten entstehen jedoch oft erst nach Projektende bzw. langfristig.

Die Arbeiten im Projekt sowie die Bereitstellung von Ergebnissen eröffnen vielfältige Optionen für potentielle Anwender. Gemäß Förderschwerpunkt umfassen die bisher erzielten Effekte und Wirkungen in den untersuchten Fällen vor allem Forschungsergebnisse und Outputs im Sinne entwickelter technischer Pläne, Demonstratoren, Ausbildungen und Tools. Konkrete Effekte im Sinne von mittel- bis langfristigen Ergebnissen und Wirkungen auf die sächsische Wirtschaft bzw. auf die Gesellschaft an sich werden sich erst in einigen Jahren, teilweise erst weit nach Ablauf der einzelnen Projekte, zeigen. Die Wirkungsevaluierung empfiehlt eine verbesserte Vernetzung der geförderten Projekte untereinander, um Herausforderungen gemeinsam adressieren zu können, eine Stärkung der Verwertungsperspektive sowie die Förderung von Maßnahmen im Gesundheits- und Pflegebereich abseits der Interventionen des EFRE-OP 2014 - 2020, die helfen könnten, die Umsetzung von innovativen Forschungsvorhaben in die Praxis voranzutreiben und zu unterstützen.

Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP)“

Die innovationsökonomische Literatur betont, dass Finanzierungsrestriktionen Forschungs- und Innovationsaktivitäten in den Unternehmen in einem stärkeren Maße verringern als es volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Sie liefern – neben positiven externen Effekten, da die Unternehmen nicht alle Vorteile ihrer Forschungs- und Innovationstätigkeit internalisieren können – einen zweiten Ansatzpunkt, mit dem wirtschaftspolitische Eingriffe in das Markt- und Innovationsgeschehen gerechtfertigt werden können. An dieser Stelle setzt das Vorhaben „MEP“ an. Mit den beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ sollen KMU in den letzten, marktnahen Phasen des Innovationsprozesses unterstützt werden. Einerseits können KMU bei der Realisierung von Innovationsprojekten in der Phase der Markteinführung mit einem nichtrückzahlbaren Zuschuss finanziell gefördert werden. Andererseits können sie in der anschließenden Phase der Marktbearbeitung eine rückzahlbare Zuwendung erhalten. Zuschuss und Darlehen können, müssen aber nicht kombiniert eingesetzt werden. Die Einführung einer Darlehenskomponente für die Marktbearbeitungsphase war eine wichtige Neuerung im Förderkonzept für den Programmzeitraum 2014 - 2020, während die Förderung der Markteinführung innovativer Produkte über Zuschüsse bereits in der Vorperiode erfolgte.

In der Förderperiode von 2014 - 2020 sind für das gesamte Vorhaben „MEP“ gemäß indikativer Finanzplanung EFRE-Mittel von 58,8 Mio. € vorgesehen. Für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ stehen EFRE-Mittel in Höhe von 22,8 Mio. €, für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ von 36,0 Mio. € zur Verfügung. Der Umsetzungsstand zum 31.12.2018 fällt je nach Unterstützungsart sehr unterschiedlich aus: Die Zuschussförderung weist mit einer Bewilligungsquote von 45,5 % und 282 bewilligten Projekten einen befriedigenden Umsetzungsfortschritt auf. Hingegen ist die Förderung über Darlehen sehr spät angelaufen und die Nachfrage bleibt mit elf bewilligten Darlehen und einem Kreditvolumen von 3,76 Mio. € hinter den Erwartungen zurück.

Angesichts des beschriebenen Umsetzungsstands für das gesamte Vorhaben hat sich die Wirkungsevaluierung auf das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ konzentriert. Für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ wurde in einem Exkurs eine Durchführungsevaluierung vorgenommen, die sich an den notwendigen Prüfschritten orientierte, die für eine Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung vorzunehmen sind.

Die empirischen Befunde, die auf Grundlage der Auswertung der Monitoringdaten, einer eingehenden Literaturanalyse, von Fachgesprächen sowie einer im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle von der SAB als Bewilligungsstelle durchgeführten Befragung von geförderten

KMU gewonnen wurden, bestätigen in ihrer Gesamtheit die in einem Wirkungsmodell formulierten kausalen Zusammenhänge. Die geförderten KMU messen den „MEP“-Projekten einen konkreten, quantifizierbaren Beitrag zur Stabilisierung und Steigerung ihres Umsatzes bei. Ergänzend üben die geförderten Projekte auch einen bedeutsamen, mittelbaren Einfluss auf unternehmensstrategische Ziele wie die Steigerung von künftigen Absatzpotenzialen, Image- und Reputationsgewinne sowie die Erhöhung der technologischen Kompetenz aus.

Die auf Grundlage des Wirkungsmodells theoretisch vermuteten Zusammenhänge wurden abschließend in mikroökonomischen Schätzungen bestätigt, bei denen sich signifikante positive Fördereffekte für sächsische KMU im Vergleich zu KMU in den übrigen ostdeutschen Bundesländern mit Bezug auf die Zielvariablen Markteinführung neuer Produkte und Markteinführung von verbesserten Produkten sowie Steigerung der Beschäftigung im Unternehmen zeigten.

Insgesamt belegt die Evaluierung, dass die Förderung im Rahmen des Vorhabens „MEP“ strategisch relevant und wirksam ist. Die Kombination aus zuschuss- und darlehensbasierter Förderung sollte daher fortgeführt und weiterentwickelt werden. Die Evaluierung hat jedoch auch gezeigt, dass die konkrete Ausgestaltung der kombinierten Förderung Schwächen aufweist. Aus diesem Grund werden Empfehlungen abgeleitet, um den Förderansatz bezüglich seiner projektauslösenden Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte zu optimieren.

Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen“

Die GRW-Nachrangdarlehen ergänzen die GRW-Zuschussförderung für betriebliche Investitionen. Sie werden zinsvergünstigt angeboten, auf Sicherheiten wird verzichtet. Dadurch haben sie einen relativ hohen Subventionswert. Einschließlich der Zuschüsse können damit 75 % der Investitionskosten getragen werden. Durch die Kredite entsteht ein Finanzierungseffekt – die KMU erhalten zusätzliche, zinsgünstige Liquidität, um umfassende Investitionen tätigen zu können. Durch die Nachrangigkeit erhält die Finanzierung den Charakter von wirtschaftlichem Eigenkapital, durch den Verzicht auf Sicherheiten werden diese geschont und stehen im Rahmen einer Gesamtfinanzierung für andere Finanzierungsbausteine zur Verfügung. Damit besteht grundsätzlich ein attraktives Angebot für investierende KMU. Sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht besteht grundsätzlich ein Bedarf für ein solches Angebote bei der Investitionsfinanzierung.

In ihrer bisherigen Ausgestaltung sind die GRW-Nachrangdarlehen jedoch nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen worden. Vergeben wurden zum Stand 30.9.2018 zehn Darlehen mit einem Volumen von insgesamt 12,6 Mio. €. Diese Umsetzung entspricht damit weder den Zielsetzungen noch den Erfahrungen aus der letzten Förderperiode. In der Evaluierung werden als Ursachen für die geringe Nachfrage die folgenden Aspekte thematisiert:

- Das Umfeld für Investitionsfinanzierungen ist derzeit sehr günstig (Zinssätze sind sehr niedrig, gelockerte Kreditstandards, geringer Anreiz zur Vermittlung von Förderangeboten).
- Die Darlehen haben aufgrund ihrer Nachrangigkeit einen relativ hohen Subventionswert. Die Nutzung des Nachrangdarlehens reduziert daher oft den Zuschuss (Opportunitätskosten).
- Bei der Fördergruppe (Industrieunternehmen mit hohem Eigenkapital und besicherungsfähigen Investitionen) ist der Bedarf für unbesicherte Nachrangdarlehen weniger

ausgeprägt. In Einzelfällen sind die Darlehen eine entscheidende Hilfe; für bestimmte Zielgruppen sind sie – insbesondere durch den Verzicht auf Sicherheiten – ein sehr bedarfsgerechtes Instrument.

- Die Verfahren der GRW-Nachrangdarlehen sind verbesserungsfähig – insbesondere aus Perspektive der Hausbanken. Insgesamt ergeben sich nach derzeitigem Kenntnisstand im Vergleich zu anderen Angeboten relativ hohe Transaktionskosten.

Durch die geringen Fallzahlen ist die empirische Basis der Untersuchung nicht sehr breit. Unter dieser Einschränkung sind aus Sicht der Evaluatoren die hohen Opportunitätskosten und das sehr günstige Finanzierungsumfeld die wesentlichen Faktoren für die geringe Nachfrage.

Bei unveränderter Fortführung der GRW-Nachrangdarlehen ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass die materiellen und finanziellen Ziele der Förderung nicht erreicht werden. Angesichts geringer Fallzahlen und gegebener Fixkosten droht zudem eine ineffiziente Umsetzung der Förderung. Die bisherige Umsetzung und Zielerreichung bei den GRW-Nachrangdarlehen lassen somit deutlichen Handlungsbedarf erkennen. Dazu wurde als Option einerseits eine Anpassung der Förderkonditionen aufgezeigt, bei der Zuschussquoten gesenkt und / oder der Beihilfewert durch Verzicht auf Nachrangigkeit gemindert werden. Nach Auffassung der Evaluatoren sind inkrementelle Änderungen beim Beihilfewert dabei nicht ausreichend. Andererseits wird als Handlungsmöglichkeit angeführt, die GRW-Nachrangdarlehen durch ein breiter ausgerichtetes Instrument abzulösen, welches Nachrangdarlehen mit angepassten Verfahren und für eine breitere Zielgruppe ggf. unter Trennung von den GRW-Regularien gewährt. Dies würde auch bedeuten, dass das aktuelle Instrument in der gegenwärtigen Form nicht fortgeführt wird.

Wirkungsevaluierung für die Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (Vorhaben „Integrierte Stadtentwicklung“ (ISE) und „Integrierte Brachflächenentwicklung“ (IBE))

Aufgrund der Herausforderungen des demografischen Wandels, mit denen der Freistaat Sachsen zu kämpfen hat, besteht in den sächsischen Städten zunehmend die Notwendigkeit nach Stadterneuerungsprozessen, die der Abwanderung aus problembehafteten Stadtquartieren entgegensteuern sollen. Vor dem Hintergrund einer klima- und umweltgerechten Stadterneuerung versucht die Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ mit den beiden Vorhaben ISE und IBE einen Beitrag zur Beseitigung spezifischer Problemlagen der Städte und Stadtquartiere (mangelnde Umweltqualität, Arbeitslosigkeit, städtebauliche Mängel etc.) zu leisten. Insgesamt sind für die Prioritätsachse E 191,75 Mio. € EFRE-Mittel vorhanden, hiervon ist das Vorhaben ISE mit 141,75 Mio. € und das Vorhaben IBE mit 50 Mio. € ausgestattet.

Das Vorhaben ISE verfügt innerhalb der Prioritätsachse über einen Großteil der EFRE-Mittel, um dem Ansatz einer integrierten Gebietsförderung gerecht werden zu können. Im Vorhaben ISE werden insgesamt 21 Programmgemeinden mit 23 Quartieren in zwei Förderregionen gefördert. Zum Stichtag 31.12.2018 waren durch Rahmenbescheide bereits 130,79 Mio. € gebunden, hiervon waren 42,46 % bewilligt. Die Gebietsförderung der ISE ermöglicht es den Stadtquartieren, durch die Umsetzung von investiven und nicht-investiven Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Volumina Impulse für Wirkungen in verschiedenen Bereichen der Quartiere zu setzen. Vor allem in den Bereichen der Reduzierung des CO₂-Austoßes, des Auf- und Ausbaus von Netzwerkaktivitäten lokaler Unternehmen und der Inwertsetzung bislang nicht genutzter Flächen können auf Basis der Monitoringdaten, der Online-Befragung und der Interviews im Rahmen der Fallstudien Wirkungsentfaltungen bestätigt werden.

Das Vorhaben IBE unterstützt sächsische Städte dabei, vorhandene Brachflächen wieder in Wert zu setzen und somit Abwertungstendenzen entgegenzuwirken. Zum Stichtag 31.12.2018 wurden im Vorhaben IBE zehn Städte mit insgesamt 13 Projekten gefördert. 12,3 % des geplanten Mitteleinsatzes waren bewilligt. Demzufolge ist die finanzielle Umsetzung nach Ablauf von vier Programmjahren als unbefriedigend zu beurteilen. Aussagen zu Effekten und Wirkungen können daher nur begrenzt getätigt werden. Bei den bereits bewilligten Projekten zeichnet sich aber ab, dass die Förderung zur Beseitigung von städtebaulichen Gefahren und zur Aufwertung der städtischen Attraktivität beiträgt. Das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung ist seit April 2018 damit beauftragt, als Begleitbüro Hilfestellung in der Umsetzung des Vorhabens zu leisten.

Die Evaluierung empfiehlt, das Vorhaben ISE fortzuführen und hierbei den Aufbau von selbsttragenden Strukturen in den geförderten Quartieren weiter zu forcieren. Außerdem sollte in Hinblick auf die Regelung des frühzeitigen Maßnahmenbeginns geprüft werden, inwiefern das finanzielle Risiko für die Zuwendungsempfänger eingedämmt werden könnte. Für das Vorhaben IBE sollte in Anbetracht der geringen Nachfrage die Zielsetzung im Rahmen der künftigen Strategiewahl einer aktualisierten Bewertung zugeführt werden. Hierbei sollten Fördergegenstände angepasst und Anreize durch flexiblere Förderanforderungen geschaffen werden.

Wirkungsevaluierung für die Prioritätsachse F („Technische Hilfe“)

Die Prioritätsachse F zielt auf Maßnahmen der Technischen Hilfe ab. Hier wurden zum Auswertungsstichtag 31.12.2018 bisher 113 Projekte bewilligt. Für die Projekte wurden Gesamtausgaben im Wert von 31,61 Mio. € getätigt, davon stammen 25,29 Mio. € aus dem EFRE. Die Bewilligungsquote liegt mit 51,4 % etwas unterhalb der Quote der bewilligten Mittel für das gesamte EFRE-OP 2014 - 2020 (58,4 %). Deutlicher bleibt die Auszahlungsquote mit 11,6 % hinter jener des Gesamtprogramms (22,0 %) zurück. Trotz des bereits im Zuge der OP-Änderung gekürzten Budgets für die Technische Hilfe erscheinen die noch ungebundenen Mittel für die anstehenden Aufgaben in der restlichen Programmlaufzeit auskömmlich. Sehr wahrscheinlich wird die Technische Hilfe künftig im Sinne der Effizienz noch reduziert werden, ohne die Erreichung der mit der Prioritätsachse verfolgten Spezifischen Ziele zu gefährden. Ein Großteil der Mittel ist für mehrjährig angelegte Projekte (Personalvorhaben und Rahmenverträge für externe Dienstleister) gebunden, was für einen gut absehbaren Mittelabfluss sorgt.

Der Schwerpunkt der Förderung wird auf die Unterstützung von personellen Ressourcen von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie zwischengeschalteten Stellen gelegt, um einen Teil der zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 innerhalb der Sächsischen Staatsverwaltung einzurichten bzw. vorzuhalten. Diese Schwerpunktsetzung ist nach Ansicht der Gutachter in Anbetracht der komplexen Aufgaben bei der Programmdurchführung, die gegenüber der vorherigen Förderperiode noch zugenommen haben, zielführend und geeignet.

Im Bereich der Kommunikation und Information entfällt das Gros der finanziellen Mittel auf Projekte, die zur inhaltlichen Umsetzung von längerfristigen Rahmenverträgen dienen, mit denen die Erbringung von Leistungen geregelt wird. Das Resultat dieser Leistungen lässt sich an dem breiten Portfolio an Informations- und Kommunikationsmaßnahmen festmachen, mit denen verschiedene Kommunikationskanäle bedient werden und die EFRE-Förderung in Sachsen bekannter gemacht wird. Die Resultate der Evaluierung zeigen, dass die im Rahmen der Kommunikationsstrategie umgesetzten Maßnahmen und Projekte der Technischen Hilfe einen spürbaren Beitrag in Richtung auf eine hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung leisten.

Die Ergebnisse von repräsentativen Befragungen unter den Bürgern belegen eine hohe und zunehmende Bekanntheit des EFRE in Sachsen.

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 2018:

- Second implementation evaluation for the ERDF-OP 2014 - 2020
- Impact evaluation of the action " Innovative approaches in the field of health and care industry"
- Impact evaluation of the action "Market launch of innovative products and product design - grants and loans (SME loan fund)"
- Impact evaluation "Individual investment promotion - loans"
- Impact evaluation of priority axis E ("Integrated Urban Development" and "Integrated Wasteland Development" project)
- Impact evaluation "Technical assistance ERDF"

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

Second implementation evaluation for the ERDF-OP 2014 - 2020

The focus in the first implementation evaluation having been on the evaluation of the basic structures and processes of the VKS, in particular on project selection, the horizontal principles and the partnership principle, the second implementation evaluation focused primarily on the IT and monitoring system. In view of the increased efforts for result-oriented funding from the structural funds as well as an increased audit and control intensity in the funding period 2014 - 2020, the IT and monitoring system has become significantly more important as a supporting instrument for programme implementation.

The establishment of an electronic database system and the reliable provision of electronic data collection are among the core tasks to be performed by an ERDF managing authority. Already in the funding period 2007 - 2013 in Saxony, the data acquisition and evaluation system FÖMISAX was used for the electronic documentation of all projects carried out as part of the operational programme. FÖMISAX will be continued in the funding period 2014 - 2020 as a standard IT system. While the ERDF managing authority is responsible for setting up the database system and adapting it to the data technology requirements of the funding period 2014 - 2020, the responsibility for the collection and quality assurance of the data in accordance with the delegation of tasks lies with the fund managers and licensing bodies.

The ERDF funding database can be classified as functional and efficient in terms of the necessary regulatory requirements, in particular the new requirements for electronic data and information exchange (e-cohesion) have been implemented. Furthermore, based on the data for individual processes and projects, central tables for financial and material indicators can be filled using automated routines – such as for the model of the annual implementation report (including evaluations of the performance framework), the transmission of financial data or the model for payment applications and the model for the accounts. In addition, user and event-related evaluations of the data maintained in the ERDF funding database can be created using various reports (for example on financial programme implementation) and exported by external users in the form of Excel files.

The quality assurance of indicators and data is another core task that relates to the content of the database and is primarily non-technical in nature. From the evaluation point of view, the regulations for quality control of the indicator system are sufficient and proportionate. There is also a high level of control in terms of ensuring high data quality, and the structures and processes for data quality assurance have proved to be functional. Against this background, the evaluation identifies optimization potential with regard to the future funding period, especially in the area of documentation to explain the monitoring system and the definition of indicators.

Impact evaluation of the action "Innovative approaches in the field of health and care industry"

Saxony has initiated and implemented a number of strategic and operational initiatives to support the regional health and care sector, and to strengthen research and innovation in these areas. A key part of these efforts is offering support for innovative projects within the framework of the ERDF-OP 2014 - 2020, for which € 28.6 million in funding is available. Supported are E-health related projects, including telematics, interdisciplinary networking and innovative applications in the field of Ambient Assisted Living (AAL). Important parts of these projects are feasibility analysis and testing of innovative approaches.

By the end of December 2018, 17 projects had been approved in the two regions of Leipzig and Chemnitz/Dresden, all of which were still ongoing when the assessment was finalised. Grant recipients are usually well known in the respective funding regions, e.g. universities and university hospitals. The total eligible costs amount to € 24.1 million. The share of ERDF funding amounts to € 19.2 million. This corresponds to an approval rate of around 67 % of the available ERDF funds. So far, however, only € 3.5 million have been paid out. The main reason is seen in the short running time of the overall directive: The first approvals date back only to mid-2016. In addition, project partners reported a number of challenges in the course of the project, including overly optimistic assessments of the available (technical) possibilities and a lack of skilled work force.

However, despite its short running time, the funded projects were able to deliver a positive contribution to achieving the goal of strengthening research, development and innovation in the Saxon economy and the goal of creating growth and market opportunities for companies in Saxony. According to the assessed projects, innovative solutions for existing needs were developed and/or the bases for their implementation were developed. In addition, requirements were developed and future application potentials were presented. Opportunities for utilization, however, often arise after the end of the project or in the long term.

The work on each project as well as the provision of results opened up a variety of options for potential users. In line with the funding priority, the effects and impacts achieved so far in the cases under investigation mainly comprise research results and outputs such as developed technical plans, demonstrators as well as related training and tools. Tangible effects in the sense of medium- to long-term results and impacts on the Saxon economy and society as such is considered to become visible in a few years, in some cases not until well after the end of the projects. The evaluation recommends improving networking of the funded projects in order to be able to address challenges together, a strengthening of the exploitation perspective and the promotion of measures in the health and care sector beyond the interventions of the ERDF-OP 2014 - 2020, which could help to promote and support the implementation of innovative research projects in practice.

Impact evaluation of the action "Market launch of innovative products and product design – grants and loans (SME loan fund)"

The literature on innovation economics emphasizes that funding restrictions reduce research and innovation activities in companies to a greater extent than is economically reasonable. In addition to positive external effects, since the companies cannot internalize all the advantages of their research and innovation activities, they provide a second starting point with which economic policy interventions in market processes can be justified. This is where the action "MEP" comes in. The two individual sub-actions "MEP grant" and "MEP loan" are intended to support SMEs in the last, market-oriented phases of the innovation process.

On the one hand, SMEs can be financially supported with a non-repayable grant in the implementation of innovation projects in the phase of market launch. On the other hand, they can receive a repayable benefit in the subsequent phase of market development. Grants and loans can, but do not have to be used in combination. The introduction of a loan component for the market development phase was an important innovation in the funding concept for the 2014 - 2020 program period, while the promotion of the market launch of innovative products was already funded in the previous period.

In the funding period from 2014 to 2020, ERDF funds of € 58.8 million have been earmarked for the entire action "MEP" in accordance with the indicative financial planning. ERDF funds of € 22.8 million are available for the individual project "MEP grant" and € 36.0 million for the individual project "MEP loan". The implementation status as of December 31, 2018 differs widely depending on the type of support: Subsidy funding shows a satisfactory implementation progress with an approval rate of 45.5 % and 282 approved projects. On the other hand, funding via loans started very late and demand remains below expectations with eleven approved loans and a credit volume of € 3.76 million.

In view of the implementation status described for the entire project, the impact assessment has concentrated on the sub-action "MEP grant". For the sub-action "MEP loan", an implementation evaluation was carried out in an excursus, which was based on the necessary test steps that have to be carried out to update the ex-ante evaluation.

The empirical findings, which were obtained on the basis of the analysis of the monitoring data, an in-depth literature analysis, expert discussions as well as a survey of funded SMEs carried out by the SAB as an intermediate body, confirm in their entirety the effects formulated in the theory-based logic model. The "MEP" projects make a concrete, quantifiable contribution to stabilizing and increasing the turnover of funded SMEs. In addition, the funded projects also exert a significant, indirect influence on corporate strategy goals such as future increases in sales, image and reputation gains and increasing technological competence.

The theoretically presumed correlations based on the logic model were finally confirmed in micro-econometric estimates. The estimates show significant positive promotional effects for SMEs in Saxony compared to SMEs in the other East German federal states with regard to the target variables such as market launch of new products, market launch of improved products and increase of employment in the firm.

Overall, the evaluation shows that the funding under the action "MEP" is strategically relevant and effective. The combination of grant-based and loan-based funding should therefore be continued and developed further. However, the evaluation also showed that the specific form of the implementation of the combined funding has weaknesses. For this reason, recommendations are derived in order to optimize the funding approach with regard to its project-triggering profitability and liquidity effects.

Impact evaluation of the action "Individual investment promotion – loans"

The subordinated loans as part of the „Joint task of 'improvement of the regional economic structure'" (GRW) supplement the GRW subsidy for business investments. They are offered with reduced interest rates, and collaterals are not required, which leads to a fairly high subsidy value. Including the grants, 75 % of investment costs can be covered. First, the loans have a financing effect - SMEs receive additional, low-interest liquidity to be able to make extensive investments. The subordinated status of the financing gives it a character of equity. Unused securities are available to other financing components within the framework of overall financing. This means that there is basically an attractive offer for investing SMEs. From a theoretical and empirical point of view, a need for such offers in investment financing is obviously.

Actually, GRW subordinated loans were only used to a limited extent. By end of 2018 13 loans with a total volume of € 17.8 million were granted (18 % of resources of the funds). This implementation therefore does not correspond to the objectives or the experience from the last funding period. The following issues are addressed in the evaluation as the causes of the low demand:

- The environment for investment finance is currently very favorable (interest rates are very low, relaxed credit standards, little incentive for providing promotion).
- Due to their subordinate status the loans have a relatively high subsidy value. The use of the subordinated loan therefore often reduces the subsidy (opportunity costs).
- The need for unsecured subordinated loans is less pronounced among the support group (industrial companies with high equity and collateralizable investments). In individual cases the loans are a crucial help. For certain target groups they are a very needs-based instrument, particularly because they do not use securities.
- The procedures of the GRW subordinated loans can be improved - especially from the perspective of the house banks. Based on current knowledge, the transaction costs are relatively high compared to other offers.

Due to the small number of cases, the empirical basis of the investigation is not very broad. From the evaluators' perspective and under this limitation, the main factors for the low demand are the high opportunity costs and the very favorable financing environment.

If GRW subordinated loans continue unchanged, the material and financial objectives of the programme will most likely not be achieved. In view of the low number of cases and given fixed costs, there also is the risk of inefficient implementation of the funding. The implementation and target achievement of the instrument clearly indicate a need for action. For this purpose several options are discussed: On the one hand an adjustment of the funding conditions was shown as an option, in which the subsidy rates were reduced and / or the state aid value was reduced by not subordinating it. According to the evaluators, incremental changes in the state aid value are not sufficient. As another viable course of action it is proposed to replace the GRW subordinated loans with a broader instrument, which grants subordinated loans with adapted procedures and for a broader target group, preferably separated from GRW-regulations. This would also mean that the instrument will not continue in its current form.

Impact evaluation of priority axis E (actions "Integrated Urban Development" and "Integrated Wasteland Development")

Due to the challenges of demographic change with which the Free State of Saxony has to contend, there is an increasing need for urban renewal processes in Saxon cities to counteract the migration from deprived urban districts. To foster climate- and environment-friendly urban renewal, priority axis E "Integrated urban development" aims, with the two projects "Integrated Urban Development (IUD)" and "Integrated Wasteland Development (IWD)", to contribute to eliminating specific problems in cities and urban neighbourhoods, e.g. poor environmental quality, unemployment, urban planning deficiencies, etc. The total ERDF funding available for priority axis E amounts to € 191.75 million. € 141.75 million has been allocated to IUD, € 50 million to IWD.

In line with the approach of providing integrated territorial support, the IUD project draws on a large part of the ERDF funding available in the priority axis E. 21 programme municipalities consisting of 23 districts in two funding regions were supported in the course of the IUD project. By the end of 2018, € 130.79 million had already been committed following framework decisions, 42.46 % of which had been approved. It has been found that IUD funding generated effects in different areas of the districts by implementing individual investment and non-investment measures of different volumes. Following the monitoring data, the results from the online survey and the interviews carried out for case studies, impacts were particularly visible with regards to reducing CO₂ emissions, establishing and expanding network activities of local companies and the valorisation of previously unused areas.

The IWD project supports cities in Saxony in restoring the value of existing wastelands and thus counteracting devaluation tendencies. By the end of 2018, the IWD project supported ten cities with 13 projects. 12.3 % of the allocated funds had been approved. Considering the overall run time of four years at this time, the financial implementation has been rather unsatisfactory. Hence, statements on effects and impacts can only be made to a limited extent. In case of the projects that have already been approved, however, it became apparent that the funding is helping to eliminate urban development challenges and is enhancing the attractiveness of the city. Since April 2018, the Institute for Structural Policy and Economic Development has been commissioned to provide assistance in the implementation of IWD.

The evaluation recommends that the IUD project is to be continued and that the establishment of self-supporting structures in the supported districts should be further promoted. In addition, with regards to the regulation of the early start of measures, it should be examined to what extent the financial risk for the grant recipients could be reduced. In view of the low demand for the IWD project, the objectives should be updated as part of the future strategy selection process. In this light, the objects of funding should be adapted and incentives should be created through more flexible funding requirements.

Impact evaluation "Technical assistance ERDF"

Priority axis F is aimed at measures concerning technical assistance. As of December 31, 2018, 113 projects had been approved here. A total of € 31.61 million was spent on the projects, of which € 25.29 million came from the ERDF. At 51.4 %, the approval rate is slightly below the approved funding rate for the entire ERDF-OP 2014 - 2020 (58.4 %). At 11.6 %, the payout ratio is more clearly behind that of the overall program (22.0 %).

The available budget for technical assistance, despite the fact that it had already been reduced in the course of the last amendment of the operational programme, appears adequate for the

upcoming tasks during the full term of the programme. Technical assistance will very likely be reduced in the future in terms of efficiency without jeopardizing the achievement of the specific objectives pursued by this priority axis. A large part of the funds is tied up for multi-year projects, which ensures that the outflow of funds is plainly foreseeable.

The focus of funding is placed on the support of human resources from the administrative, certification and audit authorities as well as intermediate bodies in order to provide part of the additional structures and procedures required for the legal and regular implementation of the ERDF-OP 2014 - 2020 within the administration of the federal state of Saxony. In the opinion of the evaluators, this focus is appropriate in view of the complex tasks involved in programme implementation, which have increased compared to the previous funding period.

In the area of communication and information, the bulk of the financial resources are allocated to projects that serve to implement the content of longer-term framework contracts that regulate the provision of services. The result of these services can be seen in the broad portfolio of information and communication measures with which various communication channels are served and the ERDF funding is made known in Saxony. The results of the evaluation show that the measures and technical assistance projects implemented within the framework of the communication strategy make a noticeable contribution towards a high visibility of the EFRE funding. The results of representative surveys among the citizens show a high and increasing awareness of the ERDF in Saxony.

EINLEITUNG

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 Freistaates Sachsen aus fünf inhaltlichen Prioritätsachsen (PA), 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 zeitliche Konkretisierung der betreffenden Evaluierungen vorgenommen wird und in dem die Inhalte des Gesamtkonzepts hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes, der Untersuchungs- 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.

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 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. 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 2018 vorgesehenen Evaluierungen eine Konkretisierung vorgenommen. Danach sind die folgenden Bewertungen im Jahresverlauf vorgesehen:

- Durchführungsevaluierung EFRE-OP 2014 - 2020 – Teil II
- Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“
- Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“
- Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen“
- Wirkungsevaluierung für die Prioritätsachse E (Vorhaben „Integrierte Stadtentwicklung“ und „Integrierte Brachflächenentwicklung“)
- Wirkungsevaluierung für das Vorhaben „Technische Hilfe“

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

DURCHFÜHRUNGSEVALUIERUNG – TEIL 2

2.1 EINLEITUNG

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 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.

Als zentrales Ziel der Evaluierungen wird im Evaluierungsplan die Bewertung der Durchführung und Verwaltung des Operationellen Programms genannt, wobei Fragestellungen nach der Effektivität und der Effizienz der Programmumsetzung sowie dem wirksamen Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) mit ihren verschiedenen Verfahrensabschnitten im Mittelpunkt stehen. Gemäß Evaluierungsplan soll die Evaluierung 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. Insbesondere sind auch die neuen Fördervorhaben hinsichtlich ihrer Strukturen und Prozesse einer Evaluierung zu unterziehen.

Gegenstand der Bewertungen ist daher das gesamte Operationelle Programm 2014 - 2020 mit seinen Fördervorhaben. Der Evaluierungsplan betont, dass es hierbei um die Beantwortung von Basisfragen zur Bewertung der Durchführung und Verwaltung des Programms geht. Im Vordergrund stehen somit primär 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

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 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 sind zu bewerten.

Nachdem in der im Frühjahr 2018 vorgelegten ersten Durchführungsevaluierung der Schwerpunkt auf die Bewertung der grundsätzlichen Strukturen und Prozesse des VKS, insbesondere zu Projektauswahl, zu den Horizontalen Prinzipien und dem Partnerschaftsprinzip, gelegt wurde, richtet die vorliegende zweite Durchführungsevaluierung ihr Augenmerk vor allem auf die Untersuchung des

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.

IT- und Monitoringsystems, welches angesichts der verstärkten Bemühungen um eine ergebnisorientierte Förderung aus den Strukturfonds wie auch einer erhöhten Prüf- und Kontrollintensität in der Förderperiode 2014 - 2020 als unterstützendes Instrument der Programmumsetzung erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Weitere Aspekte im Hinblick auf den angestrebten Bürokratieabbau für die Begünstigten und die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 8 des EFRE-OP 2014 - 2020 sind die Nutzung von Pauschalierungsmöglichkeiten und die damit einhergehenden verminderten Anforderungen bei den Nachweispflichten im Zuge der Mittelabrechnung sowie die durch die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie erzielten Vereinfachungen bei den Förderverfahren.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich der Bericht zur zweiten Durchführungsevaluierung wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird zunächst das IT- und Monitoringsystem als zentraler Gegenstand der Evaluierung näher begründet und kurz vorgestellt. Anschließend werden die Informationsgrundlagen und die methodische Vorgehensweise der Evaluierung beschrieben. Der dritte Abschnitt stellt die Resultate der Bewertung der Funktionsfähigkeit der EFRE-Förderdatenbank und darauf aufbauend des Monitoringsystems vor. Ausgangspunkt ist zunächst eine synoptische Aufstellung der verordnungsseitig bedingten Änderungen bzw. Anforderungen, die allgemein für die Datenbanksysteme im Rahmen des EFRE-Einsatzes der Förderperiode 2014 - 2020 gelten. Dann erfolgt im Anschluss auf Grundlage dieses Anforderungsprofils die Evaluierung der Funktionsfähigkeit des IT- und Monitoringsystems, wobei mehrere Bewertungsebenen unterschieden werden. Im vierten Abschnitt wird auf zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands eingegangen, die innerhalb des neuen rechtlichen Rahmens der Strukturfondsverordnungen für den Förderzeitraum 2014 - 2020 ermöglicht wurden. Zum Abschluss wird im vierten Abschnitt ein kurzes Gesamtfazit gezogen.

2.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Schwerpunkte der Evaluierung – Teil 1 und Teil 2

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 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 VKS erstellt.³ Während die Prüfbehörde die grundsätzliche Eignung der Strukturen und Verfahren hinsichtlich vorgegebener Kriterien und die Erfüllung von verordnungsseitigen Vorgaben beurteilt, stehen im Mittelpunkt 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.

Vor diesem Hintergrund wurden die Schwerpunkte der beiden Durchführungsevaluierungen mit der EFRE-Verwaltungsbehörde auf Basis des Evaluierungsplans abgestimmt und im Gesamtkonzept dokumentiert. In der ersten Durchführungsevaluierung wurde der Fokus auf die grundsätzlichen Strukturen des VKS gerichtet und dabei, aufgrund ihrer überragenden Bedeutung für die Wirksamkeit der EFRE-Förderung und die Beiträge zu den Thematischen und Spezifischen Zielen des EFRE-

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 VKS bei einer Reihe von Kernelementen auf Basis einer eigenständigen Aufgabenüberwachung bestätigen.

OP 2014 - 2020, auf die 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 rückt daher der Bürokratieabbau – sowohl für die Begünstigten als auch die Förderadministration – als zusätzlicher Bewertungsgegenstand in den Mittelpunkt der Evaluierung. Wesentlicher Bestandteil der Programmumsetzung ist die IT-technische Unterstützung des VKS, d. h. die elektronische Erfassung und Abwicklung von Projekten im Zuge der Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs-, Prüf- und Kontrollverfahren. Anpassungen der Förderdatenbank an neue Anforderungen, erweiterte Funktionalitäten und Automatisierungen von Prozessen sind hier wichtige Optionen, die zu Entlastungen auf beiden Seiten führen können – auch 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).⁴

Aufbauend auf diese projektbezogenen Vorgänge ergibt sich im Rahmen des Monitorings 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 sowie die Ausgestaltung und Verfahren des Monitoringsystems mit Blick auf die Anforderungen der Förderperiode 2014 - 2020 stehen daher im Fokus der zweiten Durchführungsevaluierung für das EFRE-OP 2014 - 2020. Durch die Evaluierung sollen die notwendigen Anpassungen und Weiterentwicklungen des IT- und Monitoringsystems aus einer Zweitperspektive konstruktiv begleitet und qualitätsgesichert werden. Anzumerken ist, dass aufgrund des formativen Charakters Beratungs- und Bewertungsleistungen zum IT- und Monitoringsystem bereits über einen längeren Zeitraum und begleitend zur Wirkungsevaluierung und der Erstellung einer Ad-hoc-Analyse für die erste OP-Änderung erbracht wurden.

Darüber hinaus wurde in dieser zweiten Durchführungsevaluierung untersucht, inwieweit die Möglichkeiten der ESI-VO zu vereinfachten Förderfähigkeitsregelungen bei der Programmumsetzung aufgegriffen wurden – sowohl im Vergleich zur Vorperiode als auch im Hinblick auf nationale Regelungen. Im EFRE-OP 2014 - 2020 werden im entsprechenden Kapitel 8 neben der Erweiterung und Anpassung der EFRE-Förderdatenbank und der Schaffung der Möglichkeit zum elektronischen Datenaustausch mit dem Erlass der fondsübergreifenden Rahmenrichtlinie und der Nutzung von Pauschalierungsmöglichkeiten in geeigneten Fördervorhaben weitere, konkrete Maßnahmen zur Verwaltungsentlastung von Begünstigten genannt.

Des Weiteren ist an dieser Stelle auf die hohe Interdependenz zwischen der Bewertung der Maßnahmen der Technischen Hilfe im Rahmen der Wirkungsevaluierung zur Prioritätsachse F (siehe hierzu Kapitel 7 in diesem Bericht), die das Spezifische Ziel 18 „Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms“ adressieren, und den beiden 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.

Das IT-System im Überblick

Eine leistungsfähige Förderdatenbank ist Grundvoraussetzung für die reibungslose Umsetzung und effiziente Steuerung des EFRE-OP 2014 - 2020. Zugleich bildet sie den Nukleus für das Berichts- und Bewertungssystem. Auch in der aktuellen Förderperiode ist es gemäß Art. 125 Abs. 2 lit. d) der

⁴ Anzumerken ist, dass die Anforderungen von Art. 122 Abs. 3 ESI-VO das Verhältnis zum Begünstigten, also die Verfahren ab Bewilligung, betreffen. Der elektronische Austausch von Unterlagen im Antragsverfahren ist keine Anforderung von e-Cohesion.

ESI-VO zentrale Aufgabe der EFRE-Verwaltungsbehörde, ein System einzurichten, „in dem die für Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben benötigten Daten, einschließlich gegebenenfalls Angaben zu den einzelnen Teilnehmern, in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können“.

Für die Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 wird das bereits im vergangenen Förderzeitraum eingesetzte elektronische Begleitsystem weitergeführt, in dessen Zentrum die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) steht. In FÖMISAX werden sämtliche für die Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Projekte erforderlichen Förderdaten (unabhängig von der Finanzierungsquelle) und sonstigen Indikatoren in elektronischer Form gespeichert.

FÖMISAX wird dabei aus vorgelagerten, unterschiedlichen IT-Systemen der jeweiligen Bewilligungsstellen befüllt. Unter diesen Vorgangsbearbeitungssystemen (Vorsysteme) der jeweiligen Bewilligungsstellen besitzt das von der SAB geführte Vorsystem ProSAB die größte Bedeutung.⁵ Zur FÖMISAX gehört des Weiteren der Fachteil FIKO, in dem die über die aus dem Haushaltsrecht des Freistaates hinausgehenden Anforderungen der EU hinsichtlich der Datenerfassung abgebildet werden. Zusätzlich werden die Applikationen FIKO-Admin, FIKO-Prüf und FIKO-Audit verwendet, die der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde die Erfüllung spezifischer Aufgaben zur Begleitung, Prüfung und Berichterstattung ermöglichen. Das gesamte IT-System (bestehend aus den Subsystemen FÖMISAX, Vorsysteme, FIKO-Applikationen), welches für die Umsetzung und Begleitung des EFRE-OP 2014 - 2020 zum Einsatz kommt, wird im Folgenden als EFRE-Förderdatenbank bezeichnet.

Im Hinblick auf die neuen Anforderungen der Förderperiode 2014 - 2020 wurde die EFRE-Förderdatenbank angepasst und weiterentwickelt. Zum einen mussten aufgrund der thematischen und inhaltlichen Veränderungen zwischen den beiden Operationellen Programmen des EFRE in den Förderperioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 eine neue Programmarchitektur, zusätzliche Indikatoren, veränderte Erhebungs- und Auswertungsroutinen und Verantwortlichkeiten in die Förderdatenbank integriert werden. Zum anderen gab es eine Vielzahl von verordnungsseitig bedingten neuen Anforderungen an die Berichts- und Dokumentationssysteme der Förderperiode 2014 - 2020. Wichtige Veränderungen betreffen hierbei etwa die Vorgaben der Europäischen Kommission zur Einführung von neuen Datenfeldern und Interventionskategorien, zum elektronischen Datenaustausch („e-Cohesion“), zur neuen Berichtsstruktur in den jährlichen Durchführungsberichten oder die geänderten Verfahren zur Stellung von Zahlungsanträgen und die Rechnungslegung.

Informationsgrundlagen und methodische Vorgehensweise

Ein wesentlicher Teil der bewertungsrelevanten Informationen zur Struktur und Funktionsweise der EFRE-Förderdatenbank wurde durch telefonische Interviews und Vor-Ort-Treffen mit Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörde sowie durch die Inspektion der Förderdatenbank und teils praktische Nutzung ihrer Funktionalitäten und Auswertungsroutinen im Zuge der Laufenden Evaluierung gewonnen.

Daneben konnte für die Bewertung auf eine Reihe von schriftlichen Unterlagen zurückgegriffen werden. Zunächst waren dies zwei Berichte, die in den Jahren 2014 und 2015 zur Vorbereitung der aktuellen Förderperiode erstellt wurden und der „Begleitung der Implementierung des Strategieansatzes für den EFRE und ESF 2014 bis 2020“ dienen (vgl. Steria Mummert Consulting (2014), Sopra Steria (2015)). In diesem Zusammenhang wurde in einem ersten Bericht u. a. eine Anforderungsanalyse an das IT- und Monitoringsystem im Hinblick auf die Regelungen zur Ergebnis- und Leistungsorientierung vorgenommen, auf deren Basis dann Vorschläge für den integrierenden Aufbau eines Systems zum Reporting, Monitoring, und Controlling entwickelt wurden. In einem zweiten, hie-

⁵ Die Vorsysteme liefern die Daten für jedes einzelne Fördervorhaben tagaktuell, ereignisgesteuert und automatisch über eine gemeinsame Schnittstelle nach FÖMISAX. Neben dem Vorsystem der SAB kommt bei den Ressorts des Freistaates Sachsen (inkl. Technische Hilfe und Finanzinstrumente) – insoweit sie im EFRE als Bewilligungsstellen fungieren und Zuweisungen vergeben – die Landeseinheitliche Fördermittelverwaltung (FMV) als System zum Einsatz. Darüber hinaus nutzt die Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen (LTV) die Datenbank PRODA-BAU i.V.m. dem Finanzsystem SAP ERP.

rauf aufbauenden Bericht wurde anschließend der Nachrang- und Anpassungsbedarf am bestehenden IT-System mit Bezug auf die grundlegenden Komponenten von Datenerhebung, Reporting, Monitoring und Controlling bestimmt, die Fachanforderungen für die IT-Programmierung von Auswertungsmodulen beschrieben und in Form eines Lastenhefts konkretisiert.

Ferner findet sich in Kapitel 4 der VKS-Beschreibung (Stand 01.02.2019) eine Darstellung des Informationssystems, allerdings ist diese Beschreibung teils auf den zu erreichenden Soll-Zustand der Förderdatenbank ausgerichtet und verweist, bspw. mit Blick auf die Erstellung von Zahlungsanträgen und der Rechnungslegung, auf noch zu entwickelnde Funktionalitäten und Verknüpfungen.

Weitere zentrale Dokumente, die eingesehen wurden, waren die Arbeitsanleitungen (AA) zur EFRE-Förderung für die zwischengeschalteten Stellen mit Bezug zum IT- und Monitoringsystem, insbesondere

- AA Nr. 3: Berichtspflichten EFRE 2014 bis 2020
- AA Nr. 4: Interventionskategorien im EFRE-OP 2014 bis 2020
- AA Nr. 8: Indikatorensystem EFRE 2014 bis 2020
- AA Nr. 11: Erfassung und Abbildung der bereichsübergreifenden Grundsätze nach Art. 7 und 8 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im IT-System

Darüber hinaus standen dem Gutachter verschiedene Arbeitsanleitungen und Fachkonzepte, Auszüge aus Prüfberichten der Prüfbehörde und eine überblicksartige Beschreibung des Landesamtes für Steuern und Finanzen (LSF) zum IT-Gesamtsystem FÖMISAX zur Verfügung. Soweit relevant wird auf die genannten Unterlagen im Text eingegangen.

2.3 BEWERTUNG DES IT- UND MONITORINGSYSTEMS

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Beurteilung der Funktionalität der EFRE-Förderdatenbank auf Grundlage des mit Abschluss des dritten Quartals 2018 erreichten Stands (Stichtag: 30.09.2018) dargestellt. Die Bewertung erfolgt vor dem Hintergrund eines Anforderungsprofils, welches sich aus einer Vielzahl von verordnungsseitigen Regelungen ergibt und zunächst skizziert wird.

Zu betonen ist, dass es sich im Folgenden um eine Einschätzung der Funktionalitäten der EFRE-Förderdatenbank mit Bezug auf die durch den EFRE kofinanzierten Projekte der Förderperiode 2014 - 2020 und die daraus resultierenden Berichts- und Dokumentationsanforderungen handelt. Die EFRE-Förderdatenbank lässt sich als ein Subsystem der umfassenderen Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX begreifen, welche auch Daten und Informationen zu anderen Förderprogrammen und Förderzeiträumen enthält. Diese ist nicht Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

Bei der Darstellung wird im Hinblick auf die Funktionalitäten der EFRE-Förderdatenbank zwischen der Projektebene und der Berichtsebene unterschieden. Die Projektebene der EFRE-Förderdatenbank beschreibt allgemein das operative Transaktionssystem, welches die Durchführung der projektbezogenen Förderprozesse elektronisch abbildet. Die Projektebene bezieht sich auf die Vorgesysteme der Bewilligungsstellen, die Übertragung der Daten in Form von Zwischentabellen an FÖMISAX und vorgangsbezogene Fach- und Prüfverfahren für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen und rechtmäßigen EFRE-Finanzverwaltung. Die Berichtsebene beschreibt die notwendigen informationstechnischen Verfahrensinstrumente im Rahmen des VKS, die für die übergreifende Umsetzung, Begleitung, Berichterstattung und Bewertung des EFRE-OP 2014 - 2020 erforderlich sind.

Auch dann, wenn in technischer Sicht die Förderprozesse vollständig elektronisch abgebildet und medienbruchfrei transferiert und aggregiert werden können, sollte die Frage, durch welche Strukturen und Verfahren gewährleistet ist, dass die Daten und Informationen in der Datenbank selbst eine hohe Qualität aufweisen, nicht aus dem Blick verloren werden. Die „nicht-technische“ Qualitätssicherung des IT- und Monitoringsystems wird als gesonderter Bewertungsgegenstand in einem separaten Abschnitt behandelt.

2.3.1 VERORDNUNGSSEITIGE ANFORDERUNGEN AN DIE DOKUMENTATIONS- UND BERICHTSPFLICHTEN DER FÖRDERPERIODE 2014 - 2020 IM ÜBERBLICK

Die zentrale Dachverordnung für den Einsatz des EFRE in der Förderperiode 2014 - 2020 wurde mit der ESI-VO seitens der Europäischen Kommission zum Jahresende 2013 final vorgelegt. Anknüpfend an Art. 125 Abs. 2 lit. d) der ESI-VO wird in Abs. 8 dieses Artikels geregelt, dass die KOM delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte erlässt,

- „in denen die Angaben über die Daten aufgeführt sind, die im Rahmen des [...] einzurichtenden Begleitsystems in elektronischer Form aufzuzeichnen und zu speichern sind“ sowie
- „zur Festlegung der technischen Spezifikationen für das [...] einzurichtende System.“

Auch mit Bezug auf andere Bestimmungen, die für die Dokumentations- und Berichtspflichten relevant sind bzw. Berührungspunkte hierzu aufweisen, sieht die ESI-VO delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte vor, die nähere Erläuterungen und Spezifizierungen zu den notwendigen Vorkehrungen treffen. Diese delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte wurden zum Teil erst erheblich später als die Dachverordnung verabschiedet. In chronologischer Reihenfolge lassen sich die relevanten Rechtstexte, gemeinsam mit den in diesen Verordnungen genannten, wichtigsten Aspekten mit Bezug auf die relevanten Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem, wie folgt aufzählen:

- Mit der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der KOM vom 3. März 2014 (Del-VO 480/2014) traten Regelungen u. a. zur Präzisierung der Angaben über die Daten, die im Rahmen des von der Verwaltungsbehörde einzurichtenden Begleitsystems in elektronischer Form aufzuzeichnen und zu speichern sind, in Kraft. In Artikel 24 bzw. Anhang III werden die für sämtliche Vorhaben benötigten Daten aufgeführt. Dabei wurde die Liste der Daten im Vergleich zur bisherigen Praxis („41-Felder-Liste“ gemäß der DVO (EG) Nr. 1828/2006) erheblich erweitert. Die Verordnung sieht nun eine Liste mit 113 Datenfeldern vor, wobei aber nicht alle Felder für den EFRE relevant sind. Nach der Verordnung musste ein Großteil der Datenfelder bis 1. Dezember 2014 umgesetzt werden, die restlichen Datenfelder bis zum 1. Juli 2015.
- In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der KOM vom 7. März 2014 (DVO 215/2014) werden u. a. die Vorschriften im Hinblick auf die Nomenklatur der Interventionskategorien für den EFRE festgelegt. In der Verordnung haben Artikel 8 und Anhang I das neue und teils erweiterte Kategoriensystem der KOM zum Gegenstand, welches in der Förderperiode 2014 - 2020 zur Anwendung kommt. Um den Strukturfondseinsatz europaweit zwischen den verschiedenen Operationellen Programmen vergleichen und übergreifende Aussagen zur Mittelverwendung machen zu können, hatte die KOM bereits in der Vorperiode den Einsatz eines einheitlichen Kategoriensystems vorgesehen, bei dem jedes Projekt nach insgesamt fünf Dimensionen zu klassifizieren war. Dieses System kommt nun im aktuellen Förderzeitraum teils modifiziert zum Einsatz, so dass diese Änderungen nachvollzogen werden müssen.
- Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der KOM vom 28. Juli 2014 (DVO 821/2014) benennt in den Artikeln 6 bis 11 technische Anforderungen für das System zur Aufzeichnung und Speicherung von Daten. Neu ist hier, dass die Festlegung der technischen Spezifikationen für das Datenbanksystem zu einem expliziten Regelungsgegenstand gemacht wird. Diese sind im Sinne von Minimalanforderungen an das System zu verstehen und betreffen Systemaspekte wie Schutz und Sicherung von Daten und Dokumenten sowie ihre Integrität, Interoperabilität, Such- und Berichterstattungsfunktionen, Dokumentation des Systems und Sicherheit des Informationsaustauschs. Gemäß Art. 10 wird eine Dokumentation des Datenbanksystems verlangt.

Darüber hinaus wird in der DVO 821/2014 ein Muster für die Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten festgelegt. Die dortigen Daten und Informationen sind im Dokumentations- und Berichtssystem für den EFRE zu erfassen. Sie basieren allerdings auf einem zur eigentlichen EFRE-Förderdatenbank separaten Monitoring und Reporting zu den derzeit drei im-

plementierten Fonds des Programms, in dem die einzelfallbezogenen Angaben zu den Endbegünstigten erfasst werden. Gleichwohl müssen mit Bezug auf die Ebene der Fonds, die Vorhaben im Sinne von Art. 2 Rdnr. 9 ESI-VO sind, spezifische Daten aus dem Muster ebenfalls in die EFRE-Förderdatenbank eingepflegt werden.

- In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1011/2014 der KOM vom 22. September 2014 (DVO 1011/2014) werden einerseits eine Reihe von Mustern für die Übermittlung bestimmter Informationen an die Kommission festgelegt:
 - Muster für die Übermittlung von Finanzdaten: Dieses Muster ist in der EFRE-Förderdatenbank zu implementieren, um – dreimal im Jahr – die Finanzdaten zum Programmfortschritt nach Prioritätsachsen und Interventionskategorien sowie eine Vorausschätzung von Anträgen für Zwischenzahlungen im laufenden und folgenden Haushaltsjahr elektronisch per SFC an die KOM gemäß Art. 112 ESI-VO transferieren zu können.
 - Muster für die Zahlungsanträge: Dieses Muster ist in der EFRE-Förderdatenbank zu implementieren, um die erforderlichen Finanzangaben elektronisch in einen Zahlungsantrag überführen zu können. Dabei ist zu beachten, dass es insbesondere in Hinblick auf Zahlungen an die Finanzinstrumente Änderungen gegenüber der Vorperiode gab. Durch die Einführung eines Geschäftsjahres und einer jährlichen Rechnungslegung (s.u.) werden nunmehr zwar innerhalb eines Geschäftsjahres die Zahlungsanträge weiter kumulativ gestellt, aber nicht zwischen den Geschäftsjahren.
 - Muster für die Rechnungslegung: Die jährliche Rechnungslegung und die Unterscheidung von Haushalts- und Geschäftsjahr sind neue Elemente für die finanzielle Programmsteuerung der Förderperiode 2014 - 2020. Die notwendigen Angaben, um das Muster zu füllen, müssen in der EFRE-Förderdatenbank zusammengeführt werden. Das Instrument eines jährlichen Abschlusses gemäß Art. 137 ESI-VO hatte in der Vorperiode kein Pendant.

Über die o.g. Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem im engeren Sinne hinaus, werden in der DVO 1011/2014 auch detaillierte Bestimmungen zu den Bestrebungen im Rahmen von „e-Cohesion“ getroffen. Diese Anforderungen ergeben sich aus Art. 122 Abs. 3 ESI-VO, in dem festgelegt ist, „dass spätestens ab dem 31. Dezember 2015 der gesamte Informationsaustausch zwischen den Begünstigten und einer Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde und den zwischengeschalteten Stellen über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen kann.“ In den Art. 8 bis 10 der DVO 1011/2014 werden nähere Angaben zu Umfang, technischen Voraussetzungen und den datenbankseitigen Anforderungen im Hinblick auf elektronische Datenaustauschsysteme gegeben.

- Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/207 der KOM vom 20. Januar 2015 (DVO 2015/207) wurde ein Muster für die Verwaltungserklärung gemäß Art. 125 Abs. 4 lit. e) der ESI-VO vorgelegt. Zusammen mit der Verwaltungserklärung muss die Verwaltungsbehörde auch eine „jährliche Zusammenfassung“ übermitteln, die Bezug auf die Anforderung von Art. 59 Abs. 5 lit. b) der VO (EU) Nr. 966/2012 (EU-Haushaltsordnung) nimmt, wonach der Kommission jeweils spätestens am 15. Februar zum vergangenen Haushaltsjahr eine jährliche Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen, einschließlich einer Analyse der Art und des Umfangs der in den Systemen festgestellten Mängel und der bereits getroffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen, zur Verfügung zu stellen ist. Zielsetzung der jährlichen Zusammenfassung ist es, einen Überblick über die Ergebnisse von abgeschlossenen Prüfungen des VKS sowie von Verwaltungsprüfungen und Kontrollen zu geben, die in Bezug auf die im Laufe eines Geschäftsjahres geltend gemachten und in die Rechnungslegung aufgenommenen Ausgaben durchgeführt wurden. Im Gegensatz zur Verwaltungserklärung selbst, für die sich in Anhang VI der DVO 2015/207 ein Muster findet, gibt es für die jährliche Zusammenfassung in den EU-Rechtsvorschriften kein eigenständiges Muster. Um ein kohärentes Vorgehen zu fördern, enthält allerdings der relevante Leitfaden (Leitfaden der KOM für die Mitgliedstaaten zur Erstellung der Verwaltungserklärung und der jährlichen Zusammenfassung, EGESIF_15-0008-03 vom 19.8.2015, Brüssel) in Anhang 1 ein unverbindlich empfohlenes Muster. Dabei

ist zu berücksichtigen, dass in der jährlichen Zusammenfassung der Überprüfungen zwischen Verwaltungsprüfungen (besser: Dokumentenprüfungen) und Vor-Ort-Prüfungen gemäß Art. 125 Abs. 4 Unterabs. 1 lit. a) der ESI-VO unterschieden wird.

- Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/207 der KOM vom 20. Januar 2015 (DVO 2015/207) wurde ebenfalls ein Muster für die jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte gemäß Art. 111 ESI-VO vorgelegt. Mit Bezug auf die Finanzdaten kann für den Durchführungsbericht auf das bereits oben erwähnte Muster zu den Finanzinformationen zurückgegriffen werden, da die Daten der Meldung vom 31. Januar automatisch über SFC2014 in den Bericht überspielt werden. Notwendige Änderungen, die in der EFRE-Förderdatenbank nachzuvollziehen sind, ergeben sich zum einen aus inhaltlicher Perspektive durch die materiellen (gemeinsamen und programmspezifischen) Outputindikatoren, die durch die Fördermaßnahmen im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 definiert werden. Nach Art. 50 Abs. 2 der ESI-VO ist es für die materiellen Outputindikatoren in den jährlichen Durchführungsberichten erforderlich, dass „die übermittelten Daten sich auf Indikatorenwerte für vollständig durchgeführte Vorhaben und, unter Berücksichtigung des Stands der Umsetzung, gegebenenfalls auch für ausgewählte Vorhaben [beziehen]“. Zum anderen ergeben sich Änderungen durch die neue Programm- bzw. Berichtsstruktur. In den Durchführungsberichten werden tabellarische kumulierte Werte für die jeweiligen Outputindikatoren nach Investitionsprioritäten erwartet.
- In zwei jüngst vorgelegten Änderungen zu den Durchführungsverordnungen 215/2014 sowie 2015/207 hat die KOM für die Berichterstattung zum Leistungsrahmen und zu den kumulierten Werten der Outputindikatoren zu den einzelnen Vorhaben Änderungen vorgenommen. Mit Bezug auf den Leistungsrahmen sollen sich nunmehr Etappenziele und Vorgaben für einen Outputindikator auf Vorhaben beziehen, „bei denen alle Maßnahmen, die zu Outputs führen, vollständig durchgeführt worden sind, aber nicht unbedingt alle Zahlungen geleistet wurden, *oder auf die Werte, die durch Vorhaben erzielt wurden, die angelaufen sind, bei denen jedoch manche der Maßnahmen, die zu Outputs führen, noch nicht beendet sind.*“ (Änderungen kursiv). Um zu gewährleisten, dass die Monitoringdaten die tatsächlichen Fortschritte bei der Durchführung vor allem von mehrjährigen Projekten richtig wiedergeben, wurde für die Erfassung von sogenannten Ist-Werten festgelegt, dass künftig der durch ein Vorhaben „erbrachte Output [tatsächliche Errungenschaft]“ und nicht mehr wie zuvor nur der Output von „vollständig durchgeführten Vorhaben“ zu berichten ist. Die praktische Konsequenz dieser Formulierungen und die konkreten Anforderungen an die IST-Werte für die Berichterstattung und den Leistungsrahmen bleiben jedoch unklar.

2.3.2 BEWERTUNG DER FUNKTIONALITÄT AUF DER PROJEKTEBENE

Die Anforderungen auf Projektebene liegen in der Erfassung, Aufzeichnung und Speicherung der projektbezogenen Daten und Informationen, um die ordnungsgemäße und rechtmäßige Projektabwicklung in den einzelnen Phasen (Antragsbearbeitung, Bewilligung, Auszahlung, Kontrolle und abschließende Prüfung) zu gewährleisten bzw. zu dokumentieren. Im Hinblick auf die zuwendungsrechtlichen Verfahren für die Durchführung der Förderprojekte und die elektronische Datenerfassung und -bearbeitung bei der operativen Abwicklung konnten die funktionsfähigen Vorsysteme der Bewilligungsstellen aus der Förderperiode 2007 - 2013 weitgehend fortgeführt werden. Größere Anpassungen an der Struktur des IT-System waren nicht erforderlich. Als Schnittstelle zu FÖMISAX werden weiterhin sogenannte Zwischentabellen genutzt, die von den Vorsystemen befüllt werden und die einzelprojektbezogenen Finanzindikatoren und materiellen Outputindikatoren enthalten.

Die – aus EFRE-Sicht – wichtigsten Änderungen bei den datentechnischen Kernaufgaben auf der Projektebene resultierten aus den Vorgaben für die 113-Felder-Liste aus der Del-VO 480/2014, der Erfassung und Zuordnung von finanziellen Daten für die Zahlungsanträge und Rechnungslegung nach Geschäfts- und Haushaltsjahren gemäß DVO 2015/207 sowie aus der Umsetzung der Anforderungen, die sich aus den Bestrebungen zum elektronischen Datenaustausch („e-Cohesion“) nach DVO 821/2014 ergeben. Im Folgenden wird eine kurze Bewertung der Funktionalitäten auf Projektebene mit Bezug auf die Vorgaben der 113-Felder-Liste und die Anforderungen von e-Cohesion

vorgenommen. Die Funktionsfähigkeit mit Bezug auf die Erfassung von finanziellen Daten und ihre Weiterverarbeitung für das Stellen von Zahlungsanträgen und die Rechnungslegung werden im folgenden Abschnitt, der sich bereits auf die Berichtsebene bezieht, gewürdigt. Ein weiterer Themenbereich, der sowohl die Ebene der Einzelprojekte als auch die Berichtsebene berührt, ist die Qualitätssicherung der Begleit- und Monitoringdaten, der sich aus der angestrebten verstärkten Ergebnisorientierung, der Einführung von Zielwerten für finanzielle und materielle Outputindikatoren und insbesondere des Leistungsrahmens in ein Operationelles Programm ergibt. Auf diesen Aspekt wird abschließend in einem eigenständigen Abschnitt eingegangen.

Vorgaben mit Bezug auf die 113-Felderliste

Der Gutachter konnte für die Beurteilung mit Blick auf die Umsetzung der 113-Felderliste auf nicht-öffentliche Dokumente der EFRE-Verwaltungsbehörde und Prüfbehörde zurückgreifen. Im Rahmen ihrer Systemprüfung hat sich die Prüfbehörde mit den Bewertungskriterien der Kernanforderung 6 der Leitlinien für die Kommission und die Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Methodik zur Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen vom 18. Dezember 2014 (EGESIF_14-0010) auseinandergesetzt. Diese Anforderung richtet sich auf die im vorangegangenen Abschnitt bereits erwähnte Aufgabe einer Verwaltungsbehörde, ein computergestütztes System für die Buchhaltung, für die Speicherung und Übermittlung von Finanzdaten und Daten zu Indikatoren für die Begleitung und Berichterstattung zu einem Operationellen Programm einzurichten. Kernanforderung 6 wird hierzu in drei Bewertungskriterien überführt. Eines dieser Kriterien, das Kriterium 6.1, bezieht sich auf die Zuverlässigkeit der Erfassung, Aufzeichnung und Speicherung der Daten gemäß Anhang III der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 und damit auf die Implementierung der 113-Felderliste innerhalb der EFRE-Förderdatenbank.

Die Prüfbehörde kommt in ihrer Prüfung insgesamt zu dem Schluss, dass die Kernanforderung 6.1 erfüllt ist. Sie stellt zwar durch Funktionstests bei einigen der notwendigen Datenfelder der 113-Felderliste in Einzelfällen teils fehlerhafte Einträge und Zuweisungen fest. In der Gesamtbewertung werden diese Mängel aber als nicht wesentlich erachtet und es werden ihnen nur geringfügige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des IT-Systems attestiert.

Da die Erfassung von projektbezogenen Daten, sowohl in Form finanzieller wie auch materieller Indikatoren, bereits in früheren Programmzeiträumen der Strukturfonds erfolgen musste, können die für die aktuelle Förderperiode notwendigen Änderungen mit Bezug auf die Anforderungen der 113-Felderliste in vielen Bereichen im technischen Sinn auch als nicht besonders herausfordernd angesehen werden. So war etwa mit Bezug auf die Interventionskategorien nach DVO 215/2014 lediglich eine inhaltliche Anpassung und Ergänzung von Datenfeldern erforderlich. Die EFRE-Verwaltungsbehörde hat hierzu zudem frühzeitig eine interne Anleitung für die zwischengeschalteten Stellen bereitgestellt, in der die für das EFRE-OP 2014 - 2020 relevanten Codes bei den einzelnen Interventionskategorien erläutert werden.

Im Hinblick auf die Finanzdaten mussten für den Fall, dass bei Vorhaben weiter das konventionelle Prinzip der Erstattung von tatsächlichen Ausgaben fortgeführt wurde, ebenfalls praktisch keine substantiellen Änderungen vorgenommen werden. Für Auszahlungen auf Grundlage von Standardeinheitskosten oder Pauschalsätzen, die bei den verschiedenen Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 jedoch mit Ausnahme des Vorhabens „Markterschließung“ keine Rolle spielen, waren jedoch größere Änderungen notwendig. Ein neuer Bestandteil der 113-Felderliste sind die Datenfelder für den Bereich der Rückforderungen, Wiedereinziehungen und Rechnungslegung. Dies berührt die Eignung der EFRE-Förderdatenbank als elektronisches Buchführungssystem der Bescheinigungsbehörde gemäß Art. 126 lit. d) der ESI-VO mit Bezug auf die Stellung von Zahlungsanträgen und die Rechnungslegung.

Im Rahmen einer stichprobenhaften Prozessaufnahme konnte die Funktionsfähigkeit der EFRE-Förderdatenbank durch den Gutachter bestätigt werden. Sie zeigt sich mit Bezug auf die Bereitstellung von projektbezogenen Daten auch darin, dass dem Gutachter vierteljährlich für sämtliche Vorhaben Excel-Tabellen als Auszug aus der Förderdatenbank bereitgestellt werden, die auf Ebene der Einzelprojekte Stammdaten zu den Zuwendungsempfängern, inhaltliche Angaben zu den Projekten (z. B. Verwendungszweck, Durchführungsort, Bewilligungsdatum) und finanzielle Indikatoren (z. B.

bewilligte förderfähige Gesamtausgaben, EU-Mittel, Auszahlungen) enthalten. Gleichfalls werden auch materielle Outputindikatoren auf Projektebene zur Verfügung gestellt.

Wie erwähnt, erstreckte sich der Umfang der Prüfarbeiten durch die Prüfbehörde auf die Anforderungen, die sich aus den zur Kernanforderung 6 formulierten Bewertungskriterien ergeben, und beschränkte sich insoweit auf die IT-technische Umsetzung der sich aus den Bewertungskriterien ergebenden Anforderungen der EFRE-Förderdatenbank. Außerhalb des IT-Systems liegende Verfahren („nichttechnischer Art“) waren explizit nicht Gegenstand der Prüfung. Dies betrifft bspw. Verfahren für die außerhalb des IT-Systems erfolgende Ermittlung von projektbezogenen Indikatoren-Werten sowie die Prüfung von deren inhaltlicher Richtigkeit in der EFRE-Förderdatenbank.

Anforderungen von e-Cohesion

Die technischen Anforderungen für die Umsetzung von e-Cohesion im Sinne von Art. 122 Abs. 3 ESI-VO sind nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde fristgerecht erfüllt worden. Das IT-System erfüllt die Anforderungen für den elektronischen Austausch von Informationen nach Erteilung des Zuwendungsbescheides. Da die Anforderungen von e-Cohesion die Kommunikation zwischen mehreren Akteuren (Begünstigte, Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde und zwischengeschalteten Stellen) betrifft und die EFRE-Förderdatenbank sich aus mehreren dezentralen IT-Systemen zusammensetzt, wurde aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Umsetzung mit Bezug auf Zuwendungsempfänger, d. h. Begünstigte außerhalb der sächsischen Staatsverwaltung, ein zweistufiges Verfahren gewählt:⁶

- Im ersten Schritt wurde die SAB mit dem Aufbau eines elektronischen Datenaustauschsystems nach Art. 122 Abs. 3 betraut, weil die SAB als Bewilligungsstelle die meisten Vorhaben und Richtlinien im EFRE-OP 2014 - 2020 betreut und über den größten, mit Bezug auf e-Cohesion relevanten Begünstigtenkreis verfügt. Von der SAB wurde das elektronische Datenaustauschsystem („SAB-Förderportal“) fristgemäß fertig gestellt. Auf den Internetseiten der SAB ist für die potenziellen Nutzer eine Informationsseite eingerichtet, auf der die Voraussetzungen und das Verfahren für die Nutzung erläutert werden. Dort kann auch ein Antragsformular heruntergeladen werden.⁷
- In einer zweiten Stufe wurden für Begünstigte außerhalb der Staatsverwaltung, für die die SAB nicht als Bewilligungsstelle zuständig ist, elektronische Datenaustauschsysteme gemäß Art. 122 Abs. 3 eingerichtet. Dies geschah im Laufe der Förderperiode in Abhängigkeit von den Entwicklungen auf sächsischer Ebene für Vorhaben, die durch das Onlinezugangsgesetz eine gesetzliche Verpflichtungsbasis zu einer Portallösung bekommen hatten. Die entsprechenden Vorhaben (bzw. Richtlinien) waren
 - Breitbandausbau (B.3.3, Richtlinie Digitale Offensive Sachsen – EFRE (RL DiOS-EFRE) mit Gemeinden, Landkreisen und sonstigen kommunalen Körperschaften als Zuwendungsempfängern),
 - Umweltfreundliche Verkehrsträger (C.3.1, Richtlinie zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur aus Mitteln des EFRE (RL Verkehrsinfrastruktur) mit einem sehr breiten Kreis an Zuwendungsempfängern (neben Kommunen, Landkreisen und kommunale Zusammenschlüssen z. B. auch Universitäten, Nahverkehrsunternehmen, Unternehmen als Träger, Betreiber oder Nutzer von Infrastruktureinrichtungen)) und
 - Inwertsetzung von belasteten Flächen (D.1.3, Förderrichtlinie Inwertsetzung von belasteten Flächen (RL IWB/2015) mit insbesondere Gemeinden, kommunalen Zweckverbänden, Landkreisen als Zuwendungsempfängern).

Bedeutendes Element für die Einführung von e-Cohesion war die Verabschiedung der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen NBest-SF/NBest-SF-Kosten. In der

⁶ Für Begünstigte innerhalb der Staatsverwaltung deckt die EFRE-Förderdatenbank als landesinternes IT-System die Anforderungen von e-Cohesion gleichsam automatisch ab.

⁷ <https://www.sab.sachsen.de/service-kontakt/sab-förderportal/index.jsp?cookieMSG=allowed> (letzter Aufruf am 25.03.2019).

Richtlinie wurden u. a. Voraussetzungen für die Gleichstellung von elektronischen Belegen mit einem Originalbeleg geschaffen (siehe Punkte 6.5 NBest-SF und 7.6 NBest-SF-Kosten). In der zugehörigen Arbeitsanleitung Nr. 12 werden allgemein die Anforderungen an die Vorlage und Aufbewahrung von Belegen im Rahmen der Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 erläutert und Anwendungshinweise gegeben.

Anzumerken ist, dass zwar die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung von e-Cohesion von den beteiligten Behörden und zwischengeschalteten Stellen geschaffen wurden, in der Praxis aber die Möglichkeiten zur elektronischen Vorlage von Belegen in der Beleg- und Verwendungsnachweisprüfung bei der Mittelerstattung noch kaum eine Rolle spielen. Nach Auskunft der SAB dürfte dies vor allem daran liegen, dass für die Zuwendungsempfänger die Vorteile einer elektronischen Belegerfassung und die Einreichung von digitalen (eingescannten) Belegen gegenüber der postalischen Übersendung von Originalbelegen und gleichgestellten Belegen nicht erkennbar sind. Der aus Sicht der Begünstigten geringe Nutzen schränkt auch die Möglichkeiten für eine stärkere Verbreitung von e-Cohesion und forcierte Öffentlichkeitsarbeit stark ein. Genaue Kenntnisse über die Bekanntheit und Nutzung des SAB-Förderportals liegen jedoch nicht vor, dies wird derzeit in den Vorkursen der SAB nicht elektronisch erfasst.

2.3.3 BEWERTUNG DER FUNKTIONALITÄT AUF DER BERICHTSEBENE

Für die Berichtsebene der EFRE-Förderdatenbank bilden die Daten und Informationen der Projektebene, die in FÖMISAX bereitstehen, das Fundament. Hier werden – nur für EFRE-kofinanzierte Vorhaben – übergreifend über Projekte oder Vorgänge ausgewählte Werte und Einträge nach bestimmten Kriterien („Kataloge“) zusammengefasst und in spezifische Berichte überführt. Die Anforderungen an die Berichtsebene ergeben sich zum einen aus den verordnungsseitig vorgegebenen Berichtsformaten zur Programmbegleitung, die fortlaufend an die Europäische Kommission zu übermitteln sind. Zum anderen gibt es Anforderungen, die aus internen Berichts- und Steuerungszwecken entstehen und je nach Anlass, Nutzergruppe etc. unterschiedlich ausfallen:

- Für die verordnungsseitig festgelegten Berichtsformate sollten Auswertungsroutinen bereitgestellt werden, die regelmäßig und zu vorab festgelegten Terminen im Programmzeitraum die verlangten Informationen zusammenspielen bzw. aggregieren. Hierzu gehören etwa die Tabellen für die unterjährigen Finanzinformationen, die jährlichen Durchführungsberichte oder für Zahlungsanträge und die Rechnungslegung.
- Anlass- und nutzerbezogene Anforderungen beziehen sich zumeist auf stichtagsbezogene Angaben auf der Projektebene. Die Förderdatenbank sollte daher ein projektweises Zusammenspielen von finanziellen und materiellen Indikatoren als eigenständige Liste(n) und Ausgangsbasis für die interne Berichterstattung (etwa für Zwecke der Programmsteuerung und -bewertung) ermöglichen.

Im Folgenden wird der erreichte Stand der Funktionalitäten der EFRE-Förderdatenbank vor dem Hintergrund des skizzierten Anforderungsprofils kurz mit Bezug auf die folgenden Bereiche beurteilt:

- Tabellen für die unterjährige Übermittlung von Finanzdaten nach Art. 112 ESI-VO,
- Tabellen für die jährlichen Durchführungsberichte gemäß Art. 111 ESI-VO, automatisierte Integration der Finanzinstrumente,
- Liste der Vorhaben laut Art. 115 Abs. 2 ESI-VO,
- Berichtsmuster für die Zahlungsanträge und Rechnungslegung,
- Berichtsmuster für Verwaltungserklärung und jährliche Zusammenfassung,
- Interne Auswertungsroutinen (bspw. zu vorhabenspezifischen Bewilligungs- und Auszahlungsständen, Horizontalen Prinzipien, Kommunikationsstrategie).

Jährliche Durchführungsberichte gemäß Art. 111 ESI-VO / unterjährige Übermittlung von Finanzdaten nach Art. 112 ESI-VO / Liste der Vorhaben laut Art. 115 Abs. 2 ESI-VO

Auswertungsroutinen für die verordnungsseitig verlangten Berichtsformate zum Programmfortschritt wurden implementiert. Sowohl die Tabellen für die unterjährige Übermittlung von Finanzdaten nach Art. 112 ESI-VO als auch die Tabellen für die jährlichen Durchführungsberichte gemäß Art. 111 ESI-VO können automatisiert mit der EFRE-Förderdatenbank erstellt werden. Dies trifft ebenso auf die Liste der Vorhaben laut Art. 115 Abs. 2 ESI-VO zu.

Die hierfür notwendige Aggregation von finanziellen und materiellen Indikatoren stellt – neben der Erstellung von Zahlungsanträgen und Rechnungslegung – einen zentralen Aspekt des Bewertungskriteriums 6.2 (Geeignete Verfahren sind eingerichtet, die die Aggregation der Daten ermöglichen, falls dies für die Zwecke von Bewertung, Prüfungen sowie Zahlungsanträgen und Rechnungslegung, jährlichen Zusammenfassungen, jährlichen Durchführungsberichten und abschließenden Berichten einschließlich Berichten über Finanzdaten, die der Kommission vorzulegen sind, erforderlich ist) bei der Überprüfung der Kernanforderung 6 dar, die von der Prüfbehörde durchzuführen ist. Die Prüfbehörde hat im Sommer 2018 diesbezüglich keinen Mangel festgestellt und der EFRE-Förderdatenbank eine gute Funktionsfähigkeit bescheinigt.

Nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde wurde das Aggregationsverfahren für die vollständige automatische Befüllung der Tabellen des Durchführungsberichts Anfang November im Modul FIKO-Admin implementiert. Grundlage sind hierfür alle Förderprojekte, die bis zum 31.12. des Berichtsjahres im zentralen FIKO-System vorliegen. In FIKO-Admin waren hierzu im Wesentlichen neue Zuordnungen von Finanzplanebenen, Katalogen und Indikatoren sowie teils Erweiterungen von Indikatorentypen vorzunehmen. Während die Summierung von Zahlenwerten der meisten Indikatoren über Projekte, Vorhaben und Spezifische Ziele auf Ebene der Investitionsprioritäten eine einfache Funktionalität darstellt, erfordert die Berücksichtigung der Mehrfachförderung von Unternehmen eine komplexere Auswertungsroutine, bei der die im System vorhandene eindeutige Kennzeichnung der Zuwendungsempfänger genutzt wird.

Bislang noch nicht implementiert ist eine medienbruchfreie und automatische Befüllung des Anhang I zu den Finanzinstrumenten. Dieser Teil wird nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde als nächste Stufe umgesetzt.

Berichtsmuster für Zahlungsanträge und Rechnungslegung gemäß Art. 137 ESI-VO i. V. m. DVO 1011/2014

Während die mit der Erstellung des Zahlungsantrags verbundenen Aufgaben bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde zu erfüllen waren, gehen mit dem im aktuellen Programmzeitraum neu eingeführten Konzept eines Geschäftsjahres und der jährlichen Bescheinigung der Ausgaben in der Rechnungslegung im Zuge des „Prüfsicherheitspakets“ der Europäischen Kommission (jährliche Zusammenfassung, Verwaltungserklärung, jährlicher Kontrollbericht und Bestätigungsvermerk) erweiterte Verfahren einher. Die Einführung eines Geschäftsjahres und einer jährlichen Rechnungslegung sieht vor, dass zwar innerhalb eines Geschäftsjahres die Zahlungsanträge kumulativ gestellt werden, aber nicht zwischen den Geschäftsjahren. Die nunmehr auf das Geschäftsjahr bezogene Betrachtungsweise bzw. Abrechnung und der jährliche Ansatz für die Programmabschlüsse führen dazu, dass neben die Bestandsrechnung für ein einzelnes Geschäftsjahr (i.e. kumulierte Ausgaben) nun implizit auch eine zusätzliche Rechnung mit „Veränderungsgrößen“ tritt, die rückwirkend Anpassungen bei den kumulierten Ausgaben für die einzelnen Geschäftsjahre berücksichtigt und somit die Verbindung zwischen den Rechnungslegungen für die Geschäftsjahre herstellt. Dieser Zusammenhang steht letztlich hinter den diversen Ausgabenpositionen und Erläuterungsfeldern für Differenzen, die gemäß Anhang VII der DVO 1011/2014 bei der Rechnungslegung von der Bescheinigungsbehörde auszufüllen sind.

Um dieser neuen Kernaufgabe nachkommen zu können, benötigt die Bescheinigungsbehörde jederzeit aktuelle Kenntnisse über den finanziellen Stand der Programmabwicklung und die Finanzdaten in den EFRE-kofinanzierten Projekten. In Art. 126 der ESI-VO werden daher mit Bezug auf die elektronische Buchführung Querschnittsaufgaben für die Bescheinigungsbehörde definiert. So hat sie insbesondere sicherzustellen, dass ein System zur elektronischen Aufzeichnung und Speicherung

der Buchführungsdaten jedes Vorhabens besteht, in dem alle zur Erstellung von Zahlungsanträgen oder der Rechnungslegung erforderlichen Daten erfasst sind. Des Weiteren muss sie in elektronischer Form Buch führen über die wieder einzuziehenden Beträge, die wiedereingezogenen Beträge und der infolge einer vollständigen oder teilweisen Streichung des Beitrags zu einem Vorhaben einbehaltenen Beträge.

In der Summe resultieren aus den neuen Vorgaben und Verfahren für die Erstellung von Zahlungsanträgen und Rechnungslegung erhebliche Anforderungen an die EFRE-Förderdatenbank. Insbesondere ist es erforderlich, vorgangs- und projektbezogen erfasste und im zentralen Datenbestand gespeicherte Informationen zu aggregieren. Die Funktionalität des IT-Systems, eine Aggregation der Daten für Zahlungsanträge und Rechnungslegung zu ermöglichen, wird daher auch explizit in Bewertungskriterium 6.2 zur Kernanforderung 6 genannt, die die Prüfbehörde im Rahmen ihrer Systemprüfung zu bewerten hat. Zum Zeitpunkt ihrer Prüfung war allerdings das Aggregationsverfahren datentechnisch in der EFRE-Förderdatenbank noch nicht abgebildet. Insoweit wurde von der Prüfbehörde aufgrund der fehlenden Programmierung entsprechender Abfragen auch ein Mangel hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des IT-Systems festgestellt. Allerdings hatte dieser Mangel aufgrund der Nullmeldung für die Rechnungslegung des Geschäftsjahres 2016/2017 und der damit einfach möglichen händischen Befüllung der entsprechenden Dokumente keine materiellen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit. Die Prüfbehörde konstatiert jedoch, dass die Programmierung entsprechender Abfragen für die Rechnungslegung des Geschäftsjahres 2017/2018 erforderlich sein und der festgestellte Mangel insoweit zukünftig Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der IT-Systeme haben dürfte.

Nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde wurden bei der Programmierung der EFRE-Förderdatenbank seit dem Sommer 2018 erhebliche Fortschritte erzielt. Für die Aufgaben, die die Bescheinigungsbehörde mit Bezug auf die Stellung von Zahlungsanträgen und die Rechnungslegung zu erfüllen hat, kann nun vollständig auf die EFRE-Förderdatenbank zurückgegriffen werden. Dies betrifft sowohl die Buchführung und das Controlling auf Projektebene als auch die automatisierte Zusammenfassung von Ausgabebeträgen und ihre Zuweisung auf die diversen Positionen der Rechnungslegung gemäß dem Muster (inkl. Anlagen), welches sich in Anhang VII zur Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1011/2014 findet.

Interne Auswertungsroutinen (bspw. zu vorhabensspezifischen Bewilligungs- und Auszahlungsständen, Horizontalen Prinzipien, Kommunikationsstrategie)

Neben den „Pflichtaufgaben“ mit Blick auf die Aggregation von Daten ausgehend von der Projektebene für verordnungsseitig vorgegebene Berichte und Meldungen, ist es aus der EFRE-Förderdatenbank heraus möglich, zusammenfassende Berichte in verschiedenen Formaten zu erzeugen. So gibt es mit dem sogenannten EFRE-Monitoring ein laufendes, monatliches Schema zur finanziellen Vollzugsanalyse, in dem für jedes Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 finanzielle Planwerte, Bewilligungen und nachgewiesene Ausgaben in Tabellenform eingetragen sind. Zusätzlich werden die Bewilligungs- und Auszahlungsquote, die Zahl der bewilligten Projekte und der VN-geprüften Projekte je Vorhaben ausgewiesen.⁸ Mit diesen Angaben kann die EFRE-Verwaltungsbehörde in Sachen die Programmdurchführung laufend überwachen, mögliche Umsetzungsschwierigkeiten zeitnah erkennen und soweit erforderlich steuernde Maßnahmen einleiten. Auf Grundlage des gleitenden Monitorings wurde bspw. frühzeitig die Notwendigkeit einer OP-Änderung im Jahresverlauf 2017 erkannt, mit der finanzielle Anpassungen in fünf der insgesamt sechs Prioritätsachsen des EFRE-OP 2014 - 2020 vorgenommen wurden.

Nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde ist es prinzipiell möglich, vorhandene Auswertungsroutinen bedarfsgerecht auszubauen. Aus Sicht der Laufenden Evaluierung wäre bspw. eine Auswertungsroutine sehr hilfreich, bei der in regelmäßigen Abständen vorhabenbezogenen programmspezifische und gemeinsame Outputindikatoren tabellarisch zusammengeführt werden. Hier kann auf

⁸ Ergänzt wird dieses Schema durch vorhabensbezogene Auswertungstabellen zum Stand der Erfüllung der sogenannten n+3-Regel für laufende Jahresscheiben. Nach der n+3-Regel müssen die Mittel der jährlichen Mittelbindung (Jahresscheibe im Finanzierungsplan) vor dem Ende des dritten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung ausgegeben und zur Erstattung bei der KOM beantragt sein, vgl. Art. 136 ESI-VO.

die quartalsweise Erfassung der Outputindikatoren auf Projektebene aufgebaut werden. Mit einer solchen automatisierten Routine könnte – ergänzend zum vorhabenbezogenen Finanzcontrolling – ein laufender Abgleich der materiellen Leistungsziele erfolgen.

Die regelmäßige strategische Kontrolle der finanziellen und materiellen Zielerreichung ermöglicht einen grundsätzlichen Einstieg in eine erste „explorative“ Bewertung des Programmes, die über die Beurteilung des bloßen Soll-Ist-Verhältnisses hinausgeht. Die finanziell und materiell gestützte Zielerreichungskontrolle wäre vielmehr ein Instrument, um Diskrepanzen zwischen Planungen und tatsächlichen Entwicklungen zunächst aufzudecken und ausgehend von spezifischen Kennziffern sodann weitergehenden Fragen zu den möglichen Ursachen für die Zielverfehlung nachzugehen. Dies kann sowohl in Richtung von unscharf gefassten Zieldefinitionen als auch in Richtung von verfahrenstechnischen Umsetzungsproblemen gehen. Häufig sind es relativ einfache Faktoren, die zur Zielverfehlung beitragen, wie bspw. durchschnittliche Projektgrößen, die anders als erwartet ausfallen. Die Zielerreichungskontrolle ist damit (auch) ein Hilfsmittel zum besseren Verständnis der Förderung und macht den möglichen Anpassungs- und Erklärungsbedarf für (künftige) OP-Änderungen frühzeitig erkennbar. Eine für die Programmsteuerung wichtige Rolle spielt natürlich die Kontrolle hinsichtlich der für den Leistungsrahmen festgelegten Indikatoren.

Ein weiteres Beispiel für Entwicklungsmöglichkeiten auf der Berichtsebene liefert das Erfordernis der Erstellung einer jährlichen Zusammenfassung durch die EFRE-Verwaltungsbehörde im Zuge ihrer abzugebenden Verwaltungserklärung. Für die jährliche Zusammenfassung der Ergebnisse der durchgeführten Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen gibt es ein in einem Leitfaden unverbindlich empfohlenes Muster. Zu berichten sind danach Fehler, die für Vorhaben im Zuge von Verwaltungs- oder Vor-Ort-Prüfungen festgestellt werden und sich auf in der Rechnungslegung geltend gemachte Ausgaben beziehen. Entsprechende Prüffeststellungen werden von den Bewilligungsstellen vorgenommen. Hier wäre es denkbar, sich eines datentechnisch implementierten Feststellungskatalogs auf Projekt- bzw. Vorgangsebene zu bedienen und hierauf aufbauend eine Auswertungsroutine für einen Report zu schreiben, der die Anforderungen aus dem Muster des Leitfadens erfüllt. Bei der Entwicklung eines solchen elektronischen Berichtsformats zur jährlichen Zusammenfassung sind aber Nutzen und Kosten und mithin die Verhältnismäßigkeit gegenüber dem derzeitigen manuellen, abfragestützten Verfahren zu beachten.

2.3.4 QUALITÄTSSICHERUNG DES IT- UND MONITORINGSYSTEMS

Zwei Ebenen: Indikatoren und Daten

Neben der IT-technischen Einrichtung einer Förderdatenbank für die Speicherung, Administration und Verarbeitung der für die „Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung“ gemäß Art. 125 (d) ESI-VO notwendigen Informationen und neben der dauerhaften Gewährleistung ihrer Funktionalität, ist die Sicherstellung einer hohen Qualität der Indikatoren und Daten als den zentralen Basiselementen der Förderdatenbank eine weitere zentrale Aufgabe, die sich für die EFRE-Verwaltungsbehörde aus den Bestimmungen der ESI-VO ableitet. Die Beurteilung der EFRE-Förderdatenbank hat somit auch eine „nicht-technische“ Seite; die laufende Qualitätssicherung ist Voraussetzung dafür, dass für die in Art. 125 (d) ESI-VO genannten Zwecke geeignete Indikatoren und valide Daten zur Verfügung stehen. Insbesondere geht es darum, dass für die Berichterstattung an den Begleitausschuss und die Erstellung der Durchführungsberichte aussagekräftige Daten zur Verfügung stehen, die über den Programmfortschritt des Operationellen Programms gehaltvoll Auskunft geben.

Bei dieser Aufgabe sind prinzipiell zwei Aspekte zu unterscheiden:

- Einerseits geht es um die Festlegung der Indikatoren (bzw. datentechnisch gesprochen um die sogenannten Attribute), die in der EFRE-Förderdatenbank vorzuhalten sind. Durch die 113-Felder-Liste werden mit Blick auf die finanziellen Indikatoren („Finanzdaten“) schon sehr weitgehende, spezifische Vorgaben dazu gemacht, welche finanziellen Indikatoren in der Förderdatenbank vorzuhalten sind (förderfähige Gesamtkosten, öffentliche Ausgaben, Aus-

zahlungen etc.). Allgemein gehalten sind dagegen die Felder zu den gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren. Die konkreten Festlegungen zu den begleitenden Outputindikatoren wurden bei der Erstellung des EFRE-OP 2014 - 2020 getroffen. Die Beurteilung zur Auswahl und Güte der gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren wurde gemäß Art. 55 Abs. 3 lit. e) ESI-VO im Rahmen der Ex-ante-Bewertung vorgenommen.

Die laufende Prüfung des Indikatorensystems auf Eignung und ggf. die Entwicklung von verbesserten und/oder neuen Outputindikatoren sind ein wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung der EFRE-Förderdatenbank. Im Zuge des Programmfortschritts kann sich zeigen, dass Anpassungen am Set der Programmindikatoren notwendig sind. Die Zuständigkeit für diese Aufgabe liegt bei der EFRE-Verwaltungsbehörde, die diese gleichwohl in enger Abstimmung mit den Fachressorts wahrnimmt. Weil Änderungen am Indikatorensystem zwangsläufig eine formelle und genehmigungspflichtige OP-Änderung nach sich ziehen, wird die EFRE-Verwaltungsbehörde bei dieser Aufgabe durch die Gutachter der Laufenden Evaluierung unterstützt, zu deren Aufgabe die Ad-hoc-Analyse eines OP-Änderungsantrags gehört. Da die Notwendigkeit zu Änderungen am Indikatorenset eher selten und anlassbezogen besteht, sind aus Gutachtersicht die Regelungen zur Qualitätskontrolle des Indikatorensystems ausreichend.

- Andererseits meint laufende Qualitätssicherung des IT- und Monitoringsystems die fortlaufende Sicherstellung einer hohen Datenqualität. Wird zur Veranschaulichung wie üblich unterstellt, dass die Datensätze im IT-System matrixartig organisiert sind, dann geht es neben der Überprüfung und Anpassung der Indikatoren (d. h. den „Spaltenköpfen“ in der Datenmatrix) um die Qualitätskontrolle der konkreten Zahlenwerte in den Spalten. Diese Aufgabe ist komplex, weil die Qualitätssicherung wegen der im Zeitablauf steigenden Datenmenge eine kontinuierliche Befassung mit den Daten sowie mit den zu ihrer Erhebung eingesetzten Instrumenten und Verfahren erforderlich macht und sich auf eine Reihe von Kriterien wie z. B. Vollständigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Konsistenz erstreckt. Im Folgenden steht bei den Ausführungen zur Qualitätssicherung daher der Aspekt der Datenqualität im Vordergrund.

Aufgabendelegation bei der Qualitätssicherung

Die Aufgabe, gemäß Art. 125 Abs. 1 lit. e) ESI-VO sicherzustellen, dass die für die Begleitung und das Monitoring notwendigen Daten erhoben und in das IT-System eingepflegt werden, wurde von der EFRE-Verwaltungsbehörde an die Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen delegiert. Die kontinuierliche Qualitätssicherung des Monitoringsystems mit Bezug auf die Gewährleistung einer hohen Datenqualität liegt somit bei den für die Umsetzung der Förderung fachlich zuständigen Stellen. In den jeweiligen Aufgabenübertragungen wird diese Aufgabe insbesondere unter den folgenden Punkten bei der Auflistung der übertragenen Aufgaben für den allgemeinen Vollzug des Operationellen Programms angesprochen:

- e) Erlass von Regelungen zur Sicherstellung, dass die für das Berichtswesen und Monitoring der Verwaltungsbehörde EFRE sowie für Bewertungen für EFRE-Fördergrundlagen im Ressort erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden,
- f) Verantwortung für die Berichterstattungen (z. B. FIKO-PRÜF, Indikatoren, Jahresberichte, Rechnungsabschluss, Vor-Ort-Überprüfungen) gegenüber der EFRE-Verwaltungsbehörde,
- h) Erfassung der für die EFRE-Förderung 2014 bis 2020 relevanten finanziellen und materiellen Informationen im verwendeten EDV-System (Art. 125 (2) e) Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Art. 24 VO 480/2014 und Anhang III), Einstellung der Daten für jedes Projekt in das Datenerfassungssystem und Fortschreibung wesentlicher Änderungen (Änderungsbescheide, Vertragsänderungen etc.).

Die EFRE-Verwaltungsbehörde kann fortlaufend durch Einsichtnahme in die EFRE-Förderdatenbank die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe überwachen, im Zuge der Arbeiten zur laufenden Berichterstattung (Finanzdatenmeldung nach Art. 112 ESI-VO, jährliche Durchführungsberichte)

werden die Daten für die Indikatoren vertiefend geprüft. Dies umfasst die Prüfung und Validierung der konkreten Zahlenwerte für die Programmindikatoren wie ihre Zuordnungen zum Kategoriensystem. Darüber hinaus erfolgt im Rahmen der Laufenden Evaluierung ebenfalls eine vorhabenbezogene Auswertung der Monitoringdaten und Auseinandersetzung mit der Eignung der Indikatoren und der Plausibilität der Zahlenwerte.

Datenqualität bei finanziellen und materiellen Indikatoren

Bereits in den Vorperioden bestanden umfängliche Regelungen zur Finanzverwaltung und -kontrolle und das Erfordernis der intensiven Prüfung, dass Ausgaben, deren Erstattung beantragt wird, rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Daten zur finanziellen Abwicklung von Projekten wurden somit laufend qualitätsgesichert. Weil sich an diesen Vorgaben für den aktuellen Programmzeitraum substantiell nichts verändert hat bzw. die Anforderungen an die notwendigen Strukturen und Verfahren der Finanzkontrolle tendenziell erhöht wurden, kann davon ausgegangen werden, dass Daten zu finanziellen Indikatoren im IT-System eine hohe Qualität aufweisen.

Durch die verstärkte Ergebnisorientierung und die Einführung des Leistungsrahmens haben die materiellen Outputindikatoren und damit das Monitoringsystem insgesamt als Instrument für die Begleitung der Programmumsetzung in der Förderperiode 2014 - 2020 deutlich an Gewicht gewonnen. Die Verbindlichkeit der Ergebnis- und Leistungsorientierung, soweit sie auf quantifizierten Zielwerten für materielle Outputindikatoren beruht, wurde mit einer Reihe von neuen Anreiz- und Sanktionsmechanismen untermauert und dazu entsprechende Regelungen in den Verordnungen festgelegt. In Art. 142 Abs. 1 lit. d) der ESI-VO ist festgelegt, dass Zahlungsaussetzungen möglich sind, falls das Begleitsystem oder die Angaben zu den gemeinsamen und spezifischen Indikatoren bezüglich Qualität und Zuverlässigkeit einen gravierenden Mangel aufweisen.

Prüfungen zur Datenqualität durch die Prüfbehörde

Anders als in der Vergangenheit ist das Monitoringsystem Gegenstand von eigenständigen Prüfungen durch die Prüfbehörde. Die entsprechenden Prüfungen können sich sowohl auf das gesamte Monitoringsystem als auch auf einzelne Indikatoren und Daten beziehen. Letzteres gilt vor allem für die Indikatoren, die in den Leistungsrahmen für die leistungsgebundene Reserve aufgenommen worden sind.

So ist gemäß Punkt 15.2 der bereits erwähnten Leitlinien zur Bewertung des VKS die Prüfbehörde gehalten, auch die Datenqualität im Rahmen ihrer Systemprüfung zu prüfen.⁹ Es gibt hierzu auch eine umfangreiche Checkliste mit relevanten Prüffragen bei mehreren der Kernanforderungen, die von einer Verwaltungsbehörde zu erfüllen sind. Diese Liste beläuft sich auf 34 Fragen und umfasst etwa bei der

- Kernanforderung 1 (Angemessene Aufgabentrennung und angemessene Systeme für die Berichterstattung und Begleitung in Fällen, in denen die zuständige Behörde die Ausführung von Aufgaben einer anderen Stelle überträgt): Fragen nach klaren Zuständigkeiten und der Qualifikation von Mitarbeitern,
- Kernanforderung 3 (Angemessene Information der Begünstigten): Fragen nach Definitionen und Festlegungen zu den Indikatoren, die den Begünstigten zur Verfügung gestellt werden,
- Kernanforderung 4 (Angemessene Verwaltungsüberprüfungen): Fragen danach, ob alle Projekte und Datenwerte für die Indikatoren geprüft und verifiziert wurden und ob dies zum Teil auch über Vor-Ort-Kontrollen erfolgte,

⁹ Zum notwendigen Umfang einer Systemprüfung gehört demnach u. a. die Überprüfung, dass die relevanten Behörden die Einhaltung der Rechtsvorschriften der EU und der nationalen Rechtsvorschriften in den Bereichen öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfe, Umwelt, Finanzinstrumente, nachhaltige Entwicklung, Publizität, Anforderung an die Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Zuverlässigkeit der Daten zu den Outputindikatoren und Etappenzielen und zum Fortschritt bei der Erzielung der Programmziele ordnungsgemäß sicherstellen.

- Kernanforderung 5 (Vorhandensein eines wirksamen Systems, durch das gewährleistet ist, dass alle für einen hinreichenden Prüfpfad erforderlichen Dokumente zu Ausgaben und Prüfungen aufbewahrt werden): Fragen danach, ob IT-gestützt Datenchecks durchgeführt und dokumentiert werden oder ob Belegdokumente für Indikatoren und Meilensteine vorhanden und aufbewahrt werden,
- Kernanforderung 6 (Zuverlässiges System, mit dessen Hilfe Daten zu Überwachungs-, Bewertungs-, Finanzmanagement-, Überprüfungs- und Prüfungszwecken erfasst, aufgezeichnet und gespeichert werden, einschließlich Verknüpfungen mit elektronischen Systemen zum Datenaustausch mit Begünstigten): Fragen nach der Fähigkeit des Systems, die notwendigen Daten zu allen relevanten Indikatoren und Meilensteinen sowie zum Fortschritt des Programms zu speichern und zu kodieren sowie nach geeigneten Verfahren zur Aggregation von Daten.

Optimierungspotenziale für die künftige Förderperiode

Nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde wird derzeit von der Prüfbehörde eine solche Überprüfung des VKS zum Thema „Zuverlässigkeit der in Bezug auf Indikatoren, Etappenziele und den Fortschritt des Programms gemachten Angaben“ vorgenommen. Angesichts des Umfangs und der Intensität der Prüfung kann und soll im Rahmen der vorliegenden Durchführungsevaluierung den Bewertungsergebnissen der Prüfbehörde hier nicht vorweggegriffen werden. Die vorliegende Evaluierung zum IT- und Monitoringsystem konzentriert sich auf Basisfragen und ist nicht als vertiefte Analyse der Strukturen und Verfahren zur Sicherung der Datenqualität angelegt. Allerdings können aus Gutachtersicht an dieser Stelle einige Aspekte und Optimierungspotenziale für die künftige Förderperiode benannt werden, die sich auf die Dokumentation zur Erläuterung des Monitoringsystems und die Festlegung von Indikatoren beziehen.

Wie eingangs erwähnt, wurden für die Bewertung des IT-Systems mehrere Dokumente herangezogen. Speziell zum Thema Qualitätssicherung von Indikatoren und Daten lagen mehrere Arbeitsanleitungen von Seiten der EFRE-Verwaltungsbehörde vor. Die Gutachter regen an, perspektivisch die Dokumente zusammenzuführen und ein Handbuch für das Monitoring zu entwickeln. Durch die integrierende Betrachtung würden sowohl Querverbindungen zwischen den Indikatoren und Kategorien als auch Verbesserungsmöglichkeiten und Lücken in den Auswertungsroutinen besser sichtbar. Bspw. wurde in der Vergangenheit ein Konzept zur Erfassung, Klassifizierung und datentechnischen Abbildung der Horizontalen Prinzipien im IT-System erarbeitet und in einer separaten Arbeitsanleitung dokumentiert. Im Verlauf der Rechercharbeiten hat sich aber 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.

Ein weiterer Punkt sind logische Brüche in den Definitionen von Indikatoren und Anforderungen an ihre Erhebung und Berichterstattung, die aus den Vorgaben der Europäischen Kommission an die Monitoringsysteme resultieren. Als Beispiel mag etwa der Umgang mit Daten zu den Einzelfällen von Finanzinstrumenten (FI) dienen. Bei der EFRE-Förderung stellt die Einrichtung eines FI nach Art. 2 Rdnr. 9 ESI-VO das Projekt dar (bzw. werden die an das FI geleisteten Finanzbeiträge als Projekte erfasst) und die Stelle, die das FI einsetzt, ist Begünstigter im Sinne von Art. 2 Rdnr. 10 ESI-VO. Entsprechend werden in der EFRE-Förderdatenbank nur die Einzahlungen in die Fonds als Projekte erfasst, nicht die im Einzelnen geförderten Unternehmen. Allerdings bezieht sich der Gemeinsame Indikator „Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten“ (CO03) aus Anhang I der EFRE-VO gemäß Leitfaden zu Monitoring und Evaluierung eindeutig auf Unternehmen, die im Rahmen von Finanzinstrumenten unterstützt werden. Insofern geht es hier um die Erhebung von Endbegünstigten gemäß Art. 2 Rdnr. 13 der ESI-VO, die jedoch nicht in der EFRE-Förderdatenbank als Zuwendungsempfänger erfasst werden, sondern in den hier von datentechnisch getrennten IT-Systemen der jeweiligen Fondsmanager für Zwecke des Reporting und Monitoring.

Aufgrund der getrennten Monitoringsysteme und der Tatsache, dass Prüfungen auf Ebene der Endbegünstigten nur in Ausnahmefällen durchzuführen sind, ist offensichtlich, dass bei der Sicherstellung der Datenqualität eine Reihe von Fragen auftaucht. Dies betrifft etwa den Umgang mit der

Mehrfachförderung von Unternehmen, die gemäß Leitfaden zu Monitoring und Evaluierung für die Berichterstattung herausgerechnet werden soll. Auch ist zu berücksichtigen, dass bei revolvingierenden Fonds angesichts der langen Laufzeiten von Darlehen oder Beteiligungen abgeschlossene VN-geprüfte Einzelprojekte im Regelfall erst deutlich nach Ende der Investitionsphase vorliegen. Angaben zu den Gemeinsamen Indikatoren „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)“ (CO07) oder „Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen“ (CO08) können – soweit für das Programm relevant – somit nur aus dem Antragsgeschehen berichtet werden.

Des Weiteren gibt es Inkonsistenzen zwischen den Gemeinsamen Indikatoren „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)“ (CO06) und „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder FuE-Projekte ergänzen“ (CO27) auf der einen Seite und „Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)“ (CO07) auf der anderen Seite. Während bei den auf die Zuschüsse bezogenen privaten Investitionen explizit die vom Unternehmen eingebrachten Mittel einbezogen werden sollen (inkl. nicht-förderfähiger Ausgaben), sollen nach dem kommentierten Template zur Berichterstattung der Finanzinstrumente in die privaten Investitionen nur diejenigen einbezogen werden, die den Unternehmen von externen Kapitalgebern zugeführt werden.

Diese hier nur exemplarisch aufgeworfenen Punkte verdeutlichen, dass bei der Qualitätssicherung des Monitoringsystems eine Vielzahl von Problemstellungen und Detailfragen auftreten (können), die die Festlegung von Indikatoren und die konkreten Datenerhebungsverfahren betreffen. Die frühzeitige Aufstellung eines Handbuchs zum Monitoringsystem, welches gemeinsam von der EFRE-Verwaltungsbehörde und den für die Umsetzung der Förderung fachlich zuständigen zwischengeschalteten Stellen erarbeitet wird, kann künftig dazu dienen, Arbeiten zu koordinieren, die Verknüpfung von Indikatoren und Daten und damit zusammenhängende Fragestellungen stärker sichtbar zu machen und entsprechende Abstimmungen ggf. auch mit der EU-Kommission vorzunehmen.

2.4 BEWERTUNG VON ZUSÄTZLICHEN VERFAHRENSVEREINFACHUNGEN

Neben der Erweiterung und Anpassung der EFRE-Förderdatenbank und der Schaffung der Möglichkeit zum elektronischen Datenaustausch werden im EFRE-OP 2014 - 2020 die einheitliche und weitestgehend vereinfachende Ausgestaltung der Förderverfahren und die Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen, die in der ESI-VO in Art. 67 und Art. 68 eröffnet werden, als weitere Instrumente zur Entlastung von Begünstigten genannt.

Vereinfachungen durch einheitliche EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie

Um einen Beitrag in Richtung auf eine Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 innerhalb des gegebenen zuwendungs- und gemeinschaftsrechtlichen Rahmens zu leisten, wurde durch das SMWA eine fondsübergreifende Rahmenrichtlinie für den EFRE und den ESF erlassen. Diese greift insbesondere die strukturfondsrechtlichen Regelungen der EU und spezifische Bestimmungen des EFRE-OP 2014 - 2020 auf und bietet die Grundlage für eine einheitliche Ausgestaltung der Verfahren bei der Programmdurchführung. Mit der Richtlinie werden Aspekte wie der zulässige Beginn von Maßnahmen, Zweckbindungsfristen, Auftragsvergaben nicht öffentlicher Auftraggeber, Publizitäts- und Kommunikationsvorschriften sowie Aufbewahrungsfristen und die Anerkennung elektronischer Belege einheitlich ausgestaltet. Gemäß EFRE-OP 2014 -2020 sollen mit der übergreifenden Richtlinie die einheitliche Ausgestaltung der Förderverfahren sichergestellt und soweit möglich auch Potenziale für eine vereinfachte Umsetzung genutzt werden. Hiermit wird ein Beitrag geleistet, um für die potenziell Begünstigten die Schwelle zur Antragstellung und den administrativen Aufwand zu senken. Die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie trat sehr frühzeitig, am 7. August 2014 und damit noch vor Genehmigung des EFRE-OP 2014 - 2020, in Kraft.

Aus Sicht der Evaluatoren ist die Schaffung der fondsübergreifenden EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie sicherlich als eine wichtige Maßnahme zur verwaltungsinternen Koordination und Vereinheitlichung der Förderverfahren zu werten. Ihr Beitrag als Instrument zum Abbau von Verwaltungslasten auf

Seiten der Begünstigten sollte jedoch nicht überschätzt werden. Letztlich ergibt sich dieser Beitrag daraus, inwieweit es gelungen ist, sinnvolle, aber weniger restriktive Regelungen der ESI-VO gegenüber dem einschlägigen Landeshaushaltsrecht bei der Durchführung der EFRE-Förderung zu nutzen. Neben den Möglichkeiten von vereinfachten Kostenoptionen (siehe unten) sind die Verpflichtungen zur Einhaltung von Vergabevorschriften von Unternehmen als nicht öffentliche Auftraggeber hier eine zentrale Stellschraube (vgl. Box).

Vergaberechtliche Vorschriften für nicht öffentliche Auftraggeber

Vergaberechtliche Vorschriften sollen die wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel gewährleisten sowie einen transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerb unter Auftragnehmern garantieren. Öffentliche Auftraggeber sind zur Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts verpflichtet. Wenn private Unternehmen öffentliche Fördermittel erhalten, um Projekte umsetzen zu können, haben die Unternehmen bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte meist ebenfalls das öffentliche Vergaberecht zu beachten. Dies ergibt sich in der Regel aus den „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ (ANBest-P), die als Teil bzw. Anlage der Verwaltungsvorschriften zu den Haushaltsordnungen der Länder bei Annahme der Förderung zu beachten sind. So legt in Sachsen Nr. 3.1 der ANBest-P fest, dass für die Vergabe von Aufträgen grundsätzlich sämtliche Zuwendungsempfänger das öffentliche Vergaberecht inhaltlich wie formal beachten müssen, wenn die Zuwendung (oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung) mehr als 100 000 € beträgt. Die insbesondere für Unternehmen relevanten ANBest-P auf Kostenbasis legen fest, dass Zuwendungsempfänger Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen vergeben sollen. Soweit möglich, sind dazu mindestens drei Angebote einzuholen. Bei Verstößen gegen die vergaberechtlichen Regelungen der ANBest-P droht eine Kürzung der Förderung.

In der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie wird festgelegt, dass die Förderung auf der Basis der nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als förderfähig anerkannten Ausgaben unter Anwendung der Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung im EFRE und ESF (NBest-SF, Anlage 1) erfolgt. Für die Förderung aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 gelten deswegen spezielle Nebenbestimmungen, die von den allgemeinen Vorgaben in den ANBest-P der Verwaltungsvorschriften zur Sächsischen Haushaltsordnung abweichen können.

In der ursprünglichen Version der NBest-P-SF zur EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie aus dem Sommer 2014 fand sich die Regelung, dass Zuwendungsempfänger Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen vergeben mussten. Soweit möglich, waren dazu mindestens drei Angebote einzuholen, soweit die Fachrichtlinie nichts anderes bestimmte. Die Begründung der Entscheidung war zu dokumentieren. Bei Auftragswerten bis 25.000 € konnten als vergleichbare Angebote auch öffentlich zugängliche Preisinformationen (z. B. aus Katalogen, Flyern oder Internetangeboten) eingeholt werden. Diese Bestimmungen waren dann einzuhalten, wenn die Zuwendung (oder bei der Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung) mehr als 50.000 € und der einzelne Auftragswert mehr als 410 € (ohne Umsatzsteuer) betrug. Sie galten nicht für Dienstleistungen im Sinne § 1 Absatz 1 der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).

Mit den im Herbst 2017 eingeführten Regelungen wurden gegenüber der originären Fassung der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie deutliche Veränderungen vorgenommen, die aus Sicht von Unternehmen als Empfänger einer öffentlichen Zuwendung zu einer deutlichen Entlastung im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Einholung von mehreren Angeboten und der Dokumentation der Angebotsentscheidung führen. Gemäß den jetzigen Bestimmungen für die NBest-P-SF ergibt sich faktisch, dass Unternehmen als Zuwendungsempfänger von nicht rückzahlbaren Zuschüssen bei der Beschaffung von Lieferungen, Leistungen oder Bauleistungen sowie von Dienstleistungen den Auftrag an den aus ihrer Sicht präferierten Auftragnehmer erteilen können. Nur dann wenn Unternehmen einen Fördersatz erhalten, der 80 % der förderfähigen Ausgaben bzw. Kosten übersteigt und zugleich die Zuwendung (bzw. bei der Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung) mehr als 50.000 € beträgt, wären sie zur Einhaltung spezieller Regelungen bei der Erteilung von Aufträgen

verpflichtet.¹⁰ Es gibt im EFRE-OP 2014 - 2020 allerdings, primär schon allein aus beihilferechtlichen Gründen, kein Vorhaben bei dem Unternehmen (oder sonstige wirtschaftlich tätige Einrichtungen) einen Fördersatz von mehr als 80 % der förderfähigen Ausgaben bzw. Kosten erhalten können. In der Förderpraxis führen die jetzigen Regelungen somit dazu, dass die Vertragsfreiheit als ein marktwirtschaftliches Grundprinzip und Kernelement unternehmerischen Handels nicht durch das Zuwendungsrecht eingeschränkt wird. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel, die als Zuwendung an Unternehmen fließen, wird – so die Grundannahme – durch die hohe Eigenbeteiligung und das Selbstinteresse der Unternehmen sichergestellt.

Im Quervergleich zu anderen Bundesländern – mit Bezug auf die EFRE-Förderung und Unternehmen als Zuwendungsempfänger – schöpfen die sächsischen Bestimmungen der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie aus Perspektive der Gutachter damit die Potenziale für eine Verwaltungsvereinfachung aus, soweit dies die Befreiung von Unternehmen von der Anwendung von vergaberechtlichen bzw. vergaberechtsähnlichen Bestimmungen bei der Vergabe von Aufträgen betrifft.

Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen

In der ESI-VO werden unterschiedliche Formen, in denen Zuschüsse gewährt werden und die Erstattung förderfähiger Kosten sich nicht an den tatsächlich entstandenen und gezahlten Kosten („Spitzabrechnung“) orientiert, festgelegt (vgl. Box).

Vereinfachte Kostenoptionen in der ESI-VO

Um die Verwendung der ESI-Fonds-Mittel zu vereinfachen und das Fehlerrisiko zu minimieren, werden in der ESI-VO in den Artikeln 67 und 68 Regelungen zu den vereinfachten Kostenoptionen festgelegt. Hierbei lassen sich drei Grundformen unterscheiden:

1) Vereinfachte Kostenregelungen auf Grundlage standardisierter Einheitskosten

In diesem Fall basiert gemäß Art. 67 Abs. 1 lit. b) ESI-VO die Gewährung von Zuschüssen auf dem Produkt aus quantifizierten Maßnahmen, Leistungen und Ergebnissen auf der einen und Standardeinheitskosten, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden, auf der anderen Seite. Diese Methode setzt voraus, dass für eine Maßnahme quantitative Zielvorgaben und prozess- oder leistungsorientierte Standardeinheitskosten überhaupt festgelegt werden können. Für eine Auszahlung auf der Grundlage der Standardeinheitskosten ist zu prüfen, ob die Bedingungen, die in Bezug auf den Output bzw. das Ergebnis gesetzt wurden, für die Erstattung erfüllt worden sind. Die tatsächlichen Ergebnisse bzw. der Output sind durch geeignete Unterlagen präzise zu belegen.

2) Vereinfachte Kostenregelungen durch Pauschalbeträge

Nach Art. 67 Abs. 1 lit. c) ESI-VO werden die förderfähigen Kosten eines Projektes auf der Grundlage vorgegebener Bedingungen bzw. Ergebnisse durch Zahlung eines vorab festgesetzten Pauschalbetrages berechnet. Die Festsetzung dieses Pauschalbetrages muss hierbei durch die Verwaltungsbehörde begründet werden. Der Zuschuss wird ausgezahlt, wenn die vorgegebenen Bedingungen erfüllt bzw. die vorab festgelegten Ergebnisse erreicht wurden.

¹⁰ Andernfalls gilt, dass Zuwendungsempfänger von nicht rückzahlbaren Zuschüssen, soweit sie als öffentliche Auftraggeber nicht ohnehin an das Vergaberecht gebunden sind, Lieferungen, Leistungen oder Bauleistungen im Wert von mehr als 1.000 € (ohne Umsatzsteuer) beschafft werden, vor Auftragserteilung so weit möglich mindestens drei vergleichbare Angebote fachkundiger und leistungsfähiger Anbieter einzuholen haben, soweit der Zuwendungsbescheid nichts anderes bestimmt. Als vergleichbare Angebote können auch öffentlich zugängliche Preisinformationen (z. B. aus Katalogen, Flyern oder Internetangeboten) eingeholt werden. Die Begründung der Entscheidung ist zu dokumentieren. Dies betrifft nicht Beschaffungen über Dienstleistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden und deren Gegenstand eine Aufgabe ist, deren Lösung nicht vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann.

3) Vereinfachte Kostenregelungen durch prozentuale Pauschalfinanzierung oder als Pauschalsatz für indirekte Kosten und Personalkosten

Art. 67 Abs. 1 lit. d) der ESI-VO legt fest, dass Zuschüsse auf der Grundlage von Pauschalsätzen gewährt werden können, die anhand der Anwendung eines Prozentsatzes auf eine oder mehrere definierte Kostenkategorien festgelegt wurden. Falls in einem Projekt indirekte Kosten entstehen, so können gemäß Art. 68 Abs. 1 lit. d) der ESI-VO diese auf eine der folgenden Arten als Pauschalsatz berechnet werden:

- a) Pauschalsatz von bis zu 25 % der förderfähigen direkten Kosten, sofern der Satz auf der Grundlage einer eigenständigen überprüfbaren Berechnungsmethode oder einer Methode berechnet wird, die bereits im Rahmen von Förderprogrammen für eine ähnliche Art von Vorhaben und Begünstigte gilt;
- b) Pauschalsatz von bis zu 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten, ohne dass der Mitgliedstaat eine Berechnung des anzuwendenden Satzes anstellen muss;
- c) Pauschalsatz, der auf förderfähige direkte Kosten angewendet wird, welche auf bestehenden Methoden und den entsprechenden Sätzen basieren, die bei europäischen Förderprogrammen für eine ähnliche Art von Vorhaben und Begünstigten bereits angewendet werden.

Pauschalfinanzierung nach Art. 67 Abs. 1 lit. c) ESI-VO

Im Rahmen der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 kommen derzeit vereinfachte Kostenoptionen in Form der Pauschalfinanzierung nach Art. 67 Abs. 1 lit. c) ESI-VO im Vorhaben B.2.4 „Markterschließung“ zum Einsatz. Im Zentrum des Vorhabens B.2.4 „Markterschließung“ steht die Förderung der Teilnahme von KMU an Auslandsmessen und internationalen Messen in Deutschland (im Folgenden auch kurz Messeförderung genannt), auf die sich die folgenden Ausführungen konzentrieren.

Mit dem EFRE-OP 2014 - 2020 wurde das Förderverfahren der Messeförderung geändert und statt einer Anteilsfinanzierung eine pauschale Kostenerstattung eingeführt. Die Messeförderung stellt mit Bezug auf die Nutzung von Kostenpauschalen nach Art. 67 Abs. 1 lit. c) ESI-VO ein neues Verfahrenselement bei der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 dar. Im Zuge der Laufenden Evaluierung für das Vorhaben im Berichtsjahr 2017 wurde daher in einem Exkurs die Einführung der Kostenpauschale bewertet und der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen sich durch die Umstellung der Förderung auf die Pauschalfinanzierung bis zu diesem Zeitpunkt ergeben haben. Die Evaluierung führte hierbei, auf Basis von damals vorliegenden ersten Informationen und Daten, zu einem grundsätzlich positiven Urteil. Nach diesen ersten Bewertungsergebnissen führte die Einführung der Förderung über Pauschalen zu einer deutlich vereinfachten und effizienteren Umsetzung. Zudem wurden eine größere Reichweite der Förderung im Hinblick auf die Zielgruppe von kleinen und Kleinstunternehmen festgestellt und eine höhere Kostensensibilität bei den geförderten KMU als möglicher weiterer Fördereffekt benannt. Zugleich wurde in der Evaluierung aber auch darauf hingewiesen, dass Mitnahmeeffekte bei diesem Förderinstrument nach den Ergebnissen aus anderen Studien und nach Einschätzung des überwiegenden Anteils der damals befragten Experten als relativ hoch eingeschätzt wurden.

Weil die Messeförderung über Pauschalbeträge ein neues Instrument bei der Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 ist, werden die Entwicklungen und Umsetzungsergebnisse fortlaufend durch den Fondsbewirtschafter beobachtet, um Erfahrungswerte zu sammeln und den Förderansatz zu optimieren. Die EFRE-Verwaltungsbehörde wird durch den Fondsbewirtschafter unterrichtet. Informationen, die bis an den aktuellen Rand reichen und zu einer fortlaufend größeren Stichprobe mit Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten zur Inanspruchnahme der Förderung führen, werden kontinuierlich ausgewertet, um frühzeitig Optimierungspotenziale erkennen zu können. Nach Auskunft des Fondsbewirtschafters wurden vor dem Hintergrund von Entwicklungen, die im Jahresverlauf 2018 festgestellt wurden, Anpassungen bei der Neufassung der Mittelstandsrichtlinie im April 2018 sowie per Erlass von Regelungen zur konkreten Umsetzung der Förderung vorgenommen. Diese wurden auf der Internetseite der SAB, die als Bewilligungsstelle für das Vorhaben fungiert, bekannt gemacht (über das sogenannte Infoblatt). Das Erfordernis von weiteren Regelungen und ggf. Einschränkungen der Förderung wird zwischen Fondsbewirtschafter und EFRE-Verwaltungsbehörde derzeit abgestimmt.

Pauschalsatz für indirekte Kosten, Art. 68 Abs. 1 lit. c)

Ein Pauschalsatz für indirekte Kosten gemäß Art. 68 Abs. 1 lit. c) der ESI-VO findet bei den Vorhaben

- A.1.1 Forschungsinfrastruktur und Forschungsprojekte im Bereich der anwendungsnahen, öffentlichen Forschung (RL Forschung InfraPro)
- A.2.1 Technologieförderung (RL EFRE Technologieförderung)
- A.2.2 Schlüsseltechnologie (KETs) (RL KETs-Pilotlinien)

Anwendung. Die Pauschalsätze für die indirekten Kosten bei den drei Vorhaben in der Prioritätsachse A basieren hierbei auf einem Satz von 25 % auf die förderfähigen direkten Kosten, der auch im EU-Programm Horizont 2020 zur Anwendung kommt. Grundlage hierfür ist Art. 20 a) der zu Art. 68 ESI-VO ergangenen DelVO 480/2014, der auf den Pauschalsatz in Art. 29 Abs. 1 der VO 1290/2013 (VO Horizont 2020) verweist. Voraussetzung hierfür waren einerseits die Einordnung dieser Vorhaben unter die beiden Investitionsprioritäten 1 a und 1 b der Prioritätsachse A sowie andererseits die Zuordnung zu den Interventionskategorien 056, 057, 060, 062 und 064 gemäß Tabelle 1 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014.

Nach Aussage der Bewilligungsstelle für die drei Vorhaben konnten im Förderprozess beide Seiten, die SAB und die Unternehmen und Forschungseinrichtungen als Zuwendungsempfänger, von den gesunkenen Anforderungen bei den Nachweispflichten im Zuge der Abrechnung erheblich profitieren. Die Pauschalierung der indirekten Kosten kann somit als geeignetes Beispiel für die Verwaltungsvereinfachung und Reduzierung von administrativen Kosten gesehen werden. Dies auch, weil der Aufwand für die Einführung und Begründung des Pauschalsatzes von 15 % auf die indirekten Kosten vergleichsweise gering war. Er erstreckte sich lediglich auf eine Prüfung, ob die verordnungsseitigen Anforderungen (zulässige Investitionsprioritäten und Interventionsbereiche) für die drei Vorhaben vorlagen.

Mit der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046¹¹ („Omnibus-Verordnung“) wurden erweiterte Möglichkeiten für den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen in der aktuellen Förderperiode geschaffen. Zum einen wurden Regelungen zu den vereinfachten Kostenoptionen, die in der Vergangenheit nur für den ESF galten, aus der ESF-Verordnung in die ESI-VO übernommen, so dass sie jetzt auch für den EFRE Anwendung finden können. Zum anderen wurden mit der „Omnibus-Verordnung“ neue Regelungen zu den vereinfachten Kostenoptionen eingeführt. Die entsprechenden Erweiterungen für den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen sollen nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission auch in der Förderperiode ab 2021 Anwendung finden. Die im Mai 2018 vorgelegten Verordnungsentwürfe für die neue Förderperiode sehen entsprechende Regelungen vor, zum Teil soll die Nutzung von Kostenpauschalen verpflichtend werden. Vor diesem Hintergrund liefert die erstmalige Nutzung der Möglichkeiten für vereinfachte Kostenoptionen bei der Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 wichtige Erfahrungswerte, die der Freistaat Sachsen für die künftige Ausgestaltung der EFRE-Förderung auswerten und nutzen kann.

2.5 FAZIT

Einrichtung der EFRE-Förderdatenbank als Kernaufgabe der EFRE-Verwaltungsbehörde

Die Einrichtung eines elektronischen Datenbanksystems und Gewährleistung der elektronischen Datenerfassung gemäß Art. 125 Abs. 2 lit. d) und e) der ESI-VO gehören zu den Kernaufgaben, die von einer EFRE-Verwaltungsbehörde zu erfüllen sind. Bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 wurde in Sachsen für die elektronische Dokumentation aller im Rahmen des Operationellen Programms

¹¹ VERORDNUNG (EU, Euratom) 2018/1046 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

durchgeführten Projekte das Datenerfassungs- und Auswertungssystem FÖMISAX genutzt, welches in der Förderperiode 2014 - 2020 als standardmäßiges IT-System weitergeführt wird. Während für die Einrichtung des Datenbanksystems und die Anpassung an die datentechnischen Anforderungen der Förderperiode 2014 - 2020 die EFRE-Verwaltungsbehörde zuständig ist, liegt die Verantwortung für die Erfassung und Qualitätssicherung der Daten gemäß Aufgabenübertragung bei den Fondsbe-wirtschaftern und Bewilligungsstellen.

Das Vorhandensein einer funktionsfähigen Förderdatenbank war eine zentrale Voraussetzung für die Designierung sowohl der Verwaltungs- als auch der Bescheinigungsbehörde des EFRE. In diesem Prozess war einer unabhängigen Prüfstelle (in Sachsen die Prüfbehörde) eine Beschreibung des VKS vorzulegen, auf deren Grundlage diese bewertet, ob Verwaltungs- und Bescheinigungs-behörde bestimmte Kriterien für das interne Kontrollwesen, das Risikomanagement, die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten und die Überwachung erfüllen. Die Beschreibung der Aufgaben und Verfahren in Bezug auf die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde musste hierbei im Einklang mit einem Muster aus Anhang III der DVO 1011/2014 erfolgen. Die notwendigen Verfahrensweisen sowohl zur Einrichtung der Förderdatenbank als auch die Nutzung ihrer Funktionalitäten für die Aufgabenerfüllung bei der Begleitung, Bewertung und Kontrolle EFRE-kofinanzierter Vorhaben ziehen sich wie ein roter Faden durch die einzelnen Abschnitte dieser Beschreibung des VKS. Insbesondere in Kapitel 4 war darzulegen, dass die Förderdatenbank die Kriterien an die technischen Spezifikationen erfüllt, die mit Bezug auf Art. 125 Abs. 2 lit. d) der ESI-VO in den Artikeln 6 bis 11 der DVO 821/2014 festgelegt werden.

Darüber hinaus muss die EFRE-Verwaltungsbehörde nach Art. 125 Abs. 4 lit. e) der ESI-VO jährlich eine Verwaltungserklärung abgeben. Hier hat sie u. a. zu versichern, dass

- alle in der Rechnungslegung vorlegten Informationen ordnungsgemäß vorgelegt, vollständig und genau, im Einklang mit Art. 137 Abs. 1 der ESI-VO eingereicht sind,
- das eingesetzte VKS über die notwendigen Garantien hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Transaktionen, im Einklang mit dem geltenden Recht verfügt, und
- das VKS bei einer Reihe von Kernelementen wirksam und vorschriftsmäßig funktioniert wie etwa die Verlässlichkeit der Daten zu Indikatoren, Etappenzielen und Fortschritt des Operationellen Programms.

Der entsprechende Leitfaden der Kommission (Leitfaden der KOM für die Mitgliedstaaten zur Erstellung der Verwaltungserklärung und der jährlichen Zusammenfassung, EGESIF_15-0008-03 vom 19.8.2015, Brüssel) benennt u. a., dass sich die Verwaltungsbehörde davon überzeugt haben muss, dass „ein zuverlässiges computergestütztes System für die Erfassung, Aufzeichnung und Speicherung der zu jedem Vorhaben gemäß Anhang III der Delegierten Verordnung verlangten Daten, einschließlich von Daten zum Fortschritt des Programms beim Erreichen seiner Ziele, Finanzdaten und Daten zu Indikatoren und Etappenzielen gemäß Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe a der Dachverordnung, vorhanden ist.“

Durchführungsevaluierung als Qualitätscheck für Funktionalität der EFRE-Förderdatenbank

Für die Durchführungsevaluierung ergibt sich aus den Anforderungen des Evaluierungsplans eine formative und qualitätssichernde Bewertungsaufgabe. Der Bewertungsauftrag bestand daher nicht in einer umfassenden Beurteilung von technischen Umsetzungsaspekten oder eigenständigen Funktionstests, sondern in einem externen Qualitätscheck mit Bezug auf die erforderlichen Änderungen für die Förderperiode 2014 - 2020. Durch die Einbindung des Evaluators sollte die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der EFRE-Förderdatenbank für die EFRE-Verwaltungsbehörde aus einer Zweitperspektive konstruktiv unterstützt und in diesem Prozess auf mögliche Mängel und Optimierungspotenziale hingewiesen werden. Auf Grundlage eines schrittweise formulierten Anforderungsprofils umfasste die Bewertung eine intensive Recherche von Dokumenten und Arbeitsunterlagen zum IT- und Monitoringsystem und eine Vielzahl von ergebnisorientierten Abstimmungen. Im Rahmen dieses iterativen Ansatzes gründeten Feststellungen des Gutachters nicht auf eigenen (programmier-)tech-

nischen Überprüfungen, sondern auf Aussagen der verantwortlichen Stellen, dass spezifische Funktionalitäten durch die EFRE-Förderdatenbank sowie erforderliche nicht-technische Verfahrensweisen gewährleistet sind. Dabei wurden Beratungs- und Bewertungsleistungen des Gutachters zum IT- und Monitoringsystem über einen längeren Zeitraum und begleitend zur Wirkungsevaluierung und der Erstellung einer Ad-hoc-Analyse für die erste OP-Änderung erbracht. Die mit dem vorliegenden Bericht dokumentierten Evaluierungsergebnisse des erreichten Stands der EFRE-Förderdatenbank bilden in diesem Sinne den Endpunkt eines längerfristig angelegten Bewertungsprozesses.

Funktions- und Leistungsfähigkeit der EFRE-Förderdatenbank auf Projektebene

Wird vor diesem Hintergrund der erreichte Stand bei der EFRE-Förderdatenbank bewertet, so kann aus Gutachtersicht das IT- und Monitoringsystem im Hinblick auf die notwendigen verordnungsseitigen Kernanforderungen insgesamt als funktions- und leistungsfähig eingestuft werden. Die Anforderungen für die elektronische Projektbearbeitung und Projektdokumentation werden durch die EFRE-Förderdatenbank erfüllt. Diese wurde bereits im vorangegangenen Programmplanungszeitraum als zentrales, operatives Buchführungs- und Transaktionssystem eingesetzt, so dass die grundsätzlichen Funktionalitäten des IT-Systems mit Bezug auf die Erfassung und Verarbeitung von vorgangs- und projektbezogenen Daten ohne allzu große Änderungen weitergeführt werden konnten. Die notwendigen Erweiterungen bzw. Anpassungen mit Bezug auf Finanzdaten, materielle Indikatoren und Interventionskategorien wurden in der Förderdatenbank implementiert. Die Daten für die sogenannte 113-Felderliste sind hinterlegt. Die (Mindest-)Anforderungen zum elektronischen Daten- und Informationsaustausch (e-Cohesion) aus den Verordnungstexten wurden im IT-System umgesetzt.

Funktions- und Leistungsfähigkeit der EFRE-Förderdatenbank auf der Berichtsebene

Aufbauend auf den Daten zu einzelnen Vorgängen und Projekten können innerhalb der EFRE-Förderdatenbank medienbruchfrei zentrale Mustertabellen zu finanziellen und materiellen Indikatoren über automatisierte Routinen befüllt werden – wie etwa für den jährlichen Durchführungsbericht (inkl. Auswertungen zum Leistungsrahmen) oder die Übermittlung von Finanzdaten zu drei Stichtagen eines Jahres. Auch der durch die neuen verordnungsseitigen Vorgaben komplexer gewordene Bereich zu Zahlungsanträgen und Rechnungslegung, der im Wesentlichen das elektronische Buchführungssystem unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde betrifft, wird nach Auskunft der zuständigen Stellen demnächst funktionsfähig sein. Damit werden bestehende Berichtspflichten im Zusammenhang mit der Stellung von Zahlungsanträgen und der Rechnungslegung, für die von der Europäischen Kommission Muster vorgegeben wurden, demnächst datentechnisch integriert innerhalb des IT-Systems zusammengefasst werden können. Darüber hinaus können nutzer- und anlassbezogene Auswertungen der in der EFRE-Förderdatenbank geführten Daten mittels verschiedener Reports (etwa zum Finanzvollzug) erstellt und durch externe Nutzer in Form von Excel-Dateien exportiert werden.

Qualitätssicherung des Monitoringsystems

Die Qualitätssicherung von Indikatoren und Daten ist eine weitere Kernaufgabe, die über die IT-technische Einrichtung der EFRE-Förderdatenbank und die Gewährleistung ihrer Funktionalität hinausgeht. Diese Aufgabe bezieht sich auf die Inhalte der Datenbank und ist somit primär nicht-technischer Natur. Hierbei sind prinzipiell zwei Bereiche zu unterscheiden:

Zum einen die anfängliche Festlegung der Indikatoren und die fortlaufende Prüfung des Indikatorensystems auf Eignung und ggf. die Entwicklung von verbesserten und/oder neuen Outputindikatoren während der Programmumsetzung: Die Zuständigkeit für diese Aufgabe liegt bei der EFRE-Verwaltungsbehörde, die diese in enger Abstimmung mit den Fachressorts wahrnimmt. Die inhaltliche Prüfung der gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren für die Begleitung des EFRE war bereits Aufgabe der Ex-ante-Bewertung. Falls Anpassungen am Set der Programmindikatoren und/oder den korrespondierenden Zielwerten angezeigt sind, wird die EFRE-Verwaltungsbehörde bei der erforderlichen OP-Änderung durch die Gutachter der Laufenden Evaluierung unterstützt. Die Regelungen zur Qualitätskontrolle des Indikatorensystems sind aus Sicht der Evaluation ausreichend und verhältnismäßig.

Zum anderen die Sicherstellung einer hohen Datenqualität: Die im Zeitablauf steigende Datenmenge erfordert eine kontinuierliche Befassung mit den Daten sowie mit den zu ihrer Erhebung eingesetzten Instrumenten und Verfahren. Diese Aufgabe wurde von der EFRE-Verwaltungsbehörde an die Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstellen und damit an die für die Umsetzung der Förderung fachlich zuständigen Stellen delegiert. Die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe wird – mit Bezug auf die Output- und Ergebnisindikatoren – im Rahmen zur laufenden Berichterstattung und bei der Laufenden Evaluierung durch die vorhabenbezogene Auswertung der Monitoringdaten überwacht. Aufgrund der hohen Intensität der Finanzkontrolle weisen die Daten zu den finanziellen Indikatoren im IT-System eine hohe Qualität auf. Anders als in der Vergangenheit ist das Monitoringsystem zudem Gegenstand von eigenständigen Prüfungen durch die Prüfbehörde. Auch hier besteht somit mittlerweile eine hohe Kontrollintensität, so dass im Ergebnis – nach der Beseitigung von ggf. durch die Prüfbehörde ermittelten Schwachstellen – von funktionsfähigen Strukturen und Prozessen für die Qualitätssicherung der Daten auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund werden durch die Evaluierung Optimierungspotenziale mit Bezug auf die künftige Förderperiode vor allem im Bereich der Dokumentation zur Erläuterung des Monitoringsystems und der Festlegung von Indikatoren identifiziert.

WIRKUNGSEVALUIERUNG FÜR DAS VORHABEN „INNOVATIVE ANSÄTZE IM BEREICH DER GESUNDHEITS- UND PFLEGEWIRTSCHAFT“

3.1 EINLEITUNG

Der demografische Wandel gilt weltweit als einer der großen Megatrends. Neben Geburtenrate, Sterberate und Migration ist es auch die steigende Lebenserwartung der Menschen, die die Bevölkerungsstruktur wesentlich mitgestaltet. Eine stetig steigende Lebenserwartung, immer weniger junge Menschen und zunehmende Wanderungsbewegungen innerhalb und zwischen Staaten kennzeichnen den demografischen Wandel in Deutschland. Diese Entwicklungen wirken sich direkt auf das Zusammenleben einer Gesellschaft sowie Wohlstand und Lebensqualität aus. Besonders betroffen sind Arbeitsmarkt sowie Entwicklungen im Bereich der Bildung, Finanzen, Infrastruktur, Familie, Gesundheit und Pflege.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich besonders deutlich im Freistaat Sachsen, dem Bundesland mit der durchschnittlich ältesten Bevölkerung in Deutschland.¹² Es ist davon auszugehen, dass sich, allerdings langsamer als bislang erwartet, die Zahl der Menschen im rentenfähigen Alter weiter erhöhen und die der Erwerbstätigen sinken wird. Ende 2017 lebten im Freistaat Sachsen 4.081.308 Einwohner. Im Jahr 2030 wird die Einwohnerzahl nach neuesten Berechnungen voraussichtlich knapp unter 4,0 Mio. liegen.¹³ Weitere Herausforderungen, deren Auswirkungen bereits heute in Sachsen sichtbar und in Zukunft verstärkt spürbar werden, sind die schrumpfende Bevölkerungsdichte in strukturschwachen und ländlichen Gebieten sowie der wachsende Fachkräftemangel im Bereich der medizinischen und pflegerischen Versorgung.

Neben dem demografischen Wandel haben vor allem der Prozess der Globalisierung, der Klimawandel und der digitale Fortschritt weitreichenden Einfluss auf gesundheitspolitische Fragestellungen. Mit der steigenden Lebenserwartung, den damit einhergehenden veränderten Strukturen des Gemeinschaftslebens, veränderten Lebensstilen (z. B. Ernährung, Fitness und Wohnen) und der zunehmenden Komplexität von (chronischen) Krankheitsbildern steigen die administrativen Aufgaben und Kosten der Versorgung (vgl. Reiher, Honekamp (2012)).

Um diesen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, hat der Freistaat Sachsen eine Reihe von strategischen wie operativen Vorhaben initiiert und umgesetzt, um den Gesundheits- und Pflegesektor nachhaltig zu unterstützen und die Forschung und Innovation in diesen Bereichen zu verstärken. Eine wichtige Rolle haben dabei Vorhaben zur Nutzung der Vorteile der Digitalisierung sowie die Vernetzung von Angeboten und die Anwendung neuer Technologien.

Im Rahmen der Umsetzung der Strukturpolitik der Europäischen Union aus Mitteln des EFRE in der Förderperiode 2014 - 2020 werden Zuwendungen für innovative Vorhaben im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft gewährt. Hierfür wurde ein Mittelansatz in der Höhe

¹² Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2018).

¹³ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018d).

von rund 28,6 Mio. € EFRE-Mittel bereitgestellt. Der Anteil am gesamten Mittelansatz an den EFRE-Gesamtmitteln der Investitionspriorität 1 b beträgt 5,4 %.¹⁴

Zweck der Förderung ist es, die Fähigkeit der sächsischen Gesundheits- und Pflegewirtschaft zu Innovationen und deren wirtschaftliche Verwertung auf dem weltweit schnell wachsenden Gesundheitsmarkt zu stärken. Gefördert werden E-Health-Vorhaben inklusive Vorhaben zur telematischen, interdisziplinären Vernetzung sowie innovative Anwendungen im Bereich des Ambient Assisted Living (Altersgerechte Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben – AAL).

Gegenstand der Untersuchung ist eine Analyse der Effektivität und Effizienz sowie die Auswirkungen der Vorhaben mit Bezug auf die Ziele der Interventionen. Der Aufbau der Wirkungsevaluierung ist dabei wie folgt: Zu Beginn werden der Gegenstand der Evaluierung sowie das methodische Vorgehen beschrieben, gefolgt von einem kurzen Überblick zu den Zielen und der Ausgestaltung der Förderung. Im Anschluss wird die aktuelle sozioökonomische Situation im Freistaat Sachsen beschrieben, das Wirkungsmodell der Förderung vorgestellt sowie Einblick in den Stand der Förderabwicklung gegeben. Die Analyse der Kennzahlen wird ergänzt durch eine vergleichende Fallstudienanalyse anhand ausgewählter Projekte, aus denen im Anschluss auch Beobachtungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die weitere Umsetzung der Förderung synthetisiert werden.

3.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Die Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft trägt gemeinsam mit den Vorhaben „Technologieförderung“ und „Schlüsseltechnologien (KETs)“ zum Spezifischen Ziel 2, der Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft, bei. Für dieses Spezifische Ziel werden die „Ausgaben der sächsischen Wirtschaft für Forschung und Entwicklung“ als Ergebnisindikator definiert. Bei der Bewertung der Förderwirkungen mit Bezug auf den Entwicklungsverlauf des Ergebnisindikators ist zu berücksichtigen, dass dessen Veränderung wesentlich durch externe Faktoren beeinflusst wird, die nicht auf die Intervention des EFRE-OP 2014 - 2020 zurückgehen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Spezifische Ziel nicht vollständig durch den Ergebnisindikator abgebildet wird: zusätzliche FuE-Ausgaben führen nicht immer und zwangsläufig auch zu mehr Innovationen und nicht alle Innovationen beruhen auf vorherigen FuE-Anstrengungen.

Zentrales Ziel der Bewertungsstudie für die Prioritätsachse A ist es gemäß Evaluierungsplan und Gesamtkonzept, Erkenntnisse über die Effektivität und Effizienz sowie die Auswirkungen der Vorhaben im Hinblick auf die Spezifischen Ziele 1 und 2 des EFRE-OP 2014 - 2020 als auch für die Prioritätsachse insgesamt zu erhalten. Im Einklang mit den dort aufgeworfenen Fragen soll die Bewertung für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ daher zunächst Antworten mit Blick auf den Beitrag des Vorhabens zum Spezifischen Ziel 2 liefern:

- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft erreicht werden?

Für die Wirkungsevaluierung des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ ist zudem die Beantwortung der folgenden spezifischen Evaluierungsfrage laut dem abgestimmten Gesamtkonzept vorgesehen:

¹⁴ Das Vorhaben "Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheitswirtschaft" wurde bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 unterstützt, allerdings erst durch die OP-Änderung im Jahr 2011 in die Förderung aufgenommen. Demgemäß wurde das Vorhaben bei der im Juli 2011 vorgelegten Bewertung der Prioritätsachse 1 "Stärkung von Innovation, Wissenschaft und Forschung" des EFRE-OP 2007 - 2013 in Sachsen nicht berücksichtigt.

- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Schaffung von Wachstums- und Marktchancen für Unternehmen in Sachsen erreicht werden?

Die vorhabenspezifischen Leitkriterien und die zusätzlichen Kriterien, die im Dokument zu den Kriterien der Projektauswahl genannt werden,¹⁵ beziehen sich auf eine besondere Innovationshöhe sowie den innovativen Modellcharakter der geförderten Projekte im Bereich E-Health und AAL. Als weitere vorgelagerte Evaluierungsfragen ergeben sich somit, ob und inwieweit die geförderten Projekte diesen ex-ante formulierten Anforderungen tatsächlich genügten. Ergänzende, übergeordnete Fragestellungen, wie den Beitrag der Förderung zur Europa-2020-Strategie, zu den Horizontalen Prinzipien Nachhaltigkeit, Gleichstellung von Frau und Mann, Chancengleichheit sowie zu der Innovationsstrategie (RIS) betreffend, wurden für die gesamte Prioritätsachse A im Jahr 2019 vorgenommen.

Die gegenständliche Untersuchung folgt einem theoriebasierten Ansatz, der einem kausal-analytischen Anspruch gerecht wird. Es sollen Aussagen über diese Wirkungszusammenhänge und (noch zu) erwartende Wirkungen abgeleitet werden. Folgende Schritte wurden hierfür gesetzt:

- Zunächst wurde eine Programmtheorie mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ entwickelt. Als Ausgangspunkt und zur Systematisierung der empirischen Arbeiten wurde ein theoriebasiertes Wirkungsmodell auf Vorhabenebene aufgestellt. Ziel war hierbei ein Herunterbrechen der vertikalen Zielbeziehungen des Förderprogramms, d. h. der Programmtheorie, auf die dahinterstehende Wirkungskette und das Beschreiben der logischen Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen in Form eines sequenziellen Phasenmodells (Input, Output, Ergebnisse bzw. Wirkungen). Auf dieser Basis können die wesentlichen Wirkungswege und die zentralen Voraussetzungen für die Wirkungsfähigkeit der Intervention identifiziert werden.
- In einem zweiten Schritt werden die Wirkungsweise und erwarteten Wirkungen dann in unterschiedlicher Form empirisch überprüft. Neben der Auswertung verfügbarer Indikatoren aus dem Monitoring wurde der Analysefokus zunächst auf die Sichtung und Auswertung von Unterlagen aus dem Begleitprozess der Projekte gelegt. In Ergänzung zur Analyse der Dokumente und Unterlagen sowie der Monitoringdaten wurden Gespräche mit den für die Entscheidung und Umsetzung der Projekte verantwortlichen Stellen im SMS und in der SAB durchgeführt.

An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass sich alle bewilligten Projekte zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in der Umsetzung befanden und daher Aussagen zu Wirkungen bzw. zu konkret erwarteten Wirkungen nur bedingt getroffen werden konnten.

Innovationen setzen sich unter Berücksichtigung des systemischen Umfelds über längerfristige Wirkungszeiträume hinweg um. Die Wirkungen sind unmittelbar mit Aspekten wie dem gesellschaftlichen Wandlungsprozess und der individuellen Technologieakzeptanz, strategischen Prioritätensetzungen, inkl. regionaler politischer Instrumente und Programme, sowie übergeordneten Faktoren (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung) verbunden. Zudem stellen sich Wirkungen im Medizin- bzw. Gesundheitsbereich vielfach erst nach längeren Zeiträumen ein. Eine umfassende Messung und Betrachtung der Wirkungen der EFRE Förderung im Bereich der geförderten innovativen Maßnahmen ist daher zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht möglich. Weiterhin trägt der Schwerpunkt der Förderung auf Machbarkeit und Erprobung dazu bei, dass kommerzielle Verwertungsmöglichkeiten oft erst nach Projektende bzw. langfristig entstehen. Projektergebnisse, die bereits Erfolge einer kommerziellen

¹⁵ 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“.

Verwertung anzeigen, können daher derzeit auf Basis der vorliegenden Zwischenverwendungsnachweise nicht berichtet werden.

Vor diesem Hintergrund wurden Anpassungen an der methodischen Vorgangsweise vorgenommen:

- Um bezüglich Wirkungsweise und Wirkfähigkeit der Förderung zu einer besseren Einschätzung zu gelangen, wurden mittels Fallstudienanalyse entsprechende Entwicklungen auf Projektebene beleuchtet. Hierfür wurden mit Vertretern von vier Projekten Gespräche geführt. Die inhaltliche Auseinandersetzung erfolgt vor allem unter dem Blickwinkel, welche konkreten Beiträge die Projekte in Richtung des übergeordneten Zweckzwecks, d. h. die Verbesserung der Fähigkeit der sächsischen Gesundheits- und Pflegewirtschaft zu Innovationen und deren wirtschaftlicher Verwertung auf dem Gesundheitsmarkt, und damit zur Umsetzung der Innovationsstrategie des Freistaates Sachsens, leisten konnten.
- Zusätzlich zu den Fachgesprächen wurde im Rahmen der Fallstudien eine umfangreichere Dokumentenanalyse vorgenommen. In der Analyse wurden die Votenblätter mit der Entscheidungsbegründung des SMS, die Prüfberichte der SAB sowie die Zwischenverwendungsnachweise miteinbezogen. In letzteren geben die Zuwendungsempfänger Auskunft über den Verlauf des Projektes bzw. ggf. entsprechende Begründungen für Abweichungen.

3.3 ZIELE UND AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

3.3.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Die Förderung zielt darauf ab, innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft zu unterstützen, um dadurch die Fähigkeit der sächsischen Gesundheits- und Pflegewirtschaft zu Innovationen und deren wirtschaftliche Verwertung auf dem weltweit schnell wachsenden Gesundheitsmarkt zu stärken. Insbesondere soll durch die Vernetzung von Angeboten und die Entwicklung und Anwendung von neuen Technologien auf die Herausforderungen des demografischen Wandels im Gesundheits- und Pflegesektor mit einem signifikant steigenden Bevölkerungsanteil älterer Menschen, mit zunehmendem Fachkräftemangel im Bereich der medizinischen und pflegerischen Versorgung sowie steigenden Kosten dieser Versorgung reagiert werden.

Damit wird die Förderung aus der Vorperiode – auf Grundlage der neu gefassten „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)“ – fortgeführt.

3.3.2 AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

Gegenstand der Förderung

Gefördert werden die telematische, interdisziplinäre Vernetzung und die Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung von Abläufen im Gesundheitswesen (E-Health).¹⁶ Konkret unterstützt wird:

- a. einerseits die Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren,
- b. andererseits die Durchführung innovativer Modellvorhaben. Maßnahmen zur telematischen, interdisziplinären Vernetzung stehen dabei im Vordergrund; diese umfassen innovative Organisationsformen, Kooperationsmodelle und technische Lösungen, welche auf Interoperabilität und einen hohen Vernetzungsgrad abstellen. Eine Vernetzungsmaßnahme gilt als interdisziplinär, wenn Gesundheitsdienstleister unterschiedlicher Fachrichtungen oder verschiedener Versorgungsbereiche, bspw. ambulante Versorgung, stationäre Versorgung, Rehabilitation, Arzneimittelversorgung, beteiligt sind, der jeweils nicht nur Unternehmen angehören, die als verbundenes Unternehmen oder Partnerunternehmen zueinander in Beziehung stehen.

Des Weiteren werden innovative Anwendungen des AAL aus verschiedenen Technologiefeldern gefördert, die es ermöglichen, unterschiedliche Dienstleistungsbereiche, insbesondere medizinische Dienstleistungen, Pflegeleistungen, Wohnen, Bewirtschaftung, Mobilität, wechselseitig zu vernetzen und interdisziplinäre, innovative Lösungen für die ambulante Versorgung älterer Menschen zu entwickeln. In diesem Bereich werden gefördert:

- a. die Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren,
- b. die Durchführung innovativer Modellvorhaben.

Ein Produkt, eine Dienstleistung oder ein Verfahren ist neu im Sinne der genannten Richtlinie, wenn es oder sie in Deutschland in dieser Form noch nicht wirtschaftlich verwertet wird oder auf der Weiterentwicklung eines bereits auf dem Markt befindlichen Produkts, einer Dienstleistung oder eines Verfahrens beruht, und weist dadurch im nationalen Vergleich eine besondere Innovationshöhe auf. Ein innovatives Modellvorhaben im Sinne dieser Richtlinie liegt vor, wenn Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren demonstrativ implementiert, deren Akzeptanz, Wirtschaftlichkeit, Optimierung und Marktpotential erprobt und daraus gegebenenfalls weitere erforderliche Anpassungen abgeleitet werden; darüber hinaus weist es zumindest im nationalen Vergleich eine besondere Innovationshöhe auf.

Für beide Projekttypen ist wesentlich, dass eine Förderung nur unter der Maßgabe erfolgt, dass mit den Projekten entweder die Erforschung und Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren oder die Durchführung innovativer Modellvorhaben einhergeht. Die Förderung dient hierbei auch der Überprüfung der Machbarkeit und der Erprobung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft. Die Sicherstellung der kommerziellen Verwertung ist zwar keine Fördervoraussetzung, ist aber im Hinblick auf den Zweck der Förderung erwünscht.

Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger sind private, freigemeinnützige und öffentliche Unternehmen sowie Hochschulen und Forschungseinrichtungen, sofern diese vorhabenbezogen mit Unternehmen zusammenarbeiten. Von der Förderung ausgeschlossen sind Antragsteller, die einer

¹⁶ RL Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft EFRE 2014 - 2020.

Rückforderungsanordnung aufgrund eines früheren Beschlusses der Kommission zur Feststellung der Unzulässigkeit einer Beihilfe und ihrer Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht nachgekommen sind.

Zuwendungsvoraussetzungen

Von der Förderung ausgeschlossen ist der Kernbereich der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung, sofern er überwiegend der medizinischen Versorgung der Bevölkerung im Freistaat Sachsen dient. Die förderfähigen Ausgaben müssen außerhalb gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben und Pflichtaufgaben sowie bestehender nationaler Fördermöglichkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten durch Sozialversicherungsträger entstehen. Weiterhin wird von den geförderten Vorhaben eine neutrale oder positive Auswirkung auf die Umwelt oder das Klima eingefordert.

Umfang und Höhe der Zuwendung

Die Zuwendung, eine Anteilsfinanzierung, erfolgt als nicht rückzahlbarer Zuschuss in der Höhe von maximal 80 % der förderfähigen Ausgaben. Die Zuwendung wird als Projektförderung gewährt.

Förderfähige Ausgaben sind:

- Ausgaben für Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Fremdleistungen sowie sonstige Sachausgaben, soweit diese dem Vorhaben zuzuordnen sind.
- Personalausgaben für Forscher, Techniker und sonstige unterstützende Personen, soweit diese für das Vorhaben tätig sind. Personalausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb des Antragstellers, insbesondere für laufende, reguläre Dienstleistungen im Rahmen der medizinischen Versorgung und Altenpflege, sind von der Förderung ausgeschlossen.

Die Zuwendung wird – soweit es sich um staatliche Beihilfen handelt – auf Grundlage verschiedener beihilferechtlicher Regelungen gewährt. Zur Anwendung können die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), der Freistellungsbeschluss für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) sowie die Verordnungen zur Gewährung von De-minimis-Beihilfen bzw. von DAWI-De-minimis-Beihilfen kommen. Im Rahmen des DAWI-Freistellungsbeschlusses kann ein Projekt berücksichtigt werden, wenn es dem Gemeinwohlinteresse dient und für die angebotene Leistung ein Marktversagen vorliegt. Diese Punkte sind vom Antragssteller darzustellen.

Antrags- und Bewilligungsverfahren

Die Förderung wurde bis 2018 über ein Antrags- und Bewilligungsverfahren mit Wettbewerb umgesetzt, d. h. zu einem bestimmten Zeitpunkt einmal pro Jahr eingereichte Projektvorschläge standen untereinander im Wettbewerb. Für die Bewilligung einer Zuwendung bedurfte es eines schriftlichen Antrages bei der Sächsischen Aufbaubank, die auch als Bewilligungsstelle fungiert. Anträge mussten bis spätestens 31. März eines jeden Jahres (Ausnahme war 2015; hier zusätzlich bis spätestens 30. Juni) eingereicht werden.

Aufgrund der fortgeschrittenen Förderperiode wurde 2019 entschieden, den Stichtag zum 31.03. eines jeden Jahres nicht mehr als Ausschlussgrund für die Bewilligung einer Förderung heranzuziehen. Förderanträge können nunmehr ganzjährig gestellt werden.

3.4 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG IM FREISTAAT SACHSEN UND DIE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN GESUNDHEITS- UND PFLEGEBE- REICH

Im Rahmen dieses empirischen Literaturüberblicks sollen vornehmlich drei Themenbereiche beleuchtet werden: Zunächst wird in einem ersten Unterabschnitt die demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen als zentrales, übergreifendes Thema behandelt. Anschließend werden im zweiten Unterabschnitt aktuelle Herausforderungen, Trends und damit verbundene Bedarfe im Gesundheits- und Pflegewesen vorgestellt. Abschließend werden im dritten Unterabschnitt die Relevanz des Gesundheitssektors sowie strategische Ansätze, Maßnahmen und Initiativen des Freistaates Sachsen im Versorgungs- und Pflegebereich mit besonderem Fokus auf Digitalisierung vorgestellt.

3.4.1 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG IM FREISTAAT SACHSEN

Laut Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen (Stand September 2018) verzeichnete Sachsen per Jahresende 2017 eine Bevölkerung von 4.081.308 Einwohnern. Ausgehend von einem Bevölkerungsstand von rund 4,9 Mio. im Jahr 1990 ist dabei festzustellen, dass die Bevölkerung Sachsens über mehr als zwei Jahrzehnte kontinuierlich abgenommen hat. Gründe für die Bevölkerungsabnahme waren dabei vor allem Abwanderungen, insbesondere nach der Wiedervereinigung Deutschlands sowie ein fortdauerndes Geburtendefizit. Seit 2011 ist wieder ein leichtes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen.¹⁷

Der Bevölkerungsrückgang sowie insbesondere die Abwanderung vor allem junger Einwohner drücken sich in Änderungen bei den Altersstrukturen des Freistaates aus. So ist das Durchschnittsalter von 39,4 im Jahr 1990 auf 46,7 Jahre im Jahr 2017 angestiegen. Während der Anteil der unter 20-jährigen sich gegenwärtig auf 17 % beläuft (1990: 24 %), stieg der Anteil der über 60-jährigen von 21 auf 33 %. Laut Statistischem Landesamt Sachsens wird die Zahl der Personen im erwerbstätigen Alter in den kommenden Jahren weiter sinken.¹⁸

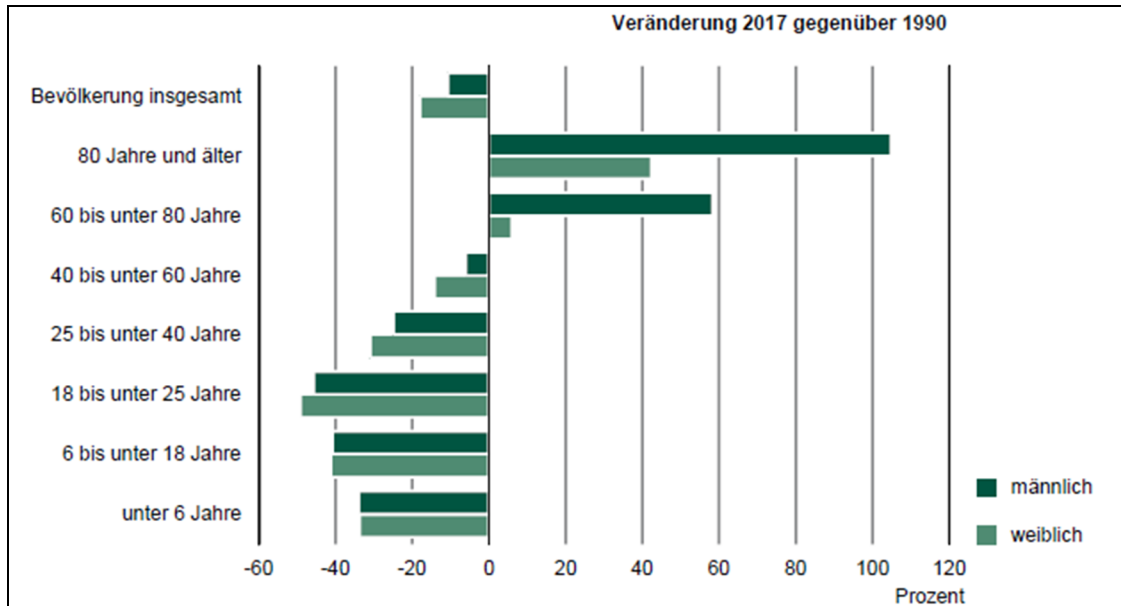
Wie Abbildung 1 zeigt, ist die Bevölkerung seit 1990 in den Gruppen der bis 40-jährigen dramatisch zurückgegangen. Die Zahl der über 70-jährigen hat vor allem bei den Männern stark zugenommen. Die Zahl der Frauen in dieser Alterskategorie übersteigt jedoch nach wie vor die der Männer, was mit der relativ höheren Lebenserwartung einhergeht. Diese liegt in Sachsen für neugeborene Mädchen bei 83,6 Jahren und für neugeborene Jungen bei 77,6 Jahren und soll bis 2030 für Mädchen auf 85,8 Jahre und für Jungen auf 80,2 Jahre ansteigen. In den Städten Leipzig und Dresden ist das Durchschnittsalter zuletzt zwar auch angestiegen, blieb aber verhältnismäßig am niedrigsten.¹⁹

¹⁷ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018b).

¹⁸ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018c).

¹⁹ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018d).

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht und Alter



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (www.statistik.sachsen.de, Stand September 2018).

Laut neuesten Berechnungen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen wird sich dieser Trend weiter fortsetzen. Demnach wird der Freistaat im Jahr 2030 zwischen 3,9 (Variante 2 – niedrigere Wanderungsannahmen) und 4,0 Mio. Einwohner (Variante 1 – höhere Wanderungsannahmen) haben. Lediglich für die Städte Dresden und Leipzig wird ein Bevölkerungswachstum erwartet, was den zunehmenden Trend zur Urbanisierung unterstreicht. Auch die Altersstruktur wird sich weiterhin zunehmend in Richtung der älteren Bevölkerung verschieben. Das erwartete Durchschnittsalter soll im Jahr 2030 auf 48,1 Jahre steigen.²⁰

3.4.2 HERAUSFORDERUNGEN UND TRENDS IM GESUNDHEITS- UND PFLEGE-BEREICH

Der allgemeine Bevölkerungsrückgang gepaart mit der Altersentwicklung führt einerseits dazu, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter noch stärker abnimmt als die Gesamtbevölkerung Sachsens und andererseits dazu, dass das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen sich dementsprechend erhöht. Damit sind Herausforderungen für das gesamte Gesundheitssystem verbunden.

Insbesondere entsteht erhöhter Bedarf an Pflegeleistungen, dem vergleichsweise geringere Kapazitäten gegenüberstehen. Auch die bevorstehende Pensionierung einiger ansässiger Ärzte kann zu einer Versorgungslücke führen, da nicht genügend Personal rechtzeitig nachrücken wird. Die zurückgehende Gesamtbevölkerung verteuert außerdem das Betreuungssystem. Mit steigendem Alter erhöhen sich in der Regel auch die Pro-Kopf-Ausgaben der Krankenversicherungen für die Versicherten.²¹ In einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft bedeutet dies, dass bei gleichbleibender Qualität des Gesundheitssystems auch die Gesundheitskosten weiter steigen werden.

²⁰ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018a).

²¹ Siehe u. a. Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. (2013), Gigerenzer et al. (2016).

Die Altersstruktur der niedergelassenen Ärzte lässt erwarten, dass sich das Versorgungsproblem in den nächsten Jahren verstärken wird. Es können zunehmend mehr Vertragsarzt-sitze, vor allem im hausärztlichen Bereich, nicht mehr bedarfsgerecht besetzt werden. So gab es zu Beginn des Jahres 2017 ca. 220 freie Hausarztstellen.²²

Neben der demografischen Entwicklung und der zunehmenden Urbanisierung sind es vor allem die Auswirkungen der Globalisierung, des Klimawandels oder des digitalen Fortschritts, die Gesundheits- und Sozialversorgungssysteme weltweit vor Herausforderungen stellen. Zudem rücken das Individuum und seine speziellen Bedürfnisse sowie neue soziale Entwicklungen²³ mit verändertem Lifestyle immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt auch mit den zunehmenden technischen und medizinischen Möglichkeiten zusammenhängt.

Internationale Gesundheitsorganisationen²⁴ sehen die künftigen Schwerpunkte und Trends der Gesundheitsbranche im Einklang mit den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen sowie den daraus resultierenden Krankheitsbildern bzw. gesundheitlichen Herausforderungen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hebt diesbezüglich die Stärkung entsprechender (Versorgungs-)Kapazitäten, die Definierung von einheitlichen Standards sowie den Fokus auf Translation, also die Überführung und sinnvolle Integration neuer medizinischer Forschungserkenntnisse in die Praxis, hervor.

Mit Blick auf die Erforschung von Krankheitsbildern wird künftig die Relevanz der Bereiche Epidemien und Infektionserkrankungen bzw. nicht-übertragbarer Krankheiten, neurologische Erkrankungen und psychische Erkrankungen (das Setting Arbeitsplatz ist hier besonders zu erwähnen) weiterhin ansteigen. Auch die Versorgungsforschung wird laut internationalen Gesundheitsorganisationen bedeutsamer (vgl. Abbildung 2). Im Bereich „Public Health“ werden vor allem der Pflegebedarf (spezifisch in Hinblick auf neurodegenerative Erkrankungen) sowie die Sicherung des Zugangs zu Medizin und Lifestyle-Faktoren (in diesem Zusammenhang besonders hinsichtlich neuer Konzepte in Richtung Anreizmodelle für Präventionsprogramme) als Schwerpunkte identifiziert. Bevölkerungstrends, die einen besonderen Fokus verlangen, sind Migration, Diversität und die Berücksichtigung von spezifischen Subgruppen. „Cross-Border-Health“ als Folge einer zunehmenden Mobilität wurde ebenso genannt. Ein häufig genannter Bevölkerungstrend ist schließlich die sinkende Geburtenrate in vielen Industrieländern.

Neben den gesundheitlichen Trends wird ein wachsendes Aufkommen neuer Methoden, Konzepte und relevanter Einflussfaktoren im Gesundheits- und Pflegebereich registriert, denen auch künftig hohe Relevanz bescheinigt wird. Unter neuen Methoden und Evidenz werden Genomforschung, Nicht-Medikamente (bspw. E-Health: Telemedizin und M-Health), Big-Data-Möglichkeiten sowie Produktinnovation in der Impfstoffentwicklung und -bereitstellung genannt. Diese technologischen Möglichkeiten und Entwicklungen können als Pull-Faktoren gesehen werden, die zur Bekämpfung von gesundheitlichen Herausforderungen herangezogen werden können. Globale Einflussfaktoren von Gesundheit sind vor allem die Globalisierung, die Urbanisierung und der Klimawandel. Hinzu kommen Einschränkungen bei der öffentlichen Gesundheitsversorgung sowie die Veränderung und Auflösung sozialer Strukturen.

Zunehmend an Bedeutung gewinnende Konzepte orientieren sich an unterschiedlichen Schwerpunkten, z. B. evidenzbasierte Medizin, Gesundheitskompetenz und Partizipation,

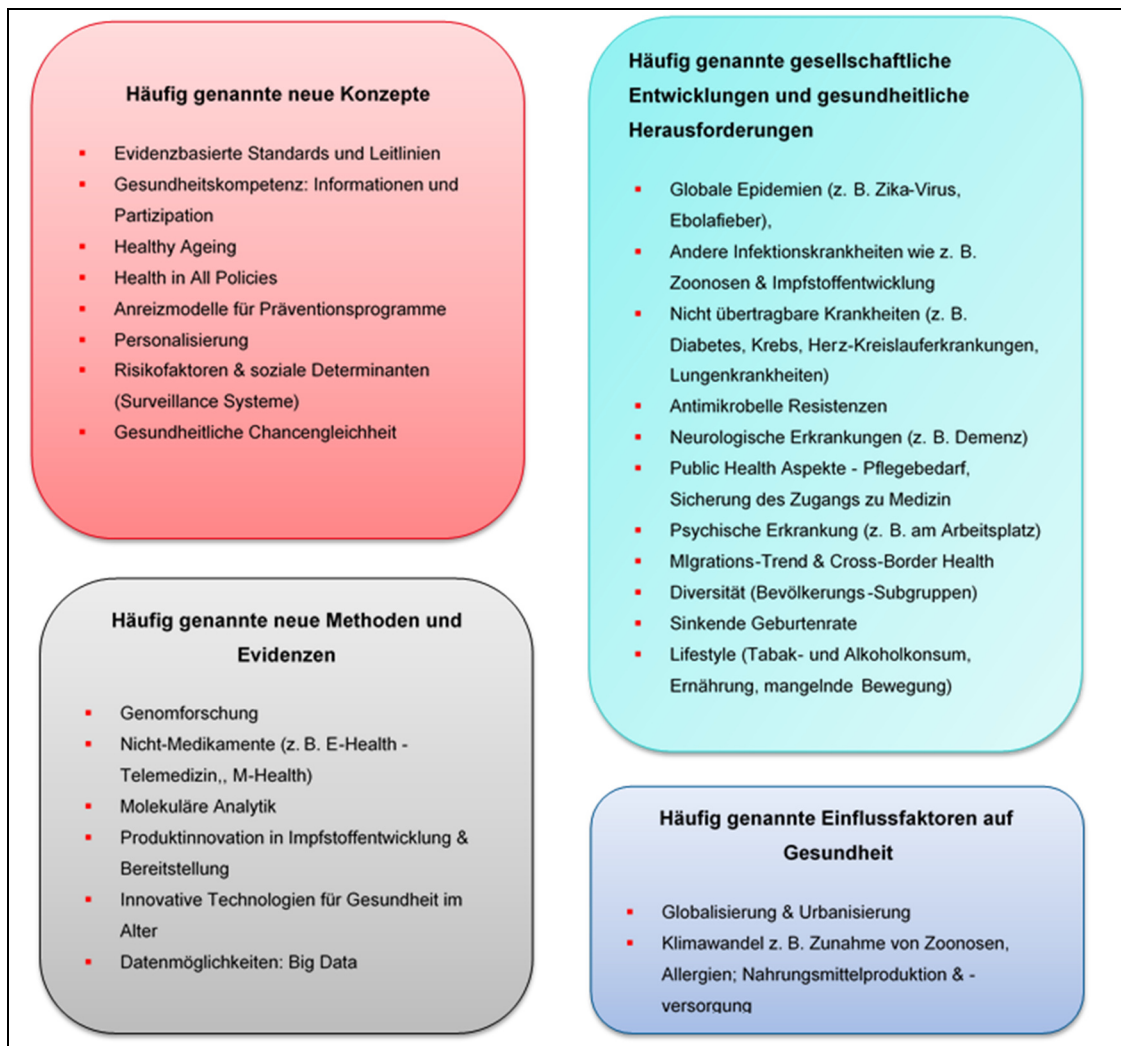
²² Vgl. Vielfalt leben - Zukunft sichern. Strategie der Sächsischen Staatsregierung für den ländlichen Raum. 2018. (abgerufen am 6.11.2018).

²³ Bspw. finden sich bei sozial benachteiligten Gruppen andere Krankheitsbilder oder bestimmte Krankheiten deutlich häufiger (z. B. Adipositas) als bei Gruppen mit höherem sozialem Status.

²⁴ Nachfolgend basierend auf Informationen der Weltgesundheitsorganisation (www.who.int), der Vereinten Nationen (www.un.org) sowie ihrer Nebenorgane und Sonderorganisationen (z. B. FAO, UNDP, UNFPA, WFP, UNEP, UNICEF), des Weltwirtschaftsforums (www.weforum.org), der Global Alliance for Chronic Diseases (www.gacd.org), des Centers for Disease Control and Prevention (www.cdc.gov) und des European Observatory on Health Systems and Policies (www.euro.who.in).

„Healthy Ageing“, Prävention – besonders im Hinblick auf Anreizmodelle – sowie gesundheitliche Chancengleichheit. Im Zusammenhang mit dem Ziel der gesundheitlichen Chancengleichheit sind Surveillance-Systeme, um Risikofaktoren und soziale Determinanten besser zu dokumentieren und analysieren zu können, besonders hervorzuheben.

Abbildung 2: Zukunftstrendanalyse, in Anlehnung an die WHO



Quelle: eigene Darstellung.

Die steigenden Anforderungen hinsichtlich der beruflichen und privaten Mobilität und die Veränderung sozialer Strukturen erhöhen den Druck auf die Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen und alternativer Lösungen.²⁵ Der Wunsch der meisten Betroffenen nach dem Erhalt einer hohen Lebensqualität bis in das hohe Alter oder bei chronischer Krankheit geht mit dem aus der Sicht der Versorgung notwendigen Ziel einher, ein möglichst langes bzw. schmerzfreies Leben zu Hause zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund steigt die Bedeutung der Digitalisierung im Gesundheitsbereich stetig an.

²⁵ Vgl. <http://www.demografie.sachsen.de/gesundheits-und-pflege-5152.html> (abgerufen am 4.10.2018).

Digitalisierung im Gesundheitsbereich

Der digitale Wandel bietet älteren oder chronisch kranken Menschen die Möglichkeit, sich am Alltag zu beteiligen und ihre Selbständigkeit so lange wie möglich zu bewahren bzw. früher den stationären Bereich zu verlassen und in ihr gewohntes Wohnumfeld zurückzukehren.

Unter Digitalisierung im Gesundheitsbereich²⁶ werden zum einen der Bereich E-Health (bzw. „Digital Health“ oder „Health 2.0“) verstanden, also die generelle Anwendung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Gesundheitswesen, die auf eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Bevölkerungsgesundheit abzielen. E-Health im engeren Sinne meint die informationstechnologische Vernetzung und Interaktion im Gesundheitswesen, die dazu beitragen sollen, die Leistungsfähigkeit bei gleichzeitiger Kostensenkung zu erhöhen. Insbesondere die verbesserte Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren wie Patienten, Ärzten, Krankenhäusern sowie sonstigen Gesundheits- oder Pflegedienstleistern soll zu dieser Effizienzsteigerung beitragen.²⁷ Beispiele für E-Health-Anwendungen umfassen Telemetrie, Telediagnostik, Telemonitoring, E-Arztbrief, elektronische Berichts- und Abrechnungssysteme etc. Andere Bereiche mit Bezug zu Digitalisierung im Gesundheitsbereich umfassen M-Health („mobile Health“ in Form von E-Health-Lösungen auf mobilen Geräten) sowie den Bereich der Telemedizin (bzw. Telematik, also die digitale Überbrückung der räumlichen Trennung von Arzt und Patienten).

Die wachsende Anzahl neuer Informations- und Kommunikationsangebote, die Verbreitung entsprechender Geräte (vor allem Smartphones), verbesserte Infrastruktur für den Datenverkehr sowie ein zunehmendes Interesse an digitaler Technologie schaffen eine gut erschlossene Basis für entsprechende Dienstleistungen.

Als wesentliche Treiber der Digitalisierung im Gesundheitswesen werden (1) technologische Innovationen, (2) der kulturelle Wandel und (3) gesundheitspolitische Rahmenbedingungen gesehen. Zu den technologischen Innovationen, die sich bereits als spezifische Ausprägungen des Gesundheitsmarktes etabliert haben (vgl. Tabelle 1), zählen etwa Mobile Health, Health Apps und Medical Apps, Electronic Health Record sowie Ambient Assisted Living (AAL), Connected Health und die Telemedizin. Der kulturelle Wandel ist geprägt von Veränderungen im souveränen und aktiven Gesundheitshandeln der Bürger und Patienten als Gegenpol zur Gesundheitsversorgung. Erwartungshaltungen ändern sich, Bürger/Patienten fragen vermehrt nach Information nach, sind an Partizipation und interaktivem Austausch interessiert. Unter den gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen sind es schließlich die Zulassung für Medizinprodukte sowie die Finanzierung von Digital-Health-Anwendungen, die wesentliche Aspekte in der Diskussion darstellen.

²⁶ Vgl. Knöppler (2016), Gigerenzer et al. (2016).

²⁷ Vgl. Eysenbach (2000).

Tabelle 1: Spezifische technologische Innovationen als Ausprägung von Digital Health

Innovation	Beschreibung / Definition
Connected Health	»Connected Health« umschreibt den Einsatz von modernen IKT, die das Ziel haben, die Leistungserbringer-Patienten-Interaktion sowie das Selbstmanagement durch Patienten zu unterstützen. Es umfasst die Bereiche »Telemedizin« und »Mobile Health« (vgl. AMA 2015).
Telemedizin	telemedizinische Lösungen decken hier die Interaktion zwischen Leistungserbringern einerseits und die Interaktion zwischen Leistungserbringer und Patient andererseits ab. Das Ziel ist die Überwindung räumlicher Entfernungen durch den Einsatz von elektronischen IKT. Unterschieden werden können Telekommunikation, Telekooperation, Telemonitoring und Teletherapie (vgl. KBV & GKV-Spitzenverband 2014).
Mobile Health / M-Health	»Mobile Health« umfasst die Unterstützung der Gesundheitsversorgung und Bevölkerungsgesundheit durch den Einsatz von mobilen Endgeräten. Dazu werden die Dienste GPS, Stimmerkennung, Short Message Service, Bluetooth und weitere genutzt (vgl. WHO 2011).
Medical App	im allgemeinen Sprachgebrauch umfassen »Medizin-Apps« mobile Anwendungen für Leistungserbringer zur Unterstützung des Berufsalltags sowie mobile Anwendungen für Patienten zum besseren Selbstmanagement meist chronischer Erkrankungen (vgl. Lucht et al. 2015).
Health App	»Gesundheits-Apps« sind mobile Anwendungen für Bürger und Patienten mit dem primären Ziel der Gesundheitsförderung (vgl. Lucht et al. 2015).
Electronic Health Record (EHR)	der Begriff »EHR« beschreibt digitale Patientenakten, auf die mehrere autorisierte Personen zugreifen können und die einen sicheren Austausch von Patienten-Daten ermöglichen (vgl. Häyrinen et al. 2008).

Quelle: Knöppler, K. (2016), Bertelsmann Stiftung.

Zu den Ausprägungen von Digital Health ist im Besonderen auch Ambient Assisted Living (AAL) zu zählen. AAL verfolgt mit Hilfe verschiedenster Technologien und Dienstleistungen das Ziel, älteren und pflegebedürftigen Menschen im häuslichen Umfeld den Alltag zu erleichtern bzw. den Verbleib im Eigenheim zu ermöglichen. AAL-Lösungen tragen zu einem selbstständigeren Leben und einem gesteigerten Wohlbefinden bei. Beispiele hierfür sind etwa die Bereiche „Mobilität“ (z. B. barrierefreies Bewegen in der Wohnung), „Hobbies“ (AAL-Lösungen, die helfen, diese weiterhin ausüben zu können) sowie Systeme, die soziale Kommunikation, Inklusion und Entertainment, abgestimmt auf die Bedürfnisse älterer Personen (z. B. Chat, Foren, Videotelefonie), ermöglichen. Aufgrund des Fachkräftemangels in der Pflege wird der Einsatz von technischen Hilfsmitteln auch als Sicherstellung der Versorgung generell betrachtet.²⁸

AAL und E-Health-Geschäftsmodelle

Ein wesentliches Ziel digitaler Anwendungen und Systeme ist es, Informationen und relevante Akteure bzw. Systeme besser zu vernetzen, Fortschritte in Bezug auf die Behandlungsqualität zu erzielen und somit die Effizienz in der Medizin und der Pflege zu heben und die Gesundheitsausgaben zu senken. In diesem Kontext ergeben sich neue Möglichkeiten für Geschäftsmodelle insbesondere in den Bereichen AAL und E-Health (siehe Tabelle 2).

²⁸ Vgl. BMG (2013), Fachinger et al. (2012).

Tabelle 2: AAL- und E-Health-Geschäftsmodelle

„Orchestrator“ (koordiniert Wertschöpfungsnetze)	Integrierter Versorger, Disease-Management-Programm mit Risikoübernahme (trägt unternehmerisches Risiko durch Fall-/Kopfpauschale)	Community (Bildung und Koordination homogener Gruppen [Anbieter, Nachfrager])
Versicherung (Absicherung durch kollektive Risikovorsorge und -teilung, gesetzlich/privat, etc.)	Spezialisierte Leistungserbringer	...
Komponentenanbieter (autonom, vernetzt)	Infrastrukturanbieter (Plattformen, Bandbreiten, Dienste, Schnittstellen, etc.)	Industrieller Dienstleister (Informationsmakler, Vertrauensvermittler für Qualität und Sicherheit, Beratung, etc.)

Quelle: Gersch (2012), S. 12.

Wie in anderen Branchen auch werden Produkte und Dienstleistungen im Gesundheits- und Pflegesektor kontinuierlich auf die Entwicklung von Marktpotentialen und Trends angepasst. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, neben einer genauen Kenntnis der Bedarfslage und Wertschöpfungsmöglichkeiten, zu vermitteln, welcher Mehrwert für den Markt bzw. Investoren, Institutionen und Endkunden generiert werden kann. Der (geplante) Einsatz eines neuen Produkts, die Nutzung einer neuen Dienstleistung oder eine sonstige Veränderung oder Erneuerung wird heute, neben den technischen Aspekten, verstärkt unter Berücksichtigung sozialer und/oder wirtschaftlicher Gesichtspunkte betrachtet.

Vor diesem Hintergrund sind für eine Bewertung der Wirkungen und Effizienzsteigerungen von E-Health-Anwendungen und AAL-Projekten bzw. -systemen nicht nur technische Aspekte²⁹ (z. B. Usability, Effizienz, Wartbarkeit etc.) oder User-Aspekte³⁰ (z. B. Technologieakzeptanz, soziale Interaktion, Sicherheit etc.) nebeneinander zu betrachten, sondern – v. a. aus langfristiger Perspektive – muss eine holistische/systematische Betrachtungsweise entwickelt werden, die unterschiedliche Ebenen berücksichtigt, insbesondere die subjektive/individuelle, die institutionelle und die gesellschaftliche Ebene.

Die gesellschaftliche Ebene betrifft bspw. Fragen des Verbraucher- und Datenschutzes sowie der Patientensicherheit, aber auch ob und wie eine systematische und effektive Nutzung der gewonnenen Daten gewährleistet werden kann (Überdiagnose, Überbehandlung). Gesundheitsdaten sind sensible Daten im Sinne des § 4 Z 2 DSGVO und als solche besonders schutzbedürftig. Mit der zunehmenden Digitalisierung steigt auch die Abhängigkeit von der IT und damit das grundsätzliche Risiko, Ziel von Ausfällen oder (Cyber-) Angriffen zu werden. In der Literatur noch wenig beleuchtet sind die Auswirkungen, die der digitale Wandel auf die Beschäftigten im Bereich von Gesundheit und Pflege haben wird.

Mittels Big-Data Analysemöglichkeiten können auch neue Aspekte in Wissenschaft und Forschung erarbeitet werden, aber möglicherweise auch Effizienzsteigerungen im System erzielt werden (z. B. effiziente Bedarfsplanung, Identifikation von Leistungsbetrug). Die Partizipation von Patienten erfordert aber auch Kompetenzen auf Seiten der Verbraucher. Eine besondere Herausforderung besteht dabei insbesondere im Erreichen von bildungsfernen Schichten und Personen mit eingeschränkten Fähigkeiten, die oft gerade zu den wichtigsten Bedarfsträgern zählen.³¹

²⁹ Vgl. Salvi et al. (2014).

³⁰ Vgl. Ruyter et al. (2010).

³¹ Vgl. Gigerenzer et al. (2016).

Infrastruktur zentral für digitale Gesundheits-Anwendungen

Das Potential einer Verbreitung und Anwendung von E- und M-Health, Telemedizinischen und AAL-Anwendungen sind aber auch von den zur Verfügung stehenden IT-Infrastrukturen (Netzwerken, Schnittstellen, Plattformen) und dem Stand der Entwicklungen im IT-Bereich abhängig. Laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung³² hinkt Deutschland beim digitalen Fortschritt im Bereich der Gesundheitsversorgung und der medizinischen Behandlung jedoch weiterhin hinterher. Demnach liegt das deutsche Gesundheitswesen bei der Digitalisierung in einem internationalen Vergleich abgeschlagen auf Platz 16 von 17 untersuchten Staaten. Trotz erfolgreicher digitaler Pilotprojekte auf regionaler Ebene werden als Gründe hierfür vor allem die Zersplitterung des Versorgungswesens, hohe Eintrittshürden und Probleme mit schwer zu verändernden Strukturen und Arbeitsabläufen sowie eine unklare Rechtslage genannt. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen wird immer noch vorrangig als Transfer existierender Formulare von Papierform auf den Bildschirm gesehen, weniger als Chance zu einer umfassenden und nachhaltigen Verbesserung der Versorgung mit gesamtgesellschaftlichen Vorteilen.

Im Monitoring-Report Wirtschaft Digital 2016 des Freistaates Sachsen wird analog zum bundesweiten Monitoring-Report der Digitalisierungsgrad der gewerblichen Wirtschaft Sachsens auf der Grundlage von Befragungsergebnissen dargelegt.³³ 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.

Der Monitoring-Report Wirtschaft Digital 2016 des Freistaates Sachsen verweist zudem auf die teils hohe Skepsis gegenüber der Bedeutung der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Das 2016 „niedrig“ digitalisierte Gesundheitswesen bzw. die hier tätigen Unternehmen werden sich demnach erst 2021 voraussichtlich um eine Digitalisierungsstufe auf „durchschnittlich“ verbessern. Beim Digitalisierungsgrad im Gesundheitswesen zeigt sich, ähnlich wie im Handel und im sonstigen verarbeitenden Gewerbe, dass die Anzahl der Unternehmen mit einer sehr oder äußerst hohen Digitalisierung ihres Angebots unter 10 % liegt. Im Gesundheitswesen ist der Anteil jener Unternehmen, die keinerlei digitalisierte Angebote haben, mit 29 % ausgesprochen hoch.

3.4.3 RELEVANZ DES GESUNDHEITSEKTORS, STRATEGISCHE ANSÄTZE UND FÖRDERMAßNAHMEN IM FREISTAAT SACHSEN

Durch die Veränderungen der sozioökonomischen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen erhöhen sich die Anforderungen auf die Inanspruchnahme von unterschiedlichen Leistungen im Gesundheits- und Pflegebereich. Zugleich resultieren aus den steigenden Bedarfen Chancen für die deutsche Gesundheits- und Pflegewirtschaft sowohl auf nationalen wie auch internationalen Märkten.

Der Gesundheitssektor wird als einer der größten Wachstumsmärkte weltweit bewertet.³⁴ Er wächst weltweit pro Jahr schätzungsweise um 6 %, mit einem prognostizierten Gesamtvolumen von 20 Billionen US\$ für das Jahr 2030. Auch die deutsche Gesundheitswirtschaft ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Der jährliche Zuwachs des allgemeinen Pro-Kopf-BIP (in jeweiligen Preisen) lag dabei in den Ländern zwischen 1,2 und 3,7 %. Die Pro-

³² https://deutschland-intelligent-vernetzt.org/app/uploads/2017/07/20170612_DIV-Position-Smart-Data-im-Gesundheitswesen.pdf (abgerufen am 04.10.2018).

³³ Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016).

³⁴ Gigerenzer et al. (2016).

Kopf-Bruttowertschöpfung der Gesundheitswirtschaft ist im Mittel zwischen 2,3 und 6,4 % jährlich angestiegen.³⁵

Sachsen positionierte sich dabei durchwegs in der Spitzengruppe der Länder mit den höchsten Wachstumsraten, mit zuletzt 4,9 % jährlichem Wachstum der Gesundheitswirtschaft zwischen 2015 und 2016. Der Anteil der Gesundheitswirtschaft an der Gesamtwirtschaft in Sachsen betrug dabei zuletzt 11,4 %, was den siebten Platz im Länderranking bedeutet, mit einer Bruttowertschöpfung 2016 von 12,11 Mrd. € (Deutschlandweiter Durchschnitt 10,1 %). Insgesamt waren in Sachsen im Jahr 2016 rd. 285 Tsd. Personen in der Gesundheitswirtschaft tätig, was eine Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen des Sektors – als Maß für die Produktivität des Gesundheitssektors – von 40.371 € bedeutet. Damit liegt Sachsen im Bundesländervergleich jedoch an letzter Stelle (Vergleich Deutschland 47.295 €).³⁶

In Bezug auf die ausgabenseitige Betrachtung nach Trägern (öffentliche Haushalte, gesetzliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, soziale Pflegeversicherung, private Krankenversicherungen, Arbeitgeberbeiträge sowie die Ausgaben privater Haushalte) liegt Sachsen bei den Gesundheitsausgaben je Einwohner mit 4.211 € im Mittelfeld der Deutschen Bundesländer (Spanne zwischen 3.794 € in Bremen und 4.483 € in Brandenburg) und nur leicht hinter dem Deutschlandweiten Durchschnitt von 4.213 €.³⁷

Im Jahr 2011 veröffentlichte die Bundesregierung erstmals einen Demografiebericht („Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes“), der die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland detailliert beschreibt und damit einhergehende gesellschaftliche mittel- und langfristige Folgen aufzeigte. Auf Basis des ersten Demografieberichts erarbeitete die Bundesregierung die Demografiestrategie „Jedes Alter zählt“, um mithilfe einer gemeinsamen Zielvorstellung und Absichtserklärung die Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels aktiv mitzugestalten. Die Strategie verfolgt zwei vordringliche Ziele: die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, die den Wohlstand erhöhen und die Verbesserung der Lebensqualität.

Auch in der in 2014 veröffentlichten sogenannten „neuen Hightech-Strategie“ spielt ein gesundes Leben über den gesamten Lebenszyklus hinweg und insbesondere auch im Alter eine zentrale Rolle. So zählte die Gestaltung eines „Gesunden Lebens“ zu den sechs prioritären Zukunftsaufgaben. Zentrales Anliegen war die Stärkung der Forschung für ein gesundes, aktives und selbstbestimmtes Leben. Ein Schwerpunkt der Zukunftsaufgabe „Gesundes Leben“ lag zudem auf Innovationen im Pflegebereich, um die Selbstbestimmung und die Lebensqualität von Pflegebedürftigen zu erhöhen sowie Unterstützung bei familiärer oder professioneller Pflege zu leisten.

Der Freistaat Sachsen hat diesbezüglich eine Reihe von Maßnahmen initiiert und umgesetzt, um die demografische Entwicklung in Sachsen zu bewältigen, den Gesundheits- und Pflege-sektor nachhaltig zu unterstützen und die Forschung und Innovation in diesen Bereichen zu verstärken. Strategische Ansätze wie die „Innovationsstrategie“ (2013), der „Masterplan für die Gesundheitswirtschaft Sachsen“ (2014) oder die „Strategie“ (2017) zeigen relevante Handlungsfelder auf und setzen Schwerpunkte für staatliches Handeln im Gesundheits- und Pflegebereich, insbesondere mit Fokus auf innovative Produkte, Maßnahmen und Dienstleistungen sowie eine Fortentwicklung der digitalen Dienste.³⁸

Auf dieser Basis fördert der Freistaat seit einigen Jahren telematische und telemedizinische Anwendungen im Gesundheitswesen. Beispielhaft sind die drei telemedizinischen Schlaganfallnetzwerke Schlaganfallversorgung Ostsachsen Netzwerk SOS-NET, Teleneuromedizini-

³⁵ Arbeitsgruppe Gesundheitsökonomische Gesamtrechnungen der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter der Länder (2017).

³⁶ Vgl. ebenda.

³⁷ Vgl. ebenda.

³⁸ Vgl. Sächsische Staatsregierung (2018).

sches Schlaganfallnetzwerk Südwestsachsen TNS-NET und Telemedizinisches Schlaganfall-Netzwerk Nordwestsachsen TESSA. Das Potenzial bei digitalen Diensten im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft in Sachsen ist jedoch noch nicht ausgeschöpft.³⁹

Um diese Bereiche voranzutreiben, werden durch den Freistaat u. a. Zuwendungen für innovative Vorhaben im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft im Rahmen der Umsetzung der Strukturpolitik der Europäischen Union aus Mitteln des EFRE gewährt. Dazu zählt etwa die Förderung des Projekts CCS Telehealth Ostsachsen, das im Jahr 2015 als das größte Telemedizin-Vorhaben Deutschlands an den Start ging. CCS Telehealth Ostsachsen erlaubt eine vernetzte medizinische Betreuung, z. B. für die häusliche Betreuung von Herzinsuffizienz-Patienten und die ambulante Schlaganfall-Nachsorge. Das Projekt stellt dazu eine offene, universell einsetzbare IT-Plattform für die Region Ostsachsen und darüber hinaus bereit. Durch den Aufbau einer Telemedizin-Infrastruktur zur Vernetzung von Servicezentren und Hausärzten soll die Versorgung der Patienten im ländlichen Raum sichergestellt werden.

Der Aufbau der Telemedizin-Plattform wurde mit insgesamt 9,8 Mio. € mit Mitteln des Freistaates Sachsen und des EFRE in der Strukturfondsförderperiode 2007 - 2013 gefördert. Es war zu diesem Zeitpunkt das größte geförderte Projekt im Programm des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) zur Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheitswirtschaft. Die Förderung dieser und ähnlich gelagerter Fälle unterstreicht die Schwerpunktsetzung des SMS im Bereich Telemedizin, E-Health und technischer Assistenzsysteme.

In der aktuellen Strukturfondsförderperiode 2014 - 2020 stehen dem Freistaat EFRE-Mittel in der Höhe von rund 29 Mio. € zur Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft zur Verfügung. Der Fokus liegt einerseits auf E-Health-Maßnahmen inklusive Maßnahmen zur telematischen, interdisziplinären Vernetzung sowie andererseits auf innovativen Anwendungen des AAL.

Auch im Pflegebereich setzt der Freistaat auf eine vernetzte Beratung, die eine reibungslose Organisation von Hilfe- und Versorgungsleistungen ermöglichen soll. Hierfür ist die sogenannte Pflegedatenbank im Sommer 2017 online gegangen. Die über das Internet aufrufbare Pflegedatenbank informiert über die vorhandenen regionalen und überregionalen Ansprechpartner für Hilfs- und Informationsangebote im Bereich Pflege. Bürger erhalten Informationen über sämtliche stationäre und ambulante Pflegeangebote, über Angebote zur Unterstützung im Alltag, aber auch zu pflegenahen Dienstleistungen.

Um die Akzeptanz neuer Anwendungen und Technologien zu stärken, engagiert sich Sachsen darüber hinaus in verschiedenen Gremien, wie z. B. dem Beirat der gematik GmbH, der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Telematik im Gesundheitswesen oder der ARGE SaxMedi-Card/Testregion elektronische Gesundheitskarte. Damit wirkt der Freistaat nicht nur im Bereich der Akzeptanzförderung mit, unterstützt durch zielgruppenspezifische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sondern wirkt auch bei der Gestaltung von Rechtsgrundlagen mit.

3.5 WIRKUNGSMODELL

Wie in den vorangegangenen Kapiteln skizziert, zieht der Beitrag von Wirtschaft, Forschung und Technologie zu einer besseren Gesundheit und Lebensqualität von gesundheitlich beeinträchtigten bzw. älteren Menschen und die volkswirtschaftliche Bedeutung des Gesundheits- und Pflegebereichs zunehmend die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Neben dem

³⁹ Vgl. Sachsen Digital 2017. Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/28672> (abgerufen am 06.05.2018).

allgemeinen Fortschritt in der Grundlagen- und translationalen Forschung widmen sich innovative Ansätze in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft spezifisch Herausforderungen bei der Minderung von Kosten und der Verbesserung der Effizienz (z. B. bei Behandlungen).

Im Folgenden wird das Wirkungsmodell für das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ entwickelt, mit dessen Hilfe die wesentlichen Wirkungswege und die zentralen Voraussetzungen für die Wirkfähigkeit der Interventionen identifiziert werden können. Neben der Expertise des Gutachters bildeten die im Zuge der Untersuchung durchgeführten Gespräche mit den Programmverantwortlichen (Fondsbewirtschafter, Bewilligungsstelle) sowie Begünstigten eine wesentliche Grundlage für die Modellentwicklung.

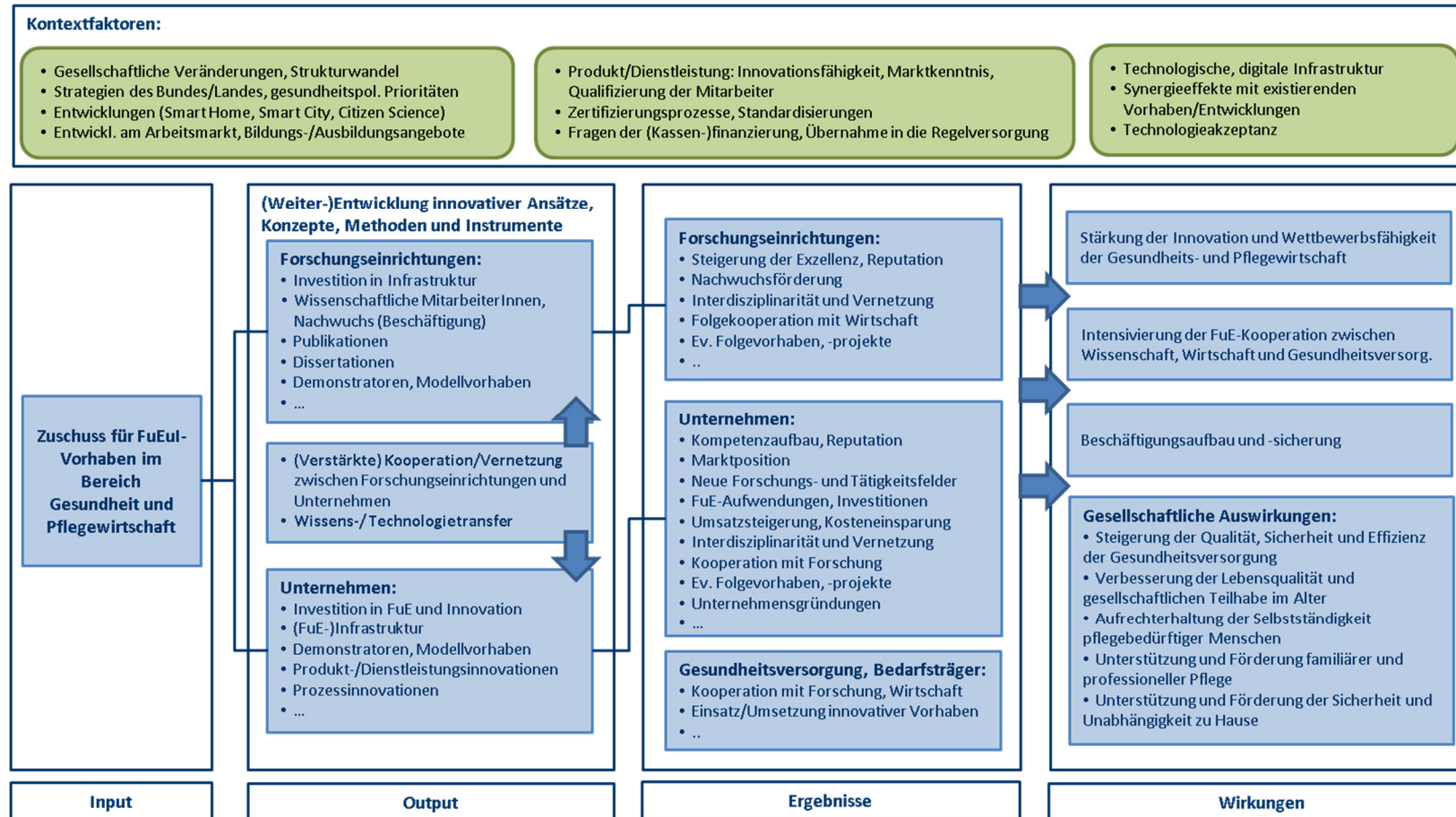
Entwicklung eines Wirkungsmodells zur Förderung von Vorhaben im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft

Das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ soll einen Beitrag zum Spezifischen Ziel 2 des EFRE-OP 2014 - 2020, der Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft, leisten. Vor diesem Hintergrund skizziert das nachfolgende Modell kausale Wirkungszusammenhänge der Förderung auf verschiedenen Ebenen.

Aufgrund der hohen Relevanz entsprechender Einflussfaktoren sowie der im Gesundheits- und Pflegebereich zumeist langen Zeiträume bis hin zu einer Überführung („Translation“) und sinnvollen Integration neuer, innovativer Forschungserkenntnisse in die Praxis legt das Wirkungsmodell Augenmerk auf eine mittel- bis langfristige Perspektive der Wirkungsentfaltung (bis hin zu gesellschaftlichen Auswirkungen).

Hervorzuheben ist, dass die Förderung im Vorhaben auf unterschiedlichen beihilferechtlichen Grundlagen basieren kann. Maßgeblich für die beihilferechtliche Einordnung ist hierbei einerseits die Beantwortung der Frage, ob die Projektergebnisse kommerziell verwertet werden können, und, wenn ja, andererseits, auf welche Art und Weise die kommerzielle Verwertung vorgesehen ist. Das Wirkungsmodell des Vorhabens wird mit Blick auf die Input- und Outputebene maßgeblich von der Verwertungsperspektive und der beihilferechtlichen Einordnung der Projekte geprägt. Dies wird im Folgenden noch näher erläutert.

Abbildung 3: Wirkungsmodell der Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

Inputebene

Auf der Input-Ebene stehen zunächst die für das Projekt verfügbaren Ressourcen. Im Falle des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ ist der Input gleichzusetzen mit dem gewährten Zuschuss in Höhe von maximal 80 % der Bemessungsgrundlage als Projektförderung.

Mit den gewährten Zuschüssen des Vorhabens an die Zuwendungsempfänger sollen bei diesen Aktivitäten ausgelöst werden, die unternommen werden müssen, damit die geförderten Projekte die gewünschten Outputs erbringen. Im Mittelpunkt der Richtlinie steht hierbei die Zusammenarbeit von Unternehmen sowie Hochschulen und Forschungseinrichtungen, um gemeinsam Forschungs- und Entwicklungsprojekte oder innovative Modellvorhaben durchzuführen.

Die Fähigkeit von Unternehmen, Innovationen – neue bzw. verbesserte Produkte, Prozesse und organisatorische Lösungen – in einem globalen Wettbewerbsumfeld hervorzubringen, wird immer bedeutsamer, nicht nur für den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen, sondern auch für den Standort. Insbesondere der Gesundheits- und Pflegebereich eröffnet für Unternehmen, auch für solche, die ursprünglich nicht in dieser Branche tätig waren, neue Möglichkeiten für Innovationen und die Erschließung neuer Märkte. Wachsender Konkurrenzdruck und kürzer werdende Innovationszyklen, die eine steigende Komplexität bei erhöhter Unsicherheit und steigenden Kosten von FuE mit sich bringen, stellen Unternehmen jedoch vor Herausforderungen. Um die eigene Position im Wettbewerb zu verbessern, Technologie- und Innovationskompetenz zu stärken und die Effizienz von FuE zu erhöhen, gehen Unternehmen verstärkt Kooperationen und Partnerschaften ein, z. B. mit anderen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen.

Forschungseinrichtungen zielen im Kontext von FuEul-Vorhaben vielfach auf die Erschließung und Weiterentwicklung neuer Themen und Forschungsfelder ab, um bspw. im Anschluss darüber zu publizieren. Schritte in Richtung späteren Markteintritt, also die Überführung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in die Praxis, liegen dabei üblicherweise im Aufgabenspektrum von privatwirtschaftlich agierenden Unternehmen.

Im Kontext der gegenständlichen Förderung liegt in den Bereichen E-Health und AAL der Fokus einerseits auf telematische, interdisziplinäre Vernetzung und die Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung von Abläufen im Gesundheitswesen (E-Health), andererseits auf innovative Anwendungen des AAL, die es ermöglichen sollen, unterschiedliche Dienstleistungsbereiche wechselseitig zu vernetzen und Lösungen für die ambulante Versorgung älterer Menschen zu entwickeln. Konkret wird im Bereich E-Health und AAL „die Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren“ sowie „die Durchführung innovativer Modellvorhaben“ unterstützt.

In den geförderten Projekten müssen (neue, innovative) Lösungswege gefunden und Grundlagen geschaffen werden. Derartige Projekte sind von Anfang an hoch spezialisiert und oftmals sehr forschungsnah. Um daraus marktfähige Anwendungen zu erhalten, können mitunter Jahre vergehen. Wie sich Modellvorhaben in der Praxis bewähren und Vernetzungsmaßnahmen tatsächlich wirken, lässt sich besonders schwer abschätzen. Häufig werden in solchen Vorhaben weiterführende Erkenntnisse und Entwicklungsschritte benötigt, bevor der Reifegrad eine Überführung in den Markt ermöglicht. Zudem stellen viele Produkte und Prozesse aus dem Gesundheitsbereich nicht das Ende einer Entwicklungskette dar, sondern fließen als Bestandteil in die Entwicklung neuer Produkte und Prozesse ein.

Teilnehmende Unternehmen stellen in den Projekten des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ nicht automatisch den „Verwertungspartner“ wie in typischen FuEul-Verbundprojekten, die auf Grundlage von Art. 25 Abs. 6 lit. b) Ziff. i) AGVO gefördert werden. Stattdessen können die Unternehmen unterschiedliche Rollen im Projekt einnehmen, etwa als Dienstleister, die zum erfolgreichen Gelingen des Projekts beitragen. Entsprechend unterscheiden sich auch die beihilferechtlichen Grundlagen der Förderung. Handelt es sich bei den einzelnen Teilprojekten um beihilferelevante Tatbestände, kommt vielfach der Ausnahmetatbestand nach dem Freistellungsbeschluss für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) zur Anwendung. Bei DAWI handelt es sich um "wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit,

Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universalen Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden".

Teilnehmende Partner verpflichten sich im Zuge der gegenständlichen Förderung vielfach, die Projektergebnisse für Dritte auf nicht ausschließlicher, allgemein zugänglicher und nicht diskriminierender Basis, z. B. durch Lehre, frei zugängliche Datenbanken, wissenschaftliche Publikationen etc., zur Verfügung zu stellen. Wie in den Interviewgesprächen mit dem SMS betont wird, ist die Weiterführung bzw. Verwertung der Ergebnisse nach Projektende von zentraler Wichtigkeit, bspw. in Folgeprojekten. Eine Sicherstellung der kommerziellen Verwertung, etwa eine Übernahme der Projektergebnisse in die Regelversorgung, ist jedoch im Rahmen der Förderrichtlinie nicht Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendung.

Outputebene

Bei der Betrachtung des unmittelbaren Outputs der Projekte lassen sich bei Unternehmen vornehmlich die (Personal-)Ausgaben für FuE-Tätigkeiten sowie Investitionen in entsprechende Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände nennen. Eine weitere Outputdimension sind Modellvorhaben und Demonstratoren, welche die Funktionsweise und den Nutzen innovativer Lösungen veranschaulichen.

Unmittelbare Projektoutputs auf der Ebene der Forschungseinrichtungen sind in erster Linie Forschungsergebnisse, wie sie bspw. in Form von Publikationen oder auch Dissertationen von Projektmitarbeitern darstellbar sind. Investitionen in den Aufbau von Infrastrukturen und von Humanressourcen zählen zu den messbaren Outputs der Förderung, ebenso wie das Zustandekommen von Kooperationsbeziehungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und der damit einhergehende Wissens- und Technologietransfer.

Wesentliche Kontextfaktoren auf dieser Ebene sind neben der Verfügbarkeit an fachlich qualifiziertem Personal in Unternehmen wie in wissenschaftlichen Einrichtungen, die Kenntnis der entsprechenden Forschungslandschaft sowie der notwendigen *enabling technologies*.

Um die Projekte in Richtung Markt weiter zu entwickeln, müssen aus ihnen heraus Geschäftsmodelle entstehen. Mangelnde Risikobereitschaft, ungeklärte rechtliche und vertragspezifische Rahmenbedingungen oder geringe Ressourcenverfügbarkeit (zu hohe Auslastung des eigentlichen operativen Geschäftes) von Verbundpartnern (sowohl wirtschaftlichen als auch wissenschaftlichen) können nach Ablauf der Förderperiode weitere Schritte in Richtung Markteintritt der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse des Projekts verzögern oder sogar ganz verhindern.

Ergebnisebene

Auf der Ergebnisebene stehen die messbaren Effekte der Vorhaben. Aus Unternehmensperspektive zählen zu diesen (eher mittelfristigen) Ergebnissen der geförderten Projekte der Kompetenzaufbau, der Reputationsgewinn und damit die Sicherung einer Marktposition (z. B. Absicherung bestehender und Entwicklung neuer Märkte) durch die Erschließung neuer (zukunftsrelevanter) Forschungs- und Tätigkeitsfelder. Die geförderten Projekte können damit auch den Grundstein für zukünftige FuE-Aufwendungen und Investitionen legen sowie zu etwaigen Folgeprojekten führen. Aus wirtschaftlicher Sicht lassen sich durch FuE- und innovationsbasierte Effizienzsteigerungen neue bzw. verbesserte Produkte (Dienstleistungen, Prozesse) und damit verbundene Wettbewerbsvorteile, Umsatzsteigerungen und Kosteneinsparungen erzielen. Auch Unternehmensgründungen (Start-ups) können aus den Projekten hervorgehen.

Für die Forschungseinrichtungen stellen die Steigerung der Exzellenz und der eigenen Reputation eines der wichtigsten Ergebnisse dar. Auch die Nachwuchsförderung zählt hier zu den potentiellen Ergebnisdimensionen, ebenso wie gesteigerte Interdisziplinarität und Vernetzung zwischen unterschiedlichen Disziplinen und Fachrichtungen. Damit verbunden können auch Beziehungen und Kooperationen mit anderen Einrichtungen sowie dem Wirtschaftssektor gefestigt bzw. institutionalisiert werden. Unternehmerische Tätigkeiten (Spin-offs) werden zudem immer wichtiger.

Auf der Ebene der Ergebnisse kommen auch Akteure und Bedarfsträger der Gesundheitsversorgung ins Spiel, die einerseits als wichtige Partner im Entwicklungsprozess fungieren können, andererseits aber auch die entwickelten Lösungen in die Anwendung bzw. den Regelbetrieb übernehmen.

Wichtige Faktoren für die Überleitung von Projektoutputs in die Verwertung als Anwendungsergebnisse sind deren Übereinstimmung mit den entsprechenden gesundheitspolitischen Prioritäten der Bundes- bzw. Landespolitik. Dazu zählen insbesondere die Schaffung von Rahmenbedingungen, wie die Zertifizierungs- und Standardisierungsprozesse, sowie Finanzierungs- und Versorgungsübernahmemodelle (Kassenverträge etc.).

Wirkungsebene

In der letzten Spalte werden die Zielsetzungen betrachtet, die über die Zielgruppen im engeren Sinne hinausgehen. Diese sind im Wesentlichen synonym mit den erwarteten mittel- bis langfristigen Wirkungen zu sehen, deren Darstellung im Rahmen bzw. auch kurz nach der Projektlaufzeit gar nicht möglich sein kann. Dazu zählen insbesondere die Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Gesundheits- und Pflegewirtschaft, die Intensivierung der FuE-Kooperation zwischen Wissenschaft, Gesundheitsversorgung und Wirtschaft sowie ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau bzw. dessen Absicherung.

Die Verbesserungen und innovativen Lösungen in der Gesundheitsversorgung sind jedoch kein Selbstzweck, sondern dienen insbesondere übergeordneten Zielsetzungen wie der Verbesserung der Lebensqualität und der gesellschaftlichen Teilhabe im Alter sowie einer Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit pflegebedürftiger Menschen, durch Unterstützung und Förderung familiärer und professioneller Pflege einerseits sowie durch die Unterstützung und Förderung der Sicherheit und Unabhängigkeit zu Hause andererseits.

Auch hier gilt es, potentielle Barrieren und Kontextfaktoren zu berücksichtigen. Dazu zählt insbesondere, Teilhabe-Barrieren an neuen Technologien gerade für ältere Menschen zu überwinden. Auch die Verfügbarkeit entsprechender Infrastrukturen wie Internetanbindung ist ein wichtiger Faktor.

Fazit

Die Analyse der einzelnen Wirkungsebenen der im Rahmen des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ geförderten Projekte zeigt, dass potentielle Wirkungsdimensionen auf sehr unterschiedlicher Aggregationsebene darstellbar sind. Wohingegen sich auf der Ebene der Outputs konkrete, direkt aus den Zielsetzungen und Umsetzungsplänen der Einzelprojekte ableitbare Effekte darstellen lassen, sind auf der Ergebnisebene mittelfristige Entwicklungen wie Marktumsetzung, wirtschaftlicher Erfolg und Beschäftigungseffekte inkludiert, die bis zu einem gewissen Grad bereits abhängig von einer Reihe von Kontextfaktoren sind. Dazu zählt neben dem allgemeinen Marktumfeld insbesondere auch die Struktur (gesetzlicher) Standards und Regularien für eine Implementierung neuer Technologien.

Bis die Ergebnisse hochspezialisierter, forschungsnaher Projekte in die Praxis umgesetzt werden können, braucht es Zeit, um daraus marktfähige Produkte, Dienstleistungen und Verfahren entwickeln zu können, die wiederum entsprechende Geschäftsmodelle erfordern. Markt- und Verwertungspotentiale werden zudem von einem komplexen Umfeld mit hoher Veränderungsgeschwindigkeit geprägt. Der Schwerpunkt der Förderung auf Machbarkeit und Erprobung im vorwettbewerblichen Bereich trägt dazu bei, dass Verwertungsmöglichkeiten oft erst nach Projektende bzw. langfristig entstehen. Die Projektpartner sind im Allgemeinen angehalten, Ergebnisse allen Interessenten diskriminierungsfrei zur Nutzung zur Verfügung zu stellen. Die Förderung zielt darauf ab, Unternehmen anzuregen, die erzielten Projektergebnisse aufzunehmen und in innovative Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse überzuleiten. Damit werden Markt- und Wachstumschancen auch für sächsische Unternehmen geschaffen.

Der Fokus auf innovative Ansätze bringt weiterhin mit sich, dass aufgrund der Komplexität der geförderten Vorhaben nur wenige, direkt kausale Aussagen zu den breiteren gesellschaftlichen und

wirtschaftlichen Wirkungen des Programmes getroffen werden können. Die Wirkungen sind unmittelbar mit Aspekten wie dem gesellschaftlichen Wandlungsprozess und der individuellen Technologieakzeptanz, strategischen Prioritätensetzungen, inkl. regionaler politischer Instrumente und Programme, sowie übergeordneten Faktoren (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung) verbunden. Zudem stellen sich Wirkungen im Medizin- bzw. Gesundheitsbereich vielfach erst mittel- bis langfristig ein.

3.6 UMSETZUNG DER FÖRDERUNG

Finanzielle Umsetzung

Für die Umsetzung des Vorhabens stehen im Zeitraum 2014 - 2020 Fördermittel in der Höhe von 28,6 Mio. € aus dem EFRE zur Förderung innovativer Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft zur Verfügung. Auf die Region Leipzig entfallen als stärker entwickelte Region 3,6 Mio. € EFRE-Mittel, auf die Region Chemnitz/Dresden als Übergangsregionen 25,0 Mio. € EFRE-Mittel. Innerhalb der Investitionspriorität fällt der gesamte Mittelansatz des Vorhabens mit rund 5,4 % an den EFRE-Gesamtmitteln der Investitionspriorität 1 b vergleichsweise gering aus. Es wird über die gesamte Laufzeit des Programmes von rund 50 geförderten Projekten im Gesundheitssektor ausgegangen.

Förderstruktur und materielle Umsetzung

17 Projekte, 46 Förderfälle bzw. Teilmaßnahmen

Bis Ende Dezember 2018 gab es in den beiden Förderregionen vier Einzel- und 13 Verbundprojekte, die sich insgesamt aus 46 (erst)bewilligten Förderfällen bzw. Teilmaßnahmen (zwischen zwei und fünf bei Verbundprojekten) zusammensetzen. Von diesen insgesamt 17 Projekten sind sieben den innovativen Modellvorhaben und zehn den Forschungs- und Entwicklungsprojekten zuzuordnen. Die genaue Verteilung ist wie folgt:

- Sieben Projekte im Bereich E-Health „Durchführung innovativer Modellvorhaben“ (zwei Einzelvorhaben und fünf Verbundprojekte, zusammen 18 Teilmaßnahmen)
- Fünf Projekte im Bereich E-Health „Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren“ (ein Einzelprojekt und vier Verbundprojekte, zusammen 15 Teilmaßnahmen)
- Fünf Projekte im Bereich AAL „Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren“ (ein Einzelprojekt und vier Verbundprojekte, zusammen 13 Teilmaßnahmen)

Alle Projekte befinden sich aktuell noch in der Umsetzung. VN-geprüfte Projekte liegen nicht vor. Die förderfähigen Gesamtkosten betragen 24,1 Mio. €. Der Anteil der EFRE-Mittel beläuft sich auf 19,2 Mio. €. Dies entspricht einer Bewilligungsquote von rund 67 % der zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel.

Im ersten Jahr der Förderung (2015) wurde die höchste Zahl an Anträgen (23) verzeichnet. Diese Zahl ist seither sukzessive zurückgegangen. Dabei ist anzumerken, dass im ersten Jahr noch Anträge eingereicht wurden, die sich inhaltlich auf die Vorperiode bezogen haben und somit abschlägig zu behandeln waren. Im Fördergebiet der stärker entwickelten Region Leipzig können keine Anträge mehr gestellt werden, da die EFRE-Finanzmittel für diese Region bereits ausgeschöpft sind. Wenn

die Mittel auch in Zukunft in gleichem Maße eingesetzt werden, rechnet der Fondsbewirtschafter bis zum Laufzeitende mit rund 20 Projekten bzw. etwa 50 bewilligten Teilmaßnahmen.⁴⁰

Tabelle 3: Umsetzungsstand des Vorhabens „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ A.2.3 (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen		Teilmaßnahmen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	bewilligt	VN-geprüft
st. entw. Region (SER)	3,605	3,596	99,8	0,529	14,7	7	0
Übergangsregion (ÜR)	25,000	15,606	62,4	2,978	11,9	39	0
Insgesamt	28,605	19,202	67,1	3,507	12,3	46	0

Quelle: FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Durchschnittliche Förderhöhe: € 1,13 Mio. pro Projekt bzw. 417.429 € pro Teilmaßnahme

Die durchschnittlichen förderfähigen Gesamtkosten liegen bei ca. 1,4 Mio. € pro Projekt bzw. 523.084 € pro Förderfall/Teilmaßnahme. Der durchschnittliche Anteil der Förderung aus dem EFRE (80 %) beträgt ca. 1,13 Mio. € pro Einzelprojekt bzw. 417.429 € pro Teilmaßnahme.

Bislang wurden lediglich 3,5 Mio. € von den bewilligten 19,2 Mio. € EFRE-Mitteln ausbezahlt. Der Hauptgrund wird laut Interviews in der Tatsache gesehen, dass die Richtlinie erst seit März 2015 gültig ist. Die ersten Bewilligungen wurden im Juli 2016 ausgesprochen.

Tabelle 4: Vorhaben im Bereich „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ nach Projekttyp und Akteuren A.2.3 (Datenstand 31.12.2018)

Vorhabentyp	Vorhaben	Anzahl Akteure								Teilmaßn. insg.
		E-Health				AAL				
		HS/FSE	Un-tern.	Klini-ken	An-dere	HS/FSE	Un-tern.	Klini-ken	An-dere*	
Innovative Modellvorhaben	Einzelvorhaben	-	-	2	-	-	-	-	-	2
	Verbundprojekt(e)	4	6	4	2	-	-	-	-	16
Forschungs- und Entwicklungsprojekte	Einzelvorhaben	-	1	-	-	1	-	-	-	2
	Verbundprojekt(e)	4	6	1	3	6	6	-	-	26
Akteure insg.		8	13	7	5	7	6	-	-	46

Quelle: FÖMISAX.

Anmerkung: HS: Hochschulen; FSE: Forschungseinrichtungen; Andere: Vereine, Kommunale Verwaltung.

⁴⁰ Gemäß dem internen Förderkonzept zum Vorhaben werden als Zielwert 2023 50 geförderte Innovationsprojekte im Gesundheitssektor angenommen.

Universitäten und Universitätskliniken stark vertreten

Die Liste der Zuwendungsempfänger wird durchwegs von bekannten Akteuren der Forschungslandschaft der jeweiligen Fördergebiete dominiert. Das sind in Dresden die Technische Universität und das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus. Bei den Projekten in Leipzig ist das Klinikum St. Georg in mehreren Projekten tätig. Das Klinikum St. Georg ist das älteste und nach dem Universitätsklinikum Leipzig, welches Partner in einem weiteren Projekt ist, auch das zweitgrößte Krankenhaus in Leipzig.

Von den insgesamt 19 Teilmaßnahmen mit Unternehmensbeteiligung handelt es sich in vier Fällen um die Carus Consilium Sachsen GmbH (CCS), welche 2008 als rechtlich eigenständige 100 %-ige Tochter des Uniklinikums Dresden gegründet wurde. Ein anderes Unternehmen (Anvajo GmbH) ist eine studentische Ausgründung der TU Dresden. Weitere Unternehmensbeteiligungen im Bereich E-Health „Durchführung innovativer Modellvorhaben“ entfallen ausschließlich auf (zwei) Entwickler im IKT bzw. Software Bereich. Zwar ist im Vergleich dazu die Unternehmensbeteiligung im Bereich E-Health „Erforschung und Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren“ etwas diverser: Jedoch dominieren auch hier Entwickler von medizinischen Informatiklösungen. Ein ähnliches Bild lässt sich auch bei den Unternehmensbeteiligungen im AAL-Bereich erkennen.

Vor dem Hintergrund der Anzahl der bereits bewilligten Projekten bzw. Teilmaßnahmen erscheint es aus heutiger Sicht fraglich, ob der Zielwert von 45 Unternehmen,⁴¹ die bis 2023 Unterstützung bzw. Zuschüsse im Rahmen der Förderung erhalten sollen, erreicht werden kann.

In den Interviewgesprächen wurde angemerkt, dass erfolgreiche Antragsteller der ersten Förderperiode (2007 - 2013) ihre Erfahrungen für die Antragstellung in der aktuellen Förderperiode gut einbringen konnten. Generell war in den letzten Jahren ein Anstieg der Professionalität und Qualität der eingereichten Anträge zu beobachten.

Enge Zusammenarbeit zwischen SAB und SMS

Die Zusammenarbeit zwischen SAB und SMS gestaltet sich wie folgt: Die Anträge werden bis Ende März eines jeden Jahres bei der SAB als Bewilligungsstelle eingereicht, dort erfasst und zuwendungsrechtlich (erst-)geprüft. Die entsprechende Liste wird zusammen mit den relevanten Projektunterlagen an das SMS übermittelt, welches die fachliche Bewertung vornimmt und schließlich entscheidet, ob das Vorhaben gefördert bzw. nicht gefördert werden soll. Vor dem Hintergrund des Votums finden im Anschluss bei der SAB tiefgehende Prüfungen der Anträge statt.

Hinsichtlich der Bekanntmachung der Förderrichtlinie wurde in den Gesprächen die positive Rolle des „Fachbeirats für die Digitalisierung im Gesundheitswesen“ (auch: E-Health-Beirat) als Multiplikator hervorgehoben, dessen Mitglieder Informationen zur Förderung verbreiten und diese in der Community bekanntmachen. Ansonsten finden öffentlichkeitswirksame Bekanntmachungen nur vereinzelt statt. Zu nennen ist hier etwa der „Sächsische Tag der Telemedizin“, der am 19. September 2018 in Leipzig stattfand und an dem alle EFRE-Projekte vorgestellt wurden.

3.7 ERGEBNISSE UND WIRKUNGEN DER FÖRDERUNG

3.7.1 ÜBERBLICK ZU DEN FALLSTUDIENANALYSEN

Für die Analyse der (bisherigen) Effekte und Wirkungen der Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ wurden Fallstudien zu ausgewählten Vorhaben durchgeführt. Auf Basis des gezeichneten Wirkungsbildes soll in weiterer Folge bewertet werden, inwiefern

⁴¹ Gemäß dem internen Förderkonzept zum Vorhaben.

die geförderten Vorhaben einen Beitrag zu den Förderzielen leisten konnten und welche Bedingungen bzw. Kontextfaktoren in Bezug auf die Akteure und Vorgaben der Förderung zur Erfolgserreichung hinderlich bzw. hilfreich waren.

Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst die Kriterien für die Fallstudienauswahl kurz vorgestellt und die methodische Vorgangsweise dargestellt. Im Anschluss erfolgen eine Beschreibung und eine Diskussion der einzelnen Fallbeispiele entlang zentraler Erhebungsdimensionen. Die dabei generierten Einzelfallberichte dienen in weiterer Folge als Grundlage des Fallstudienvergleichs in Abschnitt 3.7.6.

Auswahl der Projekte

Für die Auswahl der näher zu betrachtenden Fallstudien wurden primär zwei Kriterien angewendet: Da nur wenige Projekte planmäßig Ende 2018 enden bzw. es bereits zu Verlängerungsanträgen bei mehreren Vorhaben kam, wurden Projekte ausgewählt, die einerseits dem Abschluss am nächsten waren bzw. andererseits den größten Anteil an bereits erfolgter Auszahlung von Fördermitteln vorweisen konnten. Hinter dieser Auswahl stand die Annahme, dass in derartigen Projekten, die kurz vor dem Abschluss stünden, eher mit bereits realisierten Effekten bzw. mit einem konkreten Wirkungsbild zu rechnen sei, als bei Vorhaben, die erst kürzlich begonnen haben. Bei der Auswahl wurde zudem Augenmerk auf ein ausgewogenes Bild hinsichtlich des Fördergegenstandes sowie des Ortes der Durchführung gelegt. Gleichwohl muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass es sich insgesamt um die Analyse eines bis 2020 laufenden Förderprogrammes handelt und realisierte Wirkungen und Effekte daher nur eingeschränkt zum jetzigen Zeitpunkt erwartet werden können.

Insgesamt wurden vier Projekte (von insgesamt 17 Projekten in der Prioritätsachse A) für die Analyse ausgewählt. Die Auswahl der in Frage kommenden Projekte erfolgte in Abstimmung mit Vertretern des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz.

Tabelle 5: Eckdaten der ausgewählten Fallbeispiele

Vorhaben	Fördergegenstand	Durchführungsort	Geplantes Ende
"Entwicklung eines innovativen Netzwerkes für E-Health Berater / Akteure"	E-Health-, Forschungs- und Entwicklungsprojekte	Dresden, Stadt	30.12.2018*
Verbundprojekt: Einfach:ambulant. Vereinfachte elektronische Pflegedokumentation für ambulante Pflegedienste	AAL, Forschungs- und Entwicklungsprojekte	Dresden, Stadt	30.12.2018*
Verbundprojekt: "INAN-SOS - Integration der ambulanten Nachsorge in das Schlaganfallnetzwerk Ostsachsen"	E-Health, innovative Modellvorhaben	Dresden, Stadt	30.12.2019*
"AUXILIA - Nutzerzentriertes Assistenz- und Sicherheitssystem zur Unterstützung von Menschen mit Demenz auf Basis intelligenter Verhaltensanalyse"	AAL, Forschungs- und Entwicklungsprojekte	Chemnitz, Stadt	30.12.2019*

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten und Informationen des SMS und der SAB.

* Verlängerungsantrag eingebracht.

Methodische Herangehensweise

Zentrale Grundlage für die Erstellung der Fallstudie waren einerseits recherchierte und von der Sächsischen Aufbaubank (SAB) sowie dem Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) zur Verfügung gestellte Dokumente sowie andererseits Interviews mit den Projektkoordinatoren. Im Falle von Verbundprojekten haben sich die Partner für die Interviewgespräche im Vorfeld untereinander koordiniert, um zu einer gemeinsamen Einschätzung zu kommen. Die Interviews erfolgten telefonisch auf der Basis von Gesprächsleitfäden entlang der folgenden, zentralen Erhebungsdimensionen:

1. Projektbeschreibung
2. Förderabwicklung
3. Wirkung(en) der Förderung (in der Projektlaufzeit)
 - a. Prozesse und Strukturen in geförderten Institutionen
 - b. Beschäftigungseffekte in geförderten Institutionen
 - c. Vernetzung
4. (Zu erwartende) Wirkungen des Projekts:
 - a. Forschung und Innovation
 - b. Gesellschaftliche Wirkungen
 - c. Wirtschaftliche Effekte
5. Allgemeine Überlegungen/Beobachtungen bezüglich der Förderrichtlinie

Weiterhin wurden seitens SAB in Absprache mit dem SMS die Votenblätter mit der Entscheidungsbegründung des SMS, die Prüfberichte und die Zwischenverwendungsnachweise der Förderabrechnung für die gegenständlichen Projekte zur Verfügung gestellt. Letztere gaben insbesondere Aufschluss über den Stand der Projekte sowie Gründe für etwaige Verzögerungen.

3.7.2 AUXILIA - NUTZERZENTRIERTES ASSISTENZ- UND SICHERHEITSSYSTEM ZUR UNTERSTÜTZUNG VON MENSCHEN MIT DEMENZ AUF BASIS INTELLIGENTER VERHALTENSANALYSE

Beschreibung

Das Ziel des Forschungs- und Entwicklungsprojektes AUXILIA ist die Ermöglichung eines längeren, selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Demenz in der eigenen Häuslichkeit durch den Einsatz einer innovativen (bzw. neu zu entwickelnden) Assistenztechnologie.⁴² Basis für die Entwicklung sind intelligente Verhaltensanalysen mittels Sensorik- und Kamerasysteme sowie neuronaler Netzwerktechnologie. Fördernehmer ist die Professur „Digital- und Schaltungstechnik“ der Fakultät für Elektrotechnik und Informationstechnik der TU Chemnitz. Das Volumen der bewilligten Fördermittel beläuft sich auf rund 2,5 Mio. €. Die Zusammenarbeit mit Unternehmen soll über die Vergabe von Fremdleistungen erfolgen.⁴³

Das Projekt basiert in Teilen auf dem in der vorangegangenen EFRE-Periode geförderten Projekt OPDEMIVA der TU Chemnitz. Im Zuge des Vorgängerprojekts konnte dabei der technische Beweis erbracht werden, dass menschliches Verhalten „getrackt“ bzw. „aufgezeichnet/gespeichert“ werden kann. Das aktuelle Projekt besteht aus drei Teilprojekten (siehe Abbildung 4):

1. Interaktive Assistenz: Entwicklung eines Interfaces, welches Aktivitäten in Echtzeit aufzeichnet und automatisch reagiert
2. Sicherheit gewährleisten: Gefahrenpotentiale erkennen und einschätzen (Sturzerkennung, trinken Menschen genug etc.)
3. Informative Teilhabe: Automatisierung der Dokumentation für Angehörige, Pflegende etc.

Zentrales Ergebnis des Projekts ist ein umfassendes, technisches System (Elemente: Kamera, Sensorik, Datenverarbeitung), welches im Rahmen eines Demonstrators, konkret eines Living Labs, praktisch erprobt wird bzw. wurde. Hierfür wurde eigens eine Musterwohnung in der Nähe des Campus der TU Chemnitz angemietet und mit der entsprechenden Ausstattung begonnen. Ziel ist eine

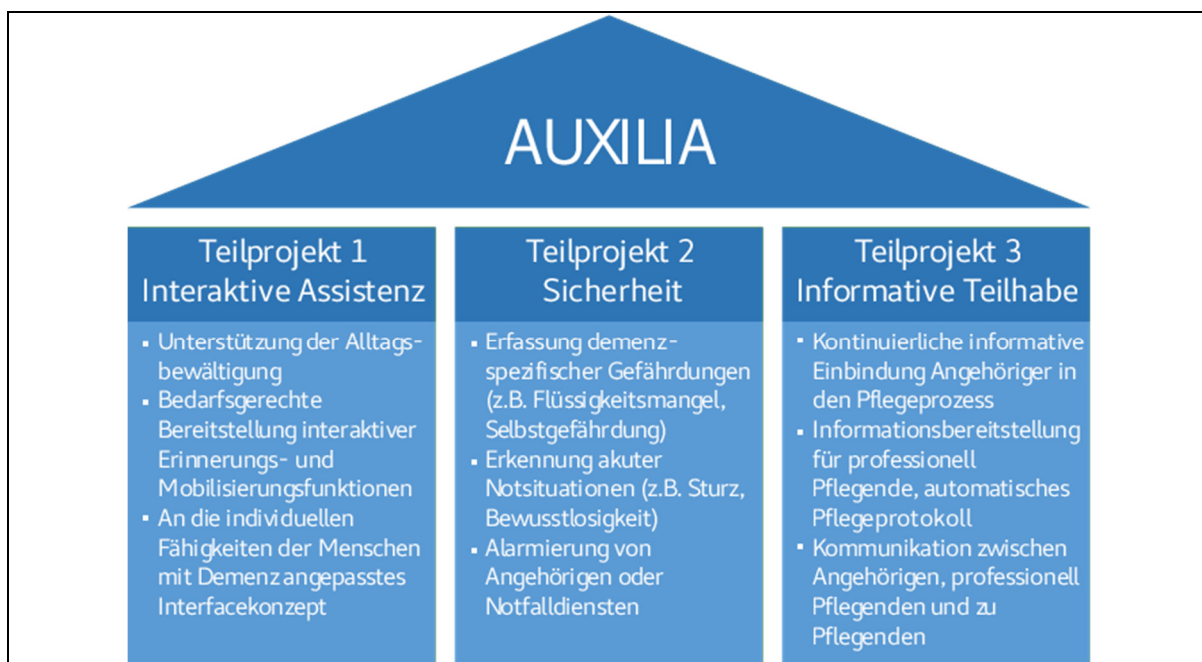
⁴² <https://www.tu-chemnitz.de/etit/dst/projekte/auxilia/#projektidee> (abgerufen am 11.12.2018).

⁴³ Siehe Votenblatt des SMS vom 22.12.2015 zum gegenständlichen Projekt.

flexible Smart Home-Lösung anbieten zu können, die in unterschiedlichen Gebäudetypen anwendbar sein soll. Dies stellt einerseits eine Herausforderung in Bezug auf die Standardisierung eines solchen Systems dar, eine reine „Insellösung“ soll jedoch vermieden werden. Vor diesem Hintergrund sind Vertreter des Projekts auch auf EU-Ebene in der Europäischen Innovationspartnerschaft zu „Active and Healthy Ageing“ (EIP AHA) vertreten, um zu gewährleisten, dass eigene Entwicklungen in bestehende Standards und Systeme eingebettet sind.

Hinsichtlich der Ergebnisverwertung ist geplant, den zu entwickelnden Demonstrator und die weiteren Ergebnisse des Vorhabens im Rahmen von Veröffentlichungen, Seminaren und Workshops für alle Einrichtungen und der Öffentlichkeit kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Eine direkte kommerzielle Verwertung wird im Rahmen des Projekts ausgeschlossen.⁴⁴

Abbildung 4: Schematische Darstellung Teilprojekte AUXILIA



Quelle: <https://www.tu-chemnitz.de/etit/dst/projekte/auxilia/>.

Zur Entwicklung der notwendigen 3D-Bildverarbeitungstechnologie wurde die Firma GOGVIS (ein Spin-off der TU Wien) als Auftragnehmer engagiert. Generell ist ein Teil des Budgets für den Einkauf insbesondere von Sensortechnologie budgetiert, um hier tatsächlich den aktuellen „state-of-the-art“ zur Verfügung zu haben und eigene parallele Aktivitäten zu vermeiden. Als weiterer Projektbestandteil wird Begleitforschung durch die Professur für „Arbeitswissenschaft“ der TU Chemnitz in Bezug auf die Relevanz und Potentiale entsprechender AAL-Lösungen in Sachsen betrieben. Dies umfasst im Wesentlichen Befragungen verschiedener Stakeholdergruppen in Verbindung mit Pflegedienstleistern und Pflegeheimen zu Anforderungen und Bedarfen an technische Lösungen für Menschen mit Demenz.

⁴⁴ Siehe Vermerk vom 07.10.2015 der beihilferechtlichen Prüfung des Projektes. Bei der durch die TU Chemnitz als Forschungseinrichtung beantragten Maßnahme handelt es sich nicht um eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des Beihilferechts.

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Die Projektlaufzeit war ursprünglich mit Februar 2016 bis Dezember 2019 bemessen. Aufgrund einiger aufgetretener Hürden wurde aber eine Fristverlängerung um ein bis zwei Jahre beantragt (Entscheidung noch ausstehend).⁴⁵ Damit liegt auch die angestrebte Förderquote im Plan zurück. Mit einer Entscheidung über die Fristverlängerung wird im zweiten Quartal 2019 gerechnet. Zwar werden aus heutiger Sicht die Projektziele insgesamt als erreichbar eingeschätzt, mit Abstrichen in einigen Details sei jedoch zu rechnen.

Ein wesentlicher Grund für die Verzögerung des Projekts, wie auch im Zwischenverwendungsnachweis angeführt, sei laut Aussagen des Zuwendungsempfängers, dass ein geplanter Unterauftrag für die Entwicklung von Sensortechnik nicht zustande gekommen sei, da die notwendige Technologie entgegen den Erwartungen am Markt noch nicht verfügbar sei. Die Technologie müsse nun selbst entwickelt werden, was Zeitverzögerung und zusätzliche Kosten bedeute. Laut Interviews sei eine mit dem Projektverzug verbundene Herausforderung, dass in Bezug auf die Verlängerung von Verträgen von Mitarbeitern, die für das Projekt angestellt wurden, derzeit Unklarheit herrscht.

Der Fachkräftemangel im IT-Bereich wird als massive Hürde wahrgenommen. Am Lehrstuhl „Digital- und Schaltungstechnik“ werde überwiegend an technischer Bildverarbeitung gearbeitet, von sieben ausgeschriebenen Positionen im Projekt konnten bis dato jedoch nur vier Stellen besetzt werden. In den Gesprächen wird Chemnitz, im Vergleich zur Metropolregion Dresden, diesbezüglich ein gewisser Standortnachteil bescheinigt.

Ein weiterer Aspekt, der mit großem Aufwand verbunden sei, ist der Datenschutz. Für die Nutzer-Studien sind das Einverständnis der Betroffenen sowie die Einrichtung einer Ethikkommission notwendig. Dies verzögere nach allgemeiner Einschätzung aktuell die Erstellung der Nutzer-Tests und damit den gesamten Zeitplan. Die Vorbereitung der datenschutzkonformen Verarbeitung der erhobenen Daten aus den Tests mit den Probanden werde daher ebenfalls noch etwas Zeit in Anspruch nehmen.

Der Administrationsaufwand des Projektes wird prinzipiell als angemessen empfunden. Zwar seien die Administrationskosten nicht direkt förderbar, werden jedoch über eine Projektpauschale an die Universität abgedeckt. Zusätzlich sei die Sekretärin am Institut intensiv in die Abwicklung eingebunden. Eine neue Hürde stelle jedoch die neue Regelung dar, wonach angefallene Kosten erst ab einem Gesamtausmaß von 300.000 € abgerechnet werden können. Dies soll zwar einerseits den Administrationsaufwand verringern, indem statt mehreren kleinen Auszahlungen wenige große getätigt werden. Gleichzeitig müssten die entsprechenden Mittel aber auch über einen längeren Zeitraum von der Universität vorfinanziert werden.

Effekte und Wirkungen

Wie beschrieben umfasst der geplante Output des Projekts die Bereitstellung eines Demonstrators, d. h. einer funktionierenden Living Lab-Anwendung. Zwar sei die politische Akzeptanz für diesen Themenbereich und die damit verbundenen Herausforderungen prinzipiell gegeben. Mit dem Ziel, Wirkungen über das unmittelbare Projekt hinaus zu erzielen und zu einer tatsächlichen Implementierung solcher Systeme als Assistenzanwendung für Betroffene in ihrem eigenen Zuhause beizutragen, sind aus Sicht des Fördernehmers jedoch aktuell noch eine Reihe von Hürden verbunden.

So sei das Feld von AAL-Lösungen, wenngleich aktuell intensiv beforscht, ein schwieriger Markt mit vielen ungeklärten Fragen. Dies betreffe primär die (künftige) Finanzierung eines solchen Systems, wobei neben entsprechender Förderung auch die Rolle der öffentlichen Hand sowie der Kranken- und Pflegekassen zu klären sei. Auch die Zertifizierung einer solchen Lösung als Medizinprodukt, was für eine Kassenfinanzierung notwendig wäre, stelle einen aufwendigen Prozess dar. Ebenso ist die Frage nach den Gesamtkosten einer solchen Lösung als marktfähiges Produkt nur schwierig zu beantworten, wie auch die Frage nach dem potentiellen Aufwand für Bauträger, entsprechende Lösungen in ihre Planungen zum Wohnungsbau von vornherein miteinzubeziehen. Da die Pflegedoku-

⁴⁵ Siehe Zwischenverwendungsnachweis vom 26.04.2018 sowie nachfolgender Abschnitt.

mentation nach wie vor nicht standardisiert sei, werde der Markt von insgesamt drei bis vier Softwarelösungen dominiert, was die Entwicklung von notwendigen Schnittstellen zu solchen Systemen zusätzlich erschwere.

Das Projekt will hier einen Beitrag leisten, indem notwendige Schritte hin zu einer breiteren Ausrolung entsprechender Lösungen im Projekt bereits mitgedacht würden (Schnittstellenstandards, wie müsste ein Geschäftsmodell aussehen etc.), aber derzeit noch nicht implementiert werden. In Bezug auf eine mögliche Marktüberleitung werde derzeit überlegt, die Lösung am „Smart Home“ Markt zu positionieren, wo Nutzer bereits eine entsprechende Affinität zu solchen technischen Lösungen hätten. Der AAL-Sektor wird demgegenüber als eher schwierig empfunden, wohingegen die Hürden im Bereich „Smart Home“ als geringer wahrgenommen werden.

3.7.3 EINFACH:AMBULANT. VEREINFACHTE ELEKTRONISCHE PFLEGEDOKUMENTATION FÜR AMBULANTE PFLEGEDIENSTE

Beschreibung

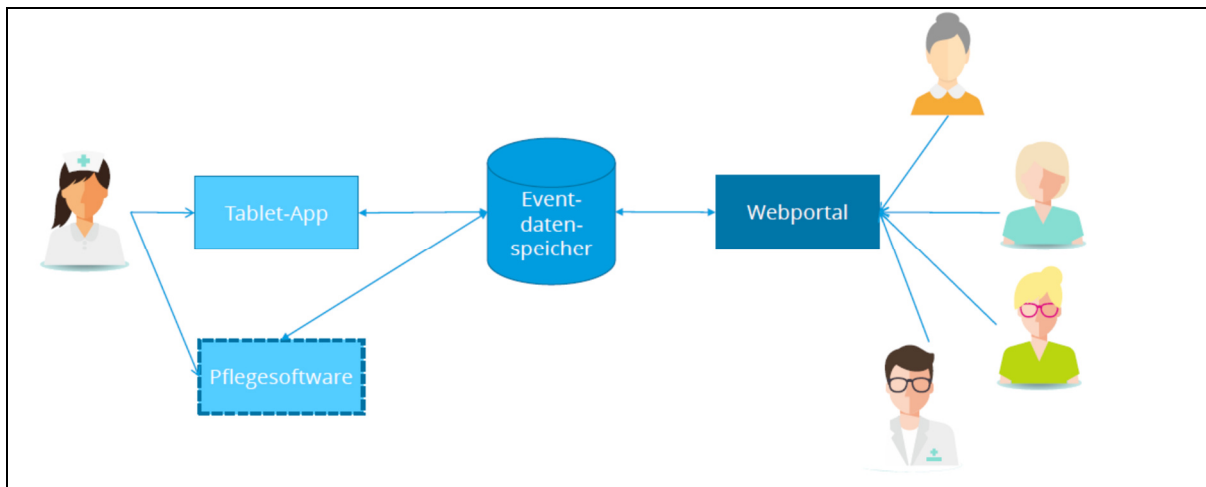
Ziel des Projektes "Einfach:ambulant." ist eine verbesserte Pflegedokumentation sowie die vereinfachte und technisch unterstützte Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den am Pflegeprozess beteiligten Personengruppen. Über die Definition und Gestaltung von Schnittstellen sollen Inhalte aus einer Pflegesoftware in periphere Geräte und übergreifende Webportale übertragen werden. Dafür sollen mehrere Portallösungen im Projektzeitraum entwickelt werden, die einen Austausch von pflegerischen Inhalten zwischen allen am Pflegeprozess Beteiligten ermöglichen sollen.⁴⁶ Die bewilligte Fördersumme beläuft sich insgesamt auf 600.000 €.

Im Kern der Entwicklung steht eine App-Lösung für Tablets als modernes Dokumentationstool für Pflegedienstmitarbeiter. Über eine Portallösung soll die Verknüpfung, Nutzung und Einspielung von Daten für erweiterte Nutzergruppen (Wundschwestern, Ärzte, Physiotherapeuten, Angehörige etc.) ermöglicht werden. Der mit Tablett-App und Webportal gekoppelte „Eventdatenspeicher“ ermöglicht dabei die Nachvollziehbarkeit von Eintragungen zu jedem Zeitpunkt für alle Beteiligten. So kann bspw. eine Pflegerin wiederum Informationen darüber erhalten, welche medizinischen oder therapeutischen Schritte unternommen wurden und entsprechend darauf reagieren. Insgesamt ist es das Ziel, den Informationsfluss zwischen allen an der Pflege Beteiligten zu verbessern. Abbildung 5 stellt die Logik der im Rahmen des Projektes entwickelten Lösungen und deren Schnittstellen im Überblick dar.

Laut den Interviewgesprächen liege der Neuigkeitswert der im Projekt entwickelten Anwendungen vor allem in der Verknüpfung von Datenbankeinträgen über das Webportal sowie der Dokumentation der Pflegeaktivitäten mittels Tablet-App. Eine wesentliche technische Voraussetzung für diese Verknüpfung ist die Verfügbarkeit von Internetempfang vor Ort, was bei der Heimpflege durchaus eine Herausforderung darstelle. Allerdings speichere das System alle Einträge, sobald diese einmal aus dem Eventdatenspeicher auf das Tablet übertragen wurden.

⁴⁶ <https://einfach-ambulant.de/#> (abgerufen am 10.12.2018).

Abbildung 5: Schematische Projektdarstellung Einfach:ambulant



Quelle: Projektpräsentation für SAB, November 2018.

Insgesamt sind an dem Projekt fünf Partner aus drei Einrichtungen beteiligt.

- Der Pflegedienst Steuer vertritt als zentraler Initiator des Projektes die Gruppe der Bedarfsträger der Pflegedienstleistenden. Darüber hinaus fungiert er als zentrale Drehscheibe in der Vernetzung anderer Stakeholder, wie Ärzte, Therapeuten oder Angehörigen.
- Das Zentrum für Produktionstechnik und Organisation (CIMTT) der TU Dresden ist für die Projektkoordination zuständig. Ein wesentlicher Grund dafür sind die vorhandenen Unterstützungsleistungen innerhalb der Hochschule (EU Forschungsservice-Center), welche die administrativen Abwicklungen eines solchen Projektes erleichtern. Im Rahmen des Projektes ist das CIMTT neben der Koordination des Gesamtprojektes für Bedarfserhebungen unter den einzelnen Nutzergruppen sowie die Entwicklung entsprechender Schulungskonzepte für die entwickelten technischen Lösungen zuständig.
- Die Professur für „Arbeitswissenschaft“ am Institut für Technische Logistik und Arbeitssysteme der TU Dresden ist für die qualitative Begleitforschung im Projekt, wie die Erhebung von Arbeitsabläufen und Bedarfen der Pflegenden, die Entwicklung spezifischer „Use-cases“ für die zu entwickelnden Anwendungen sowie die Erstellung eines Pflichtenheftes zuständig.
- Die Professur für „Softwaretechnologie“ der TU Dresden ist gemeinsam mit der CareSocial GmbH an der Entwicklung eines semantischen Modells für eine standardisierte Sprache zu dem Feld Pflege beteiligt. Eine technische Plattform auf dieser Basis wäre die Grundlage für eine gemeinschaftliche digitale Zusammenarbeit unterschiedlicher Stakeholder über das Projekt hinaus. Darüber hinaus zeichnet die Professur für Softwaretechnologie für die Entwicklung des Web-Portals verantwortlich.⁴⁷ Der Hauptbestandteil der Arbeiten von CareSocial GmbH sind die Entwicklung sowie Programmierung von IT-Lösungen.

Die Entwicklungen sollen nach Projektabschluss an unterschiedliche Pflegesoftwarelösungen ange-dockt werden können.⁴⁸ Darüber hinaus sollen die im Rahmen der Projekt-tätigkeit der TU Dresden erzielten Forschungsergebnisse frei zugänglich zur Verfügung gestellt werden. Besonders die wissenschaftlichen Publikationen sollen nach Projektabschluss, bspw. in öffentlichen Bibliotheken, kos-

⁴⁷ Siehe Sachbericht Einfach:ambulant; (abgerufen am 02.05.2018).

⁴⁸ Siehe Votenblatt des SMS vom 21.12.2015 zum gegenständlichen Projekt.

tenfrei verfügbar gemacht werden. Forschungsberichte und Inhalte sollen kostenfrei über die Projektwebseite zugänglich gemacht werden. Durch diese Maßnahmen sollen besonders an einer Weiterentwicklung interessierte Unternehmen angesprochen werden.⁴⁹

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Die Projektlaufzeit sollte ursprünglich Oktober 2016 bis Dezember 2018 umfassen. Aufgrund einer Reihe von Verzögerungen wurde um eine kostenneutrale Fristverlängerung auf Frühjahr 2019 angesucht.

Der administrative Aufwand für die Unternehmenspartner im Projekt wird aus Sicht der Befragten als durchaus beträchtlich wahrgenommen. Im Gegensatz zur TU Dresden, welche laut Eigenauskunft im Rahmen der „Stellenförderung“ nur alle drei Monate Tätigkeitsnachweise legen muss, geben die Berichtspflichten für Unternehmen monatliche Tätigkeitsnachweise vor. Eine weitere Abwicklungshürde und mit ein Grund für die zeitliche Verzögerung sei die hohe Sensitivität des Projektes in Bezug auf die persönliche Verfügbarkeit der handelnden Akteure. Personalausfälle wie auch -wechsel haben im Projektverlauf kurzfristig zu erhöhtem Abstimmungsaufwand geführt. Positive Auswirkungen habe dies hingegen auf die Kommunikation im Verbund gehabt, welche durch wöchentliche Kurzbriefings mit den Verantwortlichen über den aktuellen Projektstand aufgewertet worden sei. Zudem sei es schwierig gewesen, die für das Projekt geplante Stelle im Bereich Softwaretechnik an der TU Dresden im gewünschten Zeitraum zu besetzen, was mit dem Fachkräftemangel im IT-Bereich in Sachsen begründet wurde.⁵⁰

Generell wurde die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen und Unternehmenspartnern als anfänglich herausfordernd beschrieben. Unterschiedliche Ansprüche in Bezug auf Logiken/Herangehensweisen sowie Vorstellungen und praktische Voraussetzungen – bspw. zum Verständnis bei Unternehmen, warum es Nutzer-Befragungen und Bedarfserhebungen braucht – führten zu Verzögerungen des Projektstarts. Insgesamt wäre von Beginn an eine umfassende Projekt-koordination notwendig gewesen. Das Projekt sei mit 13 ursprünglich geplanten Arbeitspaketen sehr feingliedrig organisiert, in der Praxis wurden dann Aktivitäten zusammengelegt.

Effekte und Wirkungen

Konkrete Projektergebnisse stellten bis dato zwei Entwürfe für die Tablet-App für die Pflege-dokumentation sowie das Webportal als Eingabemöglichkeit für die erweiterte Nutzergruppe dar. Darüber hinaus wurden „Use-cases“ und Schulungen mit Krankenpflegern und Alten-Pflegern durchgeführt. Im Zuge dessen wurden neben der grundsätzlichen Heranführung an die technischen Lösungen ein Pflichtenheft sowie ein Schulungskonzept erarbeitet. Testpersonen des erweiterten Nutzerkreises der Webportalanwendung (Wundschwestern, Ärzte, Physiotherapeuten, Angehörige) nahmen freiwillig an den Tests teil. Der Kontakt wurde über den Pflegedienst Steuer hergestellt. Ziel sei es gewesen, mit der Freiwilligkeit der Beteiligung diese Gruppe nicht zu überlasten.

Als finale Projektergebnisse sind „Open Source“-verfügbare Quelltexte für beide Anwendungen Tablet-App und Webportal geplant. Diese werden für die öffentliche Nutzung und Weiterentwicklung zur Verfügung gestellt. In einigen Bereichen wird aus Sicht der Befragten zudem noch zusätzliches Entwicklungspotential geortet, welches aus heutiger Sicht im Projekt aber nicht mehr realisiert werden könne. Ein Bereich betreffe die Weiterentwicklung der Nomenklatur in Bezug auf zusätzliche Pflege- und Analysedimensionen. Ein weiterer Aspekt sei die Datensicherheit, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Tablett-App und Datenbank, da hier mit sensiblen Patientendaten gearbeitet werde. Als Treiber für zukünftige Entwicklungen werden insbesondere Entwicklungen rund um das sog. „Internet of Things“ (IoT) gesehen, in dem händische Eingaben im System automatisch durch Sensormessdaten zu gesundheitlichen Parametern ergänzt werden könnten. Insgesamt sei es das Ziel,

⁴⁹ Siehe Vermerk vom 07.10.2015 der beihilferechtlichen Prüfung des Antragstellers „TU-Dresden“. Die beiden im Projekt eingebundenen Unternehmen Pflegedienst Steuer und CareSocialGmbH erhalten eine Förderung auf Basis der De-minimis-Verordnung.

⁵⁰ Siehe Sachbericht Einfach:ambulant; (abgerufen am 02.05.2018).

weg von Insellösungen (z. B. Wundschwestern hatten bis jetzt eigene App) und hin zu einer integrierten Lösung in der Pflege zu kommen.

Diese technischen Lösungen sollen insgesamt zu einer Vereinfachung in der Pflegedokumentation und in der Kommunikation zwischen den einzelnen Beteiligten beitragen, um damit letztlich mehr „Qualitätszeit“ für den Patienten zu gewinnen. Gleichzeitig könne dieses Ziel auch konterkariert werden, indem bspw. die technischen Möglichkeiten netto zu einem potentiell steigenden Dokumentationsaufwand führen. Auch könnten Zeitersparnisse bei einem Patienten dazu führen, dass mehr Patienten übernommen werden müssten, was wiederum die individuellen Zeitressourcen pro Patienten reduzieren würde.

In Bezug auf die Additionalität der Förderung ist festzuhalten, dass das Projekt, nach Aussagen der Involvierten, ohne die Förderung und daraus resultierende Initiativen des Pflegedienstes Steuer nicht zustande gekommen wäre. Die TU Dresden bemühe sich derzeit um Anschlussförderungsmöglichkeiten über EFRE/ESF oder andere Förderrichtlinien, um oben angeführte Entwicklungsbedarfe weiter voranzutreiben.

3.7.4 ENTWICKLUNG EINES INNOVATIVEN NETZWERKES FÜR E-HEALTH BERATER/AKTEURE

Beschreibung

Ziel des Projektes „Entwicklung eines innovativen Netzwerkes für E-Health-Berater“ ist im Wesentlichen, zu einer Verbreitung und Nutzung von E-Health-Technologien beizutragen und entsprechende Potentiale zu heben. Innerhalb der zweijährigen Projektlaufzeit soll ein Netzwerk für E-Health Akteure entwickelt werden, welches einerseits als Weiterbildungsforum genutzt werden aber auch als Möglichkeit fungieren soll, sich zu aktuellen Fragestellungen im Bereich Telemedizin, E-Health und technischer Assistenzsysteme zu informieren und zu vernetzen. Technisch soll dieses Netzwerk als Internetportal umgesetzt werden (Teilprojekt 1). Zusätzlich wird ein Curriculum entwickelt, das es ermöglicht verschiedene Gesundheitsberufe zu E-Health-Beratern weiterzubilden. Bereits in der Projektlaufzeit sollen 20 E-Health-Berater geschult werden (Teilprojekt 2).⁵¹ Das bewilligte Fördervolumen beträgt 286.500 €. Fördernehmer ist die Tumaini-Institut für Präventionsmanagement GmbH.

Die Ausbildung der Berater dient der sach- und fachgerechten Bewertung der Ausbildung auf Basis des Curriculums. Hierfür ist im Verlauf des Projekts eine Evaluation vorgesehen. Das geplante Curriculum und der Zugang zum Internetportal soll Dritten kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.⁵²

Das Projekt fußt auf zwei, ebenfalls öffentlich geförderten, Vorläuferprojekten, in denen Qualifikationsmaßnahmen sowie ein Tele-Diabetisches Kompetenzzentrum entwickelt wurden. Anspruch des gegenständlichen Projektes ist es, auf diesen Erfahrungen aufzubauen und ein Netzwerk an entsprechend geschulten Personen zu schaffen.

Ziel sei es letztlich, eine große Anzahl an Akteuren des Gesundheitswesens zu erreichen, um einen strukturierten Umgang und Einsatz mit dem aktuellen Angebot an E-Health-Leistungen zu fördern und zu unterstützen. Der Eindruck sei, dass betroffene Patienten aus eigener Erfahrung oft mehr über diese Lösungen Bescheid wissen als (deren) medizinische Berater. Das entsprechende Weiterbildungsangebot richtet sich an alle Berufsgruppen im medizinischen Bereich und ist Themenoffen. Aufgrund der aktuellen Nachfragesituation, wohl auch wegen der Nähe der handelnden Personen zu diesem Feld und dem Kontakt zu Universität Dresden, liegt ein Schwerpunkt im Moment auf Diabetes.

Ursprünglich waren keine Partner im Projekt vorgesehen. Aufgrund des aktuellen Fokus auf der Weiterbildung im Bereich Diabetes bestehe jedoch aktuell eine enge Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl

⁵¹ <https://tumaini.de/news/1159.html>, (abgerufen am 11.12.2018), Vermerk vom 02.12.2016 der beihilfe-rechtlichen Prüfung des Projekts.

⁵² Siehe Dokumentation der Prüfergebnisse vom 21.11.2016.

für „Diabetes-Management“ der Universität Dresden. Des Weiteren werde derzeit versucht, Kontakt mit den Ständevertretungen und Verbänden aufzunehmen. Die Wahrnehmung diesbezüglich ist, dass Ärzte bis dato kaum durch entsprechende Angebote erreicht werden konnten.

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Das Projekt war ursprünglich mit einer Laufzeit von zwei Jahren, zwischen November 2016 und Dezember 2018, veranschlagt. Da es im Projekt zu Verzögerungen kam, wurde eine Verlängerung beantragt.⁵³ Als wesentlicher Grund für die zeitliche Verzögerung wurden personelle Veränderungen im Laufe der Förderperiode, inklusive einem Wechsel der Projektleitung angegeben. Der Personalwechsel habe auch dazu beigetragen, dass rund um den zentralen Kostenpunkt Marketing und Öffentlichkeitsarbeit bis dato nur wenige Aktivitäten gesetzt werden konnten. Dieser Bereich wird aus Sicht der Involvierten aber als zentral für die Erreichung wichtiger Zielgruppen angesehen.

Eine wichtige Beobachtung der Befragten in Bezug auf die Reichweite der Maßnahme, nicht nur was die Teilnahme an den Schulungen, sondern auch die Zusammensetzung der Standbesucher auf Messen betrifft, war, dass vor allem Ärzte nur wenig Interesse an (der Verbreitung und Nutzung von) E-Health-Technologien zeigen würden. Der Aufbau eines tragfähigen Netzwerkes und die Verbesserung der Erreichbarkeit dieser Zielgruppe sei künftig ein wichtiges Ziel, wobei noch unklar erscheint, was im Rahmen der laufenden Förderperiode noch umsetzbar ist.

Effekte und Wirkungen

Unmittelbare Outputs des Projektes umfassen das Online-Netzwerk,⁵⁴ welches im Juni 2018 implementiert wurde, sowie die Fortbildung und Qualifikation von rund 20 Personen im Rahmen der entwickelten Weiterbildungsmaßnahme. Das Online Netzwerk „E-Healthwerk“ umfasst neben Informationen zu den Weiterbildungsmaßnahmen auch ein Forum für den Erfahrungsaustausch aller Teilnehmer an den Kursen, welches durch Tumaini moderiert wird. Darüber hinaus entstanden auch Publikationen für „Diabetes aktuell“ und es wurden Fachvorträge beim Verband der Diabetes-Beratungs- und Schulungsberufe in Deutschland (VDBD) gehalten. Synergien zu einem Projekt der Universität Dresden mit Bezug zu Tele-Medizin sollen weiterentwickelt werden.

Die Pilotkohorte der Weiterbildungsveranstaltung wurde von der TU Dresden evaluiert, ein interner Evaluierungsbericht liegt vor. Die Beurteilung der Weiterbildung durch die Teilnehmer sei demzufolge sehr positiv ausgefallen. Aus Sicht von Tumaini seien wesentliche Erfolgsfaktoren die Nacharbeit (Netzwerk, Forum), das umfangreiche Kursbuch sowie innovative didaktische Methoden wie bspw. Rollenspiele mit Praxisbezug. Auch die kleine Gruppengröße von zehn Personen habe sich bewährt.

Herausforderung für die Zukunft sei nun insbesondere, diese Aktivitäten zu skalieren, d. h. die Weiterbildungsleistungen weiter zu bewerben und das darauf basierende Netzwerk auszubauen. Positive gesellschaftliche Wirkungen seien letztlich abhängig von der Größe der erreichten Personengruppe, die dann eine Multiplikatorfunktion im Weitertragen des entsprechenden Know-Hows übernehmen könne. Wie oben erwähnt, sei gerade die Gruppe der Ärzte bis dato jedoch nur kaum erreicht worden. In der weiteren Projektphase sollen entsprechende Szenarien und Marketingmaßnahmen entwickelt werden, wie diese und andere Zielgruppen besser erreicht und Teilnehmer für die Weiterbildung interessiert werden können. Darüber hinaus existieren Projektideen für Anschlussprojekte bzw. die Hebung von Synergien mit einem Projekt der Universität Dresden im Bereich der Telemedizin. Dabei geht es um die Erstellung eines digitalen Patienten-Profiles.

⁵³ Siehe Zwischenverwendungsnachweis vom 30.04.2018.

⁵⁴ <https://E-Healthwerk.de/> (abgerufen am 12.12.2018).

3.7.5 INAN-SOS - INTEGRATION DER AMBULANTEN NACHSORGE IN DAS SCHLAGANFALLNETZWERK OSTSACHSEN

Beschreibung

Das innovative Modellvorhaben INAN-SOS (Integration der ambulanten Nachsorge in das Schlaganfallnetzwerk Ostsachsen) baut auf der bereits entwickelten Telemedizin-Plattform CCS Telehealth Ostsachsen (CCS-THOS) auf sowie auf den darauf basierenden Lösungen zur Schlaganfallakut- (SOS-NET) und ambulanten Nachversorgung (SOS-CARE) auf.⁵⁵ CCS Telehealth Ostsachsen wurde im Jahr 2015 durch die Carus Consilium Sachsen GmbH gemeinsam mit der Firma T-Systems International GmbH als Technologieentwickler und Betreiber entwickelt. Die bewilligte Fördersumme für das Vorhaben beträgt insgesamt 590.000 €.

INAN-SOS stellt eine Erweiterung dar, um die bestehenden Tools zur Akut- und Nachversorgung von Schlaganfallpatienten, wie sie von Krankenhäusern und Ambulanzen bereits verwendet werden, auch niedergelassenen Haus- und Fachärzten zugänglich zu machen (inklusive verbundener Serviceleistungen wie Datensicherheitsmanagement etc.). Als weiteres Ziel wurde im Rahmen des Gespräches angegeben, dass es den niedergelassenen Ärzten auch ermöglicht werden sollte, Informationen in die Plattform hineinzuspielen. Eine wesentliche Herausforderung hierbei sei aktuell die Zahl unterschiedlicher verwendeter IT-Systeme aufseiten der Ärzte, die die Herstellung entsprechender Schnittstellen kompliziert mache. Im Rahmen des Vorhabens könnten hierfür Piloten erarbeitet werden, wofür nun auch eine Verlängerung der Laufzeit über das ursprünglich geplante Datum Februar 2019 hinaus auf Ende 2019 beantragt wurde.⁵⁶

- Die Koordination des Vorhabens liegt bei der Carus Consilium Sachsen GmbH (CCS), einer 100 %-igen Tochter des Uniklinikums Carl Gustav Carus Dresden (UKD). Die CCS wurde 2008 gegründet und ist mittlerweile eigenständiger Abwickler von Projekten im Gesundheits- und Telemedizin-Bereich in Sachsen. Die CCS ist für Projekt- und Fördermittelmanagement, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Entwicklung eines Finanzierungs- und Vertragskonzeptes zur Abbildung der Ergebnisse in der Versorgung zuständig.
- Auch das UKD selber ist in das Vorhaben eingebunden. Dieses ist für die inhaltliche Erarbeitung des Versorgungskonzeptes sowie die Kontaktierung von Ärztepartnern und Praxen zuständig. Neben den unmittelbaren Kontakten des UKD selber erfolgt dies über die Ständeververtretungen und Kammern.
- Der Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik an der TU Dresden ist für die Entwicklung der technischen Anforderungen an die Systemarchitektur und die technischen Schnittstellen sowie in weiterer Folge für die Koordination der Implementierung der Piloten bei den beteiligten Ärzten zuständig. Eine wesentliche Grundlage hierfür ist – mittels der Entwicklung von User-Stories – ein gemeinsames Verständnis zwischen potentiellen Stakeholdern und dem Entwicklerteam über Anforderungen an und Leistungen einer solchen Lösung zu entwickeln. Mit der Entwicklung der technischen Lösung selber wird wiederum T-Systems International GmbH beauftragt.

Laut Verwertungsplan soll die Finanzierung der Ergebnisse über das Projektende hinaus im Rahmen eines (zu vereinbarenden) Vertrages zur integrierten Versorgung nach §§ 140a ff. SGB V erfolgen. Im Projekt erworbene Kompetenzen und Erfahrungen sollen in weiterer Folge im Zuge von Beratung, Umsetzungsunterstützung, Komponentenbereitstellung und Projektmanagement einer unternehmerischen Verwertung zugeführt werden.⁵⁷ Diese Leistungen könnten laut Einschätzung der Antragsteller von jedem Interessenten auf Basis der (in Planung befindlichen) zugänglichen, kostenfreien Dokumentation durchgeführt werden. Darüber hinaus wird seitens der Antragsteller angeboten, die

⁵⁵ <https://www.telehealth-ostsachsen.de/projekte/inan-sos> (abgerufen am 11.12.2018).

⁵⁶ siehe Zwischenverwendungsnachweis vom 22.04.2018.

⁵⁷ Siehe Votenblatt des SMS vom 01.12.2015 zum gegenständlichen Projekt, bezugnehmend auf den im Projektantrag vorgestellten Verwertungsplan.

entstandenen Spezifikationen zum standardisierten Datenaustausch unentgeltlich in Standardisierungsgremien einzubringen.⁵⁸

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Der Aufwand in der Förderabwicklung wird, aus Sicht der Befragten, für alle Beteiligten als überschaubar eingeschätzt. CCS habe bereits Erfahrung in diesen Dingen und an der TU Dresden gibt es (wie beim Vorhaben Einfach:ambulant [siehe Kapitel 3.7.3] bereits angeführt) eine eigene Einheit für die administrative Abwicklung dieser Projekte bzw. Vorhaben, damit sich die Forschenden auf ihre Arbeit konzentrieren können.

Dass das Vorhaben derzeit um fast ein Jahr gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan zurückliegt, liegt einerseits am verzögerten Start aufgrund einer Verspätung bei der Bewilligung. Zum anderen stehe das Team bei der Erarbeitung von Schnittstellen in der Informationsverarbeitung und -übermittlung vor Herausforderungen, da auf Seiten der niedergelassenen Ärzte vielfach mit unterschiedlichen Systemen gearbeitet werde. Diese Verzögerungen hätten dazu geführt, dass sich sowohl die Fremdbeauftragung an T-Systems zur Implementierung der technischen Anwendung sowie der Testlauf mit dem Uniklinikum zeitlich deutlich nach hinten verschoben haben.

In den Gesprächen rund um die Situation und Möglichkeiten von Telemedizinprodukten in Sachsen wurde auf die Problematik hingewiesen, dass die Kassen bundesweit nicht verpflichtet sind, den Ärzten die entsprechende Nutzung dieser Systeme als Teil ihrer Leistungen zu finanzieren („Vertragsfreiheit“). Nebeneffekt dieser Situation sei die Existenz und Entwicklung unterschiedlicher Plattformen in (Innovations-)Projekten im Telemedizinbereich. Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierung trügen zu einer wenig erfolgsversprechenden Kosten-Nutzen-Relation bei, was sich auch negativ auf den generell zögerlichen Zugang der Ständevertretungen zu neuen, innovativen Systemen auswirke. Generell müsse bei Überlegungen zur Finanzierungsnotwendigkeiten entsprechender telemedizinischer Lösungen zwischen der Grundfinanzierung der Infrastruktur und den laufenden Kosten der Ärzte in der Anwendung unterschieden werden.

Effekte und Wirkungen

Die unmittelbaren Beschäftigungseffekte des Vorhabens werden aus Sicht der Befragten als eher gering eingeschätzt. So wurde zwar bei CCS eine Neubeschäftigung im Ausmaß eines Vollzeitäquivalents geschaffen, wohingegen bei der TU Dresden Leistungen zum Teil über externe Verträge erbracht würden. Die langfristige Beschäftigungswirkung sei somit überschaubar.

Dies sei auch vor dem Hintergrund der Zielsetzung zu sehen, der im Wesentlichen eine organisatorische Lösung und nicht die Entwicklung eines neuen Produktes umfasst, da die technischen Lösungen zu Projektbeginn schon weitestgehend zur Verfügung standen.

Aus jetziger Sicht werden am Ende des Vorhabens wohl, eingedenk der im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Hürden für einen breiten Roll-Out, Pilotanschlüsse mit drei bis vier freiwilligen Arztpartnern stehen. Insgesamt erhoffen sich die Befragten jedoch, mittels der entwickelten Plattform- und Schnittstellenlösungen einen „Use-case“ für weitere telemedizinische Anwendungen zu bieten, die auf diesen aufsetzen könnten und über den Schlaganfalls-Nachsorge hinausgehen.

⁵⁸ Siehe Vermerk vom 25.10.2016 der beihilferechtlichen Prüfung des Antragstellers „TU-Dresden“. Bei den Aufgaben, die im Rahmen des Projekts von der Carus Consilium Sachsen GmbH (CCS) übernommen werden, handelt es sich um eine gemeinwohlorientierte Dienstleistung im tatsächlichen öffentlichen Interesse. CCS erhält daher eine Förderung auf Basis der De-minimis-Verordnung für DAWI. Siehe Vermerk vom 14.11.2016 der beihilferechtlichen Prüfung des Antragstellers „Carus Consilium Sachsen GmbH“.

3.7.6 FALLSTUDIENVERGLEICH UND -ANALYSE

In diesem Kapitel werden die einzelnen Fallstudien einander gegenübergestellt und anhand unterschiedlicher Dimensionen vergleichend analysiert.

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass in den untersuchten Fällen für jeden Zuwendungsempfänger von der SAB separat eine Prüfung hinsichtlich möglicher anzuwendender Ausnahmen vom Beihilfeverbot durchgeführt wird.

Für alle teilnehmenden Unternehmen wurden Ausnahmetatbestände festgestellt, entweder nach der allgemeinen De-minimis-Verordnung oder dem DAWI-Freistellungsbeschluss. Eine Förderung auf Basis von Art. 25 AGVO erfolgt nicht. Der Fördersatz betrug 80 % bei allen Unternehmen. Erhalten die Unternehmen Förderung auf Basis des Ausnahmetatbestandes nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss, befinden sie sich im Projekt auf einer Ebene mit Forschungseinrichtungen, die eine nicht-wirtschaftliche, gemeinwohlorientierte Tätigkeit erbringen. Der Beschluss eines DAWI-Ausnahmetatbestands und der hohe Fördersatz spiegeln die generelle vorwettbewerbliche Ausrichtung der Förderung wider. Dies trifft jedoch nicht für die Gewährung von Beihilfen auf Basis der allgemeinen De-minimis-Verordnung zu.

Herausforderungen

Die Zusammenarbeit der Partner im Konsortium bzw. Projekt stellt einen wesentlichen Eckpfeiler des Erfolges insbesondere von FuE bzw. Innovationsprojekten dar. Flexibilität, Lösungskompetenz und Kreativität der Partner sind wichtige Eigenschaften, um Herausforderungen bei der Umsetzung bewältigen zu können. Dennoch können interne wie externe Herausforderungen in der Zusammenarbeit und Projektarbeit auftreten, die vielfach typisch für Projekte dieser Art sind und z. B. zu Verzögerungen oder Anpassungen im Projekt führen können. Dazu zählen etwa:

- unerwartete Ausfälle von Projektpartnern, personelle Veränderungen oder auch anderweitige Verpflichtungen bzw. der damit verbundene Mangel an zeitlichen Ressourcen,
- technische Schwierigkeiten, Fehleinschätzung des technischen Komplexitätsgrades oder administrativen Aufwands sowie
- Veränderungen von Rahmenbedingungen und Anforderungen.

Gerade in Verbundvorhaben oder größeren Projekten mit Teilvorhaben, wo einzelne Projekte aufeinander abgestimmt sind und aufbauen, kann es durch die genannten Schwierigkeiten zu Veränderungen bei der Durchführung und zu (zeitintensiven) Anpassungen an die neuen Gegebenheiten kommen. Vielfach zeigt sich erst im Fortlauf der Projekte, welche Schritte für das Funktionieren einer Lösung notwendig sind.

In Bezug auf die betrachteten Fälle ergibt sich jedoch der Befund, dass insbesondere i) die Einschätzung der (verfügbaren) technischen Möglichkeiten, auf die für die Entwicklung der geplanten Lösungen zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden soll, eine Herausforderung darstellt und ii) der Mangel entsprechender Fachkräfte im IT-Bereich zum wachsenden Problem wird. Während die in der Planungsphase getroffenen Einschätzungen auf der Basis unvorhergesehener Kosten durch notwendig gewordene Eigenentwicklungen, nicht verfügbarer Anwendungen oder des Fehlens von Schnittstellen für eine breite Ausrollung der entwickelten Lösung revidiert werden müssen, können oftmals die im Projekt budgetierten Stellen aufgrund des Mangels an entsprechenden Kompetenzen nicht besetzt werden. Diese zwei Aspekte wurden nicht nur in den Interviewgesprächen erwähnt, sondern auch in den Zwischenverwendungsnachweisen als die wichtigsten Gründe für die zeitlichen Verzögerungen im Projekt genannt. Daher überrascht es auch nicht, dass keines der untersuchten Projekte bis dato im Rahmen des veranschlagten Zeitraumes fertig gestellt wurde.

Ein weiterer Aspekt, in dem Entwicklungspotential geortet wird, ist die generelle Projektplanung. So wiesen alle betrachteten Fälle eine hohe Sensitivität in Bezug auf die persönliche Verfügbarkeit einzelner handelnder „Schlüsselakteure“ auf. Der Ausfall des entsprechenden Personals führte in einigen Fällen zu Verzögerungen bzw. erhöhtem Abstimmungsbedarf. Ein weiterer Punkt betrifft das

Projektmanagement, d. h. insbesondere die für die Planung und Koordination zur Verfügung stehenden Ressourcen. Hier zeigte sich in den Verbundprojekten, dass die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft mit erhöhtem Abstimmungsaufwand in Bezug auf Ansprüche, Ziele und Bedarfe verbunden und das Finden einer „gemeinsamen Sprache“ zeitaufwendig ist. Diese Umstände werden in der Projektplanung oftmals vernachlässigt.

Davon abgesehen wird der administrative Aufwand für die Abwicklung der Projekte von den allermeisten Befragten als insgesamt überschaubar empfunden, wenngleich hinzugefügt werden muss, dass die Interviewpartner überwiegend aus Hochschulen bzw. hochschulnahen Einrichtungen stammen. Demgegenüber wurde nämlich auch die Beobachtung geäußert, dass gerade KMU mit Herausforderungen konfrontiert seien, die durchaus auch finanzielle Implikationen nach sich ziehen können. Dies ist einerseits der Notwendigkeit geschuldet, Projekte aus eigenen Mitteln vorfinanzieren zu müssen. Andererseits wurde in einem Fall für die administrative Abwicklung bei den monatlichen Tätigkeitsnachweisen auf externe beratende Unterstützung zurückgegriffen. In diesem Zusammenhang wurde auch die neu eingeführte Untergrenze für abrechenbare Kosten von 300.000 € angesprochen, die den Vorfinanzierungsdruck noch verstärkte.

Effekte und Wirkungen

Die bislang in den betrachteten Fallstudien beobachtbaren Effekte und Wirkungen beschränken sich in erster Linie auf Forschungsergebnisse und entwickelte technische Pläne sowie Tools, wie bspw. Open-Source-Quellcodes für eine entwickelte Anwendung, die Erstellung eines Demonstrationsobjektes im Rahmen eines Living Labs, Testläufe für organisatorische Prozesslösungen, Informations- und Schulungsmaterial. Dies entspricht der grundsätzlichen Stoßrichtung der Förderung, innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft zu unterstützen, deren Machbarkeit zu prüfen bzw. eine Erprobung zu ermöglichen. Damit können Markt- und Wachstumschancen für Unternehmen in Sachsen eröffnet werden. Inwieweit und durch wen es aber gelingen wird, die geschaffenen Potenziale tatsächlich zu nutzen und in die konkrete Verwertung zu überführen, kann auf Basis der derzeit verfügbaren Informationen nicht beantwortet werden.

Die erreichten Ergebnisse spiegeln überwiegend das in den einzelnen Projektplanungen gezeichnete Bild wider. Zudem wurden Maßnahmen beschrieben, wie die Verwertung der Projektergebnisse adressiert und eine Überführung in ein mögliches Versorgungsszenario ermöglicht werden soll. In anderen Projekten, die zusätzlich zu den vier genannten untersucht wurden, wurden die Verwertungspläne durchaus ähnlich beschrieben:

- Im Rahmen des Projekts „eMMA“⁵⁹ sollen Medikationspläne in (optimierter) digitaler Form entwickelt werden. Zentral ist die Entwicklung der technischen Umsetzung, die in Form einer Applikation (App) für Systeme wie Android und iOS erfolgt. Laut Verwertungsplan wird das Interesse insbesondere unter Apotheken als hoch eingeschätzt.⁶⁰ Gemäß Konzeption ist vorgesehen, dass die Ergebnisse (Software) nach Projektabschluss wirtschaftlich durch die beteiligten Unternehmenspartner verwertet werden.⁶¹
- Im Projekt „Tele-NePS“⁶² soll die Kommunikation und Interoperabilität in der Behandlungskette von Traumafolgestörungen verbessert werden. Die projektbezogenen Ergebnisse der TU Dresden sollen gemäß Vorhabenskonzeption veröffentlicht und somit jedermann kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.⁶³ Des Weiteren ist die Entwicklung eines Verwendungs-/Geschäftsmodell⁶⁴ für die zukünftige Nutzung der Entwicklungen geplant. Zudem wird der

⁵⁹ „Patientenzentriertes eMedikationsmanagement als Add-on zum Medikationsplan“ (5 Teilmaßnahmen).

⁶⁰ Siehe Votenblatt des SMS vom 21.12.2015 zum gegenständlichen Projekt.

⁶¹ Siehe Vermerk vom 31.08.2016 der beihilferechtlichen Prüfung der Antragsteller „Mogic GmbH“ sowie „vital.services GmbH“.

⁶² „Telemedizinisches Netzwerk Psychotraumatologie Sachsen“ (3 Teilmaßnahmen).

⁶³ Siehe Vermerk vom 30.11.2016 der beihilferechtlichen Prüfung des Antragstellers „TU-Dresden“.

⁶⁴ Siehe Vermerk vom 13.01.2017 der beihilferechtlichen Prüfung des Antragstellers „Carus Consilium Sachsen GmbH“.

Abschluss eines Vertrages zu integrierter Versorgung nach §§ 140a ff. SGB V mit den Krankenkassen angestrebt. Die beiden im Projekt beteiligten Partner Universitätsklinikum Dresden und Carus Consilium Sachsen GmbH werden auf Grundlage des DAWI-Freistellungsbeschlusses gefördert.

Die Wirkung auf die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft (Forschungseinrichtungen, Hochschulen), der Wirtschaft (Unternehmen) und der Gesundheitsversorgung in den Regionen verspricht eine Verbesserung im Gesundheits- und Pflegebereich. In den Projekten werden innovative Lösungen für bestehende Bedarfe entwickelt und/oder die Grundlagen für deren Umsetzung geschaffen. Hürden und Herausforderungen werden aktiv thematisiert, erste Erfolge sind bereits zu verzeichnen. Mit den Projektergebnissen, die nach Projektabschluss in breiter Form zur Verfügung gestellt werden, eröffnen sich für potentielle Anwender neue technologische und wirtschaftliche Optionen. Das Interesse der Projektpartner am erfolgreichen Abschluss und Fortführung der Projekte z. B. im Zuge von Anschlussprojekten oder dem Ausrollen von Lösungen ist durchwegs als sehr hoch einzuschätzen. Vielfach wurden in den laufenden Projekten auf Forschungs- und Entwicklungsergebnisse aus vorangegangenen Projekten, teils mit EFRE Bezug, zurückgegriffen.

Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft bietet insbesondere die Möglichkeit neue Sichtweisen und Perspektiven kennenzulernen und vom Wissen anderer zu profitieren. Direkte Beschäftigungseffekte in den beteiligten Einrichtungen waren allerdings gering und waren bislang auf – meist mit dem Vorhaben budgetiertes – Forschungspersonal beschränkt. In der Regel erfolgen Anstellungen auf das Projekt bzw. mittels externen Verträgen und sind von der Laufzeit des Projektes abhängig.

Da es sich in den Projekten um den Aufbau und die Durchführung von FuE-Vorhaben sowie das Planen und Testen von innovativen Modellvorhaben handelt, ist die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte in dieser Phase der Umsetzung begrenzt. Im Einklang mit den vorgeschlagenen Maßnahmen, wie die Verwertung der Projektergebnisse adressiert werden könnte, wurden in den Projekten weitere Überlegungen über die wirtschaftlichen Potentiale und die weitere Verwertung der Ergebnisse angestellt, wobei der Detaillierungsgrad hier unterschiedlich ist.

- Bei den beiden Projekten, im Zuge derer Telemedizinische Softwarelösungen entwickelt werden (INAN-SOS sowie Einfach:ambulant), ist die Erstellung beliebig weiter skalierbarer, funktionierender Anwendungen unmittelbares Projektergebnis. Als wesentliche Faktoren für die breite Anwendung entsprechender Technologien wurden somit weniger die Verfügbarkeit eines marktfähigen Produktes als das Vorhandensein entsprechender technischer Schnittstellen und die Klärung von Kontextvariablen wie Finanzierung und Zielgruppeneinbindung einer entsprechenden breiteren Ausrollung dieser Lösungen genannt.
- Im Projekt AUXILIA sollen zumindest grundlegende Überlegungen in Bezug auf eine mögliche Marktüberleitung der entwickelten Assistenzlösung im Projekt angestellt werden, was die Positionierung als Produkt am Markt, notwendige technische Schnittstellen oder bauliche Anforderungen umfasst. Wie konkret diese bereits sein können, hängt von den technischen Entwicklungsschritten im weiteren Projektverlauf ab und lassen sich als Output somit schwer planen.

Faktoren und Mechanismen, die Effekte und Wirkungen beeinflussen

Abseits der Schwerpunktsetzung der Förderung und des teilweise frühen Stadiums wurden in den Interviewgesprächen eine Reihe von Kontextfaktoren für eine erfolgreiche Durchführung und Verwertung der entwickelten Lösungen diskutiert. Das frühe Finden einer „gemeinsamen Sprache“ wird als wesentliche Voraussetzung für einen guten Austausch und eine gute Zusammenarbeit im Vorhaben angesehen. Projektspezifische Herausforderungen und Bedarfe (z. B. Personalmangel, technische Fehleinschätzung), die oftmals individuelle Lösungen verlangen, lassen sich auf dieser Basis gut bewältigen. Dabei hat sich auch gezeigt, dass die Erfahrungen, die aus ähnlichen Projekten, teilweise mit EFRE-Hintergrund, gewonnen wurden, gut im aktuellen Projektkontext umgesetzt bzw. dort angeschlossen werden konnten.

Die Einbindung von Anwendern und Nutzern in die Vorhaben ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor in der Umsetzung von FuE-Vorhaben im Gesundheits- und Pflegebereich. Diesbezüglich ist positiv hervorzuheben, dass in allen Projekten Verfahren der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung angewandt werden (Berücksichtigung ethischer, rechtlicher und sozialer Fragestellungen [ELSI-Forschung]), um Bedarfe von potentiellen Nutzergruppen bzw. erste Effekte der entwickelten Lösungen zumindest grundlegend zu erfassen.

Kontextuelle Rahmenbedingungen spielen eine zentrale Rolle für die (Wirkungs-)Entfaltung technischer Entwicklungen. Dazu zählen im gegebenen Kontext einerseits gesetzliche bzw. regulative Rahmenbedingungen, andererseits die Existenz entsprechender Schnittstellen (Standards, Verfahren) bei Anwendern und Nutzern. Zentral ist auch die Frage der Finanzierung technisch-innovativer Lösungen im Bereich Gesundheit/Alter auf Seiten der Anwender, etwa der Ärzte, Bedarfsträger oder Patienten. Im Bereich Telemedizinischer Anwendungen betrifft das insbesondere Unklarheiten bezüglich der Abgeltung entsprechender Nutzungskosten der Ärzteschaft durch die Krankenkassen. Im Bereich der pflegemedizinischen Assistenz stellt sich die Frage, welche Kosten auf die Nutzer zukommen würden bzw. wie diese durch Pflegekassen abgedeckt werden könnten. Gleichzeitig wurde in vielen Gesprächen auf die Herausforderung einer Zertifizierung entsprechender Lösungen als Medizinprodukt – die üblicherweise die Grundlage einer solchen Kassenfinanzierung ist – hingewiesen. Die ungeklärte Finanzierungsfrage dürfte wesentlichster Grund dafür sein, warum alle Projekte Schwierigkeiten damit hatten, Vertreter der Ärzteschaft als Test-Nutzer bzw. Partner in die Projekte einzubinden.

Für ein etwaiges Ausrollen größerer Lösungen muss zwischen der Grundfinanzierung im Projekt geschaffener Infrastrukturen (z. B. einer Telemedizinplattform, hier etwa Server, Betrieb, Wartung etc.) und den laufenden Kosten der Ärzte, die durch die medizinische Anwendung entstünden, unterschieden werden. Selbst wenn Kassen die Finanzierung für Letztere übernehmen, müsste eine Lösung für die Finanzierung des Betriebes der Infrastruktur gefunden werden. Immerhin handle es sich dabei um öffentlich finanzierte Infrastruktur, somit müsste es aus Sicht der Fördernehmer auch im öffentlichen Interesse sein, einmal entwickelte Lösungen über das unmittelbare Projektende hinaus auch entsprechend zu nutzen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Zielsetzung, „In-sellösungen“ zu vermeiden, relevant.

Schließlich wurde in fast allen Fällen auf das geringe Maß an Vernetzung zwischen den einzelnen geförderten Projekten hingewiesen. Der Austausch erfolge zurzeit in erster Linie informell. Abseits der Bemühungen des Freistaats, hier Vernetzungsaktivitäten zu setzen und Wissenstransfer für Interessenten besonders aus den Regionen zu betreiben (z. B. „Erster Sächsischen Tag der Telemedizin“) entsteht jedoch der Eindruck, dass eine kohärente Gesamtstrategie, wie die einzelnen Projektergebnisse in eine nachhaltige Umsetzung gebracht werden könnten, fehle. Das Potential einer befruchtenden Vernetzung und Zusammenarbeit von Projekten ähnlicher Stoßrichtung (z. B. Nutzer-Schulung von Telemedizinischen Anwendungen) bleibt ungenutzt. Dies wäre jedoch eine sinnvolle Möglichkeit, Ressourcen in öffentlich geförderten Projekten zu bündeln, um auf einer übergeordneten, strategischen Ebene – als dem jeweiligen Einzelprojekt – positive Wirkungen zu erzielen.

3.8 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

3.8.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Erhöhter Bedarf an medizinischer und pflegerischer Versorgung durch demografischen Wandel und gesellschaftliche Veränderungen

Der demografische Wandel sorgt dafür, dass künftig eine zunehmende Anzahl an älteren Personen einer abnehmenden Anzahl an jüngeren Personen gegenübersteht. Die steigende Lebenserwartung, zusammen mit einer mit zunehmendem Alter erhöhten Wahrscheinlichkeit der Pflegebedürftigkeit

führen zu Fragen der Versorgungssicherung. Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich heute besonders deutlich im Freistaat Sachsen. Gesellschaftliche Trends sowie die steigenden Anforderungen hinsichtlich der beruflichen und privaten Mobilität und die Veränderung sozialer Strukturen erhöhen den Druck auf die Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen.

Digitalisierung als Trend im Gesundheits- und Pflegebereich

Durch den Wandel der Gesellschaft und die fortgeschrittene Digitalisierung befindet sich auch der Gesundheits- und Pflegebereich im Umbruch. Digitale Technologien bieten die Möglichkeit, medizinische Versorgung in Anspruch nehmen zu können, ohne das gewohnte Wohnumfeld verlassen zu müssen. Das hilft, die Selbständigkeit pflegebedürftiger bzw. kranker Menschen so lange wie möglich zu bewahren, und unterstützt eine selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Digitale Anwendungen und Systeme sollen einen Beitrag dazu leisten, Informationen und relevante Akteure bzw. Systeme besser zu vernetzen, Fortschritte in Bezug auf die Behandlungsqualität zu erzielen und somit die Effizienz in der Medizin und der Pflege zu heben und die Gesundheitsausgaben zu senken. Der Umgang mit den technologischen Möglichkeiten erfordert jedoch auch das Mitwirken und Mitgestalten der genannten Zielgruppen (Technologieakzeptanz) bzw. das entsprechende Umfeld und abgestimmte, funktionierende (technische, finanzielle) Rahmenbedingungen.

Förderung von E-Health und telemedizinischen Anwendungen

Die Digitalisierung im Gesundheitsbereich wurde in den letzten Jahren in Deutschland verstärkt gefördert, so auch in Sachsen. Deren Umsetzung wird in den nächsten Jahren wesentlichen Einfluss auf die Entwicklungen relevanter Märkte haben. Der Freistaat hat im Bereich Gesundheits- und Pflegebereich bereits eine Vielzahl an strategischen Initiativen und Maßnahmen lanciert, insbesondere mit Fokus auf die Förderung und Unterstützung innovativer Produkte, Maßnahmen und Dienstleistungen sowie einer Fortentwicklung der digitalen Dienste. Versorgungsmodelle unter Nutzung von Telemedizin, Telematik und neuester Technologien, wie etwa die Schlaganfallnetzwerke, werden verstärkt ausgebaut und gefördert. Das Potenzial bei Anwendung digitaler Dienste im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft zeigt sich jedoch in Sachsen, wie auch in Deutschland, allgemein als ausbaufähig.

Weiterentwicklungen in diesem Bereich werden durch den Freistaat u. a. auch durch Zuwendungen für innovative Vorhaben im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft im Rahmen der Umsetzung der Strukturpolitik der Europäischen Union aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gewährt. In der aktuellen Periode 2014 - 2020 liegt der Fokus einerseits auf E-Health-Maßnahmen inklusive Maßnahmen zur telematischen, interdisziplinären Vernetzung sowie andererseits auf innovativen Anwendungen des AAL.

Hohe Komplexität und Unsicherheiten hemmen Umsetzung

Die Herausforderung bei der Umsetzung von E-Health und AAL in die Praxis bzw. die Regelversorgung besteht vor allem darin, Ideen und Projekte in entsprechende Produkte und Anwendungen und in weiterer Folge auch Dienstleistungen zu überzuführen sowie auf dem Markt zu etablieren. Externe kontextuelle Rahmenbedingungen sind zentral für die (Wirkungs-)Entfaltung der technischen Entwicklungen. Neben den Fragen technischer Lösungsmöglichkeiten, der Existenz einer entsprechenden Infrastruktur (z. B. Breitbandinternet) sowie dem Vorhandensein geeigneter Schnittstellen beeinflussen Aspekte wie die fehlenden bzw. unzureichenden öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten für E-Health und AAL sowie die oftmals schwere Vermittelbarkeit des Nutzens und Akzeptanzprobleme bei Endnutzern die Produktentwicklung. (Unklare) gesetzliche bzw. regulative Rahmenbedingungen, das Fehlen nachhaltiger Geschäftsmodelle sowie ungeklärte Fragen, etwa bezüglich Datenschutz und -sicherheit, stellen wesentliche Hemmnisse bei der Umsetzung in die Praxis dar.

Ergebnisse der Förderung: 46 Förderfälle, Hochschulen dominant vertreten

Bis Ende Dezember 2018 waren es in den beiden Förderregionen 17 Projekte, die sich insgesamt aus 46 (erst)bewilligten Förderfällen bzw. Teilmaßnahmen zusammensetzen. Alle Projekte befinden sich – teils aufgrund von angesuchten Verlängerungen – aktuell noch in der Umsetzung. VN-geprüften Projekte liegen nicht vor. Die förderfähigen Gesamtkosten betragen 24,1 Mio. €. Der Anteil der EFRE-Mittel beläuft sich auf 19,2 Mio. €. Dies entspricht einer Bewilligungsquote von rund 67 % der zur Verfügung stehenden EFRE-Mitteln.

Zu den Zuwendungsempfängern zählen vorwiegend bekannte Akteure der jeweiligen Fördergebiete. Universitäten und Universitätskliniken sind dabei stark vertreten. Vielfach konnte in den geförderten Vorhaben auf die Erfahrungen der Vorgängerperiode aufgebaut werden. Projekte in Leipzig sind als stärker entwickelte Region gegenüber Dresden erwartungsgemäß unterrepräsentiert.

Bewertung der Effekte und Wirkungen der Vorhaben

Die Ergebnisse und Wirkungen der Beteiligung am geförderten Vorhaben wurden auf Basis des skizzierten Wirkungsmodells und unter Nutzung einer entsprechenden Dokumentenanalyse sowie in mehreren Interviewgesprächen mit Zuwendungsempfängern erfasst. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Prozess der Umsetzung innovativer, technischer Ansätze und Lösungen – insbesondere in medizinischen und gesundheitlichen Bereichen – viele Jahre in Anspruch nehmen kann. Ein thematisch und zeitlich abgegrenztes Projekt mit einem ausgeprägten Fokus auf Grundlagenforschung, der Entwicklung von Modellansätzen und der Durchführung von Test- bzw. Pilotreihen kann spezifische Wirkungen – etwa hinsichtlich einer Translation von Ansätzen in die Praxis – nur schwer in einem kurzen Zeitraum entfalten. Ferner sei an dieser Stelle nochmals auf die grundsätzliche Stoßrichtung der Förderung, die Ergebnisse der beihilferechtlichen Prüfungen (primär nicht-wirtschaftliche Tätigkeit von Forschungseinrichtungen, Gemeinwohlorientierung durch DAWI-Ausnahmetatbestände, Verbreitung der Forschungsergebnisse auf nicht ausschließlicher und nicht diskriminierender Basis) sowie auf die Tatsache hingewiesen, dass sich alle bewilligten Projekte zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in der Durchführung befanden. Für sämtliche im Rahmen der Fallstudienanalyse analysierten Projekte wurden Verlängerungsanträge gestellt.

In den Projekten werden innovative Lösungen für bestehende Bedarfe entwickelt und/oder die Grundlagen für deren Umsetzung geschaffen. Konkret beobachtbare Effekte und Wirkungen umfassen Forschungsergebnisse und Outputs im Sinne entwickelter technischer Pläne, Demonstratoren, Ausbildungen und Tools. Beschäftigungseffekte stehen überwiegend in Zusammenhang mit dem – meist im Vorhaben budgetierten – Personal an den Forschungseinrichtungen. Die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit der Vorhaben hängt unmittelbar mit der Entwicklung der relevanten Märkte zusammen und bleibt daher noch abzuwarten. Grundsätzlich dürften somit durch die Projekte bei planmäßiger Umsetzung Markt- und Wachstumschancen für Unternehmen in Sachsen geschaffen werden, Aussagen zur konkreten Nutzung der eröffneten Potenziale wären aber verfrüht.

Die Vernetzung sowie die Zusammenarbeit zwischen den Forschungseinrichtungen und den Unternehmen im Vorhaben werden durchwegs als positiv von den Teilnehmern wahrgenommen. Die fehlende Vernetzung der Projekte untereinander bewirkt jedoch ein Liegenlassen potenzieller Synergieeffekte. Zu den wichtigsten Hürden bzw. Hindernissen im Projektverlauf zählen die teils zu optimistischen Einschätzungen der verfügbaren (technischen) Möglichkeiten, die für die Umsetzung des Projekts wesentlich sind, sowie der Mangel an entsprechenden Fachkräften im IT-Bereich vor Ort.

Mit Blick auf die Zukunft stellen sich in den Projekten vermehrt Fragen zu Verwertungsmöglichkeiten. Die als schwierig eingeschätzte Einbindung von niedergelassenen Ärzten in die Nutzung entsprechender Lösungen sowie Fragen der künftigen Finanzierung werden diesbezüglich als Hemmnisse genannt.

3.8.2 EMPFEHLUNGEN

Aufgrund der vorliegenden Analysen kann dem Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ ein positiver Beitrag zu Wissens-, Verfahrens- und Technologiesprüngen im Gesundheits- und Pflegebereich in Sachsen attestiert werden. In den geförderten Projekten werden neue, innovative Lösungswege in den Bereichen E-Health und AAL erarbeitet und Grundlagen geschaffen. Auch erste Effekte im Sinne von Outputs konnten bereits erreicht werden.

Trotz des frühen Stadiums zeigen die bisherigen Entwicklungen, dass durch die Zuwendung ein Beitrag zur Erreichung des Ziels der Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft sowie des Ziels der Schaffung von Wachstums- und Marktchancen für Unternehmen in Sachsen geleistet werden konnte. In den Projekten werden Themenfelder mit hoher Zukunftsrelevanz in einem weltweit dynamischen Markt bearbeitet. Unternehmen haben die Möglichkeit im Rahmen einer interdisziplinär ausgerichteten Forschung Lösungen für konkrete Bedarfe bzw. gesellschaftliche Herausforderungen mit bzw. weiter zu entwickeln.

Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft hilft neue Sichtweisen und Perspektiven kennenzulernen und vom Wissen anderer zu profitieren und trägt damit auch zu einer Netzwerkbildung (etwa für Folgeprojekte) bei. Hürden und Herausforderungen werden aktiv thematisiert (z. B. Schnittstellen, Standardisierung, Kassenzulassung) und geraten so in die Wahrnehmung der Unternehmen. Vielfach zeigt sich erst im Fortlauf der Projekte, welche Schritte für das Funktionieren einer Lösung notwendig sind. Anforderungen werden festgelegt, weiterentwickelt und künftige Anwendungspotentiale aufgezeigt – ein Startvorteil bei der Marktüberführung neuer Produkte, Prozesse und Verfahren.

Verwertungsmöglichkeiten entstehen oft erst nach Projektende bzw. langfristig. Die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte hängt unmittelbar mit den diesbezüglichen technologischen Entwicklungen sowie der Nachfrage auf den entsprechenden Märkten zusammen und bleibt daher noch abzuwarten. Die Arbeiten im Projekt sowie die Bereitstellung von Ergebnissen eröffnen vielfältige Optionen für potentielle Anwender. Das fördert die Schaffung von Markt- und Wachstumschancen für Unternehmen in Sachsen sowie darüber hinaus. Konkrete Effekte im Sinne von mittel- bis langfristigen Ergebnissen und Wirkungen auf die sächsische Wirtschaft bzw. auf die Gesellschaft an sich werden sich erst in einigen Jahren, teilweise erst weit nach Ablauf der einzelnen Vorhaben und Projekte, zeigen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Vorhaben „Innovative Ansätze im Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft“ bzw. die dahinter stehenden Annahmen eine Reihe relevanter Entwicklungstrends antizipiert hat und auch weiterhin adressiert. Gleichzeitig bietet der laufende Prozess die Möglichkeit von ergänzenden Schritten abseits der Umsetzung der Förderrichtlinie, welche die Erfolgchancen der Umsetzung durchaus positiv beeinflussen können. Vor diesem Hintergrund adressieren nachfolgende Empfehlungen insbesondere den aktuellen Stand der Umsetzung und verweisen dabei auf Möglichkeiten, zeitnah Entwicklungen voranzutreiben bzw. Schwerpunkte zu setzen.

Strategische Koordination und Vernetzung der Projekte

Durch eine verbesserte Vernetzung der geförderten Projekte untereinander, die teilweise ähnliche Problemlagen adressieren und vergleichbare Herausforderungen aufweisen, könnten Synergiepotentiale gehoben werden. Ein Beispiel hierzu ist der Bereich Schulungen zu Telemedizinischen Anwendungen, in dem die in der Analyse näher betrachteten Projekte durchwegs ihre eigenen Konzepte verfolgen. Die Bündelung und aktive Vernetzung, über z. B. Veranstaltungen, Events oder eine gemeinsame Projektplattform könnte Ressourcen in öffentlich geförderten Projekten effizient bündeln.

Damit verbunden erscheint die Entwicklung und Festlegung einer kohärenten Strategie zur Nachnutzung der in den Projekten entwickelten Anwendungen und technologischen Lösungen sinnvoll. Darin eingebettet könnten Fragen in Bezug auf die Finanzierung von im Rahmen von Projekten entwickelten Infrastrukturen, den Abbau von Hürden in der Marktüberleitung (Kassenfinanzierung von

entwickelten Telemedizinischen Anwendungen, Einbindung der Ärzteschaft, Ansätze innovativer öffentlicher Beschaffung, etc.) sowie generelle Herausforderungen, wie der demografische Wandel oder der Fachkräftemangel, adressiert werden.

Ausbau der Verwertungsperspektive

Die Verwertungsperspektive bzw. Weiternutzung der Ergebnisse im Rahmen der Projekte ist grundlegendes Thema in den Vorhaben. Grundsätzlich ist zu prüfen, ob die Verwertungsperspektive – die aktuell eher indirekt mitgedacht wird – künftig expliziter in den Förderregelungen verankert werden kann und welchen Umfang der Verwertungsperspektive in den Anträgen künftig gewidmet werden soll. Dies könnten Aspekte wie z. B. zu beachtende Marktmechanismen und Geschäftsmodelle beinhalten.

Laufen Vorhaben aus, ergeben sich trotz des fortgeschrittenen Kenntnisstands jedoch zumeist weitere Fragestellungen und Herausforderungen, die einer weiteren Begleitung und/oder Ausgestaltung bedürfen. Angesichts der hohen Komplexität und langer Entwicklungszeiten mancher Vorhaben zeigen sich Bedarfe nach Konzepten für die Überleitung in eine Phase der Produkt-/Prozessentwicklung mit z. B. gezielter finanzieller Unterstützung.

Zur Stärkung der Verwertungsperspektive kann auch eine Anpassung der Fördersätze beitragen. Gegenwärtig wird Unternehmen auf Grundlage der allgemeinen De-minimis-Verordnung in den Projekten ein Fördersatz von maximal 80 % gewährt, obwohl diese die Projektergebnisse, etwa in Form von Software, nach Abschluss der Maßnahme wirtschaftlich verwerten können. Im Vergleich zu anderen Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020, bei denen De-minimis-Beihilfen an Unternehmen ausgereicht werden, etwa in den Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP)“ oder „E-Business“, ist dieser Fördersatz hoch. Aus Gutachtersicht würde eine stärkere Eigenbeteiligung der Unternehmen, wenn sie nicht auf Grundlage des DAWI-Freistellungsbeschlusses defizitäre gemeinwohlorientierte Dienstleistungen erbringen, die Verwertungsperspektive stärker in den Vordergrund rücken. Eine Orientierung an den Fördersätzen, die auf Basis von Art. 25 AGVO für FuE-Verbundprojekte möglich sind, wird empfohlen.

Endnutzerbedarfe stärker in die Projekte einbinden

Die konsequente Einbindung von Anwendern und Nutzern in die Entwicklung und Erprobung innovativer Vorhaben stellt einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die praktische Umsetzung und Marktüberführung dar. Um das Translationspotential zu erhöhen, wird eine strukturierte Einbindung relevanter Akteure, etwa Patientengruppen bzw. Bedarfs- oder Entscheidungsträger, in die Planung und Durchführung der Forschungsvorhaben empfohlen.

Weitere Aspekte, die über den Rahmen der Interventionen des EFRE-OP 2014 - 2020 hinausgehen, jedoch hohe Relevanz für den Erfolg innovativer Ansätze im Gesundheits- und Pflegebereich haben, sind:

- der Ausbau leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen,
- die Schaffung von Standards und Schnittstellen zur Vernetzung von Gesundheits- und Versorgungsdienstleistern,
- Entwicklung von Aktivitäten und Maßnahmen zur zielgruppenorientierten Förderung der Technikakzeptanz und des Technikverständnisses (z. B. Veranstaltungen) und
- Nutzung des (innovativen) öffentlichen Beschaffungswesens⁶⁵ als Möglichkeit zur verstärkten Nutzung von AAL- und E-Health-Technologien.

⁶⁵ Öffentliche Beschaffung als Hebelwirkung auf die Innovationskraft eines Landes; vgl. Leitfaden Innovative öffentliche Beschaffung des BMWI. https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/KOINNO_Leitfaden_2017_barrierefrei_aktuell.pdf (abgerufen am 04.02.2019).

WIRKUNGSEVALUIERUNG FÜR DAS VORHABEN „MARKTEINFÜHRUNG INNOVATIVER PRODUKTE UND PRODUKTDESIGN“

4.1 EINLEITUNG

Die Stärkung der Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des Unternehmenssektors ist in Anbetracht der Erfordernisse des sich beschleunigenden Strukturwandels und des wachsenden internationalen Konkurrenzdrucks im EFRE-OP 2014 - 2020 ein wichtiges strategisches Ziel. Trotz positiver Entwicklungen bestehen nach wie vor wirtschaftsstrukturelle Defizite im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, die sich u. a. in einem nach wie vor beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrückstand niederschlagen. Der zunehmende Kostendruck und immer schnellere Innovationszyklen erfordern einen Entwicklungsschritt der sächsischen Wirtschaft, um im Preis- und Qualitätswettbewerb nicht nur als verlängerte Werkbank bestehen zu können, sondern zu einem Standort mit integrierter, wertschöpfungsintensiver Produktion und hoher Innovationskraft heranzureifen. Die zentrale Bedeutung von betrieblichen Innovationen und Investitionen ist in diesem Prozess unumstritten und regionalökonomisch hinlänglich bestätigt.

Durch das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP)“ werden KMU bei der Markteinführung von neuen oder weiterentwickelten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren gefördert. Das Vorhaben ist unter das Spezifische Ziel 4 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ eingeordnet, welches über die beiden Ergebnisindikatoren „Anteil innovierender KMU mit Produktinnovationen an allen KMU“ sowie „Anteil innovierender KMU mit Prozessinnovationen an allen KMU“ gemessen wird.

Die Förderung erfolgt auf Grundlage der Mittelstandsrichtlinie des SWMA⁶⁶ mit zwei unterschiedlichen Unterstützungsarten im Sinne von Art. 66 der ESI-VO – der Gewährung von Zuschüssen und von Darlehen über ein Finanzinstrument. Mithilfe von nicht rückzahlbaren Zuschüssen werden bspw. Ausgaben für Produktdesign, die Herstellung von Serienmustern oder produktspezifische Werbematerialien finanziell unterstützt. Die Darlehensförderung bezieht sich speziell auf die Phase der Marktbearbeitung, die sich der originären Markteinführungsphase anschließt und bei der der Fokus insbesondere auf dem Produktionsaufbau und der Markterschließung/Marktdurchdringung sowie dem Marketing liegt. Das „MEP-Darlehen“ soll die Zuschussförderung von Markteinführungsprojekten ergänzen, um in Kombination mit dem „MEP-Zuschuss“ einen deutlich höheren Finanzierungsbedarf von KMU abdecken zu können.⁶⁷

⁶⁶ Vgl. Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsrichtlinie) vom 16. April 2018. Diese derzeit gültige Richtlinie folgte auf die Mittelstandsrichtlinie vom 21. August 2014, die nahezu vollständig für den Bewertungszeitraum dieser Evaluierung relevant ist. Auf die Änderungen dieser beiden Richtlinienfassungen wird, soweit bedeutsam, später noch eingegangen.

⁶⁷ Während im EFRE-OP 2014 - 2020 und auch in dem Dokument zu den Projektauswahlkriterien die beiden Unterstützungsarten Zuschuss und Darlehen jeweils als unterschiedliche Teile des gesamten Vorhabens „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ beschrieben werden,

Für das Vorhaben „MEP“ sieht die indikative Finanzplanung in Summe EFRE-Mittel von 58,8 Mio. € vor. Das Vorhaben hat damit einen Anteil an den gesamten EFRE-Mitteln von 2,8 %. Innerhalb des Vorhabens stehen indikativ für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ EFRE-Mittel in Höhe von 22,8 Mio. €, für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ in Höhe von 36,0 Mio. € zur Verfügung. Während die Förderung der Markteinführung innovativer Produkte über Zuschüsse bereits in der Vorperiode erfolgte, ist die Einführung einer Darlehenskomponente für die Marktbearbeitungsphase eine wichtige Neuerung im Förderkonzept für den Programmzeitraum 2014 - 2020.

Der Umsetzungsstand des Vorhabens „MEP“ fällt je nach Unterstützungsart sehr unterschiedlich aus (Datenstand 31.12.2018): Die Zuschussförderung weist mit einer Bewilligungsquote von 45,5 % und 282 bewilligten Projekten einen befriedigenden Umsetzungsfortschritt auf. Die ersten Projekte wurden bereits im Dezember 2014, also kurz nach Programmbeginn bewilligt. Dagegen ist die Förderung über Darlehen sehr spät angelaufen. Erst Ende des Jahres 2017 konnten die ersten beiden Darlehen bewilligt werden. Im Jahresverlauf 2018 wurden dann anschließend neun weitere Darlehen gewährt. Insgesamt bleibt jedoch die Nachfrage mit einem bislang bewilligten Darlehensvolumen von 3,76 Mio. € hinter den in der Ex-ante-Bewertung des Finanzinstruments formulierten Erwartungen und gesteckten Zielen zurück.

Vor diesem Hintergrund wurde im Zuge der Auftragsklärung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter eine Abstimmung dahin gehend herbeigeführt, dass bei der Laufenden Evaluierung für das Vorhaben insgesamt der Schwerpunkt auf die Wirkungsevaluierung für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ (B.2.1) gelegt wird. Im Fokus der Evaluierung des Einzelvorhabens „MEP-Darlehen“ soll hingegen nicht eine Analyse der Ergebnisse und Auswirkungen stehen, sondern im Rahmen eines Exkurses eine formativ geprägte, explorative Untersuchung zu den Gründen der eher zögerlichen Inanspruchnahme des Darlehensangebots.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Ansätze bei der Bewertung der beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ stellt sich die Gliederung für die Evaluierung des Vorhabens wie folgt dar: Ausgangspunkt ist eine Darstellung der Ziele und Strategien sowie der konkreten Ausgestaltung der Förderung für das gesamte Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP)“ in Abschnitt 2. In diesem Abschnitt wird auch ein kurzer integrierter Überblick über den Vollzug des gesamten Vorhabens gegeben. Im Anschluss werden in Abschnitt 3 der Ansatz und die Fragestellungen der Evaluierung sowie das methodische Vorgehen erläutert – dabei werden schwerpunktmäßig Evaluierungsdesign und Methodik für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ beschrieben. Die anschließenden Abschnitte beziehen sich dann in einem ersten, umfangreicheren Part auf die Wirkungsevaluierung des Einzelvorhabens „MEP-Zuschuss“. Zunächst wird in Abschnitt 4 für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ das relevante Wirkungsmodell vorgestellt. Das Modell dient zur Beschreibung der wesentlichen Wirkungswege und der zentralen Voraussetzungen für die grundsätzliche Wirkfähigkeit der Förderung der Innovationstätigkeit von KMU. 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 - 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. In einem eigenständigen Abschnitt werden dann die Resultate für die spezifische Bewertung des Einzelvorhabens „MEP-Darlehen“ (B.2.2) vorgestellt.

wird in den internen Finanztabellen das Vorhaben in die beiden einzelnen, eigenständigen Vorhaben „MEP-Zuschuss“ (B.2.1) und „MEP-Darlehen“ (B.2.2) untergliedert. Im Folgenden wird, um bei der Darstellung von übergreifenden strategischen Aspekten Doppelungen zu vermeiden und auch aus sprachlichen Gründen, dieser Unterteilung in zwei eigenständige Vorhaben nicht gefolgt, sondern wie im EFRE-OP 2014 – 2020 von dem einen Vorhaben „MEP“ gesprochen. Wenn Bezug auf die beiden Unterstützungsarten Zuschuss und Darlehen genommen wird, wird von den beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ gesprochen.

Zum Abschluss wird vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse ein Fazit gezogen und es werden Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung der Förderung ausgesprochen.

4.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

4.2.1 EVALUIERUNGSFRAGESTELLUNGEN

Mit der Bewertungsstudie für die Prioritätsachse B sollen fundierte Aussagen über die Relevanz, Effektivität und Effizienz der Vorhaben sowohl für die Spezifischen Ziele der Achse als auch für die Prioritätsachse insgesamt erreicht werden. Mit Bezug auf den Beitrag des Vorhabens MEP zum Spezifischen Ziel 4 steht dem Evaluierungsplan bzw. Gesamtkonzept zufolge die folgende Frage im Blickfeld der Evaluierung:

- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen erreicht werden?

Als spezifische Evaluierungsfragen für das Vorhaben werden im Gesamtkonzept genannt:

- Wie entwickeln sich die Unternehmen nach Markteinführung?
- An welchen Indizien / Kriterien kann man den Erfolg / Misserfolg von Markteinführungsprojekten festmachen?

Das Vorhaben wird mittels Unterstützung über Zuschüsse und/oder Darlehen umgesetzt. Die Wirkungen der Förderung lassen sich somit prinzipiell zunächst in Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekte unterscheiden. Je nach konkreter Ausgestaltung der Förderansätze und dem Zusammenspiel von Zuschüssen und Darlehen haben die Anreizeffekte ein unterschiedliches Gewicht. Mit der physischen Verwirklichung der Projekte sollen dann weitere Effekte eintreten, die zu einer besseren Markterschließung und Erhöhung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen führen und mit monetären oder materiellen Indikatoren beschrieben werden können. Für die Bewertung sind somit einerseits Fragen mit Bezug auf den originären und je nach Unterstützungsart unterschiedlichen Finanzierungsimpuls von Zuschüssen und Darlehen zu berücksichtigen, andererseits sind die Erfüllung der vorhabenspezifischen Leitkriterien und vor allem der tatsächliche Erfolg der Markteinführung bzw. -anwendung der Produkt- und Prozessinnovationen zentrale Fragestellungen.

Im Hinblick auf den derzeit erreichten Umsetzungsstand im Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ kann eine Beantwortung der obigen Fragestellungen im Rahmen einer Wirkungsevaluierung für die Darlehensförderung nicht sinnvoll geleistet werden. Bei nur elf vergebenen Darlehen ist die empirische Basis für die Ableitung von verallgemeinerbaren Aussagen zur Interventionslogik, zu erwartbaren Ergebnissen und den Effekten bei einer Kombination mit Projekten, die ergänzend auch einen Zuschuss erhalten haben, nicht ausreichend. Empirische Befunde könnten letztlich nur auf die wenigen Einzelfälle bezogen werden. Da es sich um ein Instrument der unternehmerischen Mittelstandsförderung handelt, welches auf eine möglichst breite Absorption durch KMU ausgerichtet ist,⁶⁸ wären lediglich einzelfallbezogene Resultate unbefriedigend.⁶⁹

⁶⁸ Der Zielwert für den gemeinsamen Outputindikator „Zahl der unterstützten Unternehmen“ für den Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte beträgt 90 Unternehmen.

⁶⁹ Dies steht im Gegensatz zur Infrastrukturförderung mit ihren zumeist großen, heterogenen und sehr spezifischen Projekten. Die zumeist qualitativ ausgerichtete Evaluierung derartiger Projekte berücksichtigt ihre charakteristischen Eigenarten, ermöglicht aber wegen der geringen Fallzahlen nur bedingt auf andere Infrastrukturvorhaben übertragbare Aussagen.

Im Rahmen der Auftragsklärung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter wurde daher abgestimmt, den inhaltlichen Fokus der Laufenden Evaluierung für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ (B.2.2) zu verschieben. Im Vordergrund der vorliegenden Evaluierung der Darlehensförderung sollte somit keine Analyse der Ergebnisse und Auswirkungen stehen, sondern eine formativ geprägte, vertiefte Exploration zu den Ursachen der zögerlichen Inanspruchnahme des Darlehensangebots. Dabei sollte es – in Anlehnung an die Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 37 ESI-VO – zuvorderst um Fragen der Markt- und Zielgruppenanalyse und Investitionsstrategie gehen. Aus den Untersuchungsergebnissen sollten soweit möglich Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, um die Nachfrage nach den Innovationsdarlehen und die Passfähigkeit des Fonds verbessern zu können. Die explorative Analyse fokussierte sich daher auf eine Material- und Literaturrecherche, Fachgespräche und Experteninterviews. Vor diesem Hintergrund legt die nachfolgende Darstellung von Evaluierungsdesign und Methodik des gesamten Vorhabens einen Schwerpunkt auf die Evaluierung des Einzelvorhabens „MEP-Zuschuss“ (B.2.1). Im Anschluss werden in einem eigenständigen Abschnitt die Besonderheiten für die Bewertung des Einzelvorhabens „MEP-Darlehen“ (B.2.2) kurz benannt.

Auf Ebene der Prioritätsachse werden die vorhabensspezifischen Resultate zusammengefügt und hierdurch übergeordnete 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 beantwortet. Darüber hinaus werden in der Evaluierung der Beitrag der Förderung zur Verwirklichung der Horizontalen Prinzipien Nachhaltigkeit, Gleichstellung von Frau und Mann sowie Chancengleichheit als übergreifende Fragestellung berücksichtigt.

Die Zusammenführung und Beantwortung der ergänzenden, übergeordneten Fragestellungen wird für die gesamte Prioritätsachse B vorgenommen, da auch das finanziell bedeutsame Vorhaben der einzelbetrieblichen Investitionsförderung über Darlehen Gegenstand der Bewertungen im Jahr 2018 ist.

4.2.2 EVALUIERUNGSDESIGN UND METHODEN

Begründung und Messung der Ergebnisindikatoren auf Basis des IAB-Betriebspanels

Mit dem Vorhaben werden KMU in den Phasen der Markteinführung und -bearbeitung von neuen oder weiterentwickelten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren durch Zuschüsse und Darlehen unterstützt. Die Förderung mittels Zuschüssen bezieht sich auf die Phase der Markteinführung; mithilfe eines zinsgünstigen Darlehens sollen Unternehmen dann in der Phase der Marktbearbeitung, die sich der originären Markteinführungsphase anschließt, finanziell unterstützt werden. Das Darlehen kann eine Zuschussförderung von Markteinführungsprojekten ergänzen, wobei die Ausgaben in der Marktbearbeitungsphase (Darlehensförderung) von der Markteinführungsphase (Zuschussförderung) zu unterscheiden sind. Durch die Gewährung von Zuschüssen und/oder Darlehen soll eine bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung erreicht werden, die die konkrete und je nach Einzelfall spezifische Finanzierungssituation eines Innovationsvorhabens bzw. Unternehmens berücksichtigt. Operative Zielsetzung ist es, durch den finanziellen Impuls, entweder isoliert durch Zuschüsse oder Darlehen oder in ihrer Kombination, einen Rentabilitätseffekt sowie einen Liquiditätseffekt auszulösen, die als „Dealmaker“ erst für die Realisierung der einzelnen Innovationsvorhaben sorgen. Durch die vermehrte Durchführung von Innovationsvorhaben wird schließlich ein Beitrag in Richtung auf das Spezifische Ziel 4, die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“, geleistet.

Zur Begründung des Spezifischen Ziels und seiner Ergebnisindikatoren wird im EFRE-OP 2014 - 2020 (S. 61, Rdnr. 214) ausgeführt, dass es zur Reduzierung des bestehenden Produktivitätsrückstands vor allem einer besseren Befähigung von KMU zur Entwicklung und

Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen und einer verstärkten Ausrichtung der sächsischen Unternehmen auf überregionale und internationale Märkte bedarf. Die mit der Förderung angestrebte Veränderung liegt in erhöhter Wettbewerbsfähigkeit und erfolgreicher Erschließung neuer Märkte durch innovative Produkte. Die Erhöhung des Anteils innovierender KMU ist dabei eine wichtige Kennzahl. Die beiden auf Sachsen insgesamt bezogenen Ergebnisindikatoren werden durch eine Sonderauswertung aus dem IAB-Betriebspanel für den Freistaat Sachsen gewonnen.

Kontrafaktische Wirkungsanalyse auf Basis von Daten aus dem IAB-Betriebspanel

Mit Bezug auf diese im EFRE-OP 2014 - 2020 vorzufindende Argumentation zur Wirkungslogik bildete für das Vorhaben die Durchführung einer kontrafaktischen Analyse einen zentralen Baustein der Bewertung. Datenbasis war hierbei das IAB-Betriebspanel, auf dessen Grundlage auch die beiden Ergebnisindikatoren gebildet werden. Das Vorgehen folgte hierbei grundsätzlich dem idealtypischen Ansatz für die Wirkungsevaluation, wie er sich in den methodischen Arbeitspapieren der Europäischen Kommission wiederfindet. Denn nur dann, wenn geförderte Unternehmen nach Förderung und unter Kontrolle von anderen Einflussfaktoren im Durchschnitt eine höhere Innovationsrate aufweisen als nicht-geförderte Unternehmen, lässt sich die Veränderung im Ergebnisindikator, d. h. der Anteil innovierender KMU an allen KMU, sinnvoll auf die Förderung zurückführen.

Um einen rein mikroökonomischen Kontrollgruppenansatz verwirklichen zu können, muss prinzipiell eine Gruppe von nicht-geförderten Unternehmen identifiziert werden. An dieser Stelle ergaben sich mit Bezug auf die Bildung einer Gruppe von nicht geförderten Unternehmen, die ebenfalls in Sachsen angesiedelt sind, einige Probleme:

- Erstens: Für die im IAB-Betriebspanel erfassten Unternehmen liegen keine Informationen zu ihrem Förderstatus vor. Eine Verknüpfung der Förderstatistik mit den anonymisierten Daten zu den einzelnen Unternehmen ist aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich.
- Zweitens: Wie einleitend geschildert, erfolgt die Förderung im Rahmen von MEP bereits seit mehreren Jahren. Wird die Erweiterung des Fördergegenstands mit der Änderung der RL Mittelstandsförderung vom Januar 2007 um Markteinführung innovativer Produkte (neben der Produktdesignförderung) als zentrales Element der Förderung betrachtet, dann existiert die Förderung in ihrer jetzigen grundsätzlichen Ausgestaltung seit mehr als zehn Jahren. Entsprechend groß ist die Zahl der geförderten Unternehmen. Viele Unternehmen haben bereits mehrfach Förderung in Anspruch genommen.
- Drittens: Die Förderung steht grundsätzlich allen Unternehmen offen. Die Zahl von Unternehmen mit Innovationsvorhaben, die keine Förderung beantragt und erhalten haben, dürfte einerseits relativ gering sein. Andererseits stellt sich die Frage, ob für die Faktoren, die begründen, warum Unternehmen Förderung nicht in Anspruch genommen haben, obgleich sie im Prinzip förderfähig wären, tatsächlich mit Hilfe der vorhandenen Daten im IAB-Betriebspanel ausreichend kontrolliert werden kann. Dem Einwand, dass ein Vergleich von geförderten und nicht geförderten, aber prinzipiell förderfähigen Unternehmen in Sachsen auf einen Vergleich von Betrieben mit und ohne ernsthafte Innovationsprojekte hinausläuft und entsprechend statistische Grundannahmen verletzt, dürfte letztlich schwer zu begegnen sein.

Vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen wurde für die kontrafaktische Analyse ein mikroökonomischer Ansatz verwendet, der zwar auf unternehmerischen Einzeldaten basiert, aber regionale Informationen nutzt, um den Status von geförderten und nicht geförderten Unternehmen hinreichend zu identifizieren. Dabei wurde der Datensatz zum einen um Unternehmen aus anderen Bundesländern erweitert. Zum anderen wurde berücksichtigt, dass die zuschussbasierte Förderung von niedrighwelligen Innovationsvorhaben, so wie sie durch

das Vorhaben MEP in Sachsen praktiziert wird, in anderen Bundesländern nicht zur Anwendung kommt. Tatsächlich zeigt eine Analyse der Förderlandschaft von ost- und norddeutschen Bundesländern, dass nur in einem einzigen anderen Bundesland, Niedersachsen, nicht-rückzahlbare Zuwendungen für niedrighschwellige Innovationen vergeben werden.

Zwar gibt es in allen Bundesländern – neben der FuE-Förderung durch den Bund (ZIM, KMU innovativ) – eine zuschussbasierte FuE-Förderung. Diese bezieht sich aus beihilferechtlichen Gründen jedoch nur auf Ausgaben in den Phasen der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung. Die Förderung von Ausgaben in der Markteinführungsphase, die beihilferechtlich auf Basis der einschlägigen Regelungen der AGVO nicht von einer Notifizierung freigestellt und daher nur auf Grundlage der De-minimis-Verordnung gefördert werden können, erfolgt dagegen außerhalb Sachsens üblicherweise auf Grundlage von rückzahlbaren Zuwendungen ((Nachrang-)Darlehen, stille Beteiligungen). Daneben kommen in der Regel für die sehr spezifische Zielgruppe von jungen, technologieorientierten Unternehmen noch offene Beteiligungen zum Einsatz.

Die Identifikation der Gruppe von geförderten und nicht-geförderten Unternehmen basierte in dem implementierten Schätzansatz also auf der regionalen Herkunft der Unternehmen. Für eine spezifisch abgegrenzte Gruppe von KMU aus Sachsen wurde unterstellt, dass sie zuschussbasierte Innovationsförderung erhalten haben. Für eine ähnlich abgegrenzte Gruppe von KMU aus anderen Bundesländern wurde angenommen, dass sie keine Innovationsförderung mit der gleichen Intensität wie die sächsischen KMU erhalten haben. Unterschiede in der durchschnittlichen Entwicklung von KMU aus Sachsen gegenüber vergleichbaren KMU aus ostdeutschen Bundesländern können somit – wenn neben unternehmensinternen Faktoren auch externe Bestimmungsgründe berücksichtigt werden – plausibel auf den Einfluss der Förderung zurückgeführt werden.

Für das konkrete ökonometrische Untersuchungsdesign wurden unternehmensbezogene Mikrodaten des IAB-Betriebspanels für die Jahre 2000 bis 2014 und ein sogenanntes Differenz-in-Differenzen-Modell (DiD-Modell) verwendet. Wesentlich für die Schätzung des DiD-Modells war zum einen ein qualitativer Indikator, der den Förderstatus indirekt über den Standort eines Betriebes in einem Bundesland bestimmt. Zum anderen war die Einteilung des Beobachtungszeitraums in einen Stütz- und einen Förderzeitraum für die Umsetzung des DiD-Modells erforderlich. Für Betriebe, die in Sachsen ansässig sind, wurde ceteris paribus ein positiver Einfluss der entsprechenden Indikatorvariable erwartet, da die Förderintensität zugunsten von betrieblichen Innovationsaktivitäten in KMU in Sachsen im Förderzeitraum höher als in anderen ostdeutschen Bundesländern ist.

Ergänzende quantitative und qualitative Evaluierungsmethoden

Die kontrafaktische Analyse als zentrale quantitative Methode für die Evaluierung wurde hierbei in einen Bewertungsansatz eingebettet, der in modularer Form verschiedene methodische Bausteine umfasste. Hierzu zählten eine Dokumenten- und Aktenanalyse, eine Auswertung der Monitoringdaten sowie flankierende Fachgespräche mit dem Fondsbewirtschafter (Referat 35 „Mittelstandsförderung und Bürgschaften“ im SMWA) und der SAB als Bewilligungsstelle. Als Ausgangspunkt und zur Systematisierung der empirischen Arbeiten wurde ein theoriebasiertes Wirkungsmodell auf Ebene des Vorhabens aufgestellt und im Rahmen einer Literaturanalyse validiert. Darüber hinaus wurden die Resultate von Fragebögen ausgewertet, die den geförderten Unternehmen zwölf Monate nach Abschluss ihres Projektes durch die SAB zugesandt und für die interne Erfolgskontrolle verwendet wurden. Mit diesen Fragebögen wurden qualitative und quantitative Informationen erhoben, ob und in welchem Umfang das geförderte Projekt positive Impulse auf die Entwicklung der geförderten KMU auslösen konnte.

Explorative Untersuchung zur MEP-Darlehensförderung

Für die explorative Analyse der bisher deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibenden Nachfrage nach dem Angebot des Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte wurden aufgrund der geringen Fallzahl (nur elf bewilligte Darlehen) im Gegensatz zur Evaluierung der Zuschussförderung keine quantitativ orientierten methodischen Schritte durchlaufen. Der Fokus lag in methodischer Sicht auf Fachgesprächen mit den für die Umsetzung des Fonds verantwortlichen Stellen im SMWA und der SAB als Bewilligungsstelle und Fondsmanager, um Einschätzungen zur bisherigen Fondsperformance zu gewinnen. Weitere wesentliche Bausteine der Untersuchung bildeten eine Kohärenzanalyse zum alternativen Förderangebot sowie vorliegende Erfahrungen in anderen Bundesländern mit dem Instrument der Innovationsdarlehen („Lessons learned“). Auswertungen zur Kohärenzanalyse und zu bisherigen Erfahrungen beruhten auf Dokumenten- und Materialrecherchen sowie weiteren Fachgesprächen mit verantwortlichen Stellen in anderen Bundesländern.

4.3 ZIELE UND AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

4.3.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Ziele und strategischer Ansatz

Im EFRE-OP 2014 - 2020 ist das Vorhaben „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP)“ 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 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ verfolgt. Neben den beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ trägt außerdem noch das Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ im EFRE-OP 2014 - 2020 zu diesem Spezifischen Ziel bei.

Für das Spezifische Ziel wurden 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 „MEP“ bettet sich in die Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen ein und knüpft hier an das strategische Ziel „Wachstum von vorhandenen Unternehmen durch Stärkung der Innovationsfähigkeit und -performance“ an. Mit dem Vorhaben soll im Kern die wirtschaftliche Verwertung von Innovationen durch KMU verbessert werden. Hierzu ist es erforderlich, die betrieblichen Innovationsaktivitäten zu verstetigen und auszubauen; u. a. auch durch zusätzliche Marketing- und Vertriebsanstrengungen.

Sowohl in der sächsischen Innovationsstrategie als auch im EFRE-OP 2014 - 2020 werden zur strategischen Begründung der öffentlichen Unterstützung begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen auf Seiten der KMU, das hohe technische und kommerzielle Risiko von Forschungs- und Innovationsprojekten und daraus resultierende Finanzierungsbeschränkungen für KMU hervorgehoben. Mit der Förderung soll das finanzielle Risiko einer (verspäteten) Markteinführung für die Unternehmen gemindert und die Basis für die sich anschließende Phase der Marktbearbeitung geschaffen werden.

Das Vorhaben „MEP“ basiert auf der Mittelstandsrichtlinie des Freistaates Sachsen. Auch dort werden gemäß Verwendungszweck die erheblichen Risiken für etablierte KMU und besonders für Gründer bei der Umsetzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in marktfähige und marktgängige Produkte hervorgehoben.⁷⁰ Knappe finanzielle Ressourcen werden als wesentliches Hemmnis für die Realisierung innovativer Ideen gesehen, so dass KMU Zuwendungen in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen oder rückzahlbaren Darlehen gewährt werden. Je nach Bedarf sollen die Zuschüsse und Darlehen zwei Phasen abdecken:

- In einer ersten Phase der Markteinführung werden Aktivitäten von KMU bis zum ersten Anbieten eines neuen Produkts oder einer neuen Dienstleistung auf dem Markt oder der Implementierung neuer Verfahren in die betriebliche Praxis mit einem Zuschuss unterstützt.
- In der anschließenden zweiten Phase der Marktbearbeitung werden KMU für die weitere Etablierung des neuen Produkts oder der neuen Dienstleistung auf dem relevanten Markt oder weiteren Märkten Finanzmittel in Form von Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Gewährung eines Darlehens ist jedoch auch ohne vorherigen Zuschuss möglich.

Mit den Zuschüssen in der Markteinführungsphase und zinsgünstigen Darlehen in der Phase der Marktbearbeitung möchte der Freistaat Sachsen vermehrt Innovationen und das Produktdesign unterstützen und so die Innovationskraft der KMU stärken.

Interne und externe Kohärenz der Förderung

Neben dem Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“, welches innerhalb des EFRE-OP 2014 - 2020 ebenfalls zur Verfolgung des Spezifischen Ziels 4 beiträgt, gibt es weitere Vorhaben, die – größtenteils ebenfalls aus dem EFRE kofinanziert – die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen KMU befördern sollen. Diese sind aber bei einer ganzheitlichen Betrachtung des Innovationsprozesses im Sinne von deskriptiven Modellen zu Technologielebenszyklen als vor- und nachgelagerte Förderansätze zu begreifen.

Kernelement des Innovationsprozesses bildet die Phase der Umsetzung einer Idee (Invention) auf dem Markt oder in die betriebliche Anwendung. Die bedeutsamste Schnittstellenfunktion des Vorhabens „MEP“ liegt somit in der Verbindung zur vorgelagerten unternehmensbezogenen FuE-Förderung im Rahmen der Prioritätsachse A des EFRE-OP 2014 - 2020 und insbesondere zu dem dortigen Vorhaben A.2.1. „Technologieförderung“. Die konkrete, auch beihilferechtlich zentrale Abgrenzung zu den verschiedenen Fördergegenständen des Vorhabens „Technologieförderung“ folgt hierbei daraus, dass Ausgaben für Entwicklungsleistungen, für die Inanspruchnahme von externen FuE-Dienstleistern oder von Innovationsassistenten durch MEP nicht unterstützt werden.

Eine Schnittstelle zu nachgelagerten Förderungen ergibt sich, wenn die mit Hilfe von MEP eingeführten Produkt- und Prozessinnovationen den Gründungs- und Wachstumsprozess von jungen Unternehmen und KMU weiter unterstützt haben und diese am Markt erfolgreich agieren. Hervorzuheben sind an dieser Stelle die einzelbetriebliche Investitionsförderung über Zuschüsse und Darlehen im Rahmen der GRW, wobei die GRW-Nachrangdarlehensförderung als Vorhaben ebenfalls in der Prioritätsachse B („Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“) im EFRE-OP 2014 - 2020 verankert ist. Weitere finanzielle Fördermöglichkeiten liegen in ergänzenden Darlehensprodukten der SAB (z. B. Gründungs- und Wachstumsfinanzierung sowie Liquiditätshilfemaßnahmen (GuW), Konsortialdarlehen) oder der Übernahme von stillen oder offenen Beteiligungen durch die Sächsische Beteiligungsgesellschaft mbH (SBG) als Tochterunternehmen der SAB. Darüber hinaus gibt es ein breites Instrumentarium der Mittelstandsförderung in Form von finanziellen Zuwendungen (z. B. Zuschüsse für

⁷⁰ Vgl. Verwendungszweck gemäß Mittelstandsrichtlinie in der Fassung vom 12. Mai 2016.

Informationsschutz, die Teilnahme an Auslandsmessen und internationalen Messen, Vorhaben zur Steigerung der Energieeffizienz, etc.) und nicht-finanziellen Maßnahmen wie Beratungs- und Netzwerkangeboten, Informationsveranstaltungen, Kommunikationsplattformen, etc.

Vergleichbar zur Verzahnung mit den sächsischen Förderprogrammen lässt sich die Kohärenz des Vorhabens „MEP“ zu vor- und nachgelagerten Förderprogrammen diskutieren, die auf Bundesebene bereitgestellt werden. Im Bereich der zuschussbasierten FuE-Förderung für Unternehmen sind dies etwa Programme wie ZIM oder KMU innovativ. Die Komplementarität der sächsischen Förderprogramme mit diesen Bundesprogrammen wird in der Praxis durch die Regelungen in der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie unter Punkt 1.5 sichergestellt, nach denen Zuwendungen nur nachrangig zu gleichartiger nationaler Förderung vergeben werden können. So müssen im Rahmen der Antragsstellung bei der EFRE-Technologieförderung in der Konsequenz die potenziellen Zuwendungsnehmer erklären, dass für das Vorhaben keine Möglichkeit zur Inanspruchnahme einer Bundesförderung besteht. Eine entsprechende Abfrage gibt es bei den Antragsformularen für das Vorhaben „MEP“ nicht. Aus Gutachtersicht ist dies plausibel, weil es im Bereich der Zuschussförderung auf Bundesebene kein Programm gibt, welches Ausgaben, die nicht auf den Bereich der experimentellen Entwicklung entfallen, sondern der Markteinführungs- und Marktbearbeitungsphase zugerechnet werden können, anteilig finanziert. Zur Kohärenz mit Darlehens- und Beteiligungsprodukten der KfW werden für das Teilvorhaben „MEP-Darlehen“ in einem separaten Abschnitt nähere Ausführungen gemacht.

Finanzieller Input und Zielwerte für die Outputindikatoren

Für das Vorhaben stehen insgesamt 58,8 Mio. € EFRE-Mittel gemäß indikativer Finanzplanung zur Verfügung (davon für „MEP-Zuschuss“ 22,8 Mio. €, für „MEP-Darlehen“ 36,0 Mio. €). Mit diesem Mitteleinsatz soll auf der operativen Ebene, gemäß EFRE-OP 2014 - 2020, als Output der Förderung das Folgende erreicht werden:

- 320 KMU sollen durch das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ eine Unterstützung durch einen nichtrückzahlbaren Zuschuss erhalten (Outputindikator CO02: „Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten“). Bei einem indikativen EFRE-Mittelvolumen von 22,8 Mio. € für das Teilvorhaben ergibt sich hieraus, dass bei der Programmearbeitung von einem durchschnittlichen EFRE-Zuschuss in Höhe von 71.250 € ausgegangen wurde – wenn die Möglichkeit der Mehrfachförderung eines Unternehmens bei der rechnerischen Herleitung vernachlässigt wird. Eine begründete, explizite Darstellung zur Vorgehensweise bei der Festlegung des Zielwertes liegt den Gutachtern aber nicht vor.
- Die Zahl der Unternehmen, die andere finanzielle Unterstützung erhalten als Zuschüsse und die somit mit Darlehen gefördert werden sollen, wird im EFRE-OP 2014 - 2020 mit 90 angegeben (Outputindikator CO03: „Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten“). Dieser Zielwert wird in der Ex-ante-Bewertung für das Finanzinstrument begründet sowie hergeleitet und läuft auf eine durchschnittliche Darlehenshöhe von rund 345.000 € hinaus (wiederum soweit ersichtlich ohne Berücksichtigung der Mehrfachförderung).⁷¹

Neben diesen beiden Zielwerten für die Zahl der mit Zuschüssen oder Darlehen insgesamt unterstützten Unternehmen liegen Zielwerte für die beiden Indikatoren

- „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen“ (CO28) und

⁷¹ Vgl. pwc (2015), hier S. 143.

- „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen“ (CO29)

getrennt für die beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ (B.2.1) und „MEP-Darlehen“ (B.2.2) vor.

Für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ betragen die Zielwerte 115 Unternehmen für CO28 und 265 Unternehmen für CO29. Bei der Interpretation dieser Zielwerte sind einige Aspekte zu berücksichtigen:

- Gemäß dem Leitfaden der KOM und der Definitionen des OSLO-Manuals der OECD, sollte grundsätzlich der Indikator CO28 eine Teilmenge des Indikators CO29 sein. Die Zielwerte sind somit nicht zu addieren, um die anvisierte Zahl der Unternehmen mit Produktinnovationen insgesamt zu erhalten.
- Sämtliche Unternehmen, die einen „MEP-Zuschuss“ erhalten, sollten eine Innovation anstreben, so dass verwunderlich ist, dass der Zielwert für den Indikator „Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten“ (CO02: 320) insgesamt größer ist als der Zielwert für den Indikator „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen“ (CO29: 265).⁷²
- Eine Begründung für die Aufteilung des Zielwertes für CO28 (Marktneuheit) als Anteil an CO29 (Unternehmensneuheit) liegt den Gutachtern nicht vor. Dass mehr als zwei Fünftel der Innovationen (43 % = 115/265) Marktneuheiten sind, scheint angesichts der Förderpraxis (siehe weiter unten) sowie gängiger Werte aus der Literatur eher ambitioniert.

Für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ betragen die Zielwerte 8 Unternehmen für CO28 und 22 Unternehmen für CO29. Der Zusammenhang dieser beiden Zielwerte mit den 90 Unternehmen, die gemäß CO03 insgesamt aus dem Fonds unterstützt werden sollen, kann von den Gutachtern nicht nachvollzogen werden. In der Ex-ante-Bewertung für dieses Finanzinstrument finden sich zu diesen beiden Indikatoren keine Erläuterungen. Weiterführende Informationen zur Vorgehensweise bei der Quantifizierung dieser Zielwerte liegen den Gutachtern nicht vor.

Ein weiterer ungeklärter Aspekt ist, dass für die Investitionspriorität 3d der Indikator „Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten“ (CO01) insgesamt einen Wert von 2.810 Unternehmen annimmt. Dieser Wert ist kleiner als die Summe aus den beiden Indikatoren „Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten“ (CO02) (2.780 Unternehmen) und „Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten“ (CO03) (90 Unternehmen), was mit der Berücksichtigung von Mehrfachförderung erklärt werden kann. Die Evaluatoren haben aber auch hierzu keine Informationen.

4.3.2 AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

Die konkrete Ausgestaltung der Förderung erfolgt in der Mittelstandsrichtlinie des Freistaats Sachsen im Teil B zu den Einzelrichtlinien. Die Mittelstandsrichtlinie wurde im Frühjahr 2018 wesentlich überarbeitet und ist am 16. April 2018 in modifizierter Form in Kraft getreten. Sie folgt damit der Mittelstandsrichtlinie vom 21. August 2014, die, teils mit Änderungen in den Jahren 2015 und 2016, für den in dieser Studie relevanten Untersuchungszeitraum Gültigkeit hatte. Nur sehr wenige Projekte wurden bislang nach den Regelungen der neueren Mittelstandsrichtlinie gefördert. Im Folgenden werden daher in erster Linie die Regelungen für das Vorhaben „MEP“ auf Basis der Mittelstandsrichtlinie vom August 2014 wiedergegeben, die

⁷² Denkbar ist angesichts der Definition des Indikators im Leitfaden der KOM, dass „reine“ Prozessinnovationen aus dem Zielwert herausgerechnet wurden. Allerdings scheint die Differenz bzw. der Anteil reiner Prozessinnovationen diesbezüglich doch recht groß (55 = 320 - 265 bzw. 17 %).

sich unter dem Abschnitt II. Markterschließung und Prozessoptimierung, Punkt 3 „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ finden. Dabei wird, soweit erforderlich und sinnvoll, zwischen „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ unterschieden und es werden die zwischenzeitlichen Änderungen der Mittelstandsrichtlinie berücksichtigt, die in der Fassung vom 12. Mai 2016 veröffentlicht wurden und zu wesentlichen Veränderungen bei der Darlehensförderung geführt haben.⁷³

Darüber hinaus werden dann einerseits die wesentlichen Veränderungen beim Vorhaben „MEP“ beschrieben, die sich gegenüber dem Vorgängerprogramm, auf dessen Grundlage im Förderzeitraum 2007 - 2013 innovative Projekte unterstützt wurden, ergeben haben. Andererseits wird auf die Modifikationen der Mittelstandsrichtlinie aufmerksam gemacht, die sich in der seit April 2018 gültigen Richtlinienfassung finden und die bei der Interpretation der empirischen Resultate und späteren Ableitung von Handlungsempfehlungen bereits Berücksichtigung finden sollten.

Gegenstand der Förderung

Im Rahmen des Vorhabens „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ bilden Projekte zur Markteinführung und Marktbearbeitung von neuen oder weiter entwickelten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren (Produkt), die auf Innovationen beruhen, den Gegenstand der Förderung. Die Projekte können nur gefördert werden, wenn die Innovationen auf eigenen Forschungs- und Entwicklungsleistungen der KMU oder solchen beruhen, die das KMU in Zusammenarbeit mit Forschungspartnern erarbeitet hat, und ihre Umsetzung im Freistaat Sachsen erfolgt. Dabei werden insbesondere folgende Maßnahmen unterstützt:

- Produktdesign sowie unterstützende Gestaltungsleistungen,
- Entwicklung einer produktbezogenen Marketing-/Vertriebskonzeption, Durchführung von Marktuntersuchungen und Akzeptanztests,
- Herstellung eines marktfähigen Serienmusters oder einer Nullserie, soweit diese nicht für den Verkauf bestimmt sind,
- Maßnahmen, die der Vorbereitung des Markteintritts unmittelbar dienen, z. B. produktbezogene Normierungen und Zertifizierungen,
- Erstellung produktbezogener Werbematerialien.

Die beiden Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ und „MEP-Darlehen“ stehen naturgemäß in einem engen Zusammenhang. Sie können, müssen aber nicht zwingend auf der Projektebene miteinander kombiniert werden.

Förderung über Zuschüsse

Die Gewährung eines Zuschusses kann nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass das Produkt vor Antragstellung noch nicht auf dem Markt angeboten wird. Der Bewilligungszeitraum für die Markteinführungsphase umfasst bis zu 15 Monate und endet spätestens sechs Monate

⁷³ Eine erste Änderung der Mittelstandsrichtlinie erfolgte bereits zum 30. Januar 2015. Da zu diesem Zeitpunkt noch die Modalitäten und beihilferechtlichen Regelungen für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ mit der EU-Kommission geklärt wurden, wurde in der damaligen Fassung der Richtlinie die Gewährung von Darlehen unter den Vorbehalt der Genehmigung der EU-Kommission gestellt. Mit der zweiten Änderung der Mittelstandsrichtlinie wurden dann die zwischenzeitlich erzielten Vereinbarungen mit der EU-Kommission zur beihilferechtlichen Einordnung der „MEP-Darlehen“ in die Mittelstandsrichtlinie eingepflegt. Der Kern dieser Klärung betraf die Frage, unter welche Umständen eine Gewährung von Nachrangdarlehen erfolgen kann, ohne als Beihilfe zu gelten bzw. ohne als Beihilfe bei der EU-Kommission notifiziert werden zu müssen.

nach dem ersten Anbieten auf dem Markt. Förderfähige Ausgabenpositionen in der Markteinführungsphase sind:

- Personalausgaben bei Neueinstellung eines Marketing-, Vertriebs- oder Designassistenten (Personalausgaben sind einschließlich Arbeitgeberanteil bis maximal 50.000 € förderfähig),
- Ausgaben für Fremdleistungen im Zusammenhang mit der Nullserie/dem Serienmuster,
- Sachausgaben (insbesondere Materialausgaben zur Herstellung eines Serienmusters oder einer Nullserie),
- Ausgaben für die Erlangung gewerblicher Schutzrechte und damit im Zusammenhang stehenden Lizenzen, Normierungen und Zertifizierungen,
- Ausgaben für die Gestaltung und den Druck produktbezogener Prospekte, Flyer oder Kataloge für ausländische Märkte, und die Darstellung der Produkte in elektronischen Medien (Ausgaben sind bis maximal 50.000 € förderfähig).

Förderung über Darlehen

Die Förderung über Darlehen in der sich anschließenden Phase der Marktbearbeitung kann einen Zeitraum von bis zu 30 Monaten umfassen. Dabei ist die Gewährung eines Darlehens auch ohne vorherigen Zuschuss möglich. Wird ausschließlich das Darlehen in Anspruch genommen, darf bei Antragstellung das erste Anbieten auf dem Markt maximal sechs Monate zurückliegen. In der Marktbearbeitungsphase gehören zu den förderfähigen Ausgaben insbesondere:

- Personalausgaben für einen Marketing-, Vertriebs- oder Designassistenten,
- Anpassungs- und Entwicklungsleistungen, die nach der Markteinführungsphase erforderlich werden,
- Ausgaben für die Aufrechterhaltung gewerblicher Schutzrechte und die Erneuerung von Zertifizierungen oder Normierungen,
- Investitionen in projektbezogene Anlagen und Geräte (z. B. Spezialwerkzeuge) (Ausgaben sind bis maximal 20.000 € förderfähig),
- produktbezogene Betriebsmittel,
- Fremdleistungen, z. B. für Schulungen oder Marketing.

Zuwendungsempfänger

Als Zuwendungsempfänger förderberechtigt sind gewerblich tätige KMU (inkl. Angehörige freier Berufe) mit Sitz oder zu begünstigender Betriebsstätte im Freistaat Sachsen. Innerhalb der Zielgruppe lassen sich junge Unternehmen bis 5 Jahre (Gründer) sowie etablierte Unternehmen unterscheiden, für die teils unterschiedliche Förderbedingungen gelten.

Umfang und Höhe der Zuwendung

Förderung über Zuschüsse

Es wird ein Zuschuss von bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben gewährt, der maximal 100.000 € betragen kann. Dabei hat das KMU entsprechend seiner Vermögens-, Liquiditäts- und Ertragslage in angemessenem Umfang einen finanziellen Beitrag zur Sicherstellung der

Gesamtfinanzierung einzusetzen, der nicht durch andere öffentliche Finanzierungshilfen ersetzt oder verbilligt wird und der mindestens 25 % der förderfähigen Ausgaben betragen muss.

Die Zuwendungen in Form der nicht-rückzahlbaren Zuschüsse 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.

Förderung über Darlehen

Der mit dem Darlehen zu finanzierende Anteil des Vorhabens kann sich unter Einbeziehung anderer öffentlicher Mittel auf bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben belaufen. Die Höhe der Darlehen muss mindestens 30.000 € und kann maximal 500.000 € pro Projekt betragen. Das Darlehen wird für maximal fünf Jahre gewährt, davon bis zu zwei Jahre tilgungsfrei. Eine vorzeitige Tilgung ist – ohne Entrichtung einer Vorfälligkeitsentschädigung – jederzeit möglich. Das Darlehen bedarf keiner Sicherheiten und wird an Gründer nachrangig vergeben. Der Finanzierungsbeitrag des Antragstellers muss jedoch mindestens 20 % betragen und frei von Beihilfen sein.

Der Zinssatz für Gründer und für etablierte Unternehmen ist über die gesamte Laufzeit des Darlehens festgeschrieben. Dieser jeweilige feste Programmszinssatz ergibt sich aus dem jeweils gültigen Konditionenblatt der SAB. Der Subventionswert wird kundenindividuell ermittelt. Bei der Ermittlung der maximal möglichen Zinsverbilligung werden die durch die Europäische Union vorgegebenen De-minimis-Beihilfeobergrenzen zugrunde gelegt. Werden Zuschuss und Darlehen kombiniert, dürfen diese nicht für dieselben beihilfefähigen Kosten verwendet werden. Zudem werden die Subventionswerte zusammengerechnet, ggf. müssen auch andere beihilfeerhebliche öffentliche Mittel angerechnet werden. Hieraus kann eine Begrenzung der Höhe von Zuschuss oder Darlehen resultieren.

Es handelt sich um ein Direktdarlehen der SAB, d. h. die Darlehensanträge für die Marktbearbeitungsphase sind direkt an die SAB zu richten und der Vertragsschluss erfolgt zwischen der SAB und den KMU als Darlehensnehmer. Das bei Darlehen von öffentlichen Förderbanken vielfach übliche Hausbankenprinzip kommt nicht zum Tragen.

Weitere Regelungen

Für die Projekte zur Markteinführung und Marktbearbeitung ist mit dem Antrag jeweils eine schlüssige Planung zur Markteinführung bzw. zur Marktbearbeitung auf konkret definierten Absatzmärkten vorzulegen. Ausgaben für Gestaltungsaufträge sind förderfähig, wenn die Leistung von selbstständigen Designern oder anderen gestalterisch tätigen Dienstleistern mit entsprechenden Referenzen erbracht wird.

Wesentliche Änderungen gegenüber der Vorperiode

Die derzeitige Unterstützung sächsischer KMU bei der marktbezogenen Umsetzung neuer Ideen und Erschließung neuer Absatzmärkte über das Vorhaben „MEP“ knüpft an das Programm „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ an, welches in der Förder-

periode 2007 - 2013 zunächst auf Grundlage der Richtlinie Mittelstandsförderung in der Fassung vom 26. Januar 2007 unterstützt wurde. Das Förderangebot des SMWA hatte bereits zuvor verschiedene Ansätze der Förderung des Mittelstands umfasst – u. a. findet sich in den frühen Richtlinien zur Mittelstandsförderung die Maßnahme Produktdesignförderung. Allerdings wurde erst mit den RL Mittelstandsförderung vom Januar 2007 neben der Produktdesignförderung auch der Fördergegenstand Markteinführung innovativer Produkte eingeführt, der explizit auf die Unterstützung von Ausgaben zur Erhöhung des Absatzes innovativer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen zielte und mit dem Maßnahmen zur Herstellung eines marktfähigen Serienmusters oder einer Nullserie, zur Vorbereitung des unmittelbaren Markteintritts wie z. B. Normierungen und Zertifizierungen oder die Entwicklung einer produktbezogenen Vertriebs-/Marketingkonzeption durch eigenes Personal gefördert werden konnten.

Zu Beginn des Jahres 2011 schließlich wurden die RL Mittelstandsförderung in eine Mittelstandsrichtlinie überführt. Im Zuge der Novellierung wurde die bis dato eigenständige Richtlinie Produktdesign in die Richtlinie Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign integriert. Zugleich wurde als neuer Fördergegenstand explizit die Erstellung produktbezogener Werbematerialien eingeführt. Dabei wurden bei der Finanzierung der Ausgaben Landesmittel, GRW-Mittel und – nur bezogen auf die Ausgabenposition von Werbematerialien – EFRE-Mittel eingesetzt.

Das Programm „Markteinführung innovativer Produkte“ wurde im Jahr 2011 evaluiert. Im Bewertungsbericht wurde der Förderung ein überwiegend positives Zeugnis ausgestellt und die Fortsetzung des Programms empfohlen. Dabei wurden zum einen eine Öffnung des Programms für neue Fördergegenstände und eine Ergänzung der Zuschussförderung um eine Darlehenskomponente als mögliche inhaltliche Optionen genannt.

Mit Blick auf die Förderperiode 2014 - 2020 wurden dann in der Neufassung der Mittelstandsrichtlinie, unter Berücksichtigung von Ergebnissen eigener Untersuchungen des SMWA und der Empfehlungen aus der Evaluierung, inhaltliche Veränderungen an der Förderung vorgenommen. Die bedeutsamste Modifikation war die Einführung der Darlehensförderung und die Ausrichtung der Förderung über Zuschüsse und Darlehen auf die beiden Phasen Markteinführung und Marktbearbeitung. Darüber hinaus wurde im Vergleich zur bisherigen Zuschussförderung die Regelung eingeführt, dass für die Entwicklung einer produktbezogenen Marketing-/Vertriebskonzeption auch die Inanspruchnahme externen Fachwissens über die Beauftragung entsprechender Dienstleister förderfähig ist. Vorher war die Konzeption nur förderfähig, wenn sie durch eigenes Personal erbracht wurde. Im Wesentlichen aber wurden die bestehenden Festlegungen zu Umfang und Höhe der Zuschussförderung beibehalten.

Weiterentwicklung der Mittelstandsrichtlinie im Frühjahr 2018

Nach rund dreijähriger Förderung wurde die Mittelstandsrichtlinie im Frühjahr 2018 modifiziert. Zwar wird insgesamt das Vorhaben „MEP“ in seinen Grundzügen unverändert fortgeführt, es wurden jedoch verschiedene Änderungen und begriffliche Klärungen an den Fördergegenständen und Konditionen vorgenommen, um die Gewährung der Zuwendungen im Rahmen des Vorhabens zu optimieren. So wurde der Verwendungszweck explizit um den Begriff der nichttechnischen Innovationen erweitert und es wurden neue Verfahren oder Dienstleistungen ebenso wie neue Produkte als Projekte zur Markteinführung herausgestellt, um die digitale Innovationsfähigkeit als wichtigen Wettbewerbsfaktor stärker zu betonen.⁷⁴ Daneben wurde der Ausschluss der Inanspruchnahme fremder FuE-Leistungen für Innovationen

⁷⁴ Der Verwendungszweck gemäß Mittelstandsrichtlinie in der Fassung vom 16. April 2018 hat nunmehr den Wortlaut: „Die Förderung soll KMU dazu anregen, neu entwickelte oder weiterentwickelte Produkte oder Dienstleistungen sowie neue oder verbesserte Verfahren an den Markt zu bringen und auf dem Markt zu etablieren. Insbesondere soll die Förderung dazu beitragen, dass eigene

aufgehoben. Ebenso wurde die Begrenzung von förderfähigen Ausgaben für die Gestaltung und den Druck produktbezogener Prospekte, Flyer oder Kataloge auf ausländische Märkte fallengelassen. Die bisherige ausdrückliche Bezugnahme auf „Produktdesign“ wurde abgeschwächt, um das gesamte Leistungsspektrum der Kultur- und Kreativwirtschaft besser abzubilden.

Darüber hinaus wurde die in Art. 22 AGVO eröffnete Möglichkeit zur Privilegierung von Gründern und jungen Unternehmen verstärkt genutzt, und der Fördersatz für diese Zielgruppe auf 75 % der förderfähigen Ausgaben und der maximale Förderbetrag auf 150.000 € erhöht. Die Voraussetzung eines beihilfefreien Eigenanteils von 25 % bei der Förderung der Markteinführungsphase (Zuschuss) und der Marktbearbeitungsphasen (Darlehen) wurde generell gestrichen. Der maximale Ausgabenanteil der Darlehen in der Marktbearbeitungsphase wurde von 80 auf 100 % der Ausgaben angehoben, somit eine Vollfinanzierung der Ausgaben in der Marktbearbeitungsphase ermöglicht. Ebenso wurde ein Bonus für KMU mit tarifgebundener oder tarifgleicher Vergütung eingeführt, um Anreize für eine Erhöhung der Tarifbindung in sächsischen Unternehmen zu setzen. Die Änderungen im Zuge der Neufassung der Mittelsstandsrichtlinie traten mit ihrer Veröffentlichung am 16. April 2018 in Kraft.

4.3.3 UMSETZUNG DER FÖRDERUNG IM ÜBERBLICK

Tabelle 6 zeigt im oberen Teil die finanzielle Umsetzung der Zuschussförderung zum Datenstand 31.12.2018. Die Anzahl der bewilligten Projekte im Vorhaben B.2.1 „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign – Markteinführungsphase (Zuschuss)“ beträgt bis zum Stichtag im Freistaat insgesamt 282 Projekte, davon sind bereits 115 VN-geprüft. Das bewilligte Volumen an EFRE-Mitteln beläuft sich auf 10,365 Mio. € (Bewilligungsquote 45,5 %), die als Ausgabe geltend gemachten EFRE-Mittel betragen 5,493 Mio. € (Auszahlungsquote 24,1 %). Die Bewilligungsquote in der Übergangsregion (ÜR) weist bei einer Anzahl von 217 Projekten und EFRE-Mitteln von 8,466 Mio. € einen Wert von 44,7 % auf, während in der Stärker entwickelten Region (SER) die Bewilligungsquote 70,6 % beträgt und 68 Projekte bewilligt wurden.

Die finanziellen Angaben für die Bewilligungen und Auszahlungen für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ beziehen sich auf die Fondsebene und sind für die Beurteilung des Umsetzungsfortschritts im Hinblick auf die ausgereichten Darlehensfälle wenig aussagekräftig. Tatsächlich wurden bis zum Stichtag 31.12.2018 bei der Darlehensförderung elf Darlehen gewährt, deren Darlehensvolumen sich auf 3,76 Mio. € beläuft. Darunter sind neun größere Darlehen mit Beträgen zwischen 269.000 € und 500.000 €, die im Vergleich zu den Einzelprojekten der Zuschussförderung finanziell deutlich großvolumiger sind. Daneben wurden zwei kleinere Darlehen mit Beträgen von 76.000 € und 122.000 € ausgereicht. Anzumerken ist, dass sich gegen Ende des Jahres 2018 die Umsetzung deutlich verbessert hat. Allein im vierten Quartal 2018 wurden fünf Darlehen bewilligt.

oder fremde Forschungs- und Entwicklungs-(FuE)Ergebnisse von den KMU in marktfähige innovative Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen umgesetzt sowie Anpassungsarbeiten an bestehenden Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen mit dem Ziel wesentlicher Verbesserungen durchgeführt werden. Das mit diesen Tätigkeiten einhergehende technische und finanzielle Risiko soll durch die Zuwendungen in Form von Zuschüssen oder Darlehen gemindert werden. Schließlich soll die Förderung der Markteinführung von technischen und nichttechnischen Innovationen dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken.“

Tabelle 6: Umsetzungsstand des Vorhabens „Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign“ (MEP-Zuschuss (B.2.1), „MEP-Darlehen“ (B.2.2)) (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen		Projekte / Darlehen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	bewilligt	VN-geprüft
B.2.1 „MEP-Zuschuss“							
st. entw. Region (SER)	3,865	2,728	70,6	1,899	49,1	68	32
Übergangsregion (ÜR)	18,935	8,466	44,7	4,268	22,5	217	83
Insgesamt	22,800	10,365	45,5	5,493	24,1	282	115
B.2.2 „MEP-Darlehen“							
st. entw. Region (SER)	6,111	2,094	34,3	0,000	0,0	1 / 4	0
Übergangsregion (ÜR)	29,889	11,865	39,7	0,000	0,0	1 / 7	0
Insgesamt	36,000	13,959	38,8	0,000	0,0	2 / 11	0

Quelle: FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich. Bei Finanzinstrumenten im Rahmen der EFRE-Förderung ist gemäß der Definition aus Art. 2 Rdnr. 9 ESI-VO die Einrichtung des Fonds selbst das Projekt. Begünstigter ist die Stelle, die das Finanzinstrument einsetzt, während die Unternehmen, die finanzielle Unterstützung aus einem Finanzinstrument erhalten, als Endbegünstigte bezeichnet werden, vgl. Art. 2 Rdnr. 10 und 12 ESI-VO. In der Tabelle sind zusätzlich die an Unternehmen ausgereichten Darlehen als Einzelprojekte aufgeführt.

4.4 WIRKUNGSMODELL UND STRATEGISCHER BEZUGSRAHMEN

Förderung in der Markteinführungsphase: Invention, Risiko und Innovation

Mit dem Vorhaben „MEP“ soll ein Beitrag zum Spezifischen Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen erfolgen, indem konkrete Ausgabenpositionen von Innovationsprojekten in einem zeitlich begrenzten Zeitraum unmittelbar vor und nach der Markteinführung durch Zuschüsse unterstützt werden.⁷⁵

Die Förderung bezieht sich explizit nicht auf die beiden, im Beihilferecht definierten Phasen der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung, die der Markteinführung vorgelegt sind. Für die Umsetzung des Vorhabens wird also davon ausgegangen, dass entweder ausreichend Forschungs- und Entwicklungsergebnisse für potenziell markt- und praxistaugliche Inventionen vorliegen (etwa in Form von noch nicht kommerziell genutzten Prototypen, Demonstrationsmaßnahmen, Pilotanlagen oder Pre-Alpha-Versionen von Software) oder aber, dass Erfindungen ohne vorherige Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in die Realität umgesetzt werden können. Weil erst in der ökonomischen Anwendung Inventionen zu wirtschaftlich relevanten Innovationen werden, besteht die besondere Aufgabe der Förderung darin,

⁷⁵ Wie in Abschnitt 4.3 erläutert, umfasst der Bewilligungszeitraum für die Markteinführungsphase höchstens bis zu 15 Monate und endet spätestens sechs Monate nach dem ersten Anbieten auf dem Markt.

ausreichend finanzielle Anreize für die Unternehmen zu setzen, bereits validierte Ideen und Konzepte für neue Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren am Markt tatsächlich einzuführen.

Dies bedeutet, dass ein technisches Risiko mit Blick auf ein Scheitern des Projekts in der Phase der Forschung und Entwicklung nicht (mehr) existiert – die grundsätzliche technische Machbarkeit der ursprünglichen Idee für ein neues Produkt oder einen neuen Prozess kann als gegeben angenommen werden. Trotzdem können technische Probleme bei der Herstellung der Nullserie oder bei der Überführung in die Serienproduktion auftreten. Im Rahmen des Vorhabens können daher Ausgaben für den Erwerb von Instrumenten und Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters oder einer Nullserie (inkl. Material- und Fremdleistungen) gefördert werden.

Die geförderten Projekte zur Markteinführung sollen zunächst dazu führen, dass die Inventionen am Markt eingeführt oder in der betrieblichen Praxis angewendet werden. Dies ist notwendige Bedingung für das Vorliegen von Innovationen, sagt aber noch nichts über ihren späteren wirtschaftlichen Erfolg aus. Die Projekte werden erst dann von den Unternehmen mit Nachdruck weiterverfolgt, wenn deren erwartete, künftige (und abdiskontierte) Einnahmen größer sind als die zum Zeitpunkt der Entscheidung mit der Markteinführung verbundenen Kosten (wobei hier prinzipiell sämtliche, aus der Entscheidung für das Projekt resultierende Kosten wie bspw. Herstellungskosten, Vertriebs- und Marketingkosten, etc. zu berücksichtigen sind).⁷⁶ Hieraus folgt, dass Innovationen letztlich mit spürbaren Umsatzsteigerungen oder Kosteneinsparungen verbunden sein müssen. Die höhere Wertschöpfung führt c. p. zu einem Anstieg der Produktivität und damit der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Zwar ist auch denkbar, dass Innovationsprojekte strategischen Unternehmenszielen dienen und bei einer rein projektbezogenen Betrachtung zukünftiger Cash-Flows spezifische, unternehmensinterne Ziele (Synergieeffekte bei Kuppelprodukten, First-Mover-Advantages, Überwindung von Marktzutrittsbarrieren, Imageeffekte), die nur schwer in Form von zukünftigen Zahlungsströmen zu quantifizieren sind, nicht ausreichend gewürdigt werden können. Solche Überlegungen dürften aber in der Mehrzahl der Fälle nicht überwiegen und sind typischerweise eher für große Unternehmen anzunehmen. Es erscheint für KMU unwahrscheinlich, dass Projekte, die in isolierter Betrachtung nur sehr geringe oder gar negative künftige Deckungsbeiträge liefern, aufgrund von strategischen Überlegungen trotzdem umgesetzt werden.

Abbildung 6 zeigt die vom Vorhaben „MEP“ ausgehenden Wirkungsketten auf. Die Abbildung illustriert die möglichen positiven Wirkungen, die mit einer erfolgreichen Markteinführung und der Durchsetzung einer Innovation am Markt auf zentrale wirtschaftliche Kennziffern der geförderten KMU ausgehen können. Auch qualitative Einflüsse werden genannt. In der Abbildung wird mit den betrieblichen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen zudem auf interne und externe Einflussfaktoren hingewiesen, auf die das Unternehmen unmittelbar keinen Einfluss hat, die aber das Innovationsverhalten maßgeblich beeinflussen.

Interne und externe Einflussfaktoren

Zu den unternehmensexternen Faktoren, die ein Unternehmen als von außen gegeben zu akzeptieren hat, gehören insbesondere die konjunkturelle Entwicklung, die die Nachfrage nach den Produkten und Dienstleistungen exogen verändert, sowie das Verhalten der Wettbewerber hinsichtlich der Einführung von Produkt- und Prozessinnovationen, deren Preissetzungsverhalten und der Wettbewerbsdruck im relevanten Markt.

⁷⁶ Kosten für vorherige Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sind im Kalkül der Unternehmen „sunk costs“, d.h. wenn zum Entscheidungszeitpunkt der künftige Cash-Flow positiv ist, dann sollten die Projekte auch umgesetzt werden, selbst wenn in der Gesamtbetrachtung sämtlicher Kosten die Projekte eigentlich defizitär gewesen wären.

Zudem wird die Wirkungskette von internen Faktoren der KMU beeinflusst, die vom Unternehmen zwar mittelbar beeinflusst werden können, für die konkrete Umsetzung eines Innovationsprojekts jedoch ein Datum bilden. Besonders der Zugang von KMU zu finanziellen Ressourcen ist eine wichtige Voraussetzung für ihre Innovationstätigkeit. Verschlechterungen in der finanziellen Lage führen häufig zu Einschnitten in der Forschungs- und Innovationstätigkeit. Weitere interne Faktoren sind das Alter, die Branche und Betriebsgröße eines Unternehmens. Diese Variablen sind nicht eigentlich Bestimmungsgrößen für das Innovationsverhalten von Unternehmen, sie dienen aber in empirischen Anwendungen als Proxy-Variable üblicherweise dazu, einerseits die Innovationsfähigkeit durch das vorhandene Know-How und die Kreativität im Unternehmen zu beschreiben (Alter, Betriebsgröße) sowie die grundsätzlichen Eigenschaften und den Innovationsbezug der gehandelten Güter und Dienstleistungen (Branche) abzubilden.

Alle internen und externen Faktoren haben zu unterschiedlichen Phasen Einfluss auf die intendierten Wirkungen der Förderung und können die Wirkungen des „MEP“-Projekts verstärken oder abschwächen.

Logic Chart visualisiert komplexe Wirkungszusammenhänge

Abbildung 6 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.

Die Wirkungen von Innovationen sind auch maßgeblich von ihrer Art und ihrem Neuheitsgrad abhängig. So werden Produkt- oder Prozessinnovationen insbesondere mit Blick auf die Beschäftigungseffekte differenziert. Produktinnovationen führen zu Umsatzsteigerungen und Produktivitätssteigerungen, für die insbesondere bei echten Marktneuheiten positive Beschäftigungsimpulse angenommen werden. Demgegenüber verbessern Prozessinnovationen vor allem die Effizienz bei der Herstellung von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen. Dies führt in erster Linie zu Kostenreduzierungen auf der Leistungsseite und möglicherweise auch zu Arbeitseinsparungen. Wenn sich verbesserte Geschäftsprozesse durch Marketing- oder Organisationsinnovation nach außen richten und die Distributionsseite des Unternehmens betreffen, kann jedoch durch eine höhere Kundenzufriedenheit und Kundenbindung auch direkt die Nachfrage nach den Produkten und Diensten des Unternehmens steigen.

Vor diesem Hintergrund skizziert Abbildung 6 als Logic Chart-Analyse nur ein grundlegendes, schematisches Wirkungsmodell und stellt die Wirkungskanäle synoptisch dar. Sie liefert ein vereinfachtes, theoretisches Gerüst für die Bewertung der Förderung von „MEP“-Projekten. Das verwendete Analyseschema folgt der Unterteilung der Interventionslogik eines Förderprogramms in die Elemente Inputs, Outputs, Ergebnisse und Wirkungen (vgl. Alecke, Mitze (2018)).

Inputs

Auf der Ebene der Inputs bilden die öffentlichen Mittel, die aus der Förderung des Vorhabens im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 gewährt werden, einen zusätzlichen Baustein in der Investitions- und Finanzierungsrechnung des Markteinführungsprojekts. Aus Sicht eines (potenziell) innovierenden Unternehmens ist das relevante Maß für den wirtschaftlichen Erfolg eines Innovationprojekts mindestens ein positiver Kapitalwert bzw. eine positive Innovationsrendite. Weil Innovationsprojekte unternehmensintern vielfach in Konkurrenz zu anderen Investitionsprojekten stehen, müssen sie zusätzlich auch einen Beitrag für einen Anstieg der Profitabilität des gesamten Unternehmens leisten. Profitabilität auf Unternehmensebene meint dabei die Höhe des Gewinns in Relation zum eingesetzten Kapital bzw. zum Umfang der Geschäftstätigkeit.⁷⁷

In diesem Kalkül reduziert die nicht-rückzahlbare Zuwendung aus dem Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ unmittelbar den finanziellen Aufwand für das Unternehmen, senkt somit die Kosten für die Durchführung des Projekts und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen in die Weiterentwicklung seiner Idee bis zur Markteinführung investiert. Ein Unternehmen wird dabei umso eher bereit sein, in ein Markteinführungsprojekt zu investieren, je geringer das Risiko ist, dass mit dem Projekt für das Unternehmen Verluste entstehen und je höher der Wettbewerbsdruck im Markt ist.

Neben dem Rentabilitätseffekt, der von dem öffentlichen Zuschuss ausgeht, weil er die Erlös-Kosten-Relation des Projekts 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 „Dealmaker“ für eine ausreichende Rentabilität und/oder das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Projekte 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.⁷⁸

⁷⁷ Vgl. Rammer et al. (2016). Innovationen können dabei die Profitabilität eines Unternehmens auf unterschiedliche Art und Weise positiv beeinflussen (siehe hierzu weiter unten), letzten Endes aber müssen sie zu zusätzlichen Erlösen oder reduzierten Kosten führen. Den positiven Wirkungen auf die Profitabilität stehen zusätzliche Kosten für die Entwicklung und Einführung von Innovationen gegenüber, die den Gewinn schmälern. Darüber hinaus ist bei Innovationsprojekten zum einen immer das Risiko zu berücksichtigen, dass sie aus technischen Gründen nicht erfolgreich zu Ende geführt werden können. In diesem Fall stehen den angefallenen Kosten keine (späteren) Erträge gegenüber. Zum anderen ist die Unsicherheit über die künftigen Marktchancen von Innovationsprojekten deutlich größer als bei etablierten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren.

⁷⁸ 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

Mitnahmeeffekte variieren je nach Projekt und Unternehmen. In der Logic Chart-Analyse 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.
- 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 „MEP“-Projekte würden erst durch die Förderung ermöglicht. Im späteren Verlauf der Evaluierung wird auf Mitnahmeeffekte und ihr wahrscheinliches Ausmaß eingegangen.

Outputs

Die Realisierung eines „MEP“-Projekts leistet unmittelbar einen Beitrag zur ersten Umsetzung einer Produktinnovation am Markt oder der betrieblichen Anwendung einer Prozessinnovation. Je nach konkreter Natur des Projekts können etwa Investitionsausgaben für Ausrüstungsgüter und Instrumente zur Herstellung eines Serienmusters oder einer Nullserie die Marktreife (Funktionssicherheit, gebrauchsfähiger Zustand) sicherstellen. Mithilfe von Ausgaben für Designleistungen und Normierungen werden zentrale Produkteigenschaften an die Anforderungen des relevanten Marktes angepasst und die Akzeptanz des neuen Produkts bei Konsumenten gewährleistet. Durch Sachausgaben für Werbung (Flyer, Prospekte, Kataloge etc.) wird die Bekanntheit bei Käufern erhöht, Personalausgaben für Vertriebsassistenten helfen, Distributionskanäle zu öffnen und auszubauen.

Da gemäß den Bestimmungen der Mittelstandsrichtlinie spätestens sechs Monate nach dem ersten Anbieten auf dem Markt die Unterstützung durch die nicht-rückzahlbaren Zuschüsse endet, ist der wesentliche Einfluss der „MEP“-Projekte auf die Vorbereitung und frühe Phase des Markteintritts beschränkt. Dabei muss das Projekt nicht zwingend mit dem ersten Anbieten auf dem Markt oder einer ersten Anwendung enden. Mehrheitlich sollten aber im Ergebnis der Projekte und damit als zentrale Outputs, erstens, markt- und anwendungsreife Produkte, Dienstleistungen und Verfahren vorliegen, und, zweitens, diese auf dem Markt bereits angeboten und von Kunden verwendet und genutzt bzw. in der Herstellung angewendet werden.

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 Beihilfebetrug 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.

Ergebnisse (Short-term Outcomes)

Die positiven Auswirkungen eines Innovationsprojektes nach seiner Markteinführung oder betrieblichen Anwendung auf die Profitabilität eines Unternehmens sind vielfältig und hängen von seiner Natur ab (vgl. zum Folgenden Rammer et al. (2016)):

- So können **Produktinnovationen** in Abhängigkeit ihres Neuheitsgrads eine technologisch bedingte, zumindest temporäre Monopolstellung auf dem Absatzmarkt und damit eine Preissetzungsmacht für das innovierende Unternehmen bewirken. Diese Preissetzungsmacht kann für überdurchschnittlich hohe Gewinnaufschläge genutzt werden. Produktinnovationen mit geringerem Neuheitsgrad führen zwar zu keinen (temporären) Monopolstellungen, tragen aber zu einer stärkeren Differenzierung des Produktangebots am Markt und damit zu einem geringeren direkten Preiswettbewerb zwischen Anbietern bei. Innerhalb gewisser Grenzen kann der Innovator seine Preispolitik gestalten, was ebenfalls in höhere Gewinnmargen münden kann.
- **Prozessinnovationen** können die Kosten für Beschaffung, Produktion und Distribution verringern und bei einem gegebenen Marktpreis in höhere Gewinnspannen beim innovierenden Unternehmen umgewandelt werden. Wenn die realisierten Produktivitätsgewinne durch Preissenkungen an die Kunden weitergegeben werden, können auch zusätzliche Umsätze generiert werden. Denkbar ist auch, dass durch Qualitätsverbesserungen im Vertrieb (schnellere Lieferung, weniger fehlerhafte Produkte) neue Kunden gewonnen werden können.
- In der Praxis gehen **Produkt- und Prozessinnovationen** oftmals Hand in Hand. Die Einführung eines neuen Produktes erfordert in der Regel Veränderungen im betrieblichen Leistungsprozess und häufig auch größere Investitionen in den vorhandenen Kapitalstock. Erfolgreiche Produkt- und Prozessinnovationen führen perspektivisch zu höheren Umsätzen, geringeren Kosten oder höheren Deckungsbeiträgen.

In der innovationsökonomischen Literatur haben sich zur Erfassung der Innovationsergebnisse als quantitative Maßgrößen Umsatzanteile mit Produktinnovationen und Kostensenkungen durch Prozessinnovationen etabliert. Teils werden auch auf Schutzrechten basierende Indikatoren (Patente, Lizenzen, Marken, etc.) als so genannte Throughput-Indikatoren eingeführt. Darüber hinaus werden auch Einflüsse eines Innovationsprojekts auf qualitative Variablen wie Kundenzufriedenheit, Produktqualität, Diversifikation der Produktpalette, Unternehmensimage, Mitarbeitermotivation oder Zuwachs an Know-How zu erfassen versucht.

Wirkungen (Medium- und Long-term Outcomes)

Während sich die Analyse von Ergebnissen (Short-term Outcomes) auf das geförderte Innovationsprojekt bezieht, erfolgt die Diskussion der mittel- und langfristigen Wirkungen (Medium- und Long-term Outcomes) von Innovationen prinzipiell auf übergeordneten Ebenen.

In Anlehnung an Hauschildt et al. (2016) kann unter einem Innovationsprojekt als kleinste Untersuchungseinheit der isolierte, aber alle notwendigen Schritte umfassende Prozess der Durchsetzung eines einzelnen neuen Produktes oder Verfahrens verstanden werden. In der betriebswirtschaftlichen Literatur stellt das Innovationsprojekt die Mikroebene dar. Dort wird bereits die Zusammenfassung mehrerer Projekte als Makro-Ebene bezeichnet, wobei die gängigste Aggregationsebene das Unternehmen darstellt.⁷⁹ Aus industrieökonomischer oder

⁷⁹ Denkbar sind allerdings auch Produktgruppen oder Verfahrenskombinationen, bei denen die Erfolgsmessung explizit Synergieeffekte zwischen technisch verwandten Produkten bzw. technisch verbundenen Fertigungsprozessen berücksichtigen soll. Falls die Innovationsaktivitäten eines Unternehmens in Form einer eigenständigen FuE-Abteilung organisiert sind, kann auch diese eine relevante Untersuchungsebene für die Bestimmung einer unternehmensinternen „Innovationsrendite“ sein.

volkswirtschaftlicher Perspektive bilden dagegen Unternehmen die Mikroebene. Die Erfolgsmessung von Innovationen auf Meso- oder Makroebene bezieht sich auf Industriezweige, Regionen, Innovationssysteme oder nationale Volkswirtschaften.

Mit der Unterscheidung verschiedener Aggregationsebenen gewinnt auch das Begriffspaar direkte versus indirekte Wirkungen von Innovationen an Bedeutung. So können auf Ebene des einzelnen Innovationsprojektes durch gemeinsame Absatzstrukturen oder verbundene Fertigungsverfahren indirekte Wirkungen auf andere Produkte / Prozesse im Unternehmen auftreten, auf Ebene von Branchen oder Regionen sind Umsatzeinbußen oder Kostenerhöhungen bei Konkurrenzunternehmen häufig relevante, aber nur mittelbar vermittelte Einflüsse von Innovationen.

Insbesondere für die volkswirtschaftliche Bewertung ist die Berücksichtigung sowohl von direkten als auch indirekten Effekten von Innovationen für deren Erfolgsausweis zentral. Im Vordergrund des Interesses steht hier die durch die Innovationstätigkeit der Unternehmen bewirkte Veränderung von gesamtwirtschaftlichen Kenngrößen wie Wertschöpfung, Beschäftigung, Produktivität oder Exporttätigkeit (vgl. Grupp (1997), Dehio (2005)). Dabei ist zu beachten, dass neben positiven Wirkungen bei der Gruppe der innovierenden Unternehmen auch durchaus negative Wirkungen auf andere Marktteilnehmer auftreten können. Beispielsweise können Unternehmen mit erfolgreichen Innovationsprozessen bestehende vom Markt verdrängen oder Arbeitsplätze, die an der einen Stelle durch innovierende Betrieben geschaffen werden, an einer anderen Stelle in nicht innovierenden Betrieben verloren gehen. In der volkswirtschaftlichen Evaluationsforschung werden solche indirekten Einflüsse auch unter den Stichworten Rückkopplungs- und Verdrängungseffekte thematisiert.

Darüber hinaus sind neben den sich über Märkte verbreitenden Preis- und Mengeneffekten von Innovationsaktivitäten noch weitere indirekte Wirkungen zu berücksichtigen, die nicht über Märkte transportiert werden – wie z. B. Wissensspillovers, die durch die FuE-Tätigkeit eines Betriebes für andere in der Region ansässige Betriebe möglich werden („technologische Externalitäten“). Dabei sind es gerade diese Effekte, auf die bei forschungs- und innovationspolitischen Fördermaßnahmen besonders abgestellt wird.

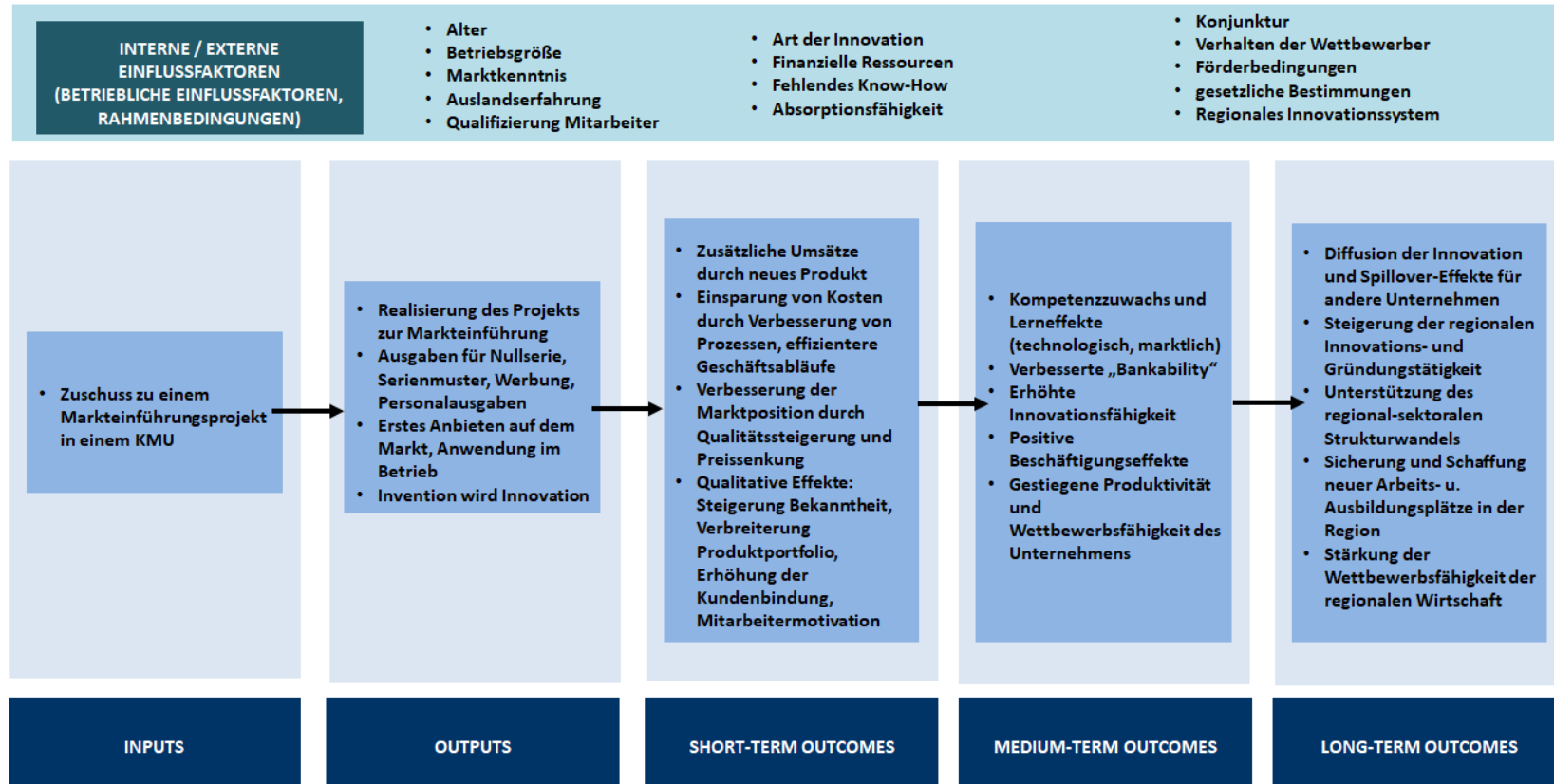
Die Wirkungen von Innovationen hängen – sowohl auf der Mikro- als auch der Makroebene – von einer Vielzahl von Faktoren ab. Das grafische Wirkungsmodell in Abbildung 6 reduziert zur Veranschaulichung die komplexen Kausalzusammenhänge auf einen idealtypischen Argumentationsstrang. Danach tragen auf der Ebene von Unternehmen erfolgreiche Innovationsprojekte zu einem nachhaltigen Wachstumsprozess und einer Erhöhung ihrer Produktivität bei. Die Verbesserung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit stößt einen „virtuous circle“ an, der zu mehr Beschäftigung, höheren Umsätzen und weiteren Produktivitätsgewinnen führt. Weil die Erträge von Innovationen mit zunehmendem Produktivitätsniveau steigen, nehmen auch die Innovationsausgaben der Unternehmen weiter zu. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene drücken sich die unternehmerischen Innovationsanstrengungen in einer Akkumulation von Wissen und der Bildung eines wissensbasierten, immateriellen Kapitalstocks aus, der direkt oder indirekt über den technischen Fortschritt als maßgebliche Determinante von gesamtwirtschaftlichen Zuwächsen das Pro-Kopf-Einkommen treibt.

Die skizzierten längerfristigen Wirkungen der Förderung im Vorhaben „MEP“ stehen somit im Einklang mit den globalen Zielen des EFRE-OP 2014 - 2020. Dabei ist zu beachten, dass das Vorhaben „MEP“ und die Verfolgung des Spezifischen Ziels „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ eng mit der Förderung in der Prioritätsachse A und insbesondere dem zweiten Spezifischen Ziel „Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der sächsischen Wirtschaft“ verknüpft ist. Die Koordination der verschiedenen Fördervorhaben erfolgt im Rahmen der regionalen Innovationsstrategie des Freistaats Sachsen.

Neben den (innovations-)ökonomischen Wirkungen kann die Förderung von „MEP“-Projekten auch Einflüsse im Hinblick auf die Horizontalen Prinzipien ausüben. So können Produktinnovationen die Energieeffizienz bestehender Güter verbessern oder durch Prozessinnovationen

Produktivitätsgewinne erzielt und der Materialverbrauch reduziert werden. Diese Einflüsse auf das Prinzip Nachhaltige Entwicklung sind aber nur für Einzelfälle gegeben und nicht systemisch in der Förderung angelegt. Mit Bezug auf das Horizontale Prinzip Nachhaltige Entwicklung wird daher 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.

Abbildung 6: Wirkungszusammenhänge der Förderung von „MEP“-Projekten in KMU



Quelle: Eigene Darstellung.

4.5 UMSETZUNG DER FÖRDERUNG

4.5.1 EINLEITUNG

Auswertung der Monitoringdaten auf Basis von Daten der SAB

Grundlage für die Ermittlung von Inputs und Outputs der Förderung zum Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ sind die Daten aus dem Monitoring für die aktuelle Förderperiode von 2014 - 2020. Ergänzend wurden auch Monitoringdaten für die Förderperiode von 2007 - 2013 herangezogen. Die Daten wurden von der SAB aus ihrem vorgelagerten Datenbanksystem ProSAB mit Datenstand zum 31.08.2018 bereitgestellt. Die Daten der SAB wurden verwendet, weil im vorgelagerten Datenbanksystem ProSAB eine Reihe von Variablen zu den Unternehmen und den Projekten elektronisch bereitgestellt werden konnten, die im EFRE-Monitoringsystem (FÖMISAX) selbst nicht zur Verfügung standen.⁸⁰

Die Monitoringdaten der SAB, die im vorgelagerten Datenbanksystem ProSAB enthalten sind, werden im Zuge des Antrags- und Bewilligungsprozesses von den Zuwendungsempfängern erhoben und beinhalten zum einen grundsätzliche Angaben („ Stammdaten“) zu den geförderten Unternehmen (bspw. Adresse, Rechtsform, Branche, Alter, Zahl der Beschäftigten, Umsatzvolumen). Zum anderen liegen projektspezifische Daten zur Eigenschaft des angestrebten Innovationsprojektes (Marktneuheit, Neuheit für das antragstellende Unternehmen) und zur (geplanten) Finanzierungs- und Ausgabenstruktur der Projekte (z. B. Personalausgaben für Design-, Marketing- bzw. Vertriebsassistent, Ausgaben für die Gestaltung, Erstellung und den Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen sowie digitalen Werbeformen oder Ausgaben für den Erwerb von Instrumenten/Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters/einer Nullserie) vor.

Angaben zu materiellen Outputindikatoren dagegen, die Auskunft über den erwarteten späteren geschäftlichen Erfolg der Projekte geben (z. B. in Form von erlangten Schutzrechten, zusätzlichen Umsätzen oder Arbeitsplätzen), werden nicht im projektbegleitenden Monitoring der SAB erfasst. Sie sind nicht Gegenstand von Informationen, die im Rahmen der Projektbegleitung verpflichtend bei der Antragsstellung oder bei der Verwendungsnachweisprüfung erhoben werden. Allerdings wurde bis Anfang 2018 eine Befragung der Zuwendungsempfänger von Seiten der SAB durchgeführt, in der – zwölf Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes – nach mittelbar oder unmittelbar erreichten Projektergebnissen gefragt wurde. Die Ergebnisse einer Auswertung dieser Fragebögen wird in einem gesonderten Abschnitt vorgestellt.

Die nachfolgende Analyse der Monitoringdaten dient nicht primär einer Berichterstattung über den Vollzug der Förderung auf Ebene des Vorhabens „MEP-Zuschuss“, um den Umsetzungsstand hinsichtlich der Erreichung von finanziellen oder materiellen Zielwerten zu beurteilen (Zielerreichungskontrolle). Stattdessen dient die Analyse der Monitoringdaten dazu, die eingangs aufgeworfenen Evaluierungsfragen entlang der Wirkungskette zu beantworten – soweit dies auf Basis der Daten, die im Zuge der Projektabwicklung zu verschiedenen Zeitpunkten erhoben werden, möglich ist. Die Frage, inwieweit ex-ante quantifizierte Sollwerte der Förderung erreicht werden konnten, spielt hierbei eine eher untergeordnete Rolle. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Begründung zur Herleitung der Zielwerte nur schwer nachzuvollziehen ist.

⁸⁰ Die EFRE-Förderdatenbank FÖMISAX greift nur auf jenen Teil der projektbezogenen Indikatoren zurück, die gemäß der Strukturfondsverordnungen für die Berichterstattung und finanzielle Steuerung des Vorhabens notwendig sind. Das Indikatorenset von FÖMISAX ist nicht auf die umfassenden Datenerfordernisse einer Wirkungsevaluierung ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund wird einleitend zunächst ein kurzer Überblick über die finanzielle Durchführung auf Ebene des Vorhabens gegeben. An dieser Stelle wird auf die aktuellen Vollzugsdaten (31.12.2018) aus dem EFRE-Monitoring (FÖMISAX) zurückgegriffen, die bereits einleitend kurz vorgestellt wurden. Im Anschluss folgt dann die inhaltlich orientierte Auswertung der SAB-Daten, die auf den früheren Datenstand zum 31.08.2018 rekurriert.

Aktueller Umsetzungsstand für das Vorhaben „MEP-Zuschuss“

Tabelle 6 in Abschnitt 4.3.3. hat bereits die finanzielle Umsetzung der Förderung im Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ (B.2.1) zum Datenstand 31.12.2018 veranschaulicht. Die Anzahl der bewilligten Projekte im Vorhaben beträgt bis zum Stichtag im Freistaat insgesamt 282 Projekte. Das bewilligte Volumen an EFRE-Mitteln beläuft sich auf 10,365 Mio. € (Bewilligungsquote 45,5 %), die als Ausgabe bis Ende 2018 geltend gemachten EFRE-Mittel betragen 5,493 Mio. € (Auszahlungsquote 24,1 %). Die Bewilligungsquote in der Übergangsregion (ÜR) weist bei einer Anzahl von 217 Projekten und EFRE-Mitteln von 8,466 Mio. € einen Wert von 44,7 % auf, während in der stärker entwickelten Region (SER) die Bewilligungsquote 70,6 % beträgt und 68 Projekte bewilligt wurden. Neben der Bewilligungsquote ist auch die Auszahlungsquote in der SER höher als in der ÜR.

Im Zeitraum vom 31.03.2018 bis zum 31.12.2018 wurden ausweislich der Monitoringdaten aus FÖMISAX 91 Projekte im Zuge der Zuschussförderung bewilligt, im Zeitraum von 31.06.2018 bis zum 31.12.2018 waren es 68 Projekte. Ungefähr ein Viertel bis ein Drittel der geförderten Projekte wurde somit auf Basis der neuen Fassung der Mittelstandsrichtlinie vom 16. April 2018 gefördert (mindestens 68 bzw. höchstens 91 von 282 Projekten).

Gemäß Finanzplanung für das EFRE-OP 2014 - 2020 sollen förderfähige Gesamtkosten im Umfang von 28,5 Mio. € unterstützt werden. Der Anteil der EFRE-Mittel an diesen Gesamtkosten wird nach Planung 80 %, d. h. 22,8 Mio. € betragen. Die nationale Kofinanzierung im Umfang von 5,7 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 12,95 Mio. €. Bis Ende 2018 betragen die förderfähigen Gesamtkosten der bewilligten Projekte 19,96 Mio. €.

Nach einer Laufzeit von etwas mehr als vier Jahren – die Mittelstandsrichtlinie in ihrer ersten Fassung wurde im August 2014 veröffentlicht – ist der Umsetzungsstand bezogen auf die bewilligten und ausgezahlten Mittel des Vorhabens eher als unterdurchschnittlich zu bewerten. Für das EFRE-OP 2014 - 2020 insgesamt liegt die Bewilligungsquote derzeit bei 58,4 %. Bei weiterhin gleichbleibender Entwicklung der Nachfrage (etwa 11 % bewilligte EFRE-Mittel pro Jahr) wären die Fördermittel perspektivisch erst in etwa fünf Jahren vollständig durch Bewilligungen gebunden und noch viel später vollständig ausgezahlt.

Die Zahl der geförderten Unternehmen liegt mit 250 Unternehmen (die mögliche Mehrfachförderung eines Unternehmens wurde hier berücksichtigt) dagegen bereits deutlich über der Hälfte des bei Programmplanung anvisierten Wertes von 320 Unternehmen (78 %). Die unbefriedigende monetäre Umsetzung bei vergleichsweise hoher Fallzahl bzw. hoher Zahl an geförderten Unternehmen deutet darauf hin, dass die durchschnittliche Projektgröße zum Zeitpunkt der Programmearbeitung zu hoch angesetzt wurde. Während rechnerisch EFRE-Mittel pro Unternehmen in Höhe von 71.250 € unterstellt wurden, beträgt dieser Wert derzeit nur 41.460 € und damit nur knapp die Hälfte.

4.5.2 FÖRDERPERIODE 2014 - 2020

4.5.2.1 Förderung im Überblick

Investitionsvolumen, Förderfälle und Fördersatz

Zum 31.08.2018 waren auf Basis von ProSAB, dem Datenvorsystem der SAB, 239 Projekte bewilligt, deren Gesamtkosten sich auf 18,93 Mio. € summierten. Die förderfähigen Gesamtkosten beliefen sich auf 16,05 Mio. €. Auf die Förderung entfielen Zuschüsse, die vollständig durch EFRE-Mittel finanziert werden, in Höhe von 8,10 Mio. €. ⁸¹

Die durchschnittliche Förderquote entspricht 50,4 %. Der Leverage-Effekt nimmt somit einen Wert von rund zwei an. Dies bedeutet, dass – rein rechnerisch – jeder Euro an Fördermitteln mit einem weiteren Euro an privaten Investitionen einhergeht.

Dass die Förderquote etwas über der Förderhöchstgrenze von 50 % liegt, die bis zur Änderung der Mittelstandsrichtlinie im Frühjahr 2018 gültig war, lässt sich damit erklären, dass bereits in einigen wenigen Fällen Gründern und jungen Unternehmen ein maximaler Fördersatz von bis zu 75 % gewährt wurde (in 5 Fällen). Für zwei Einzelprojekte wurde darüber hinaus der neu eingeführte Bonus „Gute Arbeit“ für KMU mit tarifgebundener oder tarifgleicher Vergütung in Höhe von je 10 Prozentpunkten bewilligt und entsprechend ein Fördersatz von 60 % erreicht. In rund 90 % der Fälle wurde für die „MEP“-Projekte der maximal mögliche Fördersatz von 50 % gewährt, in etwa 95 % aller Fälle lag der Fördersatz über 47 %. Nur in einer Handvoll von Fällen wurden leicht geringere Fördersätze zwischen 41 und 45 % gewährt, was u. a. daran lag, dass die Förderung sonst die absolute Höchstgrenze für den Zuschuss von 100.000 € überschritten hätte.

Ausgabenstruktur der „MEP“-Projekte

Die Daten der SAB ermöglichen eine Darstellung der Ausgabenstruktur der „MEP“-Projekte nach einzelnen förderfähigen Ausgabenkategorien gemäß Mittelstandsrichtlinie:

- Schutz eigener Forschungs- und Entwicklungsleistungen
- Erwerb von Designleistungen
- Personalausgaben Design-, Marketing- bzw. Vertriebsassistent
- Erstmalige Normierungen/Zertifizierungen, Standardisierung
- Erlangung von Schutzrechten für das neue Produkt, die Dienstleistung, das Verfahren
- Erwerb von Marketing- bzw. Vertriebsleistungen
- Gestaltung, Erstellung und Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen sowie digitalen Werbeformen
- Erwerb von Instrumenten/Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters/einer Nullserie sowie Sachausgaben und Fremdleistungen

Tabelle 7 zeigt, dass der inhaltliche Schwerpunkt bei der Förderung der „MEP“-Projekte auf den Ausgaben für den Erwerb von Instrumenten und Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters bzw. einer Nullserie sowie weiteren Sachausgaben und Fremdleistungen liegt. Über die Hälfte der Projektausgaben geht auf diese Kategorie zurück. Rund ein Sechstel der Ausgaben entfiel auf die Gestaltung, die Erstellung und den Vertrieb von Prospekten, Flyern

⁸¹ Abweichungen zum vorherigen Umsetzungsstand aufgrund der unterschiedlichen Datenstände von FÖMISAX (31.12.2018) und ProSAB (31.08.2018).

oder Katalogen sowie digitalen Werbeformen. Ein weiteres Siebtel wurde für Personalausgaben zur Anstellung eines Design-, Marketing- bzw. Vertriebsassistenten aufgewendet. Die anderen Ausgabenpositionen spielten eine deutlich untergeordnete Rolle.

Tabelle 7: Ausgabenstruktur der „MEP“-Projekte (Förderperiode 2014 - 2020)

Ausgabenkategorien	Projektausgaben	
	in €	in %
1) Schutz eigener Forschungs- und Entwicklungsleistungen	87.620	0,5
2) Erwerb von Designleistungen	1.415.783	7,5
3) Personalausgaben Design-, Marketing- bzw. Vertriebsassistent	2.622.650	13,9
4) erstmalige Normierungen/Zertifizierungen, Standardisierung	1.047.715	5,5
5) Erlangung von Schutzrechten für das neue Produkt, die Dienstleistung, das Verfahren	756.129	4,0
6) Erwerb von Marketing- bzw. Vertriebsleistungen	116.074	0,6
7) Gestaltung, Erstellung und Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen sowie digitalen Werbeformen	3.095.624	16,4
8) Erwerb von Instrumenten/Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters/einer Nullserie sowie Sachausgaben und Fremdleistungen	9.786.553	51,7
Gesamtkosten	18.928.148	100,0

Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Finanzierungsstruktur der „MEP“-Projekte

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

- Eigenmittel (inkl. Gesellschafterdarlehen)
- Fremdmittel (Darlehen von Hausbanken, der KfW)
- Zuschüsse

Wie Tabelle 8 veranschaulicht, wurden mehr als die Hälfte der gesamten Projektausgaben durch Eigenmittel der Unternehmen bestritten. Mehr als zwei Fünftel der Ausgaben wurde durch die Zuschüsse getragen. Darlehen von Hausbanken oder andere externe Finanzierungsquellen spielten mit einem Anteil von 3 % bei der Finanzierung der Ausgaben nur eine sehr geringe Rolle. In weniger als 7 % der Fälle wurden überhaupt Darlehen in Anspruch genommen.

Die Eigenmittel, die je „MEP“-Projekt im Durchschnitt aufzubringen sind, belaufen sich auf 42.939 €. Bezogen auf den durchschnittlichen Umsatz eines geförderten KMU von 3,48 Mio. € macht dies einen Anteil von 0,97 % aus. Dies erklärt die – im Regelfall – geringe Bedeutung von Darlehen als zusätzliche externe Finanzierungsquelle. Im Allgemeinen können bzw. müssen die für die Projektrealisierung notwendigen Ausgaben nach Gewährung des Zuschusses durch die KMU aus den vorhandenen Eigenmitteln bestritten werden.

Tabelle 8: Finanzierungsstruktur der „MEP“-Projekte (Förderperiode 2014 - 2020)

Finanzierungskategorien	Ausgaben	Anteil an den Ausgaben	Ausgaben je Förderfall
	in Mio. €	in %	in €
Eigenmittel	10.262.396	54,2	42.939
Darlehen von Hausbanken	577.289	3,0	2.415
Zuschüsse	8.088.464	42,7	33.843
Gesamtkosten	18.928.148	100,0	79.197

Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Größenstruktur der „MEP“-Projekte

Die Projekte des Vorhabens „MEP-Zuschuss“ besitzen eine nicht unbeträchtliche Spannweite. Das kleinste Projekt weist Gesamtkosten in Höhe von 2.521 € auf, das größte von 329.696 €. Im Durchschnitt betragen die Ausgaben je Förderfall 79.197 €.

Tabelle 9 zeigt das Ausgabevolumen der Projekte in fünf Größenklassen differenziert (bis 25.000 €, zwischen 25.000 bis 50.000 €, zwischen 50.000 bis 100.000 €, zwischen 100.000 bis 150.000 €, zwischen 100.000 bis 150.000 €, zwischen 150.000 bis 200.000 € und größer als 200.000 €). Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Projekte bis 50.000 € den größten Anteil an den Förderfällen insgesamt haben, sie stellen etwas mehr als zwei Fünftel der Förderfälle. Unter diesen findet sich aber nur ein knappes Dutzend an Projekten mit Ausgaben von weniger als 10.000 €. Rund drei Zehntel entfallen 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 ein gutes Viertel. In nur knapp 7 % der Projekte wurden Ausgaben von mehr als 200.000 € getätigt.

Tabelle 9: Förderfälle und Ausgabenvolumen nach Größenklassen von „MEP“-Projekten (Förderperiode 2014 - 2020)

Projektgröße in €	Förderfälle		Ausgaben	
	Anzahl	in %	in €	in %
bis 25.000	45	18,8	692.796	3,7
25.000 bis 50.000	56	23,4	2.099.053	14,7
50.000 bis 100.000	73	30,5	5.607.737	29,6
100.000 bis 150.000	30	12,6	3.641.271	19,2
150.000 bis 200.000	19	7,9	3.346.342	17,7
größer als 200.000	16	6,7	3.540.950	18,7
Insgesamt	239	100,0	18.928.148	100,0

Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Bezogen auf die Ausgaben je Förderfall zeigt sich, dass die durchschnittlichen Projektausgaben im Vorhaben „MEP-Zuschuss“ kleiner, teils deutlich kleiner sind als bei anderen Vorhaben der unternehmensbezogenen Forschungs- und Innovationsförderung im EFRE-OP 2014 - 2020. Für den Vergleich muss auf die förderfähigen Gesamtkosten abgestellt werden, da nur diese Information aus dem laufenden Monitoring der EFRE-Vorhaben zur Verfügung steht: Die förderfähigen Ausgaben je Projekt betragen bei den „MEP“-Zuschussprojekten 67.703 €, im Vorhaben Technologieförderung 408.961 € und im Vorhaben Schlüsseltechnologien (KETs) 3.838.678 €. Bezogen nur auf die FuE-Einzel- und Verbundprojekte der Technologieförderung betragen die förderfähigen Ausgaben 671.925 €.

Materielle Indikatoren für die Förderprojekte

Für die Erfolgskontrolle der „MEP“-Projekte werden – im Gegensatz etwa zu den Projekten beim Vorhaben „E-Business, IT-Sicherheit“ – keine projektbegleitenden, materiellen Indikatoren (wie z. B. die erwartete Kostensenkung oder Umsatzsteigerung (jeweils in %)) im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung bei Abschluss der Projekte erhoben. Für das Vorhaben „MEP-Zuschuss“ finden sich im Datensatz zu den materiellen Outputindikatoren des EFRE-Monitorings nur Angaben über die Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um entweder Produkte neu auf den Markt zu bringen, oder um zumindest für das antragstellende Unternehmen neue Produkte zu entwickeln (CO28 und CO29). Diese Angaben charakterisieren den angestrebten Innovationsgrad der Projekte und resultieren aus dem Antragsprozess, bei dem die Unternehmen eine entsprechende Einschätzung vornehmen müssen.

Statt der Erhebung von Indikatoren bei der Verwendungsnachweisprüfung wurden für die begleitende interne Erfolgskontrolle des Vorhabens bis Anfang des Jahres 2018 durch das SMWA standardisierte Fragebögen ausgewertet. Diese Fragebögen, die auf freiwilliger Basis zu beantworten waren, wurden den Zuwendungsempfängern zunächst sechs, später zwölf Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes von der SAB zugesandt und enthielten Fragen zu den unmittelbar erreichten Projektergebnissen und mittelbar erzielten Produkt- und Markterfolgen. Diese Befragungsergebnisse werden im nächsten Abschnitt 4.6 vorgestellt.

Anhand von Tabelle 10 ist ersichtlich, dass fast zwei Drittel der Projekte, mit denen neue oder weiterentwickelte Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren auf dem Markt oder in den betrieblichen Leistungsprozess eingeführt werden sollten, eine Neuheit für das antragstellende Unternehmen waren.

Tabelle 10: Förderfälle und Ausgabenvolumen nach Neuheitsgrad von „MEP“-Projekten (Förderperiode 2014 - 2020)

Neuheitsgrad	Förderfälle		Ausgaben	
	Anzahl	in %	in €	in %
Das neue oder weiterentwickelte Produkt, die Dienstleistung oder das Verfahren ist eine ...				
Neuheit für das antragstellende Unternehmen	155	64,9	10.801.504	57,1
Marktneuheit	84	35,1	8.126.644	42,9
Insgesamt	239	100,0	18.928.148	100,0

Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Demgegenüber können nur etwas mehr als ein Drittel der geförderten Innovationsprojekte als „echte“ Marktneuheiten charakterisiert werden. Auf diese Projekte mit einem höheren Neuheitsgrad entfiel aber ein größerer Anteil der geförderten Ausgaben. Wie zu erwarten ist das durchschnittliche Ausgabenvolumen für Innovationsprojekte, mit denen Marktneuheiten eingeführt werden sollten, mit einem Wert von 96.746 € höher als dasjenige für Innovationsprojekte, die lediglich eine Neuheit für das antragstellende Unternehmen darstellen, und welches 69.687 € beträgt.

4.5.2.2 Förderung nach Unternehmensgröße

Kleinstunternehmen stellen die Mehrheit der Förderprojekte

Die nachfolgende Tabelle 11 gibt einen Überblick über die Anzahl der Förderfälle und das Gesamtvolumen an Ausgaben der Projekte nach Unternehmensgrößenklassen. Hinsichtlich der Anzahl der geförderten Unternehmen dominieren die Kleinstunternehmen mit einem Anteil von 45,6 %. Auf die kleinen Unternehmen entfallen 33,9 %. Rund vier Fünftel der geförderten Unternehmen lassen sich somit als kleinste und kleine Unternehmen kennzeichnen, entsprechend entfällt auf mittlere Unternehmen der restliche Anteil von rund einem Fünftel.

Mit Bezug auf das Ausgabenvolumen ergeben sich ähnliche Anteilswerte für die Unternehmensgrößenklassen. Entsprechend ergeben sich auch nur relativ geringe Unterschiede im durchschnittlichen Ausgabenvolumen der Projekte. Bemerkenswert ist, dass der Anteil von Marktneuheiten an den Innovationsprojekten bei den Kleinstunternehmen mit 38,5 % größer ist als derjenige bei den mittleren Unternehmen (36,7 %) und den kleinen Unternehmen (29,6 %).

Tabelle 11: Förderfälle und Ausgabenvolumen der „MEP“-Projekte nach Unternehmensgrößenklasse (Förderperiode 2014 - 2020)

Unternehmensgröße	Förderfälle				Ausgaben	
			davon: Marktneuheiten			
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
Kleinstunternehmen	109	45,6	42	38,5	8,35	44,1
kleines Unternehmen	81	33,9	24	29,6	6,39	33,7
mittleres Unternehmen	49	20,5	18	36,7	4,19	22,2
Insgesamt	239	100,0	84	35,1	18,93	100,0

Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Der vergleichsweise große Anteil von kleinsten und kleinen Unternehmen deckt sich mit der Beobachtung aus den eingangs zitierten Studien, dass insbesondere diese Unternehmensgruppe häufig auf Restriktionen bei der Finanzierung von Innovationsprojekten stößt und insoweit auf die Förderung zur Realisierung von Innovationen angewiesen ist.⁸²

4.5.2.3 Förderung nach Branchen

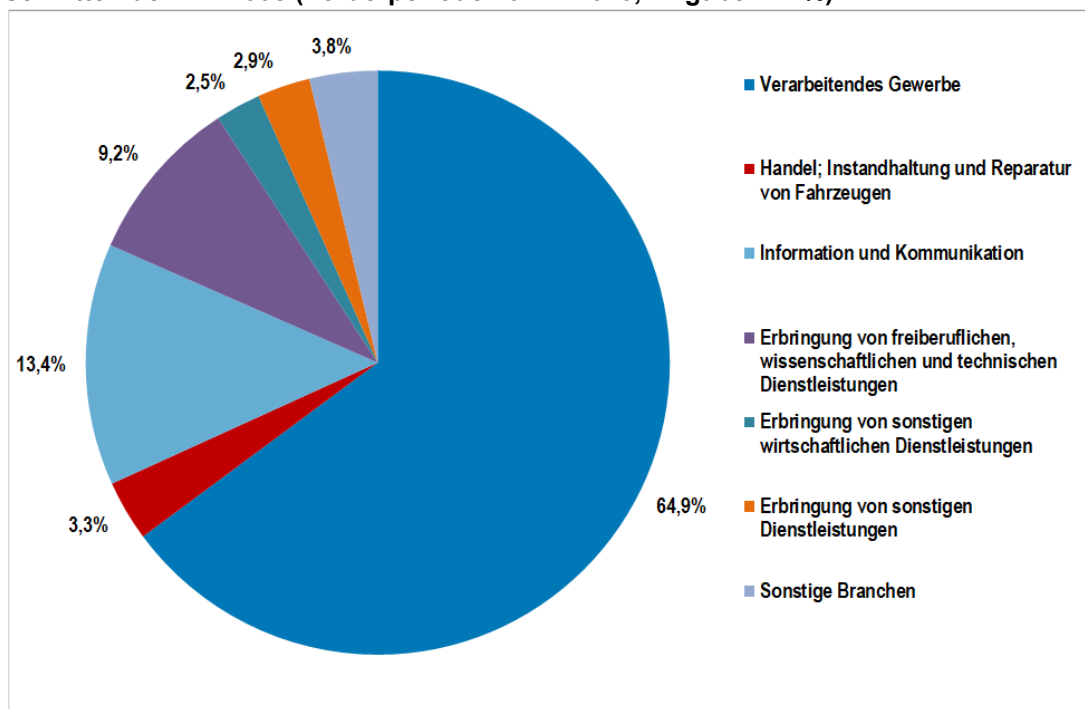
Verarbeitendes Gewerbe stellt fast zwei Drittel aller Förderprojekte

Mit Blick auf die sektorale Verteilung der Förderung für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ nach Wirtschaftsabschnitten zeigt sich, dass knapp zwei Drittel aller Förderfälle auf das Verarbeitende Gewerbe entfallen (vgl. Abbildung 7). Auf den Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation gehen gut 13 % der Projekte zurück, auf den Wirtschaftsabschnitt Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen rund 9 %. Somit entfallen fast 88 % aller Projekte auf drei Wirtschaftszweige, die einen großen Teil der Exportbasis Sachsens bilden und für die überregionale Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft von Bedeutung sind.

Weiterhin ist ersichtlich, dass in der Rangfolge gemäß Branchenanteilen die Wirtschaftsabschnitte Erbringung von sonstigen Dienstleistungen, Handel; Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen sowie Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen mit jeweils etwa 3 % bereits deutlich niedrigere Werte aufweisen. Unter der Position Sonstige Branchen finden sich noch fünf weitere Wirtschaftsabschnitte mit Anteilswerten von weniger als 1,5 %, darunter das Baugewerbe und personenbezogene Dienstleistungen.

⁸² Die Einstufung der KMU in die Größenklassen, die von Seiten der SAB vorgenommen wird, berücksichtigt dabei auch Verbundstrukturen. Entsprechend werden auch Antragsteller, die bspw. weniger als 10 Beschäftigte aufweisen, aber ein mittleres Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten als Mehrheits Eigentümer haben, als mittleres Unternehmen eingestuft. Wird die Größe der Unternehmen allein an der Beschäftigtenzahl gemessen, dann sind die Anteilswerte von Kleinstunternehmen und kleinen Unternehmen mit 54,0 % und 32,5 % noch höher.

Abbildung 7: Verteilung der Förderfälle von „MEP“-Projekten nach Wirtschaftsabschnitten der WZ 2008 (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %)



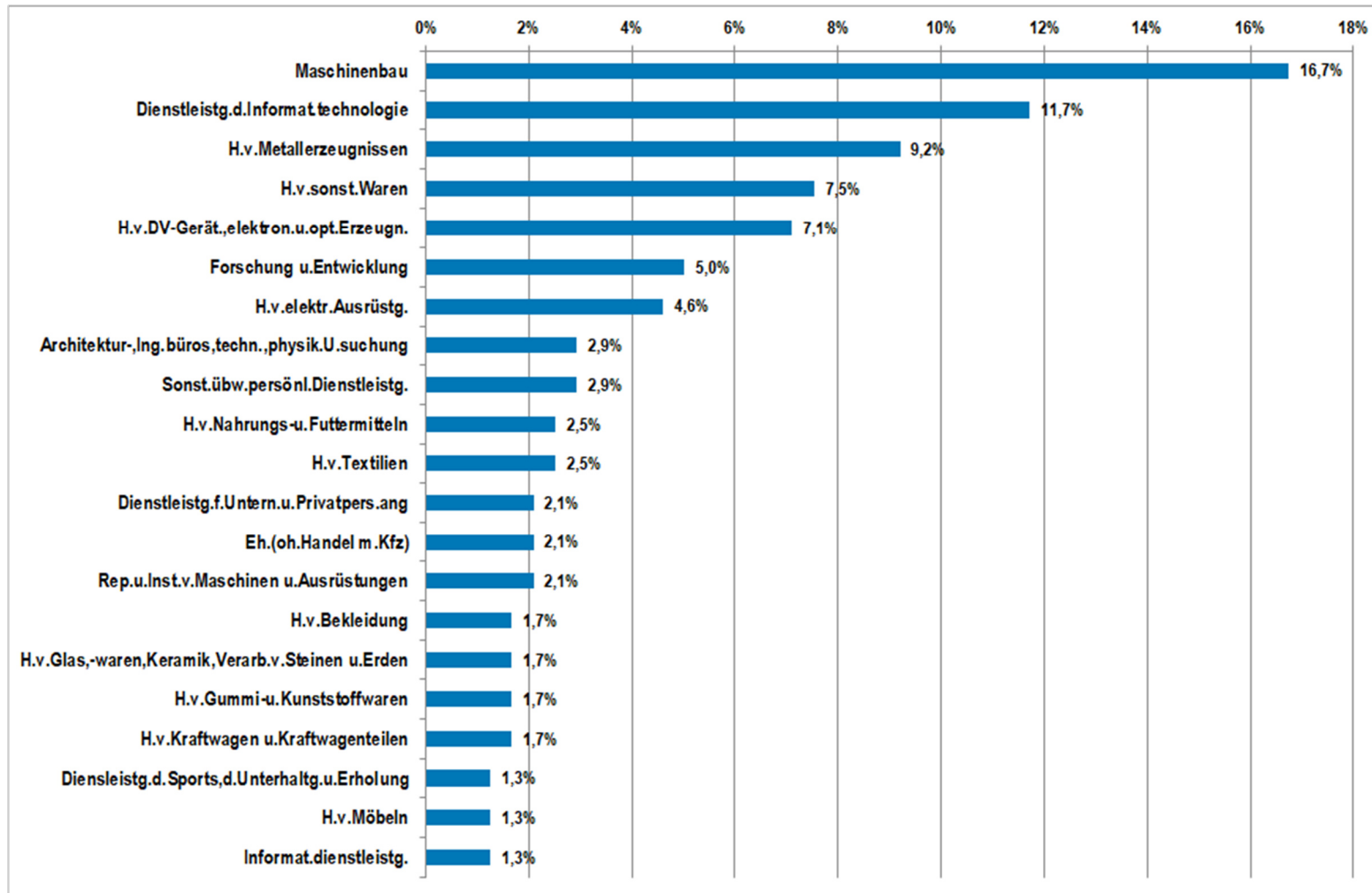
Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Wirtschaftsabschnitte („1-Steller“) auf Grundlage der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2008 (WZ 2008)

Eine detaillierte Betrachtung der sektoralen Verteilung der Förderfälle auf die Wirtschaftsabteilungen der WZ 2008⁸³ (auf der Ebene der sogenannten „Zweisteller“ gibt es 88 Wirtschaftsabteilungen) zeigt, dass mit 16,7 % aller Förderfälle KMU aus dem Maschinenbau am stärksten gefördert wurden (vgl. Abbildung 8). Vergleichsweise hohe Anteile an den Förderfällen besitzen auch KMU aus den Industriezweigen zur Herstellung von Metallerzeugnissen (9,2 %), Herstellung von sonstigen Waren (7,5 %), Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (7,1 %) sowie zur Herstellung von elektrischen Ausrüstungen (4,6 %). Neben den genannten Industriezweigen spielen KMU aus produktionsnahen Dienstleistungsbranchen bei der Innovationsförderung im Rahmen des Vorhabens „MEP-Zuschuss“ eine wichtige Rolle. Zu nennen sind hier insbesondere Unternehmen zur Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie mit einem Anteilswert von 11,7 % sowie KMU aus dem Bereich Forschung und Entwicklung mit 5,0 %. Alle übrigen Wirtschaftsabteilungen haben einen Anteil von weniger als 3 % an den Förderprojekten (bzw. absolut weniger als zehn Förderfälle).

⁸³ 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 8: Verteilung der Förderfälle von „MEP“-Projekten auf die Wirtschaftsabteilungen („Zweisteller“) der WZ 2008 (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %)



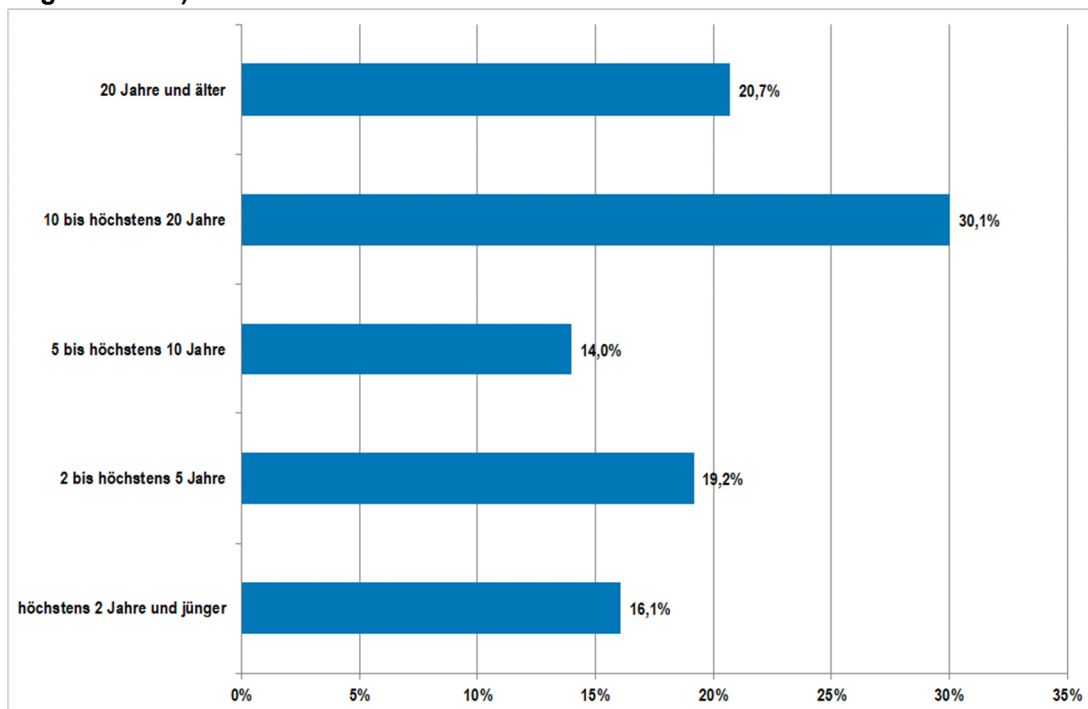
Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

4.5.2.4 Förderung nach Alter der Unternehmen

Abbildung 9 weist die prozentualen Anteile der geförderten Unternehmen nach Altersklassen aus. Danach liegt der Anteil der Förderfälle, bei denen die Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung höchstens 5 Jahre und weniger am Markt tätig sind, bei knapp 35 %. Die übrigen rund 65 % entfallen auf Unternehmen, die bereits seit mehr als 5 Jahren etabliert sind (und damit üblicherweise nicht mehr als jung bezeichnet werden). Jüngere Unternehmen sind daher bei der Förderung vergleichsweise stark repräsentiert, wenn angenommen wird, dass die Gründerquote zumindest in den letzten beiden Dekaden in jedem Jahr in etwa konstant und somit in diesem Fall die auf jährliche Anteile bezogenen Förderquoten in etwa gleich sein sollten. Für die in der Abbildung enthaltenen jüngsten Altersklassen ergeben sich jährliche Werte von knapp 7 %, für die Altersklassen der Unternehmen, die älter als 5 Jahre und höchstens 20 Jahre alt sind, rund 3 %.

Von Interesse ist der Vergleich der geförderten KMU mit Projekten zur Markteinführung 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.⁸⁴ Daher sind KMU, die Projekte zur Markteinführung beantragt und umgesetzt haben, tendenziell jünger als gemäß der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen zu erwarten wäre.

Abbildung 9: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %)



Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

⁸⁴ 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 239 bewilligten Förderprojekten bei nur 194 Projekten, also für nur rund vier Fünftel 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.

4.5.3 AKTUELLE FÖRDERPERIODE IM VERGLEICH ZUR FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Gesamtergebnisse der Förderung 2007 - 2013 im Überblick

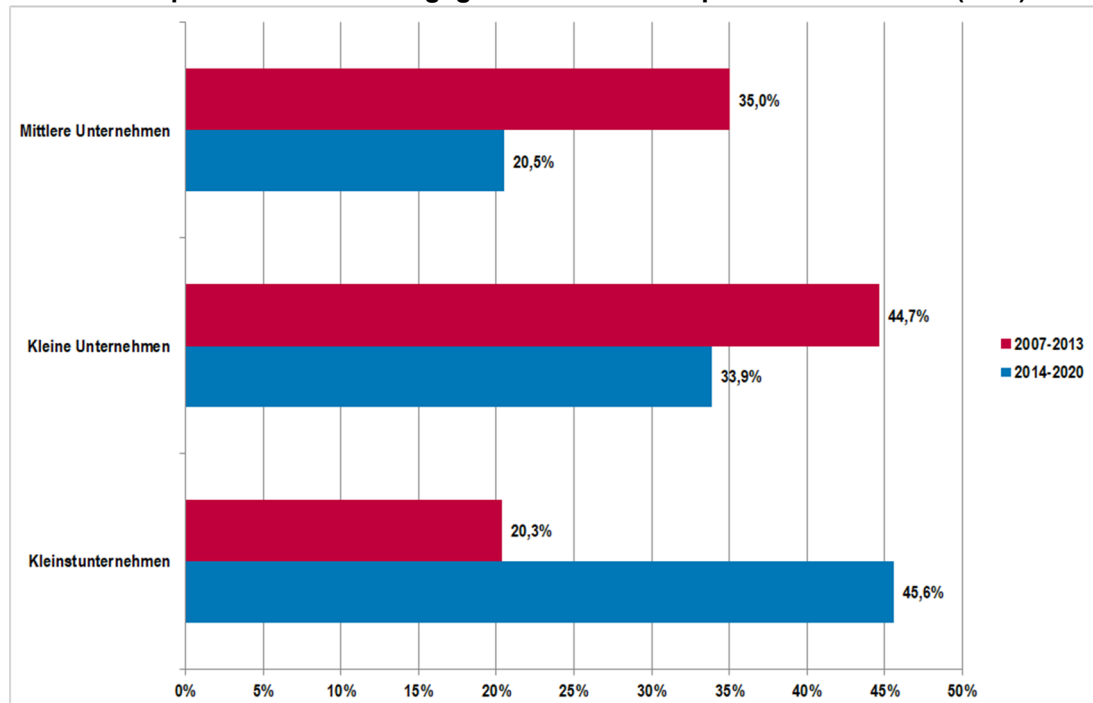
Die Förderung von Projekten zur Markteinführung wurde – wie in Abschnitt 4.3.2 bereits erläutert – bereits in der Förderperiode von 2007 - 2013 umgesetzt. Es bietet sich daher an, in einem Vergleich auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur aktuellen Förderperiode zu blicken, um Hinweise auf strukturelle Ähnlichkeiten oder Unterschiede zu erhalten.

Im Zeitraum 2007 - 2013 wurden 423 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 29,70 Mio. € unterstützt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Kostenvolumen je Projekt von 70.211 €. Ein Wert, der etwas niedriger als der Durchschnitt in der aktuellen Förderperiode (79.197 €) liegt. In der Vorperiode wurden 107 Projekte, bei denen allein Werbematerialien Gegenstand der Förderung waren, durch den EFRE kofinanziert.

Förderung nach Unternehmensgrößenklassen und Alter

Ein Vergleich zwischen beiden aufeinanderfolgenden Förderperioden mit Blick auf die geförderten Unternehmen nach ihrer Größe zeigt, dass der Anteil der Kleinstunternehmen an den Förderfällen in der laufenden Förderperiode signifikant gestiegen ist (vgl. Abbildung 10). Gegenüber der Förderperiode von 2007 - 2013 hat sich der Anteil um gut 25 Prozentpunkte erhöht. Für die kleinen und mittleren Unternehmen sind dagegen rückläufige Anteile in mehr oder minder gleichem Umfang zu beobachten. Insgesamt lässt sich somit gegenüber der vorhergehenden Periode eine Verschiebung hin zu den Kleinstunternehmen und zu Lasten der Anteile von kleinen und mittleren Unternehmen beobachten.

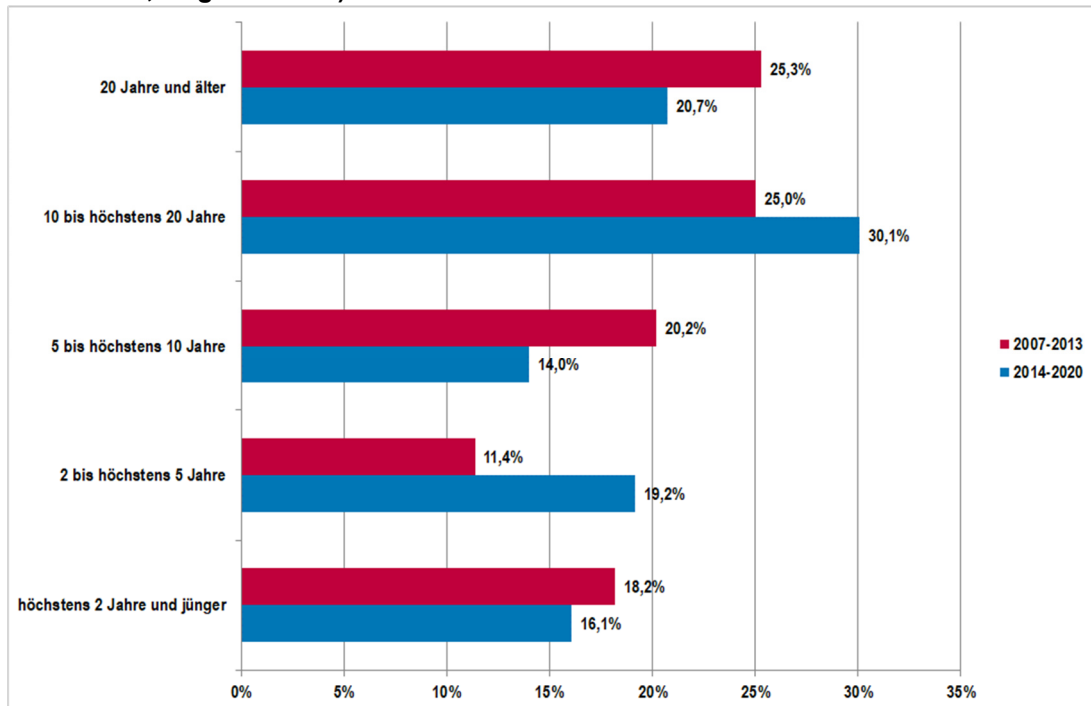
Abbildung 10: Vergleich der Anteile an den Förderfällen nach Unternehmensgrößen in der Förderperiode 2014 - 2020 gegenüber der Förderperiode 2007 - 2013 (in %)



Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Der Vergleich der prozentualen Anteile der Altersklassen zwischen den beiden Förderperioden zeigt moderate Unterschiede (vgl. Abbildung 11). In der Förderperiode 2007 - 2013 wurden etwas stärker sehr junge Unternehmen (jünger als zwei Jahre) gefördert. Hingegen war der Anteil von Unternehmen zwischen zwei bis fünf Jahren geringer. Insgesamt betrug der Anteil von Unternehmen, die zum Zeitpunkt der Bewilligung höchstens 5 Jahre am Markt tätig waren, knapp 30 % und lag damit um fast 6 Prozentpunkte unter jenem der Förderperiode 2014 - 2020. Umgekehrt wurden mittelalte KMU, die zum Zeitpunkt der Bewilligung zwischen fünf bis zehn Jahre alt waren, in eben diesem Ausmaß im Zeitraum 2007 - 2013 häufiger gefördert. Bereits seit einer Dekade oder mehr Jahren etablierte Unternehmen wurden in beiden Förderperioden in etwa gleich häufig unterstützt.

Abbildung 11: Altersstruktur der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2014 - 2020, Angaben in %)

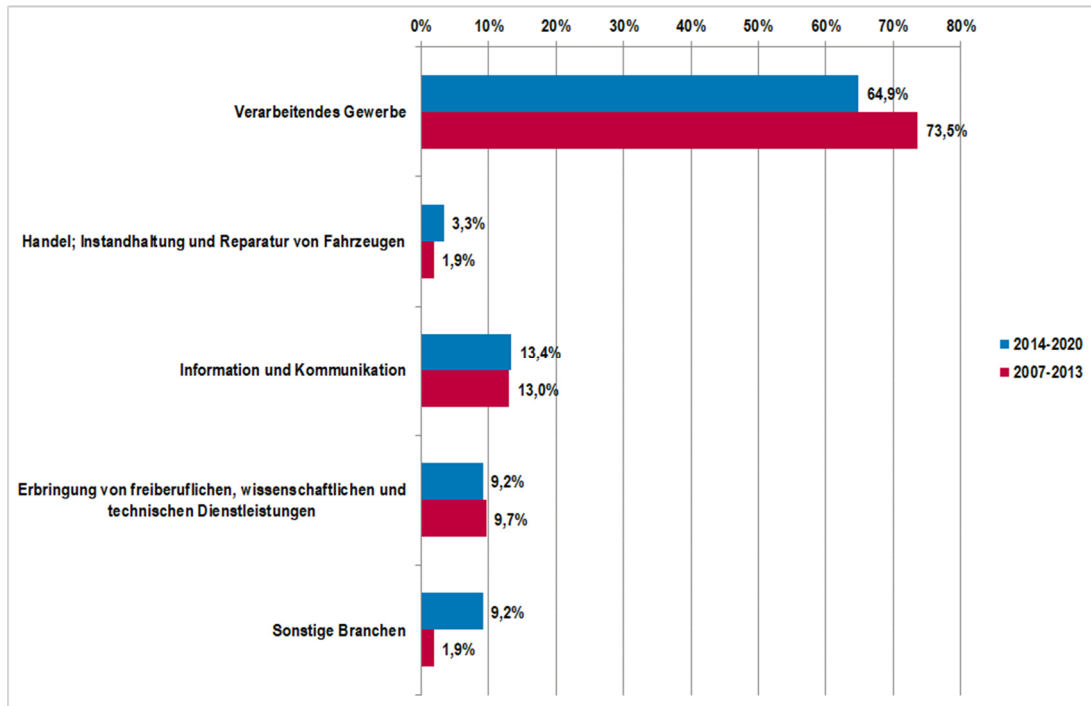


Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

Ähnliche Branchenstruktur der aktuellen Förderung im Vergleich zur Förderperiode 2007 - 2013

Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Förderfälle nach Wirtschaftsabschnitten in den beiden Förderperioden. Der augenfälligste Unterschied zwischen der Förderperiode von 2007 - 2013 und der aktuellen Förderperiode ist, dass KMU des Verarbeitenden Gewerbes in der Vorperiode noch häufiger gefördert wurden. Ihr Anteil beträgt im Zeitraum 2007 - 2013 fast drei Viertel der Förderfälle. Insgesamt zeigt sich aber eine starke Übereinstimmung der Förderung nach Branchen zwischen den beiden Förderperioden; neben dem Verarbeitenden Gewerbe besitzen die beiden Wirtschaftsabschnitte Information und Kommunikation sowie Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen auch in der Vorperiode die größte Bedeutung.

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

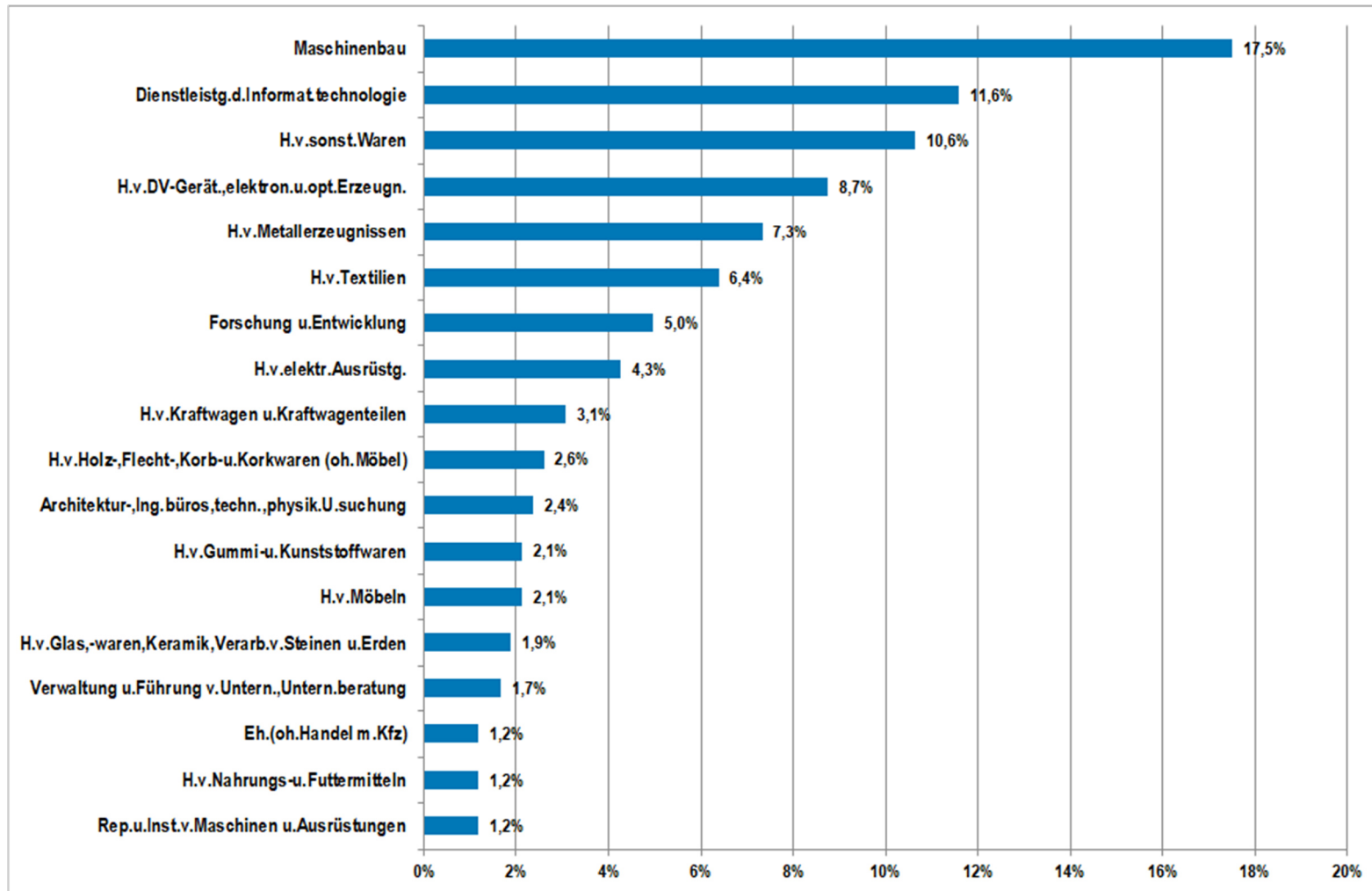


Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

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

Ein detaillierter Vergleich (vgl. Abbildung 13) der sektoralen Verteilung der Förderfälle in der Förderperiode von 2007 - 2013 mit der aktuellen Förderperiode zeigt eine sehr ähnliche Verteilung der Förderfälle auf der Ebene der Wirtschaftsabschnitte („Zweisteller“) der WZ 2008. In der Förderperiode von 2007 - 2013 entfielen ebenfalls die meisten Förderfälle auf KMU im Maschinenbau sowie auf KMU zur Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie. Die Industriezweige mit den nächsthöheren Anteilen an den Förderfällen der Periode 2007 - 2013 wie Herstellung von sonstigen Waren, Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen oder Herstellung von Metallerzeugnissen ebenso wie der Dienstleistungsbereich Forschung und Entwicklung finden sich auch in der aktuellen Förderperiode mit ähnlichen Anteilswerten auf den vorderen Rangplätzen.

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



Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

4.5.4 MEHRFACHFÖRDERUNGEN IM ZEITRAUM 2007 - 2018

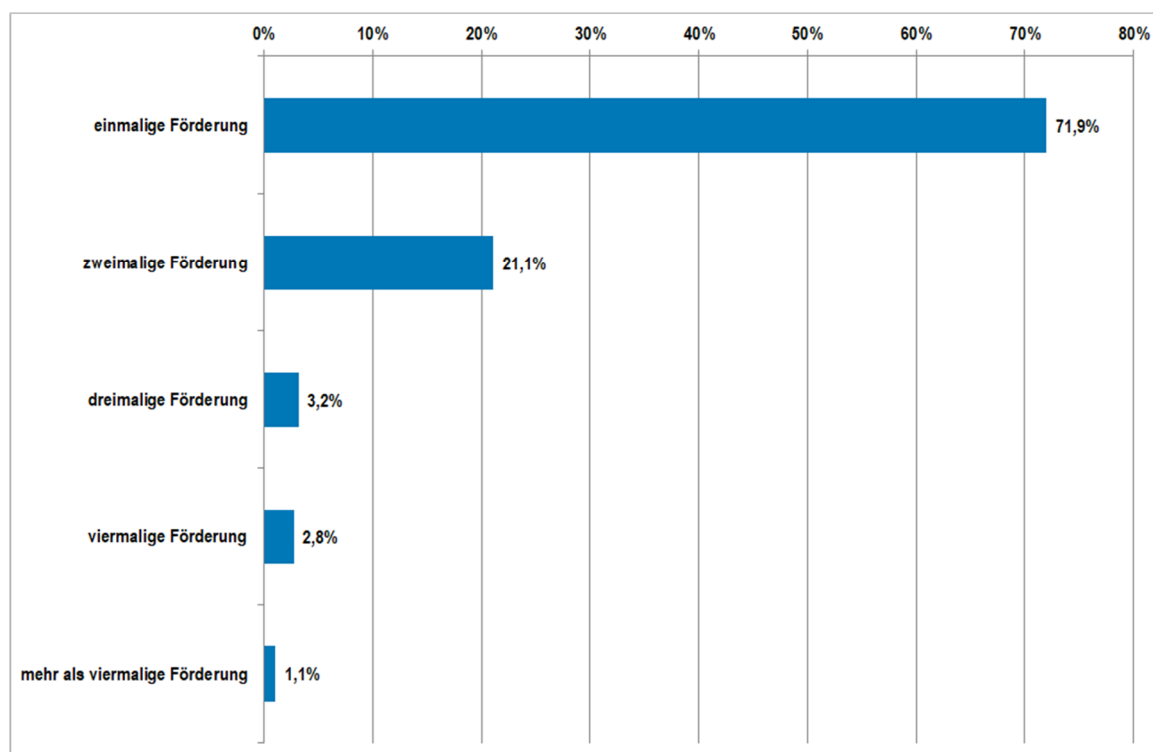
Die Förderkonditionen zum Vorhaben „MEP“-Zuschuss auf Grundlage der Mittelstandsrichtlinie in ihren jeweiligen Fassungen haben – innerhalb der durch die beihilferechtlichen Regelungen der De-minimis-Förderung gesetzten Grenzen – eine mehrfache Inanspruchnahme der Unterstützung von Projekten zur Markteinführung innerhalb einer Förderperiode wie auch über die beiden Förderperioden hinweg ermöglicht.

Für die geförderten 662 Einzelprojekte im Zeitraum von 2007 bis 2018 kann durch die eindeutige Identifikation der Unternehmen in den Monitoringdaten der SAB überprüft werden, wie häufig die Förderung durch einzelne KMU mehrfach in Anspruch genommen wurde. Insgesamt wurden 470 verschiedene Unternehmen mit der Förderung unterstützt.

Die Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme der Förderung je Unternehmen zeigt, dass eine einmalige Nutzung der Fördermöglichkeiten durch die KMU in Sachsen den Regelfall darstellt. Für rund 72 % bzw. 338 Unternehmen wird eine erst- und bislang einmalige Unterstützung von Projekten zur Markteinführung des geförderten KMU dokumentiert (vgl. Abbildung 14). Weitere rund 21 % der Unternehmen haben die Möglichkeiten zur Förderung bereits zweimal in Anspruch genommen. Förderungen, die häufiger als ein- oder zweimal an dasselbe Unternehmen ausgereicht wurden, sind bei nur insgesamt ca. 7 % bzw. bei 33 Unternehmen zu beobachten. Davon haben 15 Unternehmen dreimal eine Förderung erhalten, 13 Unternehmen haben viermal eine Förderung erhalten, ein Unternehmen wurde mit fünf Förderungen und vier Unternehmen mit sechs Förderungen unterstützt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die einmalige Inanspruchnahme der Förderung für das Vorhaben „MEP“-Zuschuss den Regelfall darstellt und eine regelmäßig wiederholte Förderung von Unternehmen kaum erfolgt. Die Förderung von Projekten zur Markteinführung durch den Freistaat ist für viele KMU – zumindest soweit es von 2007 bis an den aktuellen Rand beobachtet werden kann – eher ein Anstoß zur Aufnahme von Aktivitäten zur Markteinführung innovativer Projekte. Ob mit der Förderung ein grundsätzlicher Einstieg oder die weitere Vertiefung und Verstetigung von Innovationsanstrengungen verbunden ist, lässt sich anhand der Monitoringdaten nicht ausreichend beantworten. Die mehrfache Förderung von Projekten zur Markteinführung ist allerdings nicht zwingend negativ zu bewerten, denn die Unternehmen erhalten die Förderung jeweils nur für die Einführung von neuen oder weiterentwickelten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren, die eine Marktneuheit oder Neuheit für das antragstellende Unternehmen sind. Ein „Gewöhnungseffekt“ in dem Sinne, dass Unternehmen für gleichartige, immer wiederkehrende Betriebsabläufe staatliche Unterstützung erhalten, ist durch die spezifische Natur des Fördergegenstands ausgeschlossen. Gleichwohl ist denkbar, dass die Unternehmen die Projekte zur Markteinführung auch ohne die Förderung umgesetzt hätten und die Wahrscheinlichkeit einer solchen „Mitnahme“ zunimmt, je älter und größer ein Unternehmen ist.

Abbildung 14: Häufigkeit der Beantragung von Zuschüssen für Projekte zur Markteinführung je Unternehmen im Zeitraum 2007 - 2018 (Angaben in %)



Quelle: ProSAB, Datenstand 31.08.2018, eigene Berechnungen.

4.6 ERGEBNISSE UND WIRKUNGEN DER FÖRDERUNG

Aus den verfügbaren Monitoringdaten, die im Rahmen der Antragstellung und des Verwendungsnachweises erhoben werden und in Abschnitt 4.5 ausgewertet wurden, lassen sich erste Resultate der Förderung ableiten. Sie betreffen im Sinne des in Abschnitt 4.4 skizzierten Wirkungsmodells jedoch nur den finanziellen Input des Vorhabens und die damit erzielten Outputs in Form der geförderten „MEP“-Projekte. Die Beschreibung und Charakterisierung der Projekte und geförderten Unternehmen liefert zwar bereits wichtige Hinweise zur operativen Zielerreichung und den strukturellen Anstoßeffekten der Förderung etwa auf Unternehmensgrößen und Branchen, erlaubt jedoch keine Aussagen zu dem Erfolg der „MEP“-Projekte im Hinblick auf eine tatsächlich umgesetzte Markteinführung, den anschließenden Ergebnissen in Form von generierten Umsätzen oder eingesparten Kosten sowie den mittel- bis langfristigen Wirkungen der „MEP“-Projekte auf die geförderten KMU. Dies ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Dabei wird im Prinzip nach empirischer Evidenz für zwei Fragenkreise gesucht, die von zentraler Bedeutung für die Wirkfähigkeit und Wirkungen des Vorhabens sind:

- Zum einen ist die Frage zu beantworten, welchen Einfluss die EFRE-Förderung auf die Durchführung des Projekts an sich tatsächlich genommen hat und ob und in welchem Umfang die finanzielle Unterstützung zu zusätzlichen Ausgaben für die förderfähigen Maßnahmen im Bereich von Produktdesign, Herstellung von Serienmuster oder Nullserie, Normierungen und Zertifizierungen, Vertriebs-/Marketingkonzeption oder Erstellung produktspezifischer Werbematerialien geführt hat.
- Zum anderen ist zu fragen, welchen Einfluss die „MEP“-Projekte, als geplante oder tatsächlich am Markt eingeführte Innovationen in Form von neuen oder weiter entwickelten Produk-

ten, Dienstleistungen oder Verfahren auf betriebswirtschaftliche Erfolgskennziffern wie zusätzliche Umsätze, Exporte und Arbeitsplätze sowie, als Folge neuer Wertschöpfung, eine gestiegene Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit genommen haben.

Die Untersuchung dieser Fragen wird sich, aufbauend auf der Auswertung des Monitorings zum Vorhaben sowie Fachgesprächen und Experteninterviews, auf drei methodische Ansätze konzentrieren: Erstens, werden die Resultate einer intensiven Literaturrecherche herangezogen, zweitens, werden die Ergebnisse einer standardisierten Befragung der geförderten Unternehmen dargestellt und drittens wird der empirische Befund einer kontrafaktischen Analyse auf Basis von Daten des IAB-Betriebspanels vorgestellt.

4.6.1 AUSGEWÄHLTE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN

Im nachfolgenden Abschnitt erfolgt eine Auswertung der aktuellen Forschungsliteratur. Zunächst wird ein Überblick über ausgewählte Untersuchungen zu den Wirkungen von Innovationen auf Unternehmensebene gegeben. Dabei wird zwischen direkten und indirekten Beschäftigungseffekten, Exporten sowie Wachstums- und Produktivitätseffekten unterschieden. Die Diskussion dieser Effekte erfolgt losgelöst von der Frage, ob die in den Unternehmen betrachtete Innovationstätigkeit durch öffentliche Förderung unterstützt wurde oder nicht. Bei einer vollständigen Zurechnung der Wirkungen auf die „MEP“-Projekte wird implizit unterstellt, dass ohne Förderung die Projekte nicht realisiert worden wären. Im Anschluss wird diese Annahme aufgegeben und auf Anreiz- und Mitnahmeeffekte der Förderung von Innovationen eingegangen. Am Ende des Kapitels wird ein bewertendes Zwischenfazit gezogen.

4.6.1.1 Studien zu den Wirkungen von Innovationen auf Unternehmensebene

In der ökonomischen Forschung ist nahezu unbestritten, dass Innovationen maßgeblich die unternehmerische Leistungs- und Anpassungsfähigkeit verbessern und zu den zentralen Bestimmungsfaktoren des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zählen. Unternehmen führen letztlich Innovationen ein, um die erreichte Marktposition zu sichern oder auszubauen und ihren wirtschaftlichen Erfolg zu erhöhen. Durch Produktinnovationen können die Qualität des Outputs gesteigert oder ganz neue Produkte und Dienstleistungen angeboten werden, während Prozessinnovationen durch den effizienteren Einsatz von Input-Faktoren die Herstellungskosten senken. Unternehmen mit neuartigen Produkten oder Dienstleistungen können neue Märkte oder Marktnischen erschließen und infolge eines temporären Alleinstellungsmerkmals so lange Pioniergewinne realisieren, bis ihre Wettbewerber aufgeholt haben. Neue Produktionsverfahren ermöglichen es, für eine bestimmte Zeit kostengünstiger oder in einer besseren Qualität als die Konkurrenten zu produzieren. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene spiegeln sich Innovationen im technischen Fortschritt wider, welcher die Produktivität der in einer Volkswirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren und mithin auch ihre Wettbewerbsfähigkeit steigert.

In der mikroökonomisch orientierten Literatur wird der Beitrag von Innovationen zum wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens anhand mehrerer Dimensionen betrachtet, wobei typischerweise Kennziffern wie Umsatzrendite, Produktivität, Beschäftigungswachstum, Marktanteile oder Exportquoten als Maßgröße zur Unternehmensperformance betrachtet werden. Zahlreiche empirische Analysen mit Unternehmensdaten aus verschiedenen Ländern finden, dass innovierende Unternehmen diesbezüglich statistisch signifikant besser abschneiden. So weisen jüngst noch Rammer et al. (2016) auf Grundlage von Daten des Mannheimer Innovationspanels für den Zeitraum von 2001 bis 2012 einen mehrheitlich positiven Einfluss von Innovationen auf die Profitabilität und Exportquoten von KMU in der deutschen Industrie nach. Auch eine aktuelle Studie von Dohse, Niebuhr (2018) zeigt, dass von Innovationen positive Wirkungen auf die Ausweitung der Exporttätigkeit ausgehen.

Insbesondere mit Bezug auf die Produktivität und ausgelöst durch die richtungsweisende Arbeit von Griliches (1979) haben bereits zuvor viele empirische Studien gezeigt, dass Unternehmen, die in FuE investieren, im Durchschnitt eine Produktivitätssteigerung aufweisen (vgl. für einen Überblick Hall et al. (2010)). In einer weiteren bahnbrechenden Arbeit haben Crèpon et al. (1998) diese Art

von Analyse ausgeweitet und nachgewiesen, dass es eine positive Verbindung zwischen den Innovationsausgaben auf die Realisierung von Produkt- und Prozessinnovationen und von der Innovationsleistung auf die Produktivität gibt (siehe auch Hall (2011)). Eine aktuelle Studie von Baumann, Kritikos (2016) auf Grundlage des Modells von Crépon et al. belegt, dass auch für KMU und Mikrounternehmen aus der deutschen Industrie diese Verbindung gilt. Zusätzlich zu diesem direkten Effekt von Innovation können indirekte Produktivitätseffekte als Folge von Spillover-Effekten auftreten. Tatsächlich haben viele empirische Studien positive Spillover-Effekte zwischen Unternehmen innerhalb und zwischen Sektoren durch Investitionen in Innovationen festgestellt, die vielfach so groß sind wie der direkte Effekt (Hall et al. 2010).

Beschäftigungswirkungen: überwiegend positiv, aber abhängig von der Innovationsart

Aus regionalpolitischer Sicht gilt den mit Innovationsaktivitäten verbundenen Beschäftigungseffekten ein besonderes Augenmerk. Daher gibt es mittlerweile eine umfangreiche Literatur, die den Einfluss von Innovationen auf die Beschäftigungsentwicklung empirisch untersucht. Im Folgenden wird der Überblick zu den Beschäftigungseffekten auf die Ergebnisse von einigen jüngeren Studien beschränkt. Den Ausgangspunkt der Diskussion bildet die vom BMWi beauftragte Forschungsstudie „Beschäftigungswirkungen von Forschung und Innovation“ (Dehio et al. 2005). In dieser Studie stand der wechselseitige Wirkungszusammenhang zwischen Produktions-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum auf der einen und dem Forschungs- und Innovationsgeschehen auf der anderen Seite im Fokus. Im Rahmen eines Mixed-Method-Ansatzes, der qualitative (Literaturrecherche, Fallstudien) und quantitative Methoden (Growth-Accounting-Analysen, Input-Output-Analysen, Regressionsanalysen) umfasste, wurde der Konnex zwischen der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung auf der einzelbetrieblichen, sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsebene umfangreich analysiert.

Die Ergebnisse dieser Studie auf der Mikroebene unterstreichen insgesamt, dass erfolgreich eingeführte Innovationen in der Regel zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der innovierenden Unternehmen beitragen. Die Beschäftigungswirkungen müssen nach Innovationsart (Produktinnovationen, Prozessinnovationen, organisatorische Veränderungen, Investitionen in IKT) differenziert betrachtet werden:

- Die Mehrzahl der aufbereiteten empirischen Studien und wie auch die eigene Analyse von Dehio et al. (2005) zeigten, dass Produktinnovationen, darunter vor allem Marktneuheiten, im Durchschnitt aller Produktinnovatoren zu mehr Beschäftigung führten. Positive betriebsgrößenspezifische Beschäftigungseffekte wurden vornehmlich in der Gruppe der KMU festgestellt.
- Die empirischen Resultate im Hinblick auf die Beschäftigungswirkungen von Prozessinnovationen sind ambivalent und variieren u. a. mit der konjunkturellen Entwicklung: Während in Phasen konjunktureller Abkühlung das Gewicht von Prozessinnovationen mit dem Ziel der Kostensenkung zunimmt und somit negative Beschäftigungsimpulse dominieren, überwiegen in Phasen konjunkturellen Aufschwungs dagegen die positiven Beschäftigungseffekte. Prozessinnovationen werden dann anscheinend in stärkerem Maße zum Zweck der Outputsteigerung eingesetzt.
- Mit Bezug auf die Beschäftigungseffekte organisatorischer Veränderungen und der Einführung moderner IKT ergibt sich auf der mikroökonomischen Ebene ebenfalls kein eindeutiges Bild. Hier kommen vor allem unterschiedliche Beschäftigungswirkungen für spezifische Qualifikationsgruppen zum Tragen. Die Einführung organisatorischer Veränderungen und moderner IKT geht demnach einher mit einer steigenden Nachfrage nach Höherqualifizierten. Bei der Gruppe der Geringqualifizierten kommt es tendenziell zu einer Beschäftigungsfreisetzung.

In Rahmen einer Literaturstudie zu einschlägigen empirischen Untersuchungen der letzten 20 Jahre wird von Ernst, Stoetzer (2012) die vorliegende Evidenz zu den Beschäftigungseffekten von Innovationen systematisch ausgewertet. Im Rahmen einer Meta-Analyse auf der Basis von 58 Studien, die sich vornehmlich auf Deutschland und eine Reihe weiterer europäischer Länder beziehen, werden

quantitative Veränderungen der Beschäftigung auf der Ebene von innovierenden Unternehmen bestimmt. Den Autoren zufolge sind die Resultate zu den Wirkungen, die von Innovationen in den betreffenden Unternehmen auf die Beschäftigung ausgehen, eindeutig: Ganz überwiegend, nämlich zu fast 70 %, bestätigen die Untersuchungen positive Auswirkungen von Innovationen auf die Zahl der Mitarbeiter, lediglich 16 % der Studien identifizieren eine abnehmende Arbeitsnachfrage. Dies gilt prinzipiell für Produkt- und Prozessinnovationen, wobei sich allerdings zeigt, dass die Beschäftigungswirkungen in Abhängigkeit von der Länge des Untersuchungszeitraums differieren. Während Produktinnovationen sehr schnell zu einem steigenden Bedarf an Mitarbeitern führen, sinkt bei Prozessinnovationen die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten vergleichsweise langsamer.

In einer weiteren Studie für die Europäische Kommission wurde jüngst untersucht, inwieweit Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte von Innovationen im Konjunkturverlauf und zwischen verschiedenen Industrien variieren (vgl. Peters et al. (2014)). Unter Verwendung eines umfangreichen Datensatzes von Industrieunternehmen aus 26 europäischen Ländern im Zeitraum von 1998 bis 2010 zeigen die empirischen Ergebnisse, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in innovativen Unternehmen insgesamt in allen Phasen des Konjunkturzyklus größer ist als in nicht-innovativen Unternehmen. Die Zahl der Beschäftigten in innovativen Unternehmen wächst hierbei vor allem in konjunkturellen Abschwüngen und Rezessionsphasen schneller als bei nicht innovierenden Unternehmen. Des Weiteren belegen die Resultate, dass verschiedene Arten von Innovation die Produktivität und das Beschäftigungswachstum unterschiedlich beeinflussen. Insbesondere Produktinnovationen stimulieren das Beschäftigungswachstum im Boom besonders stark, während sie in Rezessionen vornehmlich helfen, Arbeitsplätze zu sichern.

Rammer et al. (2016) legen in ihrer Untersuchung für die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) ihr Hauptaugenmerk auf die Beschäftigungseffekte von Innovationen in KMU gegenüber Großunternehmen. Ihre Studie führt die Datenbasis und den Schätzansatz der bereits zitierten Untersuchung von Peters et al. (2014) weiter. Es wird untersucht, inwieweit die Einführung von Prozess- und Organisationsinnovationen sowie der Markterfolg von Produktinnovationen (gemessen am Umsatzwachstum durch neue Produkte) die Beschäftigungsentwicklung in KMU beeinflusst und inwieweit sich diese Einflüsse zwischen KMU und Großunternehmen unterscheiden. Ihre Schätzergebnisse zeigen einen hochsignifikant positiven Einfluss des Umsatzwachstums mit neuen Produkten auf das Beschäftigungswachstum sowohl bei KMU als auch bei Großunternehmen. Dagegen führen Prozessinnovationen in KMU zu einem signifikanten Rückgang der Arbeitsnachfrage, wobei die arbeitssparenden Effekte von Prozessinnovationen in der Industrie stärker ausgeprägt sind als im Dienstleistungssektor. Organisatorische Innovationen haben insgesamt wenig Einfluss auf das Beschäftigungswachstum in KMU.

Fazit

Im Vorstehenden wurden die Ergebnisse von einigen jüngeren empirischen Studien angeführt, die den Einfluss von Innovationen auf den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen zu bestimmen versuchen. In der ökonomischen Literatur wird auf Grundlage von theoretischen Überlegungen relativ einhellig die Auffassung vertreten, dass – sowohl einzel- wie gesamtwirtschaftlich – das Wachstum der Produktivität in hohem Maße von Innovationen abhängig ist. In der Tat belegen viele empirische Arbeiten, dass es eine robuste, durchgehende Verbindung von höheren Forschungs- und Innovationsaufwendungen (Input) zu einer erfolgreichen Einführung von Innovationen (Output) und von diesen zu einer Erhöhung der Umsatzprofitabilität, Produktivitätsgewinnen und verbesserten Exportperformance der Unternehmen (Outcome) gibt. Aus theoretischer Sicht weniger eindeutig sind dagegen die Beschäftigungswirkungen von Innovationen, insbesondere im Hinblick auf mögliche arbeitssparende Effekte von Prozess- und organisatorischen Innovationen. Die empirischen Studien spiegeln teils diese ambivalente Wirkungsrichtung von Prozessinnovationen auf die Beschäftigung wider. In der Summe aber belegen die Ergebnisse einen positiven Einfluss von Innovationen nicht nur auf die Produktivität, sondern auch die Beschäftigung in den innovierenden Unternehmen.

4.6.1.2 Studien zu Anreiz- und Mitnahmeeffekten

In Abschnitt 4.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass die in Sachsen praktizierte Förderung im Rahmen des Vorhabens „MEP-Zuschuss“ nach den Recherchen des Gutachters bundesweit einmalig ist. Zwar gibt es mit Bezug auf die unternehmensorientierte Forschungs- und Innovationsförderung in allen Bundesländern sowie auf Ebene des Bundes umfangreiche Unterstützung für Unternehmen über nicht-rückzahlbaren Zuwendungen. Doch sind diese Förderansätze eng an den beihilferechtlichen Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ausgerichtet. So werden FuE-Vorhaben gemäß Art. 25 AGVO, d. h. Ausgaben von Unternehmen für Einzel- und Verbundprojekte in den Phasen der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung, recht umfassend gefördert. Ebenso werden Kosten für Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen gemäß Art. 29 AGVO in vielen Bundesländern mit Zuschüssen unterstützt. Es gibt jedoch für KMU – auf Basis von Zuschüssen – keine allgemeine, technologieunspecifische Förderung für Ausgaben von Innovationsprojekten, die nicht mehr der Phase der experimentellen Entwicklung, sondern der anschließenden Phase der Markteinführung zugerechnet werden müssen, und die beihilferechtlich ohnehin nur gemäß De-minimis-Verordnung gewährt werden können.

Vor diesem Hintergrund ist wenig überraschend, dass die einzelbetrieblichen Wirkungen für die spezifische Form der zuschussbasierten Innovationsförderung durch das Vorhaben „MEP-Zuschuss“ im Freistaat Sachsen nicht mittels Rückgriff auf empirische Untersuchungen zu vergleichbaren Förderansätzen angenähert werden kann. Allerdings gibt es mittlerweile zur technologieunspecifischen Forschungs- und Innovationsförderung, insoweit sie sich auf die oben genannten Förderansätze für Projekte und Ausgaben in den Phasen der industriellen Forschung und experimentelle Entwicklung bezieht, einen gut ausgebauten Forschungsstand. Hier findet eine Reihe von mikroökonomisch orientierten Studien einen überwiegend positiven Fördereffekt mit Bezug auf die Additionalität der öffentlichen Fördermittel und eine Erhöhung der Forschungs- und Innovationsleistung der geförderten Unternehmen. Zahlreiche nationale und internationale Untersuchungen, bei denen Vergleichsgruppen von geförderten und nicht-geförderten Unternehmen betrachtet werden, zeigen, dass staatliche, nicht-rückzahlbare FuE-Zuschüsse in nennenswertem Umfang zusätzliche private FuE-Aufwendungen auslösen. Mit anderen Worten, die durch die eingesetzten öffentlichen Fördermittel induzierten Investitionsanreize in FuE überwiegen die Mitnahmeeffekte (z. B. Almus and Czarnitzki, 2003, Czarnitzki et al., 2007, Alecke et al., 2012, Bronzini und Piselli, 2016).

Aufgrund des Mangels an Eigenkapital wird im Allgemeinen das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit FuE-Subventionen gerade für KMU als gering eingeschätzt. Empirische Analysen weisen zudem darauf hin, dass eine Förderung von KMU effektiver ist als die Förderung von Großunternehmen (vgl. Tabelle 12). Dies kann mit der stimulierenden Wirkung eines erfolgreichen Förderantrags für KMU erklärt werden: Eine positive Begutachtung risikoreicher FuE-Vorhaben wird als Bestätigung der Unternehmensstrategie gewertet und ermöglicht in der Folge zusätzliche FuE-Investitionen auch gegen unternehmensinterne und -externe Vorbehalte durchzusetzen.

Tabelle 12: Leverage-Effekt der FuE-Förderung nach Unternehmensgröße

Unternehmensgröße	FuE-Intensität der Vergleichsgruppe	Outcome-Effekt	private Kofinanzierung	Leverage-Effekt
alle Unternehmen	1,73 %	3,71 %	1,86 %	+107,4 %
Kleinstunternehmen (1 < Größe < 10)	1,49 %	7,41 %	3,70 %	+248,6 %
kleine Unternehmen (10 < Größe < 50)	1,77 %	3,72 %	1,86 %	+105,2 %
mittlere Unternehmen (50 < Größe < 250)	2,10 %	2,04 %	1,02 %	+48,5 %

Quelle: Alecke et al. (2012).

Anmerkung: Spalte 2 gibt die FuE-Intensität der nicht-geförderten Unternehmen und Spalte 3 den geschätzten Politikimpuls (d. h. zusätzliche FuE-Ausgaben) an. Unter der Annahme einer 50 %-igen Kofinanzierung (Spalte 4) stellt Spalte 5 die zusätzlichen FuE-Ausgaben als Relation zu den FuE-Ausgaben der nicht-geförderten Unternehmen dar.

Jedoch muss die Möglichkeit, die vorliegenden empirischen Resultate von kontrafaktischen Analysen, die sich auf die Förderung von FuE-Projekten beziehen, auf das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ zu übertragen, durchaus kritisch gesehen werden. Mit Blick auf die Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse sind folgende Argumente zu berücksichtigen:

- Auch wenn es sich sowohl bei FuE-Projekten als auch bei „MEP“-Projekten um Innovationsprojekte handelt, sind beide im Innovationsprozess unterschiedlich verortet. FuE-Projekte beziehen sich auf eine frühe Innovationsphase, bei der sowohl die technische Machbarkeit als auch die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit der Idee für ein neues Produkt, eine neue Dienstleistung oder ein neues Verfahren noch höchst unsicher sind. Selbst bei erfolgreichem Abschluss eines FuE-Projekts liegt als Resultat zunächst nur eine Invention, als Vorstufe einer Innovation, vor. Erst durch die erfolgreiche Einführung am Markt oder in die betriebliche Praxis wird aus der Invention eine Innovation. Die hierbei entstehenden Kosten werden durch das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ anteilig abgedeckt. Bei der FuE-Projektförderung sind die Einzelprojekte im Allgemeinen finanziell großvolumiger.
- Im Vergleich zur FuE-Förderung ist das technische Risiko der Projektrealisierung deutlich geringer einzuschätzen, auch wenn vielfach noch technische Schwierigkeiten bei der Fortführung zur Serienreife, Herstellung der Nullserie und Überführung in die Serienfertigung auftreten. Die mit der Markteinführung verbundenen Risiken ergeben sich vielmehr aus den unzureichenden Informationen im Hinblick auf den kommerziellen Erfolg der Projekte. Informationsasymmetrien, die mit dem hohen technischen und kommerziellen Risiko von FuE-Projekten verbunden sind und zu Finanzierungsrestriktion führen, dürften für Projekte in den Phasen von Forschung und Entwicklung ausgeprägter sein.

Fazit

Insgesamt lässt sich vor dem Hintergrund der vorhandenen empirischen Evidenz nicht abschließend beurteilen, welche Rolle Mitnahmeeffekte bei der Förderung von „MEP“-Projekten spielen. Die verfügbaren Informationen aus kontrafaktischen Untersuchungen beziehen sich überwiegend auf die FuE-Förderung und FuE-basierte Innovationsprojekte. Sie können als ein Indiz für das Vorliegen von positiven Fördereffekten angesehen werden, gleichwohl sollte die Übertragung dieser Resultate auf „MEP“-Projekte vorsichtig vorgenommen werden.

4.6.2 ERGEBNISSE DER BEGLEITENDEN ERFOLGSKONTROLLE

Wie schon in Abschnitt 4.5.2 erläutert, werden für die Erfolgskontrolle der „MEP“-Projekte keine projektbegleitenden, materiellen Indikatoren erhoben, die Aussagen über den Erfolg der Projekte nach Bewilligung ermöglichen. Angaben darüber, welche positiven Impulse bzw. Effekte bei den beteiligten Unternehmen durch die Projektumsetzung ausgelöst werden (wie z. B. die Steigerung des Umsatzes), werden durch die Monitoringdaten, die im Zuge der Projektabwicklung von der SAB im Datenvorsystem ProSAB elektronisch erfasst werden, nicht geliefert.

Stattdessen wurden für die interne Erfolgskontrolle bis Anfang des Jahres 2018 durch das SMWA standardisierte Fragebögen ausgewertet, die den Zuwendungsempfängern zunächst sechs, später zwölf Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes von der SAB zugesandt wurden. Gegenstand der Befragung waren diverse Kriterien, um den Erfolg von Markteinführungsprojekten zu bestimmen: einerseits unmittelbar erreichte Projektergebnisse (z. B. planmäßige zeitliche und finanzielle Projektumsetzung) sowie andererseits mittelbar erzielte Produkt- und Markterfolge (z. B. Anmeldung von Schutzrechten, Umsatzsteigerung, Schaffung von neuen Arbeitsplätzen). Der Fragebogen enthielt verschiedene geschlossene Items, denen Antwortmöglichkeiten in Form von qualitativen Ratings und quantitativen Kennziffern zugeordnet waren, sowie auch offene Fragen (der Fragebogen in seiner zuletzt verwendeten Fassung findet sich im Anhang). Mit den Befragungsergebnissen kann die Entwicklung der Unternehmen nach Markteinführung anhand von qualitativen und quantitativen Kennziffern differenziert nachgezeichnet werden.

Eine erste Auswertung von 209 Fragebögen, die sich auf geförderte Projekte im Förderzeitraum 2007 - 2013 beziehen, erfolgte zur Vorbereitung der Förderperiode 2014 - 2020 durch das SMWA. Die Resultate wurden im Förderkonzept Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP) dargestellt und werden im Folgenden stichpunktartig kurz wiedergegeben.

- Der Projektverlauf wurde im Hinblick auf die Einhaltung des Projektzeitplans und des Projektbudgets von den Zuwendungsempfängern ganz überwiegend positiv eingeschätzt. 86 % bzw. 91 % gaben keine oder nur geringfügige Schwierigkeiten bei der Einhaltung an.
- Etwas mehr als die Hälfte der KMU berichteten davon, ein Schutzrecht erlangt zu haben oder einen Antrag gestellt zu haben. Für rund ein Viertel der Begünstigten war die Anmeldung eines Schutzrechts nicht vorgesehen, ein weiteres knappes Viertel tätigte keine Anmeldung.
- Etwa 72 % der befragten KMU gaben an, dass sich bei der Überführung in die Serienfertigung keine Schwierigkeiten ergeben haben. Rund 59 % berichteten, dass das Produkt wie geplant auf dem Zielmarkt bzw. den Zielmärkten eingeführt werden konnte.
- Im Rahmen einer qualitativen Abfrage wurden die KMU danach gefragt, inwieweit durch das Projekt spezifische Marktergebnisse gemäß den vorherigen Erwartungen erreicht werden konnten. Dabei zeigte sich, dass bei rund 54 % die Gewinnung neuer Kunden und bei etwa 51 % die Erschließung neuer Märkte erwartungsgemäß oder besser verlief. Eine Steigerung des Umsatzes gemäß den Erwartungen oder besser berichteten 45 % der befragten Unternehmen.
- Die Arbeitplatzeffekte der Förderung wurden eher verhalten eingeschätzt. Aus den insgesamt 170 Fragebögen mit auswertbaren Antworten lassen sich 52 Arbeitsplätze durch die Beschäftigung von Marketingassistenten bis an oder über das Projektende hinaus ableiten. Daneben wurde die Schaffung von 43 weiteren Arbeitsplätzen berichtet.
- Aufgrund einer zwischenzeitlichen Modifikation der Fragebögen wurden zusätzlich Informationen darüber erhoben, wie sich nach der durch die Förderung unterstützten Markteinführung der Umsatzanteil eines neuen Produkts nach Projektende entwickelt hat bzw. prognostiziert wird. Es liegen allerdings für dieses Item nur 42 (bis nach Projektende) bzw. 41 (bis erstes und zweites Jahr nach Projektende) auswertbare Antworten vor. Die häufigste Nennung waren hierbei Umsatzanteile von bis zu 10 %. Mehr als ein Viertel der Unternehmen berichten aber auch Umsatzanteile von über 30 % nach dem ersten und zweiten Jahr nach Projektende. Der Median der Antworten liegt im Bereich von Umsatzanteilen, die 10 bis 20 % betragen.

Für die Evaluierung des Vorhabens „MEP-Zuschuss“ wurden dem Gutachter weitere, bislang nicht ausgewertete 164 Fragebögen übermittelt. Diese beziehen sich überwiegend auf Projekte, die seit 2014 auf Grundlage der neuen Richtlinie bewilligt wurden. Im Folgenden werden die Befragungsergebnisse, der Struktur des Fragebogens folgend, im Detail wiedergegeben.

Schwierigkeit bei der Projektumsetzung, Zufriedenheit mit Projekterfolg

Rund 38 % der KMU berichten von Schwierigkeiten bei der Einhaltung des Projektzeitplans (vgl. Tabelle 13). Im Hinblick auf die Einhaltung des Projektbudgets sehen mit knapp 17 % deutlich weniger Zuwendungsempfänger Probleme.

Tabelle 13: Antworten auf Fragen zum Projekterfolg (Einhaltung Zeitplan und Budget)

	Ja Anzahl (in %)	Nein Anzahl (in %)	auswertbare Antworten insgesamt (Anzahl)
Gab es bei der Einhaltung des Projektzeitplans Schwierigkeiten?	61 (37,7 %)	101 (62,3 %)	162
Gab es bei der Einhaltung des Projektbudgets Schwierigkeiten?	27 (16,8 %)	101 (82,3 %)	128

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Der Projektverlauf wird im Durchschnitt (basierend auf dem Median) von den geförderten KMU als gut benotet (vgl. Tabelle 14). Mit rund 1 % benotet ein nur marginaler Anteil der KMU den Projektverlauf als ungenügend.

Tabelle 14: Antworten zur Gesamtbewertung zum Projektverlauf

Wie bewerten Sie insgesamt den Verlauf des Projektes?	Anzahl	in %
sehr gut	30	18,5
gut	92	56,8
befriedigend	31	19,1
genügend	7	4,3
ungenügend	2	1,2
auswertbare Antworten insgesamt	162	100,0

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Produkterfolg: Anmeldung von Schutzrechten, Überführung in die Serienfertigung

Mit 37,2 % berichten mehr als ein Drittel der Zuwendungsempfänger davon, dass im Zuge der Projektumsetzung Schutzrechte (Patente, Gebrauchs- oder Geschmacksmuster), Lizenzen, Normierungen oder Zertifizierungen erlangt wurden. Weitere 11,5 % planen eine Antragstellung. Überwiegend

wurden hierbei Patente angemeldet bzw. ist geplant, Patente anzumelden (vgl. Tabelle 15). Umgekehrt machen fast zwei Fünftel der KMU keinen Gebrauch von Schutzrechten oder anderen Mechanismen, um ihre Idee bzw. Invention vor der Imitation durch Wettbewerber zu schützen.

Tabelle 15: Antworten auf die Frage zu Erlangung von Schutzrechten, Lizenzen, etc.

Haben Sie Schutzrechte (Patente, Gebrauchs- oder Geschmacksmuster), Lizenzen, Normierungen oder Zertifizierungen erlangt?	Anzahl	in %
Ja	58	37,2
Nein	62	39,7
Antrag gestellt	18	11,5
nicht vorgesehen	18	11,5
auswertbare Antworten insgesamt	156	100,0

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Die Frage, ob sich Schwierigkeiten bei der Überführung in die Serienfertigung ergeben haben, wird von knapp 29 % der KMU bejaht (vgl. Tabelle 16). Die Gründe, die in einem freien Textfeld genannt werden konnten, sind recht divers. Angeführt werden v. a. technische Probleme und Verzögerungen, zu hohe Kosten, spezifische Kundenanforderungen oder eine noch fehlende Marktdurchdringung. Teils werden auch – trotz Förderung – nicht (mehr) ausreichende finanzielle Mittel als Hemmnis genannt.

Tabelle 16: Antworten auf die Frage zur Überführung in die Serienfertigung

Haben sich bei der Überführung in die Serienfertigung Schwierigkeiten ergeben?	Anzahl	in %
Ja	45	28,7
Nein	112	71,3
auswertbare Antworten insgesamt	157	100,0

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Markterfolg: Einführung auf den Zielmärkten

Jeweils rund drei Fünftel der befragten KMU haben bestätigt, dass das Produkt wie geplant oder schnell genug auf dem Zielmarkt bzw. den Zielmärkten eingeführt werden konnte (vgl. Tabelle 17). Immerhin rund zwei Fünftel der Begünstigten aber berichten Planabweichungen oder Verzögerungen bei der Markteinführung. Von dieser Gruppe der Unternehmen mit Problemen bei der Markteinführung haben rund drei Viertel beide Fragen verneint. Planabweichungen und Verzögerungen gingen daher zumeist Hand in Hand. Umgekehrt haben 82 KMU und damit etwa die Hälfte aller Befragten beide Fragen bejaht, also das Produkt sowohl planmäßig als auch schnell genug am Markt einführen können.

Darüber hinaus besteht ein enger Zusammenhang zwischen Planabweichungen und Verzögerungen bei der Markteinführung einerseits und Schwierigkeiten bei der Überführung in die Serienfertigung andererseits. Für etwa 58 % (48 %) der Unternehmen mit Planabweichungen (mit Verzögerungen) bei der Markteinführung war es auch schwierig die Produkte in die Serienfertigung zu überführen.

Tabelle 17: Antworten auf Fragen zum Markterfolg (Einführung Zielmärkte)^

	Ja Anzahl (in %)	Nein Anzahl (in %)	auswertbare Antworten insgesamt (Anzahl)
Haben Sie das Produkt, wie geplant, auf dem Zielmarkt/den Zielmärkten einführen können?	100 (61,7 %)	62 (38,3 %)	162
Haben Sie das neue Produkt schnell genug am Markt einführen können?	97 (59,9 %)	64 (39,5 %)	161

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Markt- und Umsatzerfolg: Qualitative Zielerreichung

Im Fragebogen wurde nach qualitativen Einschätzungen der geförderten Unternehmen hinsichtlich von mittelbaren Projektzielen wie Gewinnung neuer Kunden, Erschließung neuer geografischer Märkte, Umsatzsteigerung, Erhöhung der Marktanpassungsfähigkeit und Verbesserung der Wettbewerbssituation gefragt, die durch die Umsetzung der „MEP“-Projekte erreicht werden konnten. Die Zuwendungsempfänger wurden hierbei gebeten, entlang einer 5-stufigen Likertskala zu antworten und die Erfüllung ihrer Erwartungen (weit über den Erwartungen, über den Erwartungen, erwartungsgemäß, unter den Erwartungen, weit unter den Erwartungen) mit Blick auf die jeweiligen Zielkategorien anzugeben. Darüber hinaus wurde in Form einer offenen Frage nach einem sonstigen Ergebnis gefragt, dessen Erreichung ggf. ebenfalls zu bewerten war.

In Tabelle 18 ist für jede Kategorie der prozentuale Anteil der Antworten mit der betreffenden Einschätzung wiedergegeben. Ersichtlich ist, dass für jedes mittelbare Projektziel der Median der Antworten bei der Einschätzung „erwartungsgemäß“ liegt. Für die Projektziele Erhöhung der Marktanpassungsfähigkeit und Verbesserung der Wettbewerbssituation geben nur wenige Unternehmen eine Zielerreichung an, die unter oder weit unter den Erwartungen liegt.

Dagegen ist der Anteil von KMU, die bei den Zielkategorien Gewinnung neuer Kunden, Erschließung neuer geografischer Märkte und Umsatzsteigerung eine unter oder weit unter den Erwartungen liegende Zielerreichung attestieren größer als umgekehrt. Würden die Projektziele mit Schulnoten von sehr gut (1) bis mangelhaft (5) bewertet, dann bekämen die Erhöhung der Marktanpassungsfähigkeit und Verbesserung der Wettbewerbssituation ein „befriedigend plus (3+)“, dagegen die Gewinnung neuer Kunden, Erschließung neuer geografischer Märkte und Umsatzsteigerung ein „befriedigend minus (3-)“.

Nur wenige Unternehmen (14 Fälle) haben die Kategorie sonstige Ergebnisse genutzt, wobei hier zumeist eine weit über bzw. über den Erwartungen liegende Zielerreichung angegeben wurde. Die verschiedenen Antworten lassen sich im Wesentlichen zu zwei Themenbereichen zusammenfassen. Zum einen geht es um eine Verbesserung des Absatzpotenzials durch eine gestiegene Bekanntheit des Unternehmens bzw. Produkts. Zugehörige Einträge lauten etwa „Bekanntheitsgrad erhöht“, „Kundenwahrnehmung verbessert“, „Medienaufmerksamkeit“ oder „Reputation des Unternehmens“. Zum anderen geht es um eine Steigerung der internen Kompetenz und Kenntnisse im Sinne eines „Learning-by-Doing“; genannt werden „Serienreife und Marktrecherche“, „Know-How Kompetenz“ oder „Technische Kompetenz“.

Tabelle 18: Verteilung der Antworten auf qualitative Fragen zum Umsatz- und Markterfolg*

	++	+	0	-	--	N	n.r.
	in %						
neue Kunden gewonnen	3,4	13,5	56,1	18,9	8,1	148	4
neue Märkte erschlossen (geografisch)	1,5	14,6	60,0	20,8	3,1	130	22
Umsatz gesteigert	1,4	10,3	40,4	34,9	13,0	146	6
höhere Marktanpassungsfähigkeit	4,5	25,6	57,1	9,8	3,0	133	16
Verbesserung der Wettbewerbssituation	6,2	29,5	53,4	6,2	4,8	146	6
Sonstige Ergebnisse**	21,4	50,0	28,6	0,0	0,0	14	150

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

*Anmerkung zum Spaltenkopf: (++) weit über den Erwartungen, (+) über den Erwartungen, (0) erwartungsgemäß, (-) unter den Erwartungen, (--) weit unter den Erwartungen, N entspricht Zahl der Antworten zur jeweiligen Frage, n.r entspricht Zahl der Antworten, dass die Kategorie für das Projekt nicht relevant war.

** zu den Nennungen bei Sonstiges siehe Text.

Umsatzerfolg: Anteil am Gesamtumsatz der eingeführten Projekte

Neben der qualitativen Bewertung des Erfolgs, der durch die „MEP“-Projekte auf Unternehmens-ebene erzielt werden konnte, wurde in der Befragung erhoben, welchen Anteil am Gesamtumsatz des Unternehmens das neue Produkt unmittelbar nach Projektende und in den Folgejahren voraussichtlich einnehmen wird – sofern die Markteinführung erfolgreich war. Von den insgesamt 164 Fragebögen haben 96 Unternehmen für sämtliche abgefragten Jahre berichtet, wie sich der Umsatzanteil des neuen Produkts nach Projektende entwickelt hat bzw. prognostiziert wird.⁸⁵

Tabelle 19 zeigt die Verteilung der Antworten der Unternehmen auf verschiedene Größenklassen für den Umsatzanteil.⁸⁶ Die gemachten Angaben belegen, dass die neu eingeführten Produkte einen erheblichen Teil am Umsatz der geförderten Unternehmen ausmachen und deren Anteil im Zeitverlauf steigt. Während der Umsatzanteil der neuen Produkte im Durchschnitt der Unternehmen (bezogen auf den Median) anfänglich nur 2 % ausmacht, beträgt dieser im 1. Folgejahr bereits 10 % und steigt dann über 15 % im 3. Folgejahr auf 16 % im 4. Folgejahr an. Die Verteilung der Umsatzanteile ist in jedem Jahr stark rechtsschief, d. h. es gibt relativ wenige große Werte für die Umsatzanteile. Daher ist der arithmetische Mittelwert jeweils höher als der Median. Um zu berücksichtigen, dass die Umsatzanteile eines neuen Produkts vor allem für Kleinstunternehmen relativ hoch sind, da diese weniger Produkte in ihrem Angebotsportfolio haben, wurden zusätzlich die Umsatzanteile mit der Zahl der Beschäftigten der Unternehmen gewichtet und das geometrische Mittel berechnet. Dieses

⁸⁵ Zwar lagen für das Jahr, in dem das Projekt beendet wurde, und das 1. Folgejahr noch mehr Angaben von Unternehmen zu den Umsatzanteilen vor, doch haben die betreffenden Unternehmen für die späteren Jahre dann keine Werte mehr für die voraussichtlichen Umsatzanteile eingetragen. Um eine konsistente Datengrundlage zu erhalten, wurden daher für die Auswertung nur Fragebögen berücksichtigt, bei denen die Unternehmen für sämtliche Items bzw. Jahre quantitative Angaben zu den Umsatzanteilen gemacht haben. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Angaben von Unternehmen, die nicht vollständig, sondern nur für einzelne Jahre Werte genannt haben, liegen die Umsatzanteile etwas höher (das arithmetische Mittel für den Umsatzanteil im Jahr der Förderung beträgt 14,7 %, im 1. Folgejahr 21,4 %, im 2. Folgejahr 23,2 % und im 3. Folgejahr 26,6 %).

⁸⁶ Falls Spannbreiten für die Umsatzanteile angegeben wurden, wurde bei der Auswertung der mittlere Wert der Spanne verwendet.

liegt erwartungsgemäß unter dem arithmetischen Mittel. Unabhängig von der konkreten Maßgröße für die Durchschnittswerte ist ersichtlich, dass die Anteile der neu eingeführten Produkte am Gesamtumsatz der geförderten Unternehmen ein signifikantes und im Zeitverlauf zunehmendes Ausmaß annehmen.

Tabelle 19: Anteil der neu am Markt eingeführten Produkte am Gesamtumsatz des Unternehmens – Verteilung der Antworten in %

Umsatzanteil	Verteilung der Antworten (absolut)			
	Im Jahr der Förderung	1. Folgejahr	2. Folgejahr	3. Folgejahr
Umsatzanteil = 0 %	35	4	2	1
0 % < Umsatzanteil <= 5 %	32	36	24	18
5 % < Umsatzanteil <= 10 %	11	18	17	15
10 % < Umsatzanteil <= 20 %	6	14	21	22
20 % < Umsatzanteil <= 50 %	2	11	19	22
50 % < Umsatzanteil	10	13	13	18
insgesamt (N)	96	96	96	96
Nachrichtlich: Kennziffern der Verteilung der Antworten				
Median	2,0	10,0	15,0	16,0
arithmetisches Mittel	12,9	20,3	23,9	27,4
gewichtetes Mittel*	4,0	6,7	8,8	11,2
Max	10	13	13	18

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.

Anmerkung: * Gewichtung mit der Zahl der Arbeitsplätze in den Unternehmen.

Zusätzlich zu den als quantitative Größe abgefragten Umsatzanteilen wurde im Fragebogen auch gefragt, ob durch das geförderte „MEP“-Projekt Arbeitsplätze neu geschaffen wurden. Weil Personalausgaben von Design-, Marketing- und Vertriebsassistenten gemäß Förderrichtlinie zu den förderfähigen Ausgaben gehören, wurde in der Frage auf zusätzliche Arbeitsplätze abgestellt. Wie Tabelle 20 zeigt, gehen von den geförderten „MEP“-Projekten nachhaltige Beschäftigungseffekte, zumindest, wenn nicht auf die Sicherung, sondern Schaffung von Arbeitsplätzen abgestellt wird, nur in geringem Umfang aus. In lediglich 38 Fällen (und damit 22 % der Projekte, für die Fragebögen vorlagen) wurden positive Angaben zu geschaffenen Arbeitsplätzen berichtet. Insgesamt belaufen sich die Angaben auf 86,25 Arbeitsplätze. In knapp der Hälfte der Fälle wurden keine Arbeitsplatzeffekte im Sinne einer expliziten Nullmeldung genannt. In 27 % der Fragebögen wurden zu dieser Frage keine Angaben gemacht. Werden für diejenigen Projekte, für die explizite Nullmeldungen oder positive Angaben vorliegen, die geschaffenen Arbeitsplätze auf die vorhandenen Arbeitsplätze bezogen, dann ergibt sich ein Beschäftigungseffekt von 2,6 %.

Tabelle 20: Zahl der durch das Projekt neu geschaffenen Arbeitsplätze – Verteilung der Antworten

Wurden durch das Projekt Arbeitsplätze neu geschaffen?	Zahl der Antworten
keine Arbeitsplätze geschaffen	81
1 Arbeitsplatz*	24
2 bis 5 Arbeitsplätze	12
mehr als 5 Arbeitsplätze**	2
keine Angaben	45
auswertbare Antworten insgesamt	164

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.

Anmerkung *: inklusive einer Angabe zu 0,25 und zwei Angaben zu 0,5 geschaffenen Arbeitsplätzen, ** jeweils eine Angabe 10 bzw. 20 geschaffene Arbeitsplätze.

Zum Abschluss des Fragebogens wurden die Unternehmen um eine summarische Bewertung der MEP-Förderung gebeten. Konkret wurde die Frage gestellt, wie sich die geförderte Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens ausgewirkt hat. Als Antwortkategorien wurden eine positive oder negative Einschätzung vorgegeben – gemeinsam mit der Möglichkeit, Gründe hierfür stichpunktartig zu erläutern. Darüber hinaus war es aber auch möglich, die Einschätzung, die geförderte Markteinführung hätte keine Auswirkungen gehabt, anzukreuzen. Das Ergebnis fällt eindeutig aus: von 160 auswertbaren Fragebögen wurde in 146 Fällen die Auswirkung der geförderten Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens positiv eingeschätzt. Nur in einem Fall gab es eine negative Einschätzung. In rund 8 % der Fälle wurden der geförderten Markteinführung keinerlei Auswirkungen auf die Unternehmensentwicklung attestiert.

Tabelle 21: Auswirkungen der geförderten Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens – Verteilung der Antworten

Wie hat sich die geförderte Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens ausgewirkt?	Zahl der Antworten
positiv	146
negativ	1
keine Auswirkungen	13
auswertbare Antworten insgesamt	160

Quelle: Befragung zur Erfolgskontrolle durch SAB, SMWA; eigene Berechnungen.

Wie erwähnt, wurden die Unternehmen auch gebeten, Gründe für ihre Einschätzungen zu den positiven oder negativen Auswirkungen der Markteinführung auf die Unternehmensentwicklung stichpunktartig zu erläutern. In der Mehrzahl der Fälle (138 Fälle) wurde von dem offenen Textfeld, welches hierfür zur Verfügung stand, Gebrauch gemacht. Durch eine qualitative, „hermeneutische“ Analyse wurden die textlich sehr diversen Einzeleinträge – in Fortführung zu den sonstigen Aspekten,

die bereits bei den qualitativen Fragen zum Umsatz- und Markterfolg ergänzt wurden (siehe Tabelle 18) – in fünf übergeordnete Kategorien zusammengeführt. Die Ergebnisse der Auswertung können in Kürze wie folgt dargestellt werden (Mehrfachnennungen möglich):⁸⁷

- Erstens: Am häufigsten, in mehr als zwei Fünftel der Nennungen, wurde der positive Einfluss der geförderten Projekte auf absatzorientierte Unternehmensziele in Form von horizontaler Markterweiterung und Produktdiversifikation angeführt. Typische Einträge sind „neues Produktgeschäft“, „neues Marktsegment“, „erweiterter Kundenstamm“, „breitere Angebotspalette“, „optimiertes Produktportfolio“ oder „Sortimentserweiterung“. Teilweise wird auch die Erschließung von neuen Märkten und Auslandsmärkten sowie, bei Unternehmensgründungen, der schnellere Markteintritt angeführt.
- Zweitens: Sehr häufig wird eine Erhöhung des Absatzpotenzials und der Marktchancen durch eine gestiegene Bekanntheit, eine größere Kundenwahrnehmung, eine gute Medienresonanz oder ein verbessertes Image als positive Auswirkung hervorgehoben. Entsprechende Einträge, die die Durchführung der Projekte auch als Marketinginstrument sehen, finden sich für rund ein Drittel der Fragebögen.
- Drittens: In nicht ganz einem Viertel der Projekte zur Markteinführung werden auch prozessorientierte Verbesserungen auf der Kosten- und Leistungsseite der Unternehmen als förderlicher Effekt angeführt. Neben direkten Kosteneinsparungen werden bspw. die Reduzierung des Kostenrisikos, die Steigerung der technologischen Kompetenz und konkrete technische Lösungsmöglichkeiten genannt.
- Viertens: Auch wenn in mehr als 100 Fällen von den Unternehmen quantitative Einschätzungen zu den Umsatzanteilen bei erfolgreicher Markteinführung vorliegen, beträgt der Anteil von Fragebögen, in denen die direkte Stabilisierung oder Steigerung des Umsatzes und die Gewinnung von Neukunden als positives Ergebnis der geförderten Markteinführung genannt wird, nur rund ein Achtel.
- Fünftens: In weniger als einem Zehntel der Fragebögen wurden eher allgemeine Wirkungen (z. B. Standortsicherung, höhere Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderung auf Seiten der Belegschaft) genannt.

Insgesamt zeigen die Antworten, dass aus Sicht der geförderten KMU ein maßgeblicher Effekt der Projekte zur Markteinführung nicht nur in ihrem konkreten, quantifizierbaren Beitrag zu Umsatzsteigerungen oder Kostenersparnissen liegt, sondern auch in ihrem mittelbaren Einfluss auf unternehmensstrategische Zielen besteht. Die Verbesserung des künftigen Absatzpotenzials, Sortimentserweiterungen und Produktdiversifikation sowie die Erhöhung der technologischen Kompetenz zielen auf eine langfristige und nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die komplementär zu dem projektkonkreten Einfluss auf den unternehmerischen Cash-Flow zu sehen sind.

4.6.3 KONTRAFAKTISCHE ANALYSE

Im vorherigen Gliederungsabschnitt konnte anhand der begleitenden Erfolgskontrolle bereits festgestellt werden, dass die MEP-Förderung in geförderten KMU zu einer gesteigerten Anmeldung von Schutzrechten geführt hat, sowie die Überführung neuer Produktideen in die Serienfertigung und die Erschließung neuer Märkte für diese Produkte unterstützt werden konnte. Diese positiven Ergebnisse der Förderung geben somit einen ersten deutlichen Hinweis darauf, dass durch die Förderung die in Abbildung 6 genannten kurz-, mittel- und langfristig Wirkungen der MEP-Förderung erfolgreich angeschoben werden konnten.

Um diese einzelbetrieblichen Wirkungen des MEP-Vorhabens eingehender zu untersuchen, greifen wir im Folgenden ergänzend auf einen kontrafaktischen Evaluationsansatz unter Verwendung von unternehmensbezogenen Mikrodaten des IAB-Betriebspanels für die Jahre 2000 bis 2014 zurück.

⁸⁷ Als Grund für die negative Wirkung der geförderten Markteinführung, die in einem Fall angegeben wurde, werden hohe Kosten, hohe Risiken und zeitliche Verzögerungen genannt.

Den Kern des Evaluationsansatzes bildet die ökonometrische Schätzung eines Differenz-in-Differenzen-Modells (DiD-Modell) zur Beantwortung der relevanten Forschungsfrage:

Wie hätten sich MEP-geförderte Unternehmen in Sachsen im Zeitablauf hinsichtlich zentraler Zielvariablen der Förderung entwickelt, wenn sie – unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – keine MEP-Förderung erhalten hätten?

Die zentrale Herausforderung der empirischen Analyse ist dabei sicherlich, dass das kontrafaktische Ergebnis für geförderte Unternehmen eben nicht beobachtbar ist, mit anderen Worten: Bekannt ist nur die unternehmerische Entwicklung geförderter Unternehmen unter dem Einfluss der MEP-Förderung – nicht aber ohne diesen wirtschaftspolitischen Impuls. Um diese kontrafaktische dennoch Frage approximativ beantworten und somit Aussagen über die Wirksamkeit der Förderung machen zu können, greift das für die empirische Analyse verwendete DiD-Modell auf einen Vergleich der zeitlichen Entwicklung zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen zurück.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die als Vergleichsgruppe herangezogenen nicht-geförderten Unternehmen in ihren betrieblichen Strukturen sehr ähnlich sind zu den geförderten Unternehmen – mit der Ausnahme, dass sie nicht durch das MEP-Vorhaben gefördert wurden und auch keine vergleichbare Förderung im Untersuchungszeitraum erhalten haben. Im Idealfall handelt es sich somit um „statistische Zwillinge“ von geförderten Unternehmen – mit der Ausnahme des Förderfalls.

Wie bereits in der Darstellung der Förderziele und -ausgestaltung ausführlich erläutert, zielt die Förderung mit dem MEP-Vorhaben darauf ab, den Anteil innovativer KMU in Sachsen zu erhöhen und deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dies soll durch finanzielle Anreizstrukturen (MEP Zuschüsse und Darlehen) erreicht werden, die die Kosten von innovativen Vorhaben in der Phase der Markteinführung und -bearbeitung (bspw. Erlangung von Schutzrechten, Herstellung marktfähiger Serienmuster) reduzieren. Diese Wirkungslogik wurde bereits in Abbildung 6 einfürend zusammengefasst.

Ein entscheidendes Charakteristikum der zuschussbasierten MEP-Förderung im Rahmen der „De Minimis“-Verordnung ist dabei, dass derartige niedrigschwellige Innovationsvorhaben in keinem anderen deutschen Bundesland angeboten werden. Wie eingangs bereits skizziert, kann die Identifikation der Gruppe von geförderten und nicht-geförderten Unternehmen somit auf Grundlage der regionalen Verortung der Unternehmen erfolgen. Konkret bedeutet dies, dass die im IAB-Betriebspanel erfassten ostdeutschen Unternehmen außerhalb Sachsens als potenzielle Vergleichsgruppe herangezogen werden.

Die Restriktion der Vergleichsgruppe auf ostdeutsche Unternehmen kann im Wesentlichen damit begründet werden, dass sie aufgrund ihrer spezifischen Charakteristika (u. a. Alter, Unternehmensgröße, Organisationsstruktur) und ihres makroregionalen Kontexts stärkere Überschneidungen mit sächsischen Unternehmen aufweisen als der Durchschnitt der im IAB-Betriebspanel erfassten westdeutschen Unternehmen. Neben dieser makroregionalen Abgrenzung der Kontrollgruppe erlaubt es die Panelstruktur des IAB Betriebspanels zudem für weitere Unternehmenseigenschaften zu kontrollieren, um so die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Unternehmen in der Kontrollgruppe den (geförderten) sächsischen Unternehmen stark ähneln – zumindest vor Beginn der MEP-Förderung.

Bei der Umsetzung des DiD-Modells ist jedoch zu beachten, dass das IAB-Betriebspanel keine eindeutige Identifikation von MEP-geförderten Unternehmen in Sachsen erlaubt, da der Förderstatus in Bezug auf die MEP-Förderung (oder auch andere Förderinstrumente) im Rahmen der standardisierten Unternehmensbefragung des IAB leider nicht erfasst wird. Zudem kann ein direkter Abgleich der Förderdaten mit den Angaben im IAB-Betriebspanel aus Datenschutzgründen nicht vorgenommen werden.

Entsprechend muss die Annahme getroffen werden, dass die im IAB Betriebspanel geführten sächsischen Unternehmen – im Durchschnitt – die MEP-Förderung in Anspruch genommen haben. Um die Wahrscheinlichkeit hierfür zu erhöhen, wird das für die empirische Analyse verwendete Unternehmenssample auf diejenigen Industriezweige beschränkt, in denen sich nach Auswertung der Förderdaten die stärkste Nachfrage nach MEP-Förderung abzeichnet. Dies sind in einer *weit gefassten*

Definition die Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes plus Nachrichtenübermittlung, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, sowie in einer *engeren Definition* die Industriezweige

- Herstellung von Nahrungs- u. Futtermitteln (WZ 10),
- Herstellung von Textilien (WZ 13),
- Herstellung von Gummi- u. Kunststoffwaren (WZ 22),
- Herstellung von Metallerzeugnissen (WZ 25),
- Herstellung von DV-Geräten, elektronischen u. optischen Erzeugnissen (WZ 26),
- Herstellung von elektronischen Ausrüstgegenständen (WZ 27),
- Maschinenbau (WZ 28),
- Herstellung von Kraftwagen u. Kraftwagenteilen (WZ 29) sowie
- Herstellung von sonstigen Waren (WZ 32).

Letztere, enge Definition erfasst mit 829 von insgesamt 1.060 Förderfällen bereits 80 % der durch die MEP-Förderung unterstützten Industriebetriebe. Zudem werden nur kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Analyse berücksichtigt, weil sie laut Förderrichtlinie der ausschließliche Adressat der Förderung sind.

Ist zudem davon auszugehen, dass im Rahmen der „MEP“-Zuschussförderung durch Fördersätze von bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben eine hohe Anreizwirkung entsteht, die entsprechend zu einem hohen Durchdringungsgrad der Förderung bei sächsischen KMU mit potenziellen Innovationsvorhaben führt, so kann die oben getroffene Annahme als durchaus realistisch angesehen werden. Mit anderen Worten: Obwohl für die hier gewählte Identifikationsstrategie nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass die im IAB-Betriebspanel erfassten sächsischen KMU tatsächlich die MEP-Förderung in Anspruch genommen haben, gibt die oben genannte sektorale Eingrenzung zusammen mit der im DiD-Modell vorgenommenen zeitlichen Einteilung einen plausiblen Hinweis darauf, ob sich sächsische KMU nach Einführung der MEP-Förderung im Durchschnitt besser entwickelt haben als KMU der Vergleichsgruppe (sprich: in den ostdeutschen Bundesländern außerhalb Sachsens).

Ein wesentliches Kriterium bei der Umsetzung des DiD-Modells ist die Einteilung des Beobachtungszeitraums in einen Stütz- und einen Förderzeitraum. Der Stützzeitraum wird insbesondere dafür benötigt, um für strukturelle Unterschiede zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen vor Beginn der Förderung zu kontrollieren. Auf Basis dieses ersten Querschnittsvergleichs wird dann im Förderzeitraum die relative zeitliche Entwicklung beider Gruppen von Unternehmen gegenüber gestellt. Dies erlaubt es den durch die Förderung erzielten wirtschaftspolitischen Effekt mit Blick auf die unternehmerischen Zielvariablen zu isolieren. Hinsichtlich dieser zeitlichen Einteilung des Beobachtungszeitraums wird hier davon ausgegangen, dass mit Aufnahme der Förderung im Jahr 2007 Fördereffekte auf die im DiD-Modell berücksichtigten Zielvariablen beobachtet werden können.

Interventionslogik und Zielvariablen

Mit Bezug auf relevante Zielvariablen lässt sich anhand der eingangs beschriebenen Zielsetzung des Programms folgende Wirkungslogik skizzieren (vgl. Abbildung 6) und entsprechend geeignete Variablen zur Messung der kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen auswählen: Aufgrund der oben genannten Anreizwirkungen der Förderung ist zunächst davon auszugehen, dass durch die mit der Förderung einhergehenden Maßnahmen zur Markteinführung neuer bzw. verbesserter Produkte die Gesamtkosten eines Innovationsprojekts gesenkt werden. Dies sollte dazu führen, dass sich mehr Innovationsprojekte als rentabel erweisen und damit im Unternehmen realisiert werden. Dies wiederum sollte sich für die Gruppe der geförderten KMU in einer gesteigerten Innovationsaktivität dieser Unternehmen widerspiegeln, sowohl in Bezug auf Produkt- als auch Prozessinnovationen. Letztere lassen sich insbesondere mit der Förderung von Maßnahmen zur Vorbereitung des Markteintritts und der Herstellung marktfähiger Serienmuster begründen.

Neben einer erhöhten Innovationsneigung der geförderten Unternehmen ist zudem davon auszugehen, dass durch das MEP-Vorhaben mittelfristig der Umsatz durch im Markt eingeführte neue Produkte gesteigert wird. Dies wird bspw. durch die Förderung von produktbezogenen Marketing- und Vertriebsmaßnahmen, der Zertifizierung von Produkten etc. unterstützt. Da innovative Produkte vorrangig ausgewählte Marktsegmente bedienen, ist zudem davon auszugehen, dass neue Produkte nicht nur den Umsatz auf lokalen, sondern auch internationalen Märkten erhöhen.

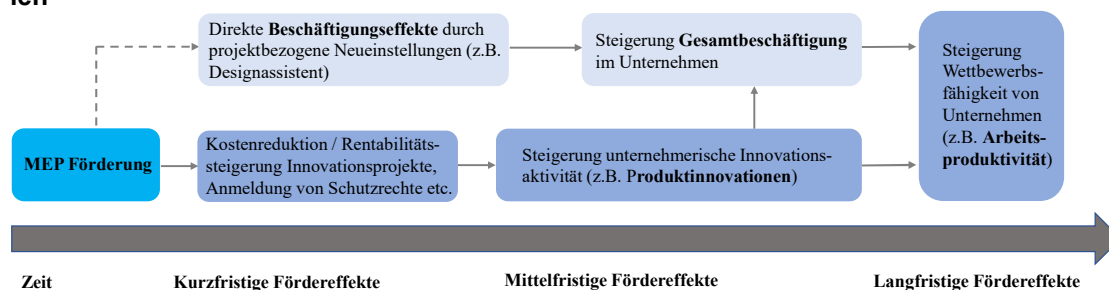
Hinsichtlich der erwarteten Arbeitsmarkteffekte der Förderung kann einerseits davon ausgegangen werden, dass die Förderung kurzfristig direkte Effekte aufweist (z. B. durch die Förderung von Personalausgaben bei Neueinstellung eines Marketing-, Vertriebs- oder Designassistenten). Diese wurden in der oben ausgewerteten begleitenden Erfolgskontrolle seitens der geförderten KMU jedoch nur als moderat eingestuft. Darüber hinaus kann jedoch erwartet werden, dass mit dem Markteintritt verbundene Umsatzsteigerungen mittel- bis langfristig zu induzierten Wachstumsprozessen im Unternehmen führen, bspw. in Bezug auf die unternehmerische Gesamtmitarbeiterzahl. Somit ist davon auszugehen, dass neben einem direkten Beschäftigungseffekt in geförderten KMU auch indirekte Beschäftigungseffekte zu beobachten sind.

Schließlich kann auch davon ausgegangen werden, dass sich durch die Steigerung der Innovationsfähigkeit, der Marktdurchdringung etc. Lernprozesse im Unternehmen einstellen, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens erhöhen. Letzteres lässt sich bspw. durch die Analyse der zeitlichen Entwicklung der Arbeitsproduktivität messen. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass sich Produktivitätseffekte nur dann einstellen, wenn bei einer gesteigerten Umsatzaktivität keine Ausweitung der Beschäftigung erfolgt und somit ausschließlich die Effizienz betrieblicher Prozesse gesteigert wird. Im Rahmen der DiD-Analyse kann somit auch untersucht werden, ob geförderte Unternehmen durch intensives (sprich: durch eine höhere Arbeitsproduktivität) oder extensives (sprich: durch eine Beschäftigungssteigerung bei ggf. konstanter Arbeitsproduktivität) Wachstum von der Förderung profitieren.

Die auf Basis der skizzierten kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungsrichtungen der Förderung zu analysierenden Zielvariablen des DiD-Ansatzes sind zusammenfassend in Abbildung 15 aufgeführt. Diese umfassen im Einzelnen (alle auf Basis von Daten des IAB-Betriebspanels):

- i. Markteinführung neuer Produkte (Anteil Unternehmen in %),
- ii. Markteinführung verbesserter Produkte (Anteil Unternehmen in %),
- iii. Gesamtbeschäftigung im Unternehmen und
- iv. Arbeitsproduktivität (Umsatz je Beschäftigtem).

Abbildung 15: Erwartete Wirkungen der MEP Förderung und daraus abgeleitete Zielvariablen



Quelle: Eigene Darstellung.

Methodik und DiD-Modell

In Bezug auf die methodische Ausgestaltung des DiD-Modells sollen hier einige weiterführende Erläuterungen gegeben werden. Wie oben bereits erwähnt, nimmt das DiD-Modell einen kombinierten Zeit- und Querschnittsvergleich vor, sprich einen Vergleich der zeitlichen Entwicklung der für die Förderung relevanten Zielvariablen zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen. Bei geeigneter Auswahl der Vergleichsgruppe kann im DiD-Modell entsprechend davon ausgegangen werden, dass sich geförderte und nicht-geförderte Unternehmen vor Einführung der Förderung zeitlich ähnlich entwickeln, wobei durch die DiD-Schätzung explizit für ursprüngliche Niveauunterschiede zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen sowie für gemeinsame Einflussfaktoren wie etwa Konjunkturzyklen kontrolliert wird. Der zentrale Untersuchungsgegenstand im DiD-Modell ist dabei, ob sich nach Beginn der Förderung Unterschiede in der zeitlichen Entwicklung der Zielvariablen zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen einstellen oder nicht. Dieser Unterschied kann mit Hilfe eines Regressionsansatzes identifiziert werden, wobei sich der zentrale DiD-Effekt (δ_{DiD}) wie folgt darstellen lässt:

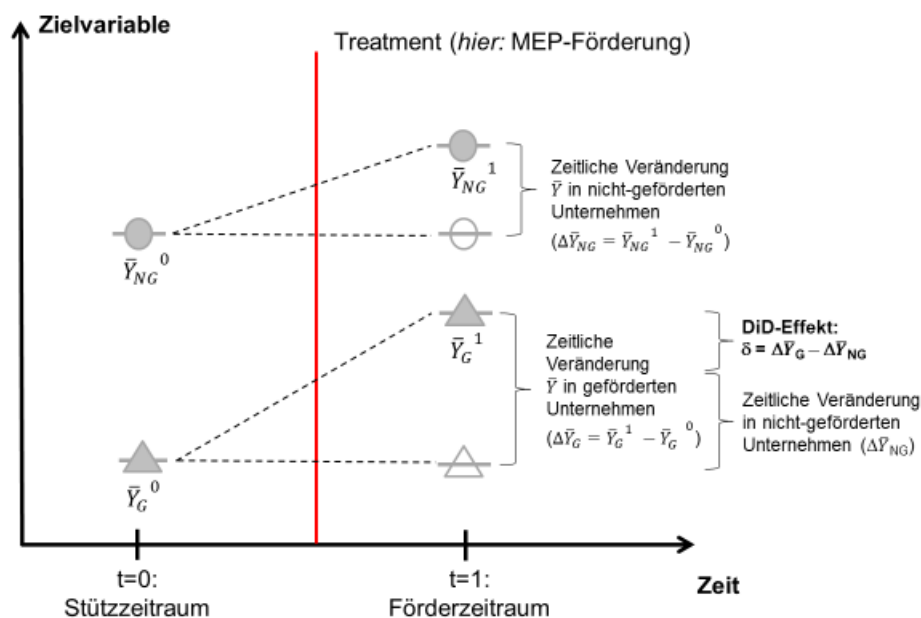
$$(1) \quad \delta_{DiD} = (\bar{Y}_G^1 - \bar{Y}_{NG}^1) - (\bar{Y}_G^0 - \bar{Y}_{NG}^0) = \bar{Y}_G^1 - \bar{Y}_{NG}^1 - \bar{Y}_G^0 + \bar{Y}_{NG}^0 = \Delta \bar{Y}_G - \Delta \bar{Y}_{NG},$$

mit \bar{Y} als Durchschnittswert der betrachteten Zielvariablen (Y), G = Index für geförderter Unternehmen, NG = Index für nicht-geförderte Unternehmen, 1 = Index für Förderzeitraum, 0 = Index für Stützzeitraum, Δ = zeitliche Differenz zwischen Förder- und Stützzeitraum. Die einzelnen Komponenten von Gleichung (1) können dabei im Sinne eines Querschnitts- und Zeitvergleichs wie folgt definiert werden (siehe Abbildung 16 für eine grafische Darstellung):

	Stützzeitraum vor 2007	Förderzeitraum ab 2007	Zeitvergleich ↓
durchschnittlicher Wert der Zielvariablen für geförderte Unternehmen	\bar{Y}_G^0	\bar{Y}_G^1	$\Delta \bar{Y}_G = \bar{Y}_G^1 - \bar{Y}_G^0$
durchschnittlicher Wert der Zielvariablen für nicht-geförderte Unternehmen	\bar{Y}_{NG}^0	\bar{Y}_{NG}^1	$\Delta \bar{Y}_{NG} = \bar{Y}_{NG}^1 - \bar{Y}_{NG}^0$
Querschnittsvergleich →	$\bar{Y}_G^0 - \bar{Y}_{NG}^0$	$\bar{Y}_G^1 - \bar{Y}_{NG}^1$	$\delta_{DiD} = \Delta \bar{Y}_G - \Delta \bar{Y}_{NG}$

Bei der grafischen Darstellung des DiD-Effekts in Abbildung 16 wird dabei beispielhaft angenommen, dass sich der Wert der Zielvariablen (Y) im Stützzeitraum ($t=0$) für nicht-geförderte Unternehmen (NG) höher ist als für geförderte Unternehmen (G). Dies ist etwa dann zu erwarten, wenn ein Förderinstrument auf die Förderung benachteiligter oder strukturschwacher Fördermittelempfänger abzielt. Maßgeblich für die Bewertung des Fördereffekts ist jedoch nicht der Unterschied zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen vor oder nach der Förderung sondern die relative zeitliche Entwicklung der beiden Vergleichsgruppen.

Abbildung 16: Schematische Darstellung des Fördereffekts im DiD-Modell



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus Gleichung (1) bzw. Abbildung 16 ersichtlich, vergleicht die DiD-Schätzung entsprechend nicht nur die Werte der Zielvariablen für geförderte Unternehmen vor und nach der Förderung in einem simplen „Vorher-Nachher“-Vergleich, sondern korrigiert diesen zeitlichen Vergleich um die erwartete zeitliche Entwicklung der Zielvariablen von ähnlichen, nicht-geförderten Unternehmen. Dieser doppelte Vergleich reduziert das Risiko, dass der tatsächliche Fördereffekt überschätzt wird. Zudem kann im Rahmen der DiD-Schätzung auch der Einfluss weiterer unternehmensspezifischer Charakteristika auf das Niveau bzw. die zeitliche Entwicklung der Zielvariablen kontrolliert werden. Dies wird üblicherweise im Rahmen einer multivariaten Regressionsanalyse durchgeführt (eine formale Darstellung erfolgt im nächsten Gliederungsabschnitt).

Die grundlegende Logik der DiD-Schätzung kann abschließend an einem Beispiel illustriert werden: Angenommen, die durchschnittliche Innovationstätigkeit sächsischer Unternehmen, sprich der Anteil innovativer Unternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen, liegt im Zeitraum vor der Förderung bei 40 %. Nach Beginn der Förderung steigt diese auf 50 %. Ein „Vorher-Nachher“-Vergleich würde somit eine Steigerung der Innovationstätigkeit um 10 %-Punkte ergeben. Dieser Vergleich vernachlässigt allerdings, dass die durchschnittliche Innovationstätigkeit nicht-geförderter Unternehmer ebenfalls im Zeitablauf von 45 % vor der Förderung auf 50 % gestiegen ist (um 5 %-Punkte). Zwar sind sächsische Unternehmen nach Beginn der Förderung somit im Durchschnitt genauso innovativ wie Unternehmen der Vergleichsgruppe (beide Gruppen weisen eine durchschnittliche Innovationsfähigkeit von 50 % auf), allerdings waren sächsische Unternehmen vor der Förderung weniger innovativ. Die durch die Förderung kausal verursachte zusätzliche Steigerung der Innovationsaktivität (DiD-Effekt) beträgt somit 10 %-Punkte – 5 %-Punkte = 5 %-Punkte.

Deskriptive Statistik: Zielvariablen im einfachen Mittelwertvergleich

Bevor ausführlich auf die Schätzergebnisse des DiD-Modells eingegangen wird, veranschaulicht Tabelle 22 zunächst Unterschiede in den erfassten Zielvariablen für sächsische KMU und vergleichbare Unternehmen in den übrigen ostdeutschen Bundesländern. Dabei werden Mittelwerte der Variablen für den Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 sowie 2007 - 2014 ausgewiesen. Ein t-Test gibt zudem Aufschluss darüber, ob sich die Mittelwerte der beiden Gruppen in den beiden genannten Zeiträumen

statistisch signifikant unterscheiden. Die Tabelle nimmt zudem eine Untergliederung in die Gesamtgruppe aller im IAB Betriebspanel erfassten KMU (<250 Beschäftigte) sowie Klein- und Kleinstunternehmen (<50 Beschäftigte) bzw. Kleinstunternehmen (<11 Beschäftigte) vor.

Wird die Gesamtgruppe aller KMU betrachtet, so zeigen die Ergebnisse für das Verarbeitende Gewerbe plus Nachrichtenübermittlung, Datenverarbeitung und Forschung/Entwicklung, dass sich für drei der vier hier untersuchten Zielvariablen nur geringe Mittelwertunterschiede vor der Förderperiode (2000-2006) beobachten lassen:

- So liegt bspw. der Anteil von Unternehmen, die ein neues Produkt im Markt einführen in Sachsen zwischen 2000 - 2006 bei 13,18 % und in den übrigen ostdeutschen Bundesländern bei 12,62 %. Die Differenz ist gering und, wie der t-Test mit einem Wert von 0,43 zeigt, statistisch nicht signifikant.
- Für den Anteil von KMU mit einer Markteinführung verbesserter Produkten ergibt sich eine vergleichbare Konstellation: Der Anteil liegt in Sachsen zwischen 2000 - 2006 bei 49,56 %, während er in den übrigen ostdeutschen Bundesländern mit 47,52 % etwas niedriger ausfällt. Auch hier ist der Unterschied gering und mit einem t-Wert von 1,06 statistisch nicht signifikant.
- Ebenfalls keine Unterschiede vor Beginn der Förderung lassen sich für das durchschnittliche Beschäftigungsniveau in den Unternehmen feststellen. Die durchschnittliche Größe der KMU liegt vor der Förderung in Sachsen bei 38,84 Beschäftigten je Unternehmen, in den übrigen ostdeutschen Bundesländern bei 38,61.
- Im Hinblick auf Unterschiede in den Produktivitätsniveaus der Unternehmen (Umsatzproduktivität) zeigt sich, dass die sächsischen KMU mit 81.350 € einen etwas geringeren Umsatz je Beschäftigten im Zeitraum 2000 – 2006 erwirtschaften als ihre Gegenparts in den ostdeutschen Bundesländern (85.590 €).

Die regionalen Unterschiede zwischen Sachsen und den anderen ostdeutschen Ländern vergrößern sich jedoch mit Bezug auf die beiden Variablen zur Messung von Produktinnovationen signifikant nach Beginn der Förderung (2007-2014). Auch beim Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau stellen sich die Entwicklungen zwischen den beiden Perioden in Sachsen im regionalen Vergleich positiver dar:⁸⁸

- Der Anteil von Unternehmen mit neuen Produkten im Durchschnitt der Jahre 2007 - 2014 steigt auf 17,87 % in Sachsen, während er auf 11,67 % in den übrigen ostdeutschen Bundesländern fällt. Die Differenz beträgt nunmehr 6,2 %-Punkte und ist hoch signifikant.
- Eine ähnliche Tendenz lässt sich auch für die Markteinführung verbesserter Produkte beobachten: In Sachsen nimmt der Anteil auf 55,05 % zu, in den anderen ostdeutschen Bundesländern geht er auf 44,29 % zurück. Auch hier ist der Unterschied signifikant und beläuft sich auf 10,76 %-Punkte.
- Ebenso steigt das durchschnittliche Beschäftigungsniveau in den KMU in Sachsen an, wohingegen es in den ostdeutschen Vergleichsregionen leicht zurückgeht. In der Periode 2007 - 2013 ist die durchschnittliche Größe der KMU in Sachsen statistisch nicht signifikant höher als in Ostdeutschland; im Zeitraum 2014 - 2020 vergrößert sich der Unterschied und erweist sich als signifikant.
- Mit Bezug auf das Produktivitätsniveau der Unternehmen zeigt sich ein Aufholprozess der sächsischen Unternehmen. In den ostdeutschen Bundesländern insgesamt steigt die Produktivität im Zeitablauf an. Die Umsatzproduktivität nimmt in Sachsen aber (relativ) stärker

⁸⁸ Eine anders gelagerte Entwicklung zeigt der regionale und zeitliche Vergleich bei den Mittelwerten für Prozessinnovationen. Aufgrund von Datenrestriktionen im Hinblick auf die Einführung neuer Produktionsverfahren kann nur ein Vergleich für das Jahr 2007 mit dem Durchschnitt 2008 - 2014 vorgenommen werden. Der Anteil von KMU mit neuen Produktionsverfahren sinkt sowohl in Sachsen (von 30,94 auf 24,23 %) wie in den übrigen ostdeutschen Regionen (von 25,74 auf 16,71 %). Allerdings ist der Rückgang in Sachsen weniger stark ausgeprägt und die Differenz vergrößert sich im Zeitablauf zugunsten Sachsens. Der Niveauunterschied ist in beiden Perioden statistisch signifikant.

zu, so dass sich der ursprüngliche Abstand von 4.240 € auf 3.610 € gegenüber den KMU in den anderen Teilen Ostdeutschlands verkleinert.

Tabelle 22: Mittelwertvergleich für die Zielvariablen im Zeitraum 2000-2006 und 2007-2014

	Durchschnitt 2000-2006			Durchschnitt 2007-2014		
	Sachsen	ostd. BL	t-Test	Sachsen	ostd. BL	t-Test
KMU (< 250 Beschäftigte)						
Markteinführung neuer Produkte (in %)	13,18	12,62	0,43	17,87	11,67	8,78***
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	49,56	47,52	1,06	55,05	44,29	10,43***
Gesamtbeschäftigung in Personen	38,84	38,61	0,21	39,81	37,02	2,59***
Arbeitsproduktivität (in 1.000 € pro Person)	81,35	85,59	3,15***	97,02	100,63	2,25**
Klein- und Kleinstunternehmen (< 50 Beschäftigte)						
Markteinführung neuer Produkte (in %)	11,85	9,84	1,47	14,47	9,01	7,19***
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	40,80	40,07	0,33	48,37	36,77	9,76***
Gesamtbeschäftigung in Personen	12,04	13,61	4,53***	12,22	12,96	2,36***
Arbeitsproduktivität (in 1.000 € pro Person)	77,19	74,58	1,91*	85,81	89,52	2,35**
Kleinstunternehmen (< 11 Beschäftigte)						
Markteinführung neuer Produkte (in %)	8,33	6,71	0,99	9,09	4,98	4,96***
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	29,44	28,22	0,43	38,61	25,99	8,07***
Gesamtbeschäftigung in Personen	3,43	3,76	3,00***	3,26	3,26	0,07
Arbeitsproduktivität (in 1.000 € pro Person)	74,12	74,27	0,07	86,28	83,62	1,13

Anmerkungen: Daten für das Verarbeitende Gewerbe plus Nachrichtenübermittlung, Datenverarbeitung und Forschung / Entwicklung aus dem IAB-Betriebspanel; ostdeutsche BL = ostdeutsche Bundesländer ohne Sachsen. Dem in der Tabelle ausgewiesenen t-Test liegt die Nullhypothese zugrunde, dass die Mittelwerte für Unternehmen in Sachsen und den übrigen Bundesländern identisch sind. Eine Ablehnung der Nullhypothese kann als Indikator für signifikante Mittelwertunterschiede gesehen werden. ***, **, * = Signifikant auf dem 1 %, 5 % und 10 %-Niveau.

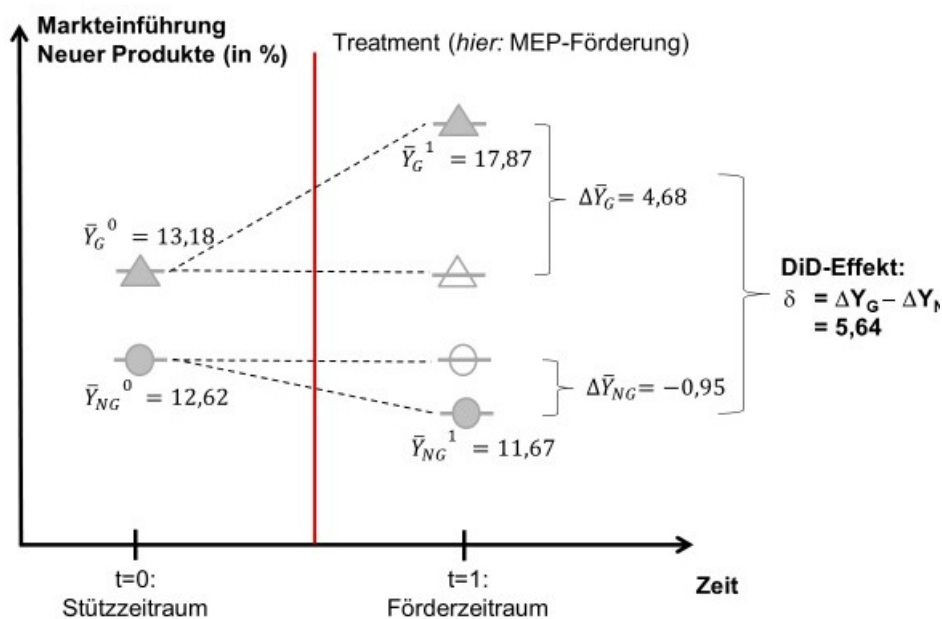
Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Berechnungen.

Diese zeitliche Entwicklung in den Unterschieden der Mittelwerte für KMU in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Bundesländern kann, vorsichtig gesprochen, als ein erstes Indiz für das Vorliegen positiver Fördereffekte in der Logik des DiD-Effekts gesehen werden. Abbildung 17 verdeutlicht diesen Zusammenhang exemplarisch für die Markteinführung neuer Produkte. Der zeitliche Vergleich der durchschnittlichen Innovationstätigkeit von Unternehmen in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Bundesländern zeigt, dass sächsische Unternehmen einen deutlichen Zuwachs verbuchen konnten, während die Markteinführung neuer Produkte in den übrigen Bundesländern leicht zurückgegangen ist. Dies impliziert einen DiD-Effekt von 5,64 %-Punkten. Allerdings ist dabei zu beachten, dass bisher nicht für strukturelle Unterschiede zwischen Unternehmen in Sachsen und den übrigen

ostdeutschen Bundesländern kontrolliert wurde, was die Größe des DiD-Effekts verzerren kann. Derartige Unterschiede werden im multivariaten Regressionsmodell berücksichtigt.

Die beobachteten Mittelwertunterschiede bleiben zudem weitgehend konstant über die verschiedenen Betriebsgrößenklassen. Lediglich für die durchschnittliche Beschäftigungszahl von Kleinunternehmen zeigen die Ergebnisse ein vom Gesamtsample unterschiedliches Bild: Hier sind sächsische Unternehmen im Zeitraum 2000-2006 signifikant kleiner als die ostdeutschen Vergleichsunternehmen; allerdings können in der Förderperiode nach 2007 keine signifikanten Unterschiede mehr beobachtet werden.

Abbildung 17: Schematische Darstellung des Fördereffekts im einfachen DiD-Modell



Quelle: Eigene Darstellung. Daten aus Tabelle 22.

Schätzergebnisse für das DiD-Modell

Die empirische Schätzung des DiD-Effekts in multiplen Regressionsmodellen kann in vielfältiger Weise erfolgen. Hier wird ein in der empirischen Literatur als robust bewertetes Verfahren zum Einsatz gebracht, welches im Rahmen eines sogenannten *Fixed Effects* Modells (FEM) für (zeitinvariante) unbeobachtete Unterschiede zwischen den im IAB Betriebspanel erfassten Unternehmen kontrolliert. Die Schätzgleichung unter Berücksichtigung des DiD-Effekts kann wie folgt geschrieben werden

$$(2) \quad y_{i,t} = \mu_i + \lambda_t + \delta_{DiD}(D_i \times \tau_t) + \varepsilon_{i,t},$$

wobei $y_{i,t}$ den Wert der jeweiligen Zielvariablen für Unternehmen i zum Zeitpunkt t darstellt; μ_i sind fixe Effekte je Unternehmen; λ_t sind fixe Effekte je Jahr für den Schätzzeitraum 2000 bis 2014 und $\varepsilon_{i,t}$ ist ein normal-verteilter Störterm.

Zentrale Variable in Gleichung (2) ist der Interaktionsterm ($D_i \times \tau_t$), welcher sich aus den folgenden binären Dummy-Variablen zusammensetzt:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{wenn } i = \text{ein Unternehmen aus Sachsen} \\ 0 & \text{wenn } i \neq \text{ein Unternehmen aus Sachsen} \end{cases} \quad \tau_t = \begin{cases} 1 & \text{wenn } t \geq 2007 \\ 0 & \text{wenn } t < 2007 \end{cases}$$

Der Interaktionsterm nimmt entsprechend einen Wert von 1 ein, i) wenn das betrachtete Unternehmen aus Sachsen kommt und ii) der Beobachtungszeitpunkt dem der MEP-Förderung entspricht (ab 2007). Der Schätzkoeffizient dieses Interaktionsterms misst dann den in Gleichung (1) dargestellten DiD-Effekt.

Anknüpfend an den einfachen Mittelwertvergleich werden in Tabelle 23 die Schätzergebnisse für den Koeffizienten δ_{DiD} im FEM aus Gleichung (2) wiedergegeben. Die Zahl der den Schätzungen zugrundeliegenden Unternehmen variiert dabei je Datenverfügbarkeit im IAB Betriebspanel (Neue Produkte: 3.269 Unternehmen; Verbesserte Produkte: 3.268; Beschäftigung: 3.771; Arbeitsproduktivität: 3.513). Bei der Interpretation der Schätzergebnisse ist zu beachten, dass die Koeffizienten in Tabelle 23 als Intensitäten bzw. Elastizitäten dargestellt werden, sprich: der dargestellte Koeffizient für die Markteinführung neuer Produkte von 0,033 entspricht einem DiD-Effekt von 3,3 Prozentpunkten). In der Gesamtschau der Ergebnisse werden die durch die t -Tests identifizierten Mittelwertunterschiede in den ökonomischen Schätzungen bestätigt. So zeigen die Ergebnisse signifikante positive DiD-Effekte für die drei Zielvariablen

- i) Markteinführung neuer Produkte,
- ii) Markteinführung von verbesserten Produkten sowie
- iii) Steigerung der Beschäftigung im Unternehmen.⁸⁹

Hinsichtlich der Höhe der geschätzten Fördereffekte, variieren die Ergebnisse je nach Zielvariablen zwischen 3 %-Punkten (Einführung neuer Produkte) und 17 %-Punkten (Beschäftigung). Für die Variable Arbeitsproduktivität kann kein signifikanter DiD-Effekt identifiziert werden. Letzteres kann einerseits darauf zurückgeführt werden, dass Unternehmen durch die Steigerung der Beschäftigung extensiv wachsen. Wie in der Darstellung der Wirkungslogik aufgeführt, ist zudem zu erwarten, dass sich diese Effekte eher langfristig einstellen. Schließlich sind Produktivitätsunterschiede zwischen den beiden Vergleichsgruppen wegen der zahlreichen anderen Einflussfaktoren tendenziell schwer zu isolieren.

Die in Tabelle 23 dargestellten Schätzergebnisse erweisen sich in ihrer Wirkungsrichtung zudem als robust über die verschiedenen in Tabelle 23 dargestellten Größenklassen von KMU. Allerdings lassen sich hier einige Unterschiede in der Effekthöhe beobachten: Während der Beschäftigungszuwachs für die Kleinstunternehmen erwartungsgemäß am stärksten ausfällt, ist die relative Steigerung der Innovationstätigkeit gemessen an der Markteinführung neuer Produkte für Klein- und Kleinstunternehmen statistisch insignifikant. Allerdings weisen Kleinstunternehmen demgegenüber wiederum den größten DiD-Effekt für die Markteinführung von verbesserten Produkten auf (9 %-Punkte).

Vergleichbare Ergebnisse zu den Effekten in Tabelle 23 lassen sich auch beobachten, wenn die eingangs dargestellte enge Definition der berücksichtigten Industriezweige verwendet wird (siehe Tabelle 52 im Anhang)). Hier lassen sich zu den bereits in Tabelle 23 identifizierten Wirkungen für die Gruppe aller KMU auch signifikant positive Effekte in Bezug auf die Arbeitsproduktivität feststellen.

⁸⁹ Aufgrund fehlender Daten für die Einführung neuer Produktionsverfahren im Unternehmen (Prozessinnovationen) im Stützzeitraum kann diese Zielvariable im Rahmen der DiD-Schätzungen nicht berücksichtigt werden. Die in der vorherigen Fußnote angeführten deskriptiven Ergebnisse für die Mittelwerte der KMU in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Bundesländern deuten jedoch ebenfalls auf positive Effekte im Zeitvergleich hin.

Tabelle 23: Geschätzter Differenz-in-Differenzen (DiD) Effekt im FEM Modell

Zielvariable	Koeffizient (DiD-Effekt)	Standardfehler (S.E.)
KMU (< 250 Beschäftigte)		
Markteinführung neuer Produkte (in %)	0,036**	(0,017)
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	0,079***	(0,021)
(log) Beschäftigung	0,172***	(0,046)
(log) Arbeitsproduktivität	0,012	(0,013)
Klein- und Kleinstunternehmen (< 50 Beschäftigte)		
Markteinführung neuer Produkte (in %)	0,024	(0,018)
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	0,079***	(0,025)
(log) Beschäftigung	0,226***	(0,061)
(log) Arbeitsproduktivität	0,013	(0,016)
Kleinstunternehmen (< 11 Beschäftigte)		
Markteinführung neuer Produkte (in %)	0,015	(0,020)
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	0,090***	(0,034)
(log) Beschäftigung	0,447***	(0,116)
(log) Arbeitsproduktivität	0,013	(0,028)

Anmerkungen: Daten für das Verarbeitende Gewerbe plus Nachrichtenübermittlung, Datenverarbeitung und Forschung/Entwicklung (weite Definition der Industriezweige).

***, **, * = Signifikant auf dem 1 %, 5 % und 10 %-Niveau.

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Berechnungen.

Grundsätzlich sollte bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse allerdings stets berücksichtigt werden, dass die Fördereffekte des MEP Instruments in der hier gewählten Schätzstrategie auf Basis von Daten des IAB-Betriebspanels nur indirekt identifiziert werden können und die Validität der Ergebnisse als konditional zu den getroffenen Annahmen zu sehen ist. So kann der identifizierte DiD-Effekt für sächsische KMU im Vergleich zu KMU in den übrigen ostdeutschen Bundesländern recht glaubwürdig auf die Förderung zurückgeführt werden, allerdings kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass es im dargestellten Förderzeitraum (2007-2014) andere spezifische Einflussfaktoren in Sachsen gibt, die die durchschnittliche Entwicklung sächsischer Unternehmen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Bundesländern positiv beeinflusst haben. Dies können bspw. asymmetrisch verlaufende Konjunkturverläufe in der Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, aber auch andere makroregionale Politikfaktoren sein.

Zudem ist zu erwarten, dass die Approximation des Fördereffektes umso treffsicherer ist, je stärker Förderung und Zielvariablen unmittelbar miteinander verknüpft sind (z. B. mit Blick auf die Markteinführung neuer bzw. verbesserter Produkte); hingegen ist bei der Analyse allgemeiner Unternehmensparameter wie der Gesamtbeschäftigung und Arbeitsproduktivität zu erwarten, dass die identifizierten DiD-Effekte zumindest teilweise auch auf andere, gleichlaufende Einflussfaktoren im Zeitraum ab 2007 zurückzuführen sind. Insgesamt sollten die hier vorgestellten Schätzergebnisse somit nur als ein Indiz für das Vorliegen von positiven Fördereffekten angesehen und in den Kontext der Ergebnisse aus den anderen verwendeten Evaluationsmethoden gestellt werden. In Zusammenhang

mit den im vorherigen Gliederungspunkt dargestellten Ergebnissen der begleitenden Erfolgskontrolle unterstreichen sie jedoch die positive Wirkungsrichtung der MEP-Förderung mit Blick auf die Markteinführung neuer und verbesserter Produkte als Beitrag zu unternehmensstrategischen Zielsetzungen in geförderten KMU.

4.7 EXKURS: MEP-DARLEHEN

4.7.1 EINLEITUNG

Wie in Abschnitt 4.2 bereits ausgeführt, soll im Hinblick auf den derzeit erreichten Umsetzungsstand im Rahmen der Laufenden Evaluierung für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ keine Wirkungsevaluierung unternommen werden. Stattdessen werden im Folgenden die Ergebnisse einer formativ geprägten, vertieften Exploration zu den Durchführungsproblemen und Ursachen der erheblich hinter den Erwartungen zurückbleibenden Inanspruchnahme des Darlehensangebots vorgestellt.⁹⁰ Das Vorgehen bei dieser Durchführungsevaluierung wurde hierbei eng an die notwendigen Prüfschritte einer Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 37 Abs. 2 der ESI-VO angelehnt und konzentrierte sich auf Fragen der Markt- und Zielgruppenanalyse und Investitionsstrategie (vgl. Box).

Anlässe für eine Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung

Basierend auf den Erfahrungen mit der Umsetzung von Finanzinstrumenten in der letzten Förderperiode wurde das Instrument einer spezifischen Ex-Ante-Bewertung von Finanzinstrumenten in der aktuellen Förderperiode 2014 - 2020 neu eingeführt. In Art. 37 Abs. 2 der ESI-VO werden die Anforderungen an eine Ex-ante-Bewertung aufgezeigt. Es sind u. a. in einer Ex-ante-Bewertung gemäß Buchstabe g) Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung aufzunehmen, wenn die Verwaltungsbehörde während der Einsatzphase zu dem Schluss gelangt, dass die Ex-ante-Bewertung nicht mehr den tatsächlichen Marktbedingungen entspricht.

Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der vorliegenden Ex-ante-Bewertung für die im EFRE-OP 2014 - 2020 eingesetzten Finanzinstrumente im Wesentlichen drei Gründe herausgearbeitet, die eine Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung notwendig erscheinen lassen (vgl. PwC (2015), S. 146):

- Materielle Zielverfehlungen, gemessen an den festgelegten Indikatoren;
- Eine im Vergleich zum geplanten finanziellen Vollzug (zu) starke oder (zu) schwache Nachfrage nach Finanzierungen als Ausdruck einer möglichen Über- oder Unterschätzung der auf Marktschwächen beruhenden Finanzierungslücke oder einer strukturellen Verbesserung oder Verschlechterung des Zugangs zu Finanzierungen;
- Eine unplanmäßige Entwicklung der Kreditausfallraten (KMU-Darlehensfonds und GRW-Nachrangdarlehensfonds) oder Abschreibungen bzw. Totalverluste bei eingegangenen Beteiligungen (Risikokapitalfonds), die den revolvierenden Charakter der betreffenden Finanzinstrumente in Frage stellen.

So wird weiter ausgeführt, dass eine Überprüfung oder Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung insbesondere dann vorzunehmen ist, wenn die finanziellen, materiellen und Performance-Indikatoren erkennen lassen, dass die erfolgreiche Umsetzung des jeweiligen Finanzinstruments – gemessen an den festgelegten Zielwerten – im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 gefährdet ist. In diesem Fall sollte geprüft werden, inwieweit die festgestellten Planabweichungen auf Parameter zurückzuführen sind, die primär im Kontext einer nicht passgenauen Investitionsstrategie oder in Veränderungen des Finanzierungsumfelds zu sehen sind. Dies kann auch eine Aktualisierung der Marktschwächenanalyse erfordern.

⁹⁰ Wie in Abschnitt 4.3.2 dargestellt wurden seit der Aufnahme der operativen Fondstätigkeit seit Anfang 2017 bis zum 31.12.2018 elf Darlehen mit einem Mittelvolumen von 3,76 Mio. € vergeben. Die obige Aussage eines unbefriedigenden Umsetzungsstands bezieht sich auf den Sachverhalt, dass der Mittelabruf aus dem MEP-Darlehensfonds deutlich hinter den geschätzten Finanzierungsbedarfen der Ex-ante-Bewertung von 6 Mio. € p. a. bzw. insgesamt 54 Mio. € zurückbleibt.

Entsprechend untergliedert sich die explorative Analyse entlang der im Rahmen einer Ex-ante-Bewertung notwendig durchzuführenden Prüfschritte:

- a) Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen,
- b) Bewertung des Mehrwerts des Finanzinstruments, seiner Verhältnismäßigkeit und Kohärenz mit anderen öffentlichen Interventionen für den gleichen Markt, und
- e) Vorschlag für die Investitionsstrategie und Konkretisierung von Einsatzregelungen.

Der Prüfschritt d) Bewertung der vorliegenden Erfahrungen („Lessons learned“) einer Ex-ante-Bewertung, der keine inhaltliche Anforderung an die Evaluierung darstellt, wird als eine in der empirischen Evaluationsforschung gängige Untersuchungsmethode in der Analyse durchgehend berücksichtigt. Die Prüfschritte c) Schätzung der zusätzlich notwendigen öffentlichen und privaten Mittel (erwartete Hebelwirkung) und f) Spezifizierung der erwarteten Ergebnisse, Festlegung von Indikatoren und Konsistenz mit der Strategie des Operationellen Programms sind für die hier vorgenommene Durchführungsevaluierung nicht von Relevanz, weil sie sich auf Ergebnisse und Wirkungen beziehen, die erst nach einer Veränderung der finanziellen Mittel und/oder Investitionsstrategie neu zu bewerten wären.

Wichtig ist die Betonung, dass die folgenden Ausführungen und Ergebnisse nicht bereits vollständig die erneute Beurteilung der Prüfschritte bei einer Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung für das „MEP-Darlehen“ ersetzen. Stattdessen sollen mit dieser Durchführungsevaluierung soweit möglich Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, wie für die „MEP-Darlehen“ die Passfähigkeit des Fondsangebots an die Nachfrage verbessert werden kann. Sie liefert somit konkrete Hinweise für das Untersuchungsfeld einer Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung und erste Vorarbeiten – unter der Voraussetzung, dass durch die Durchführungsevaluierung nicht bereits grundsätzliche Zweifel an einer ausreichenden Nachfrage nach Darlehen zur Innovationsförderung und einem kohärenten Angebot aufgeworfen werden, die eine Weiterführung der „MEP-Darlehen“ nicht sinnvoll erscheinen lassen.

4.7.2 GEGENSTAND DER FÖRDERUNG

MEP-Darlehensfonds als Förderinstrument für Innovationen von KMU

Gemäß EFRE-OP 2014 - 2020 und zugrundeliegendem Förderkonzept⁹¹ wird mit dem Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen (im Folgenden MEP-Darlehensfonds, vgl. Tabelle 24 für einen Überblick) die Zielstellung verfolgt, Finanzierungsschwierigkeiten als ein zentrales Innovationshemmnis zu überwinden und Innovationsaktivitäten in den sächsischen KMU zu verstetigen. Mit der Bereitstellung von zinsgünstigen Förderdarlehen sollen KMU in der Marktbearbeitungsphase, unmittelbar nach dem ersten Anbieten von neuen oder weiterentwickelten Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren am Markt, finanziell unterstützt werden.

Die Förderung erfolgt auf der Grundlage der Mittelstandsrichtlinie. Eine branchenmäßige Eingrenzung für KMU als Zuwendungsempfänger gibt es nicht, die Darlehen können grundsätzlich an gewerblich tätige KMU mit Sitz oder zu begünstigender Betriebsstätte im Freistaat Sachsen ausgereicht werden. Neben mittelständischen Unternehmen aus Industrie und Handwerk können somit auch Handelsunternehmen, Dienstleister, KMU aus der Kultur- und Kreativwirtschaft sowie Angehörige der Freien Berufe gefördert werden.

Die spezifische Zielgruppe von KMU ist – aus dem Blickwinkel der unterschiedlichen Phasen im Lebenszyklus von Unternehmen – heterogen, sie setzt sich gleichermaßen aus Existenzgründern,

⁹¹ SMWA (o.J): Förderkonzept Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign (MEP).

jungen innovativen Unternehmen sowie etablierten Bestandsunternehmen mit neuen oder weiterentwickelten Produkten oder Dienstleistungen sowie neuen oder verbesserten Verfahren zusammen.

Voraussetzung für die Gewährung der „MEP-Darlehen“ an die KMU ist das Vorliegen von bereits am Markt eingeführten Innovationen, die im Ergebnis eigener oder fremder FuE-Leistungen entstanden sind und an denen die KMU die zugehörigen Nutzungsrechte besitzen oder erworben haben. Die Bewertung, ob eine Innovation vorliegt, wird abhängig von der Sachlage im Einzelfall vorgenommen. Nach Auskunft der SAB sprechen insbesondere folgende Indizien für das Vorliegen einer Innovation:

- Anmeldung eines gewerblichen Schutzrechtes (z. B. Patent, Gebrauchs- oder Geschmacksmuster),
- Inanspruchnahme eines Förderprogramms mit striktem Innovationsbezug (z. B. FuE-Projektförderung oder Technologietransferförderung) für die Entwicklung des innovativen Produkts.

Die Innovation eines Produkts kann jedoch auch anderweitig belegt werden. Dazu ist mit Antragsstellung zu beschreiben, wie sich das Produkt durch Neuerungen/Verbesserungen von anderen Produkten unterscheidet und warum es ein innovatives Produkt darstellt. Grundsätzlich ist der Innovationsbegriff weit gefasst und beinhaltet neben technischen auch nichttechnische Innovationen.⁹²

Förderfähige Ausgaben der „MEP-Darlehen“

Gemäß der Förderlogik der Mittelstandsrichtlinie greifen die beiden Instrumente Zuschuss und Darlehen bei der zeitlichen Umsetzung von Innovationsvorhaben eng ineinander: Während in einer ersten Phase der Markteinführung Zuschüsse für projektspezifische Innovationsausgaben vergeben werden, schließt sich die Darlehensförderung an die Markteinführungsphase an und bezieht sich speziell auf die Phase der Marktbearbeitung. In Ergänzung zum „MEP-Zuschuss“ kann so ein deutlich höherer Finanzierungsbedarf für das Innovationsvorhaben abgedeckt werden. Allerdings können die „MEP-Darlehen“ für die Marktbearbeitung auch losgelöst von einer vorherigen Zuschussförderung ausgereicht werden, solange das erste Anbieten des neuen Produkts bei Beantragung des Darlehens bereits erfolgt ist und nicht länger als 6 Monate zurückliegt.

Die Mittelstandsrichtlinie (in ihrer aktuellen Fassung vom 16.04.2018) benennt als förderfähige Ausgaben die folgenden Positionen:

- Aufrechterhaltung der Nutzungsrechte Dritter und der eigenen Schutzrechte an FuE-Ergebnissen,
- Erwerb externer Designleistungen, Personalausgaben von Designassistenten (einschließlich Arbeitgeberanteil),
- Erneuerung von Normierungen oder Zertifizierungen, Anpassung Standardisierung,
- Aufrechterhaltung der eigenen Schutzrechte für das Produkt, das Verfahren, die Dienstleistung,
- Erwerb externer Marketing-, Vertriebsleistungen, Personalausgaben für Marketing-, Vertriebsassistenten,
- Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen, Aufrechterhaltung und Erneuerung digitaler Werbeformen (darunter mobile Anwendungen, Audio und Video),

⁹² Die explizite Möglichkeit auch nicht-technische Innovationen fördern zu können, wurde durch eine Änderung am Richtlinien text im April 2018 eingeführt. Zuvor wurde auf neue oder weiter entwickelte Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren abgestellt, die durch eigene Forschungs- und Entwicklungsleistungen oder auch in Zusammenarbeit mit Forschungspartnern erarbeitet werden mussten. Diese Zuwendungsvoraussetzungen dürften die Fördermöglichkeit für nicht-technische Innovationen eingeschränkt haben.

- Anpassung des Serienmusters/Nullserie, die nach der Markteinführung erforderlich werden, Investitionen in projektbezogene Anlagen und Geräte (z. B. Spezialwerkzeuge) bis 70.000 € sowie projektbezogene Betriebsmittel.

Konditionen der „MEP-Darlehen“

Der MEP-Darlehensfonds zielt auf die Unterstützung von KMU, die es aufgrund einer unzureichenden Eigenkapitalausstattung und mangelnder Sicherheiten schwer haben, für ihre Innovationsvorhaben gängige Bankkredite zu erhalten. Wesentliche Merkmale der Förderdarlehen sind

- ein günstiger Festzins für die gesamte Laufzeit, der für kleine und junge Unternehmen (bis 5 Jahre nach Gründung) derzeit 1 % und für etablierte und, unabhängig vom Alter des Unternehmens, mittlere Unternehmen derzeit 2 % beträgt,
- der Verzicht auf die Stellung von (dinglichen) Sicherheiten für den Kredit und
- ihre Nachrangigkeit gegenüber den Forderungen anderer Gläubiger im Falle einer Insolvenz für kleine und junge Unternehmen als Darlehensnehmer.

Durch den Rangrücktritt erhalten Nachrangdarlehen im Allgemeinen, obwohl sie im Regelfall wegen ihrer grundsätzlichen Pflicht zu Zins- und Rückzahlungen und ihrer Zweckbindung bilanziell wie steuerlich dem Fremdkapital zugerechnet werden, den Charakter von Eigenkapital und können so ratingverbessernd zum wirtschaftlichen Eigenkapital der Unternehmen gerechnet werden.

Die „MEP-Darlehen“ können sich auf bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben belaufen. Der Darlehensbetrag beträgt maximal 500.000 € pro Projekt und darf 20.000 € nicht unterschreiten. Die Darlehenslaufzeit beträgt höchstens 6 Jahre, davon sind bis zu 2 Jahre tilgungsfrei. Innerhalb dieser Grenzen können Laufzeit und tilgungsfreie Anlaufjahre flexibel an den Bedürfnissen des Einzelprojekts ausgerichtet werden.

Die Darlehen müssen nicht besichert werden; es wird jedoch eine angemessene Mitverpflichtung der Gesellschafter, die kraft ihrer Stellung wesentlichen Einfluss auf das Unternehmen ausüben, erwartet.

Fondsvolumen und Mittelbindung

Im Rahmen der Planungen für den MEP-Darlehensfonds wurde über dessen Gesamtlaufzeit bis Ende 2023 von einem Fondsvolumen von 45 Mio. € ausgegangen. Davon sollten 36 Mio. € aus dem EFRE und die nationale Kofinanzierung von 9 Mio. € auf Fondsebene durch den Freistaat Sachsen eingebracht werden. Die SAB wurde mit dem Fondsmanagement betraut. Auf Ebene des Fonds waren keine weiteren Investitionen von öffentlicher und/oder privater Seite vorgesehen.

Beihilferechtliche Grundlagen

Bei der ursprünglichen Konzipierung des MEP-Darlehensfonds konnte – im Gegensatz zu den anderen beiden Finanzinstrumenten des EFRE-OP 2014 - 2020, dem Risikokapitalfonds (Vorhaben B.1.1) und dem GRW-Nachrang-Darlehensfonds II (Vorhaben B.3.2) – auf keine spezifischen Erfahrungen mit einem revolving Fonds zur Innovationsförderung zurückgegriffen werden. Die Ergänzung der Zuschussförderung im Rahmen des Vorhabens MEP um eine Darlehenskomponente und die Ausrichtung der kombinierten Förderung auf die beiden Phasen der Markteinführung und Marktbearbeitung war eine wesentliche Änderung in der Mittelstandsrichtlinie für die Förderperiode 2014 - 2020.

Anfänglich wurde auf Seiten des SMWA davon ausgegangen, dass eine beihilferechtliche Einordnung der „MEP-Darlehen“ analog zu den GRW-Nachrangdarlehen auf Basis der so genannten „Brandenburg-Methode“ erfolgen könne. Im Zuge einer längeren Abstimmung mit der EU-Kommission stellte sich jedoch heraus, dass die EU-Kommission in der Zwischenzeit offensichtlich eine veränderte Haltung gegenüber ihren früheren Entscheidungen eingenommen hatte. Zunächst wurde daher in der ersten Änderung der Mittelstandsrichtlinie zum 30. Januar 2015 die Gewährung von

Darlehen unter den Vorbehalt der Genehmigung der EU-Kommission gestellt. Mit der zweiten Änderung der Mittelstandsrichtlinie im Mai 2016 wurde dann eine beihilferechtliche Einordnung der „MEP-Darlehen“ einerseits entlang der Möglichkeiten von Art. 22 („Beihilfen für Unternehmensneugründungen“) der AGVO sowie andererseits der De-minimis-Verordnung vorgenommen.

Konkret bedeutet dies, dass die Darlehen für die Zielgruppe von in der Richtlinie als „Gründer“ bezeichneten jungen kleinen Unternehmen mit einem Alter von höchstens fünf Jahren als Nachrangdarlehen ausgegeben und damit gemäß Art. 22 als beteiligungsähnliche Investitionen gewährt werden.⁹³ Neben der zentralen Voraussetzung, dass die Unternehmen nicht älter als fünf Jahre sind, gibt es weitere Anforderungen an die beihilfefähigen Unternehmen: so können nur kleine, aber nicht mittlere Unternehmen unterstützt werden, und die Unternehmen dürfen nicht börsennotiert sein und noch keine Gewinne ausgeschüttet haben. Darüber hinaus werden in Art. 22 AGVO Art und Umfang der zulässigen Beihilfe geregelt. Für die MEP-Nachrangdarlehen ist die Regelung einschlägig, nach der beteiligungsähnliche Investitionen bis zu einem Bruttosubventionsäquivalent in Höhe von 0,6 Mio. € für Unternehmen mit Sitz in einem Fördergebiet gemäß Art. 107 Abs. 3 c) AEUV gewährt werden können. Handelt es sich um ein innovatives Unternehmen, kann der Beihilfemaximalbetrag gemäß Art. 22 Abs. 5 AGVO verdoppelt werden.⁹⁴

Neben der Option, für junge Unternehmen Nachrangdarlehen, die auf Basis von Art. 22 AGVO freigestellt sind, zu gewähren, werden in allen anderen Fällen die Darlehen ohne Nachrang und als De-minimis-Beihilfe ausgereicht. In diesem Fall darf das Darlehen aus dem MEP-Darlehensfonds den zulässigen De-minimis Höchstbetrag von 200.000 € in drei Steuerjahren nicht überschreiten. Relevante Einschränkungen für den Kreis der KMU, etwa im Hinblick auf Alter oder Größe, die als Beihilfeempfänger in Frage kommen, gibt es dafür nicht (die grundsätzliche Einhaltung der Bedingungen aus der De-minimis Verordnung 1407/2013 unterstellt).

⁹³ Art. 22 der AGVO regelt die Gewährung von Anlaufbeihilfen für Unternehmensneugründungen, die gemäß der Systematik der AGVO als Beihilfen zur Erschließung von KMU-Finanzierungen eingeordnet werden. Anlaufbeihilfen können als beteiligungsähnliche Investitionen gewährt werden, die gemäß Artikel 2 RZ 66 AGVO als eine zwischen Beteiligung und Kreditfinanzierung angesiedelte Finanzierungsform, die mit einem höheren Risiko als vorrangige Verbindlichkeiten und einem niedrigeren Risiko als die üblichen Beteiligungen verbunden ist, definiert werden.

⁹⁴ Gemäß der aktuellen Fördergebietskarte ist das gesamte Gebiet des Freistaates Sachsen als sogenanntes C-Fördergebiet – teilweise mit Grenzzuschlag – im Sinne von Artikel 107 Abs. 3 c) AEUV einzuordnen. Das Bruttosubventionsäquivalent einer beteiligungsähnlichen Investition bemisst sich grundsätzlich nach der Höhe der Risikofinanzierung.

Tabelle 24: Überblick über die Ausgestaltung des MEP-Darlehensfonds

	MEP-Darlehensfonds
Mittelvolumen (geplant)	45,00 Mio. € (80 % EFRE + 20 % nationale Kofinanzierung)
Mittelvolumen (in Finanzierungsvereinbarung gebunden)	17,45 Mio. € (80 % EFRE + 20 % nationale Kofinanzierung)
Finanzierungsart	Darlehen, Nachrangdarlehen bei jungen Unternehmen
Antragsberechtigte	gewerblich tätige KMU in Sachsen (inkl. Handwerk, Handel, Dienstleister, die Kultur- und Kreativwirtschaft, sowie Angehörige der Freien Berufe)
Zielgruppe	KMU mit betriebswirtschaftlich tragfähigen Innovationsvorhaben aber erschwertem Zugang zu Fremdkapital infolge fehlender Sicherheiten und/oder ungenügender Eigenkapitalbasis (z. B. Existenzgründer, junge innovative Unternehmen, Bestandsunternehmen mit innovativen Wachstumsvorhaben, Nachfolgeunternehmen)
Finanzierungsgegenstand	förderfähige Ausgaben v. a.: <ul style="list-style-type: none"> - Aufrechterhaltung der Nutzungsrechte Dritter und der eigenen Schutzrechte an FuE-Ergebnissen, - Erwerb externer Designleistungen, Personalausgaben von Designassistenten (einschließlich Arbeitgeberanteil), - Erneuerung von Normierungen oder Zertifizierungen, Anpassung Standardisierung, - Aufrechterhaltung der eigenen Schutzrechte für das Produkt, das Verfahren, die Dienstleistung, - Erwerb externer Marketing-, Vertriebsleistungen, Personalausgaben für Marketing-, Vertriebsassistenten, - Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen, Aufrechterhaltung und Erneuerung digitaler Werbeformen (darunter mobile Anwendungen, Audio und Video), - Anpassung des Serienmusters/Nullserie, die nach der Markteinführung erforderlich werden, Investitionen in projektbezogene Anlagen und Geräte (z. B. Spezialwerkzeuge) bis 70 000 Euro sowie projektbezogene Betriebsmittel.
Finanzierungsvolumen	maximaler Darlehensbetrag von 500.000 €, bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben
Fördervoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> - Projekte zur Markteinführung können gefördert werden, wenn die Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen im Ergebnis eigener oder fremder FuE-Leistungen entstanden sind und der Zuwendungsempfänger die zugehörigen Nutzungsrechte besitzt oder erworben hat. - Der Antragsteller muss die Neuheit des Produkts, Verfahrens oder der Dienstleistung, die Unterscheidung zu anderen, vergleichbaren Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen und deren verbesserte Eigenschaften darstellen sowie die Innovation beschreiben. - Mit dem Antrag ist jeweils eine schlüssige Planung zur Markteinführung bzw. zur Marktbearbeitung auf konkret definierten Absatzmärkten vorzulegen - Die Umsetzung muss im Freistaat Sachsen erfolgen.
Laufzeiten	bis zu 6 Jahre (davon zwei tilgungsfreie Jahre)
Zins	Festzins <ul style="list-style-type: none"> - 1 % p. a. nom. für junge Unternehmen (bis 5 Jahre nach Gründung) - 2 % p. a. nom. für etablierte und mittlere Unternehmen
Sicherheiten	keine Sicherheiten erforderlich, an junge kleine Unternehmen nachrangige Vergabe des Darlehens
Investitionsphase	Anfang 2017 bis Ende 2023
Beihilferechtliche Grundlage	De-minimis-Verordnung, Art. 22 AGVO

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der SAB und auf Grundlage der Mittelstandsrichtlinie in ihrer Fassung vom 16.04.2018.

4.7.3 FÖRDERGESCHEHEN UND UMSETZUNGSSTAND

Bewilligte Darlehen, Anträge und Auszahlungen

Nach Klärung der beihilferechtlichen Grundlagen wurde die Finanzierungsvereinbarung Ende 2016 unterzeichnet. Programmstart und die Einrichtung des Fonds erfolgten zum 01.01.2017. Im Internet wurde ab Januar das neue Förderangebot bekannt gemacht; die Hausbanken im Freistaat Sachsen wurden per SAB-Rundschreiben im Februar 2017 informiert. Das erste Darlehen wurde Ende Juli 2017 bewilligt. Seitdem wurden bis zum 31.12.2018 noch zehn weitere Verträge für ein „MEP-Darlehen“ abgeschlossen. Mit den Darlehen wird ein Mittelvolumen für Innovationsprojekte in der Marktbearbeitungsphase in Höhe von 3,76 Mio. € finanziert, die Gesamtkosten betragen 4,34 Mio. €. Im Durchschnitt belaufen sich die Darlehen auf rund 342.000 € pro KMU. Zum Stand 31.12.2018 waren 1,68 Mio. € an die Kreditnehmer ausgezahlt.

Bei einer effektiven Laufzeit von bisher acht Quartalen (I/2017 bis IV/2018) wurden seit Aufnahme der operativen Fondstätigkeit ungefähr pro Quartal 1 ½ Darlehen ausgereicht. Die Zahl der beantragten Darlehen liegt in diesem Zeitraum bei 16 mit einem beantragten Darlehensvolumen von 7,80 Mio. €. Im Zuge der Antragsbearbeitung konnten zwei Projekte nicht weiterverfolgt werden, weil die Markteinführung der betreffenden Produkte bereits länger als sechs Monate zurückgelegen hatte. Ein Projekt wurde von Seiten des Unternehmens zurückgezogen. Zwei Anträge mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 0,34 Mio. € befinden sich in der Bearbeitung.

Einzahlungen in den Fonds und Auszahlungen an Kreditnehmer

Bis zum 31.12.2018 wurden für den MEP-Darlehensfonds 17,45 Mio. € aus Mitteln des EFRE-OP 2014 - 2020 (einschließlich der nationalen Kofinanzierung) bewilligt und in den Fonds eingezahlt, davon 13,96 Mio. € EFRE-Mittel. Damit sind bislang nur rund 38 % der indikativ geplanten Finanzausstattung in Höhe von 45 Mio. € in den Fonds aufgenommen. Da im jährlichen Durchführungsbericht nur eine Summe von 17,45 Mio. € als in der Finanzierungsvereinbarung gebundener Programmbeitrag ausgewiesen wird, können derzeit nur 4,36 Mio. € (entspricht 25 % von 17,45 Mio. €) gemäß Art. 41 Abs. 1 ESI-VO gegenüber der Kommission abgerechnet werden.

Verwaltungskosten und andere Kosten

Durch das Management und die Verwaltung des Fonds (Kreditprüfung, Bewilligungen, Auszahlungen, Bearbeitung bei Leistungsstörungen) entstehen Kosten, die aus dem Fondsvermögen oder aus Rückflüssen getragen werden können. Die aus den Programmbeiträgen beglichene Verwaltungskosten belaufen sich zum 31.12.2018 auf etwa 97.600 €. Dies entspricht 5,8 % der bisherigen Auszahlungen. Die für den MEP-Darlehensfonds ausgewiesenen Kosten stellen einen Teil aller Verwaltungskosten dar. Weitere Kosten entstehen durch administrative Prozesse bei der Konzeption, Kontrolle und Steuerung des Förderinstruments.

Darüber hinaus entstehen Kosten durch die Zwischenanlage der Mittel, die in den Fonds eingezahlt wurden und bisher nicht an Unternehmen weitergereicht worden sind. Die Erfordernisse an die Zwischenanlage (sehr sichere Anlage bei ausreichender Liquidität und kurzfristiger Verfügbarkeit)⁹⁵ führen derzeit zu negativen Zinsen bei der Anlage der Mittel. Die Kosten für die Zwischenanlage belaufen sich bis zum 31.12.2018 auf rund 102.000 €.

Beide Kostenpositionen werden im Zuge der Fondsumsetzung weiter ansteigen: Die Verwaltungskosten werden durch neue Kreditfälle, ggf. durch künftige Problembearbeitungen⁹⁶, steigen; die Zwischenanlagezinsen durch die weitere negative Verzinsung der relativ hohen Bestände.

⁹⁵ Vgl. European Commission (2016).

⁹⁶ Derzeit gibt es jedoch noch keine Leistungsstörungen.

Ausfälle

Aufgrund des höheren Risikos bei einem Fonds zur Innovationsfinanzierung im Vergleich zur klassischen Investitions- und Wachstumsfinanzierung ist über die gesamte Fondslaufzeit mit einer überdurchschnittlich hohen Ausfallquote zu rechnen. Bis dato sind noch keine Ausfälle aufgetreten, was mit der bisher kurzen Laufzeit der ausgereichten Darlehen zu begründen ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Darlehen mit zwei tilgungsfreien Anfangsjahren ausgereicht werden.⁹⁷

Zinsen und Tilgungen

Den Verwaltungskosten und künftig zu erwartenden Ausfällen sind die Zinserträge und Tilgungszahlungen gegenüberzustellen, die mit fortschreitender Fondslaufzeit anfallen. Die bis zum aktuellen Rand (31.12.2018) angefallenen Zinserträge betragen gut 10.200 €. Neben den Zinsen sind bereits Tilgungsleistungen erbracht worden, mit denen insgesamt 56.250 € in den Fonds zurückgeflossen sind. Dabei ist die kurze bisherige Laufzeit der Darlehen zu berücksichtigen (max. gut zwei Jahre, im Durchschnitt fünf Quartale). Ähnlich wie bei den Ausfällen sind auch bei den Rückflüssen die erst kurzen Laufzeiten der Darlehen und die Möglichkeit tilgungsfreier Anfangsjahre zu berücksichtigen. Zinsen und Tilgungen können perspektivisch zur Finanzierung der Kosten und/oder für weitere Förderdarlehen verwendet werden.

Quantifizierte Ziele

Der MEP-Darlehensfonds ist im EFRE-OP 2014 - 2020 unter das Spezifische Ziel 4 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ eingeordnet, welches über die beiden Ergebnisindikatoren „Anteil innovierender KMU mit Produktinnovationen an allen KMU“ sowie „Anteil innovierender KMU mit Prozessinnovationen an allen KMU“ quantitativ abgebildet wird.

Auf Grundlage des gesamten Fondsvolumens von 45 Mio. € wurden in der Ex-ante-Bewertung die Berechnungsergebnisse für den Zielwert für den gemeinsamen Outputindikator CO3 „Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten“ angeführt (90 Unternehmen) und als realistisch eingeschätzt. Dabei wird von einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von rund 345.000 € ausgegangen. Dieser Wert für den gemeinsamen Outputindikator CO3 fließt in den Leistungsrahmen ein.

Aus internen Unterlagen des SMWA lassen sich auch die Planungen für den MEP-Darlehensfonds bezüglich seines Beitrags zu anderen Outputindikatoren der Investitionspriorität 3 b bestimmen. Für den gemeinsamen Indikator CO28 „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen“ werden 8 Unternehmen und für den Indikator CO29 „Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für das Unternehmen eine Neuheit darstellen, einzuführen“ (CO29) werden 22 Unternehmen als Zielwert angegeben. Wie bereits in Abschnitt 4.3 dargestellt, liegen den Evaluatoren keine Informationen zu der Verknüpfung dieser beiden Zielwerte mit den 90 Unternehmen, die gemäß CO03 insgesamt aus dem MEP-Darlehensfonds finanziert werden sollen, vor. Auch in der Ex-ante-Bewertung finden sich zu diesen beiden Indikatoren keine Erläuterungen.

Finanzielle und materielle Zielerreichung

Die Relation der auf Fondsebene bewilligten Mittel (17,45 Mio. €) zu dem ursprünglich gemäß Ex-ante-Bewertung vorgesehenen Mittelansatz von 45 Mio. € liegt bei 38,8 %. Die Bewilligungsquote bezogen auf den Fonds ist unter dem Durchschnitt der Prioritätsachse B (49,5 %) und des gesamten EFRE (64,0 %). Abgerechnet werden können endgültig nur die Mittel, die als Darlehen weitergereicht

⁹⁷ In der Ex-ante-Bewertung (S. 145, Rz. 557) wird hierzu ausgeführt, dass angesichts der vergleichsweise risikobehafteten Phase bei Finanzierungen zur Deckung der Bedarfe in der Marktbearbeitungsphase mit einem Zielwert für die 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von 4 % gerechnet werden kann. In diesem Fall würden bei einer fünfjährigen Kreditlaufzeit (zwei Jahre tilgungsfrei) im Durchschnitt rund 85 % des Kreditbetrages störungsfrei zurückgezahlt werden. Für die GRW-Nachrangdarlehen wird eine 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von 2,2 % vorgeschlagen.

wurden. Wie aufgezeigt, wurden bisher Projekte mit einem Darlehensvolumen in Höhe von 3,76 Mio. € bewilligt. Auf der Darlehensebene liegt die Bewilligungsquote mit 7,8 % erheblich unter der Fondsebene.

Auch bezogen auf den materiellen Zielwert von 90 Unternehmen für den Indikator CO3 ist die Zielerreichung mit derzeit elf geförderten KMU ausgesprochen niedrig (12,2 %). In der Konsequenz ist der Beitrag des Vorhabens zum Indikator für den Leistungsrahmen ungenügend.

4.7.4 PRÜFSCHRITT A): SUBOPTIMALE INVESTITIONSSITUATION

Schätzung des Finanzierungsbedarfs für die „MEP-Darlehen“ durch die Ex-ante-Bewertung

Gemäß Art. 37 Abs. 2 der ESI-VO bildet „eine Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen“ zusammen mit der Kohärenzanalyse den Kern der Ex-ante-Bewertung.⁹⁸ Suboptimale Investitionssituationen sind dann gegeben, wenn für die spezifische Zielgruppe bzw. Endbegünstigten und den Verwendungszweck des Instruments am privaten Markt kein ausreichendes Finanzierungsangebot vorhanden ist, so dass prinzipiell geplante und volkswirtschaftlich wünschenswerte Investitionsvorhaben nicht getätigt werden. Allgemein können suboptimale Investitionssituationen anhand von spezifischen Eigenschaften der Zielgruppe (etwa Unternehmenstypen, Branche, Lebensphasen), den Verwendungszwecken bzw. Investitionsarten (bspw. Gründungen, FuE-Vorhaben, Innovationen) oder auch anhand von Kombinationen dieser Merkmale festgemacht werden.

Wie in Abschnitt 4.3 erläutert, zielen die „MEP-Darlehen“ auf innovative Gründungen sowie junge und etablierte innovative Unternehmen als Zielgruppe ab. Es geht mit dem MEP-Darlehensfonds somit nicht darum, die Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen oder Betriebsmittel grundsätzlich für die große Zahl an Existenzgründungen und KMU in Sachsen zu verbessern. Bspw. steht für Existenzgründer mit eher geringen Finanzierungsbedarfen (bis maximal 20.000 €), die finanzierungsbeschränkt sind und nachweislich keine Kredite von Geschäftsbanken für ihr Gründungsvorhaben erhalten können, mit dem ESF-Mikrodarlehensfonds des Landes ein subsidiäres Instrument zur Verfügung. Zielsetzung des MEP-Darlehensfonds ist es vielmehr, den Gründungs- und Wachstumsprozess von KMU zu unterstützen, die ausgewiesene Innovationsvorhaben umsetzen möchten.

Bereits die Ex-ante-Bewertung zieht in Anbetracht der spezifischen Zielgruppe und Investitionsart (Innovationsvorhaben) die Schlussfolgerung, dass es sich bei den zu betrachtenden Finanzierungen um ein – im Vergleich zu klassischen Investitions- oder Betriebsmittelfinanzierungen – relativ enges Finanzierungssegment handelt, für das abgegrenzte Daten zum Umfang vergebener Kredite statistisch nicht vorgehalten werden (S. 51, Rz. 198). Zur Ableitung des quantitativen Finanzierungsbedarfs wird in der Ex-ante-Bewertung aus diesem Grund wesentlich auf die Monitoringdaten des im Jahr 2007 aufgelegten Zuschussprogramms "Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign" sowie auf einen durch den damaligen Gutachter 2013 erstellten „Bericht zur Bedarfs- und Machbarkeitsanalyse für einen Darlehensfonds KMU“ zurückgegriffen. Darüber hinaus wird der überschlägigen Quantifizierung der Finanzierungslücke und des zweckmäßigen Fondsvolumens eine qualitative Analyse der Marktschwächen und suboptimalen Investitionssituation in dem Finanzierungssegment vorangestellt.

Im Ergebnis wird durch die Ex-ante-Bewertung die potenziell abzudeckende Lücke im Bereich der Finanzierung der Marktbearbeitungsphase von sächsischen KMU auf rund 6 Mio. € p. a. geschätzt. Die potenzielle Darlehensnachfrage über den (zum Zeitpunkt der Erstellung der Ex-ante-Bewertung) gesamten neunjährigen Förderzeitraum wird auf etwa 54 Mio. € bis Ende 2023 taxiert. Mit Blick auf

⁹⁸ Im Folgenden verwenden wir statt des Begriffs Marktschwäche den Begriff Marktversagen. Der Begriff „Marktschwäche“ ist eine fehlerhafte Übersetzung des englischen Begriffs „market failure“, der üblicherweise mit Marktversagen übersetzt wird. Von Marktversagen wird gesprochen, wenn die marktmäßige Koordination von Angebot und Nachfrage nicht zu volkswirtschaftlich wünschenswerten Ergebnissen führt. Marktversagen zeigt einen potenziellen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf an. Die Ursache für Marktversagen liegt in Marktunvollkommenheiten begründet.

die seitens des SMWA vorgesehene finanzielle Ausstattung des MEP-Darlehensfonds in Höhe von 45,0 Mio. € (davon 36,0 Mio. € EFRE-Mittel) wird konstatiert, dass dieser die identifizierte Finanzierungslücke unterschreitet und daher kein Überangebot geschaffen wird (S. 132, Rz. 492).

Schon in der Ex-ante-Bewertung wird betont, dass angesichts fehlender Erfahrungswerte aus vergleichbaren Darlehensinstrumenten die tatsächliche Darlehensnachfrage im Voraus nur sehr schwer abgeschätzt werden kann und der Verlauf der Förderung durch das SMWA intensiv beobachtet werden sollte, um auf Mehr- oder Minderbedarfe frühzeitig reagieren zu können. Die bis zum 31.12.2018 abgerufenen Darlehen aus dem MEP-Darlehensfonds liegen mit einem Volumen von 3,76 Mio. € jedoch so beträchtlich unter der in der Ex-ante-Bewertung angenommenen Darlehensnachfrage, dass zunächst die Frage in den Vordergrund rückt, ob überhaupt gemäß Prüfschritt a) von dem Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und einer signifikanten Lücke im relevanten Finanzierungssegment für Innovationen ausgegangen werden kann.⁹⁹

Qualitative Einordnung des Finanzierungsbedarfs

Nach Einschätzung der Gutachter kann in qualitativer Sicht der Schlussfolgerung der Ex-ante-Bewertung (S. 50, Rz. 194), dass es auch in der an die FuE-Phase anschließenden Phase der Markteinführung und -durchdringung große wirtschaftliche Risiken gibt und daher insbesondere für innovative Gründungen und KMU mit unzureichenden Kreditsicherheiten in ausgeprägtem Maße suboptimale Investitionssituationen vorliegen, eindeutig zugestimmt werden. Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen den Gründungs- und Wachstumsprozess von innovativen Unternehmen negativ beeinträchtigen.

Direkte Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass die Innovationsaktivitäten von KMU und insbesondere die Gründung und das Wachstum neuer innovativer Unternehmen durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden. Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt. Die Sicht der Unternehmen wird durch Expertenbefragungen gestützt, die ebenfalls unzureichende Fremdfinanzierungsmöglichkeiten als einen der wichtigsten Hemmnisfaktoren für Innovationen dieser Unternehmensgruppe einstufen.¹⁰⁰

Erfahrungen in anderen Bundesländern

Das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation auf Basis einer allgemeinen Top-Down-Betrachtung von theoretischen und empirischen Argumenten legitimiert insoweit ein staatliches Eingreifen durch die öffentliche Förderung von Innovationsdarlehen. Für die Herleitung einer konkret bestehenden Nachfrage im Segment der Innovationsfinanzierung in Sachsen ist es instruktiv, auf die Erfahrungen mit vergleichbaren Instrumenten in anderen Bundesländern zurückzugreifen:

- In Berlin und Brandenburg gibt es im Rahmen der dortigen ProFit-Förderung Darlehen, die aus dem EFRE kofinanziert werden und für Innovationsprojekte in der Entwicklungs- und Markteinführungsphase als Direktarlehen vergeben werden. Die Darlehen werden ergänzend bzw. in Kombination mit einer Zuschussförderung für die Forschungsphase ausgereicht. Beide Programme laufen erfolgreich (Stand 31.12.2017): In Berlin wurden bislang

⁹⁹ Natürlich kann die Schätzung der Darlehensnachfrage ex-post auch als viel zu optimistisch beurteilt werden. Aus Gutachtersicht gibt es einige Annahmen in der Ex-ante-Bewertung, die durchaus kritisch hinterfragt werden können. Allerdings ist die nachträgliche Diskussion des geschätzten Finanzierungsbedarfs für die Durchführungsevaluierung wenig zielführend und wird daher nicht weiterverfolgt. Wenn der Bewertungsmaßstab nicht mehr die ursprünglichen Erwartungen zum Finanzierungsbedarf sind, muss die aktuelle Fondsperformance (11 Bewilligungen, 2 Anträge) auch nicht zwingend als sehr unbefriedigend angesehen werden. Der Vergleich mit anderen Bundesländern (s.u.) gibt diesbezüglich Hinweise.

¹⁰⁰ Vgl. zu dem Thema Restriktionen bei der Innovationsfinanzierung von KMU vor allem Rammer (2009), Rammer, Peters (2015), Rammer et al. (2016), Zimmermann (2012), Zimmermann (2014), Zimmermann (2017).

Innovationsdarlehen in 140 Fällen mit einem Volumen von fast 78 Mio. € gewährt, in Brandenburg wurde in 54 Fällen ein Volumen von nicht ganz 29 Mio. € erreicht.

- Auch in Bremen gibt es einen revolvingen Fonds, der Innovationsdarlehen, dort allerdings nur für die FuE-Phase vergibt (Finanzierungsvereinbarung vom 09.12.2016). Aus den Fondsmitteln wurden bis 30.11.2018 für sieben FuE-Projekte Darlehen im Umfang von 1,1 Mio. € vergeben. Das dortige Fondsmanagement berichtet von weiteren Anträgen, die noch in der Bewilligungsphase sind.
- In Sachsen-Anhalt gibt aus dem EFRE-kofinanzierten Mittelstands- und Gründer-Darlehensfonds die Option, Darlehen für Grüne Innovationen auszureichen. Allerdings wurden bis 31.12.2017 noch keine Förderfälle berichtet.
- In Niedersachsen wurde ein EFRE-Fonds eingerichtet, der Innovationsdarlehen vergeben sollte. Die Darlehen sollten nur für die FuE-Phase gewährt werden und konnten nur statt, aber nicht in Kombination mit einer Zuschussförderung in Anspruch genommen werden. Der Fonds wird mangels Nachfrage mittlerweile nicht mehr fortgeführt, Darlehen wurden nicht vergeben.
- Neben zahlreichen Risikokapitalfonds in den Ländern, die v. a. bei technologieorientierten Start-Ups offene Beteiligungen eingehen, gibt es in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein EFRE-Finanzinstrumente, mit denen typisch stille Beteiligungen für Innovationsvorhaben v. a. von jungen Unternehmen ausgereicht werden:
 - Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Mecklenburg-Vorpommern (BFIMV) hat bis Ende des dritten Quartals 2018 in 34 Beteiligungen investiert. Das gesamte Fondsvolumen von 12,4 Mio. € wurde in rund drei Jahren ausplatziert (Finanzierungsvereinbarung vom 30.12.2014, Beginn der operativen Tätigkeit II. Quartal 2015).
 - In Schleswig-Holstein ist der Seed- und Start-up-Fonds II (SSF II) bis 30.09.2018 in 60 Fällen Beteiligungen von insgesamt 7,35 Mio. € eingegangen. Damit sind gut 61 % des geplanten Fondsvolumens ausplatziert. Die Finanzierungsvereinbarung datiert vom 05.03.2015, der operative Beginn des SSF II war in der zweiten Jahreshälfte 2015.

Fazit

In der Gesamtschau lässt die Inanspruchnahme der öffentlichen Förderangebote in anderen Bundesländern den Schluss zu, dass eine nicht unbeträchtliche Nachfrage nach Darlehen und mezzanien Finanzierungen für die Finanzierung von Innovationsprojekten besteht bzw. bestehen kann. Kennzeichnend für die genannten Förderangebote mit erfolgreicher Performance ist vor allem die Möglichkeit, umfassend Ausgaben in den verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses unterstützen zu können und nicht in direkter Konkurrenz zu einer Zuschussförderung zu stehen. Eine Einschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten auf lediglich die Marktbearbeitungsphase liegt bei keinem Produkt vor.

Die Förderung in Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zur rückzahlbaren Innovationsfinanzierung wird von den dortigen Verantwortlichen sehr positiv eingeschätzt. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurden Aktualisierungen der Ex-ante-Bewertung durchgeführt und im Verlaufe des Jahres 2018 das Fondsvolumen erhöht und entsprechende OP-Änderungen vorgenommen. Insgesamt verdeutlichen die genannten Beispiele aus diesen Ländern, dass die bedarfsorientierte Gestaltung der Förderbestimmungen und insbesondere die Ausweitung der förderfähigen Ausgaben auf eine breiter definierte Innovationsphase zu einer ausreichenden Nachfrage nach (Nachrang-)Darlehen und stillen Beteiligungen führen kann.

Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass die gegenwärtige Ausgestaltung der Förderbedingungen ein zentrales Hemmnis für eine höhere Nachfrage nach den „MEP-Darlehen“ ist. Denkbar ist allerdings auch, dass die (zu) geringe Nachfrage nach den Darlehen des MEP-Darlehensfonds daraus resultiert, dass die spezifischen Finanzierungshemmnisse von innovativen Gründungen und KMU

bereits durch andere öffentliche Förderangebote auf Bundes- oder Landesebene in Sachsen hinreichend beseitigt werden. Dieser Fragestellung wird im nächsten Abschnitt mit der Prüfung auf Kohärenz der „MEP-Darlehen“ nachgegangen.

4.7.5 PRÜFSCHRITT B): KOHÄRENZ

Kohärenzanalyse für die „MEP-Darlehen“ durch die Ex-ante-Bewertung

Besondere Bedeutung im Rahmen einer Ex-ante-Bewertung hat die Untersuchung der Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten: Der mit einem Operationellen Programm des EFRE eingeführte Fonds sollte keine Konkurrenz zu bestehenden Instrumenten bilden, sondern ein zusätzliches öffentliches Finanzierungsangebot darstellen und eine quantitative oder qualitative Lücke im Portfolio bestehender öffentlicher Fördermaßnahmen sinnvoll schließen. Die Kohärenzprüfung ergänzt insoweit die Bedarfsanalyse und Diskussion, ob eine suboptimale Investitionssituation in Bezug auf fehlende Finanzierungsmöglichkeiten für kostenintensive und risikobehaftete Innovationsprojekte von KMU besteht.

Im Zuge der Kohärenzanalyse der vorliegenden Ex-ante-Bewertung (PwC 2015) wird der MEP-Darlehensfonds mit ähnlichen öffentlichen Angeboten verglichen. Dabei werden Förderprogramme für Darlehen bereits zu Anfang ausgeschlossen. Im Zuge der Beurteilung des qualitativen Mehrwerts konzentriert sich die Untersuchung stattdessen von vornherein auf eine Analyse „inwieweit der KMU-Darlehensfonds die bestehenden Mezzanine- und Zuschuss-Programme sinnvoll und überschneidungsfrei ergänzt (keine Verdrängung bereits bestehender Angebote) und mit Blick auf mögliche Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen verhältnismäßig ausgestaltet ist“. Im Ergebnis gelangt die Ex-ante-Bewertung zu der Schlussfolgerung, dass der MEP-Darlehensfonds den bestehenden Instrumentenmix sinnvoll ergänzen kann und insofern einen qualitativen Mehrwert aufweist.

Aktualisierung und Erweiterung der Kohärenzanalyse

Die Konzentration auf Zuschüsse oder mezzanine Finanzierungsprodukte für die Kohärenzanalyse in der Ex-ante-Bewertung erscheint angesichts der zum damaligen Zeitpunkt ausschließlich vorgesehenen Ausreichung der „MEP-Darlehen“ als Nachrangdarlehen nachvollziehbar. Wegen ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung gelten Nachrangdarlehen als eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital und sind nur bedingt mit einer Finanzierung über klassische Darlehen vergleichbar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die „MEP-Darlehen“ gegenwärtig für KMU, die älter als 5 Jahre sind und die nicht unter Art. 22 AGVO fallen, ohne Nachrang ausgereicht werden und daher für diese Zielgruppe als reines Darlehensinstrument anzusehen sind. Der Ausschluss von Darlehensprogrammen für die Innovationsfinanzierung bei der Kohärenzprüfung ist somit nicht mehr gerechtfertigt. Darüber hinaus haben sich seit der Erstellung der Ex-ante-Bewertung bei einigen zum damaligen Zeitpunkt betrachteten Förderprogrammen Änderungen ergeben. Aus diesem Grund findet sich im Anhang zu diesem Kapitel eine Aktualisierung und Erweiterung der Kohärenzanalyse.

Im Ergebnis zeigt die überarbeitete Kohärenzanalyse der bestehenden Förderangebote, dass prima facie für einige Programme eine Kongruenz der Fördergegenstände, Konditionen und Zielgruppen auszumachen ist und für diese Programme potenziell Überschneidungen mit den (Nachrang-)Darlehen des MEP-Darlehensfonds bestehen. Auf der einen Seite des Spektrums sind dies fremdkapitalbasierte Darlehensprogramme, auf der anderen Seite eigenkapitalorientierte Beteiligungsprogramme. Dies liegt v. a. mit Bezug auf die an junge Unternehmen gewährten Nachrangdarlehen des MEP-Darlehensfonds in der Natur der Sache begründet, weil sie als mezzanines Finanzierungsprodukt eine Mischform von Fremd- und Eigenkapital darstellen.

Die genauere Betrachtung der einzelnen Programme und der detaillierte Vergleich verdeutlichen, dass die „MEP-Darlehen“ keine „Kopie“ eines bereits bestehenden Angebots sind, sondern mit Blick auf ihre spezifische Konzeption und Kombination ihrer wesentlichen Eigenschaften eine Alleinstellung aufweisen. Die Alleinstellungsmerkmale sind jedoch ambivalent zu betrachten. Denn einerseits bieten die „MEP-Darlehen“ äußerst günstige Konditionen (sehr geringe Zinsen, keine Sicherheiten

erforderlich, Nachrangigkeit für junge Unternehmen), andererseits ist der Finanzierungsgegenstand (nur spezifische projektbezogene Ausgaben in der Marktbearbeitungsphase) sehr begrenzt. Gerade der letzte Aspekt, die Beschränkung auf die Marktbearbeitungsphase als letzte Phase im Innovationsprozess, findet sich in keinem anderen Förderprogramm.

Darüber hinaus wird mit anderen Programmen ein breites Ausgabenspektrum von Investitionen und Betriebsmitteln (inkl. Personalausgaben) gefördert, soweit die Ausgaben einem Gründungs- und Innovationsvorhaben zurechenbar sind. Zwar decken auch die Formulierungen der Mittelstandsrichtlinie zu den förderfähigen Ausgaben recht umfassend diverse Positionen ab; die derzeitige Verwaltungspraxis jedoch orientiert sich an der Zuschussförderung und führt häufig zu einem Ausschluss von nicht-förderfähigen Kosten, weil für diese kein unmittelbarer Projektbezug konstatiert wird.

Fazit

Die Untersuchung der Kohärenz veranschaulicht, dass für den MEP-Darlehensfonds kein unmittelbar konkurrierendes und stark überschneidendes Angebot im Bereich der Finanzierung von innovativen Gründungen oder KMU besteht. Zwar gibt es auf Landes- und Bundesebene einzelne Programme im Bereich der (Nachrang-)Darlehens- und Beteiligungsfinanzierung, für die in unterschiedlichem Ausmaß Schnittmengen festgestellt werden können. Allerdings weist der MEP-Darlehensfonds im Vergleich spezifische Alleinstellungsmerkmale auf. Kennzeichnend sind ein weiterer Innovationsbegriff, eine wenig formalisierte, sondern eher strategisch orientierte Festlegung der Zielgruppe, sehr günstige Konditionen und weitgehende Möglichkeiten zur Bereitstellung von Darlehen an innovative Gründungen und KMU, die wegen ihrer schwachen Bonität und geringen Besicherungsmöglichkeiten finanzierungsbeschränkt sind.

Die alleinige Fokussierung der Förderung über die „MEP-Darlehen“ auf die im Innovationsprozess letzte Phase der Marktbearbeitung bzw. Marktdurchdringung findet sich nicht in anderen Förderprogrammen. Stattdessen können dort Ausgaben in verschiedenen Innovationsphasen unterstützt werden, vielfach auch in der Forschungs- oder Entwicklungsphase. Des Weiteren liegt bei diesen Programmen ein umfassendes Verständnis der förderfähigen Innovationsausgaben vor, die einem Projekt zugerechnet werden können.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der bestehenden Förder- und Unterstützungsangebote, die in der aktualisierten und erweiterten Kohärenzanalyse betrachtet wurden, ist zu berücksichtigen, dass aus dem Nebeneinander von zwei oder mehreren gleichrangigen öffentlichen Instrumenten sich nicht zwingend die negative Einschätzung einer „Förderkonkurrenz“ ergibt. Stattdessen sind zwei Situationen voneinander zu unterscheiden:

- Zeigt die Bedarfsanalyse, dass die Finanzierungslücke deutlich größer ist als das Volumen des öffentlichen Förderangebots, führt ein weiteres Förderinstrument trotz bestehender Angebote zu einer wünschenswerten Mengenausweitung und trägt quantitativ dazu bei, die Finanzierungslücke zu schließen.
- Stellt sich in der Bedarfsanalyse heraus, dass die (privatwirtschaftliche) Finanzierungslücke kleiner als das bereits vorhandene öffentliche Angebot ist, stehen die Förderinstrumente miteinander in einer tatsächlichen Konkurrenzbeziehung. Hier wäre dann im Einzelnen zu fragen, ob ein neues Förderinstrument zu einer sinnvollen qualitativen Ausweitung des Förderportfolios führt (etwa weil die konkurrierenden Instrumente nicht (umfänglich) nachgefragt werden, sie wegen eines zu hohen Verwaltungsaufwands oder ungünstigen Förderkonditionen oder aus anderen Gründen als unattraktiv gelten).

Bei der Bedarfsanalyse wurde herausgearbeitet, dass grundsätzlich ein deutlicher Investitions- und Förderbedarf bei der Finanzierung von innovativen KMU angenommen werden kann. Dieser Bedarf ist dabei vorrangig in der spezifischen Zielgruppe von innovativen Gründungen und jungen innovativen Unternehmen zu verorten. Auch wenn die konkrete Marktsituation in Sachsen nicht näher quantifiziert werden kann, weil statistische Daten zur Größe dieses Finanzierungssegments nicht ausreichend verfügbar sind und vergangenheitsbezogene Richtwerte aus einem vergleichbaren Förderprogramm nicht vorliegen, ist bereits aus quantitativer Sicht anzunehmen, dass mit den neben dem

MEP-Darlehensfonds derzeit verfügbaren Förderinstrumenten die bestehende Finanzierungslücke für die Zielgruppe nicht vollständig geschlossen wird.

Neben dem quantitativen Aspekt ist darauf zu verweisen, dass das Förderspektrum trotz einzelner Überschneidungen durch den MEP-Darlehensfonds qualitativ um ein spezifisches Produkt erweitert wird, welches in dieser Form nicht im öffentlichen Angebotsportfolio vorhanden ist. Der Fonds ergänzt somit sinnvoll die bestehenden Instrumente auf Seiten des Bundes und des Landes.

Im Zuge der Kohärenzanalyse wurde auch der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit der KfW, ein auf Bundesebene angebotenes Förderprogramm, mit dem eine zinsgünstige Finanzierung von Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben erfolgt, betrachtet. Im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 30.09.2018 wurden nach Angaben des KfW-Förderreports in Sachsen aus diesem Programm 19 Darlehen mit einem Kreditvolumen von insgesamt 52 Mio. € vergeben. Diese gute Absorption des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits ist zugleich ein Beispiel dafür, dass die geringe Mittelabsorption der „MEP-Darlehen“ im Vergleich zum ursprünglich geplanten Fondsvolumen nicht als Ausdruck einer grundsätzlich fehlenden oder weitgehend gesättigten Nachfrage nach rückzahlbaren Finanzierungen für Innovationsprojekte missinterpretiert werden sollte. Denn der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit wird im Hausbankenverfahren vergeben, erfordert die Stellung von Sicherheiten und wendet sich nur an Unternehmen, die seit mindestens 2 Jahren am Markt sind. Entsprechend ist auch das durchschnittliche Darlehensvolumen mit 2,74 Mio. € recht hoch. Ein großer Teil der mit den „MEP-Darlehen“ anvisierten Zielgruppe kann durch den ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit somit nicht gefördert werden.¹⁰¹

4.7.6 PRÜFSCHRITT C): INVESTITIONSSTRATEGIE

Investitionsstrategie: Förder- und Implementierungsstrategie

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie besteht aus zwei Teilen:¹⁰²

- Zum einen sind auf allgemeiner Ebene die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festzulegen.
- Zum anderen umfasst sie die konkrete inhaltliche Gestaltung des Finanzinstruments, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Dazu zählen vor allem die Konditionen des Instruments.¹⁰³

¹⁰¹ Die KfW-Programme ERP-Gründerkredit und ERP-Kapital für Gründungen, die sich an Gründer und junge Unternehmen richten und ebenfalls Gegenstand der Kohärenzanalyse waren, wurden im gleichen Zeitraum in Sachsen gemeinsam in 441 Fällen abgerufen und erreichen ein Volumen 85 Mio. €. Allerdings ist der Anteil innovativer Gründungen an dieser Gesamtzahl nicht bekannt. Grundsätzlich zeichnen sich nach Aussagen der Experten die KfW-Programme durch unkomplizierte Verfahren und Abrechnungsmodalitäten aus.

¹⁰² Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESI-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder eine zwischengeschaltete Stelle) einen Finanzintermediär mit der Umsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Gestaltung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategie als auch die konkrete Implementierungsstrategie des Fonds, finden sich in der Finanzierungsvereinbarung wieder.

¹⁰³ Die „Förderstrategie“ des MEP-Darlehensfonds in einem weiten Sinn war implizit bereits Grundlage für die vorangegangenen Prüfschritte: Die Prüfung auf das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und des Bedarfs sowie die Prüfung der Kohärenz wurden auf Basis der zentralen Eigenschaften des MEP-Darlehensfonds vorgenommen (Marktsegment, Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen). Da diese Untersuchungsschritte zu positiven Ergebnissen gekommen sind, ist auch die „Förderstrategie“ des MEP-Darlehensfonds im Kern als geeignet und adäquat zu bewerten. Dies schließt allerdings die Existenz von bedeutsamen Optimierungspotenzialen bei der Umsetzung nicht aus.

Laut ESI-VO sind im Prüfschritt e) zur Investitionsstrategie zum einen zentrale Elemente der Implementierungsstrategie (z. B. Wahl der Organisationsform, Option „off-the-shelf“ oder „tailor-made“) sowie zum anderen spezifische Konkretisierungen der Förderstrategie (Auswahl des Finanzprodukts, Auswahl der Zielgruppe, Kombination mit Zuschüssen) zu untersuchen. Da von einer Reduzierung des Fondsvolumens oder einer operativ motivierten Anpassung der Förderstrategie zur Stärkung der Nachfrage keine Auswirkungen auf die Implementierungsstrategie einhergehen und auch keine Veränderungen am Fondsmanagement vorgesehen sind, wird im Folgenden der Aspekt der Implementierungsstrategie nicht weiter verfolgt, sondern auf die Ausführungen der Ex-ante-Bewertung verwiesen. Dies gilt auch für die Auswahl des Finanzprodukts und der Zielgruppe als Elemente der Förderstrategie, die nicht verändert werden sollen. Demgegenüber wird der Aspekt der Kombination der (Nachrang-)Darlehen mit Zuschüssen in der Ex-ante-Bewertung nicht gewürdigt. Nach Ansicht der Gutachter liegt hier allerdings die zentrale Stellschraube, um die Nachfrage nach den „MEP-Darlehen“ signifikant zu erhöhen.

Förderstrategie: Kombination der „MEP-Darlehen“ mit „MEP-Zuschüssen“

Die Möglichkeiten zur Kombination der Darlehen mit den im Rahmen des Vorhabens MEP vergebenen Zuschüssen werden durch die Mittelstandsrichtlinie geregelt. Die wesentlichen Aspekte mit Bezug auf die kombinierte oder getrennte Gewährung von Zuschüssen und Darlehen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Mittelstandsrichtlinie erklärt die Förderung von Darlehen als einen gesonderten Förderatbestand in Ziffer II 1.5. Gemäß der Förderlogik greifen die beiden Instrumente Zuschuss und Darlehen bei der zeitlichen Umsetzung eines „MEP“-Projekts ineinander: Während in einer ersten Phase der Markteinführung Zuschüsse für projektspezifische Innovationsausgaben vergeben werden, schließt sich an die Markteinführungsphase die Möglichkeit einer Darlehensförderung an und bezieht sich speziell auf die Phase der Marktbearbeitung. In Ergänzung zum „MEP-Zuschuss“ kann auf diese Weise über die gesamte Projektdauer ein deutlich höherer Finanzierungsbedarf für das Innovationsvorhaben abgedeckt werden.
- Die „MEP-Darlehen“ für die Marktbearbeitung können auch losgelöst von einer vorherigen Zuschussförderung ausgereicht werden, solange das erste Anbieten des neuen Produkts bei Beantragung des Darlehens bereits erfolgt ist und nicht länger als sechs Monate zurückliegt. Unabhängig von der vorherigen Inanspruchnahme eines Zuschusses können die Darlehen für Ausgaben verwendet werden, die innerhalb von maximal 30 Monaten in der Marktbearbeitungsphase anfallen. Die Markteinführungsphase endet spätestens sechs Monate nach dem ersten Anbieten auf dem Markt und sollte grundsätzlich nicht länger als 15 Monate dauern.

Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte der kombinierten Förderung

Die Regelungen der Mittelstandsrichtlinie ermöglichen somit zwar über den gesamten Lebenszyklus eines Innovationsprojekts eine konsekutive, aber keine kontemporäre Kombination von Zuschüssen und Darlehen in zeitlich aufeinanderfolgenden Innovationsphasen. Nach Einschätzung der Gutachter ist die zeitliche Trennung der Zuschuss- und Darlehensförderung bei Innovationsprojekten aus ökonomischer Sicht jedoch mit erheblichen Nachteilen behaftet und verhindert einen bezüglich der Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte optimierten Förderansatz. Denn es ist davon auszugehen, dass die größten Finanzierungsbedarfe eines Innovationsprojekts zu seinem Beginn entstehen, wenn das technische und wirtschaftliche Risiko am größten sind und noch keine Umsatzerlöse anfallen.

Es gibt keinen zuwendungs- oder beihilferechtlichen oder durch die Verordnungen für die ESI-Fonds vorgegebenen Grund, eine Darlehensfinanzierung erst in der Marktbearbeitungsphase zu gewähren und die Markteinführung zur Voraussetzung für eine Darlehensförderung zu machen. Stattdessen erscheint es innovationsökonomisch sinnvoller, über den gesamten Innovationszyklus eines Projekts eine kombinierte Förderung mit Darlehen und Zuschüssen zu ermöglichen. Der Zuschuss dient dann dazu, primär die Wirtschaftlichkeitslücke zu schließen und das Risiko abzufedern, während durch

ein (ggf. zinsvergünstigtes) Darlehen die Gesamtfinanzierung des Projekts oftmals überhaupt erst sichergestellt wird.¹⁰⁴

Die derzeitigen Bestimmungen der Mittelstandsrichtlinie schränken die möglichen Liquiditätseffekte der Förderung und die Spielräume des MEP-Darlehensfonds für eine Unterstützung von Innovationsprojekten unnötig ein. Weil Finanzierungsbedarfe in der Markteinführungsphase nicht durch die „MEP-Darlehen“ geschlossen werden können, sinkt die Attraktivität der Darlehen und entsprechend auch die Darlehensnachfrage von Seiten innovativer Gründungen und KMU.

Grundsätzlich werden Innovationsprojekte im unternehmerischen Entscheidungskalkül ganzheitlich betrachtet. Der genaue Zeitpunkt der Markteinführung und somit der zeitliche Anfall spezifischer Ausgabenpositionen ist für Unternehmen zu Beginn eines Projekts nur schwer vorherzusehen. Entsprechend ist die Trennung von Ausgaben nach Markteinführungs- und Marktbearbeitungsphase für ein Unternehmen mit großer Unsicherheit verbunden.¹⁰⁵ Kommt es zu Verzögerungen bei der Markteinführung kann die resultierende Liquiditätsbelastung die Weiterführung des Projekts gefährden. Das „Kombinationsverbot“ gemäß Richtlinie von MEP-Zuschüssen und MEP-Darlehen bei Ausgaben in der Markteinführungsphase bewirkt jedoch, dass der Freistaat Sachsen hier förderseitig keine Hilfestellung leisten kann.

Einschränkung der Finanzierungsgegenstände

Nach Angaben der zuständigen Stellen ist bei der Prüfung der Förderfähigkeit von Ausgabenpositionen bei der Darlehensförderung die Verwaltungspraxis der Zuschussförderung anzuwenden. Dies führt dazu, dass teils nur spezifische Ausgaben, für die ein strikter Projektbezug angenommen wird, mit Darlehen unterstützt werden können, obschon unter Ziffer II.1.5.1.7 der Mittelstandsrichtlinie eine grundsätzlich weite Abgrenzung von förderfähigen Ausgaben möglich ist („Investitionen in projektbezogene Anlagen und Geräte“, „projektbezogene Betriebsmittel“).

Die Einschränkung des Umfangs von förderfähigen Ausgaben muss dabei vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Förderlogik von „verlorenen“ Zuschüssen und rückzahlbaren Zuwendungen wie Darlehen oder stillen Beteiligungen gesehen werden: Während bei Zuschüssen die Höhe der staatlichen Unterstützung direkt und in der Regel proportional (gemäß Fördersatz) mit dem Umfang der förderfähigen Ausgaben steigt, nimmt bei einem Darlehen oder einer stillen Beteiligung bei höheren förderfähigen Ausgaben nur die Rückzahlungsverpflichtung des Begünstigten zu. Dagegen verbleibt der monetäre Vorteil in Form eingesparter Zinsen oder Beteiligungsentgelten gegenüber dem Marktniveau üblicherweise sehr deutlich unterhalb des analogen Zuschussbetrags.

Gerade bei jungen Unternehmen, die typischerweise „Ein-Produkt-Unternehmen“ sind, kann ein großer Teil der Ausgaben auch als projektbezogen betrachtet werden. Zumeist stehen ihnen keine externen Finanzierungsalternativen offen. Eine zu knappe Finanzierung der Ausgaben eines Gründungs- oder Innovationsprojekts, d. h. eine zu schmale Basis akzeptierter projektbezogener Ausgaben, erfordert somit für die Sicherstellung der Liquidität im Projektverlauf eine Finanzierung der nicht

¹⁰⁴ Für die Regelungen zur Kumulierung ist Art. 8 der AGVO einschlägig. Im Grundsatz dürfen Beihilfen, auch sogenannte intransparente Beihilfen, kumuliert werden, solange keine festgelegten Beihilfeintensitäten oder Beihilfehöchstbeträge überschritten werden. Die ESI-VO steht einer solchen Vorgehensweise nicht im Wege, solange eindeutige Abrechnungsmodalitäten eingehalten werden, vgl. hierzu auch den Leitfaden der Europäischen Kommission (2015): Guidance for Member States on CPR_37_7_8_9 Combination of support from a financial instrument with other forms of support, EGESIF_15_0012-02.10/08/2015. In der Umsetzungspraxis des EFRE-OP 2014 - 2020 war dieser Förderansatz ursprünglich bspw. beim Vorhaben GRW-Nachrangdarlehen vorgesehen. Im Allgemeinen gilt bei einer kombinierten Förderung, dass bei den Darlehen, die gegenwärtig auf Basis der vorherrschenden Konditionen vergeben werden, der Bruttosubventionswert und damit auch deren Rentabilitätseffekt eher gering ist. Bei größeren Wirtschaftlichkeitslücken von Projekten wird daher der weitaus größte Teil des Bruttosubventionswertes, i.e. Rentabilitätseffekt, der Förderung auf Zuschüsse zurückzuführen sein.

¹⁰⁵ Die Abgrenzung wirft auch verfahrenstechnische Fragen zur korrekten Bestimmung des Zeitpunkts einer Markteinführung auf, etwa den Umgang mit einem Minimum Viable Product (MVP). Erfüllt ein MVP bereits das Kriterium der Markteinführung, kann dies bedeuten, dass spätere Ausgaben, die in nachfolgenden, sehr zeitintensiven Iterationen zur Produktoptimierung anfallen, unter Umständen nicht mehr mit Zuschüssen gefördert werden können, weil die 6-Monatsfrist überschritten wird.

förderfähigen Ausgaben aus Eigenmitteln oder dem Cash-Flow. Somit fehlen den jungen innovativen Unternehmen Liquiditätsreserven, mit denen auf unvorhergesehene Entwicklungen reagiert werden kann. Eine erhebliche Reduktion der finanzierbaren Ausgabenbasis, mit dem originären Ziel, einen möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von öffentlichen Zuwendungen zu erreichen, kann dann schnell ins Gegenteil umschlagen, weil die Ausfallwahrscheinlichkeit der Unternehmen sich deutlich erhöht. Das Bemühen, rückzahlbare Zuwendungen sparsam und wirtschaftlich einzusetzen, kann somit zu der paradoxen Situation führen, dass bei zu restriktiver Handhabung statt einer erhöhten Rückzahlung von Tilgungen inklusive Zinszahlungen dem Staat ein Totalverlust seiner eingesetzten finanziellen Mittel droht.

Der MEP-Darlehensfonds sollte als öffentliches Förderinstrument zur Innovationsfinanzierung in der Lage sein, eine erhöhte Risikoposition einzunehmen. Genau diese Funktion unterscheidet ihn von privatwirtschaftlichen Angeboten und legitimiert letztlich das staatliche Eingreifen auf dem Kredit- und Kapitalmarkt. Art. 37 Abs. 1 der ESI-VO legt fest, dass „Finanzinstrumente zur Unterstützung von Investitionen eingesetzt [werden], von denen erwartet wird, dass sie finanziell lebensfähig sind, aber an den Finanzmärkten keine ausreichenden Mittel mobilisieren können.“ Die Gewährung der (Nachrang-)Darlehen beim MEP-Darlehensfonds erfolgt auf Grundlage einer intensiven Prüfung des Einzelfalls und der a-priori Einschätzung einer nachhaltig ertragsfähigen Unternehmenssituation und eines betriebswirtschaftlich sinnvollen Innovationsvorhabens.

Erweiterung auf vorgelagerte Forschungs- und Entwicklungsphase möglich

Die in Abschnitt 4.7.4 genannten Untersuchungen zeigen, dass sowohl für forschende Unternehmen wie auch für innovierende Unternehmen ohne Forschungsaktivitäten Finanzierungsrestriktionen ein entscheidendes Hemmnis für die Aufnahme und Durchführung von Innovationsaktivitäten sind. Die Innovationstätigkeit bezieht sich in unterschiedlichem Maße auf die FuE-Phase sowie die sich anschließenden Phasen des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung, Markteinführung und Marktbearbeitung. Dabei sind FuE-Ausgaben im Allgemeinen eine große Teilmenge der unternehmerischen Innovationsausgaben. Bundesweit beträgt der Anteil von FuE-Ausgaben an den gesamten Innovationsausgaben rund 53 %. Der Anteil von Unternehmen mit FuE-Ausgaben an der Gruppe der Unternehmen mit Innovationsausgaben insgesamt liegt bei rund 48 %.¹⁰⁶

Finanzierungsschwierigkeiten im Innovationsprozess sind nicht auf eine spezifische Phase beschränkt, so dass die Möglichkeit zu einer Kombination der „MEP-Darlehen“ mit Zuschüssen sich nicht nur auf die Markteinführungs- und die Marktbearbeitungsphase erstrecken muss. Es ist ebenso gut denkbar, den Liquiditätseffekt einer Darlehensförderung auch für Ausgaben in der vorgelagerten Forschungs- oder Entwicklungsphase zu nutzen. In Fällen, in denen die Unternehmen öffentliche Mittel der FuE-Förderung – etwa aus der FuE-Projektförderung des Landes oder aus Bundesprogrammen wie ZIM – einsetzen, ist eine Kombination möglich, solange die beihilferechtlichen Kumulierungsbestimmungen eingehalten werden und es insofern nicht zu einer Überfinanzierung kommt. Durch die Bezugnahme auf FuE-Ausgaben können innerhalb des beihilferechtlichen Rahmens der Finanzierungsgegenstand und damit die Einsatzmöglichkeiten der Darlehen erweitert werden. Aus diesem Grund empfehlen die Gutachter auch eine Erweiterung der „MEP-Darlehen“ nicht nur für die Markteinführungsphase, sondern auch die Entwicklungsphase zu prüfen und damit bspw. eine Möglichkeit zu eröffnen, die FuE-Förderung aus dem MEP-Darlehensfonds zu unterstützen.

Reduzierung des administrativen Aufwands

Grundsätzlich kann die EFRE-Förderung von rückzahlbaren Zuwendungen im Rahmen eines Finanzinstruments nach Art. 37 ESI-VO die Verfahren und Aufwände auf Ebene der Unternehmen (Endbegünstigte) erheblich vereinfachen. Beispielsweise sind gemäß Art. 40 Abs. 3 der ESI-VO Prüfungen auf Ebene der Endbegünstigten nur ausnahmsweise vorzunehmen. Auch wenn die vorliegende Durchführungsevaluierung strategisch motiviert und nicht als umfassende und vertiefte Analyse der

¹⁰⁶ Nach Angaben des Mannheimer Innovationspanels (MIP). Der Wert bezieht sich auf den Durchschnitt von Unternehmen mit 5 und mehr Beschäftigten. Für die Gruppe der KMU ist der Anteil niedriger, genaue Angaben liegen hierzu leider nicht vor.

Förderverfahren angelegt ist, sollten Optimierungspotenziale bei der derzeitigen an die Vergabe von Zuschüssen angelehnten Verwaltungspraxis untersucht werden.

Das mit der letzten Änderung der Mittelstandsrichtlinie eingeführte Verfahren des vereinfachten Verwendungsnachweises für die Darlehensförderung reduziert den Verwaltungsaufwand für das Fondsmanagement und die Endbegünstigten. Es ist aber zu vermuten, dass die gewählte Förderstrategie im Hinblick auf die Abgrenzung von Markteinführungs- und Marktbearbeitungsphase bei einer kombinierten Zuschuss- und Darlehensförderung zu einem administrativen Mehraufwand führt, weil für beide Anträge jeweils ein Formular mit entsprechend unterschiedlichen Investitions- und Finanzierungsplänen ausgefüllt und später geprüft werden muss. Allerdings bleibt – unabhängig von der konkreten Art und Weise der Verzahnung der Förderung von Zuschüssen und Darlehen für ein Innovationsprojekt – ein Mindestmaß für den zuwendungsrechtlich bedingten Aufwand bestehen: auch bei der Kombination von Zuschuss und Darlehen in einem (aus Sicht des KMU einzigen) Innovationsprojekt sind zuwendungsrechtlich zwei Verwaltungsakte erforderlich und damit bleibt es im Förderverfahren bei zwei Anträgen, zwei Bewilligungen und zwei Verwendungsnachweisen. Zudem muss die SAB aufgrund bankrechtlicher Vorgaben Darlehen und Zuschuss in unterschiedlichen Abteilungen bearbeiten. Eine Erleichterung im administrativen Aufwand auf Seiten des Fondsbewirtschafters und der SAB kann jedoch möglicherweise durch ein einheitliches Verfahren zur Bewertung der Förderwürdigkeit des Innovationsprojekts erreicht werden.

Optimierung der Information und Kommunikation zum Förderangebot

Unabhängig von kurzfristigen Anpassungen der Förderstrategie bestehen Optimierungspotenziale bei der derzeitigen Kommunikation des Förderangebots. Die bestehenden Förderbestimmungen sind aus Sicht potenzieller Endbegünstigter komplex und im Detail nicht immer leicht nachzuvollziehen.¹⁰⁷ Durch klare und transparente Regelungen, welche Ausgabenpositionen bei Zuschüssen und welche bei Darlehen förderfähig sind, kann frühzeitig Unsicherheiten und falschen Erwartungen begegnet werden. Beispielsweise könnten durch exemplarische Berechnungen, die auf den Internetseiten der SAB veröffentlicht werden (vgl. die dortigen Infoblätter), das betriebswirtschaftliche Begriffsverständnis und die Abgrenzung von Ausgabenpositionen in Bereichen wie Marketing, Werbung oder Vertrieb sowie Anforderungen an den Projektbezug stärker verdeutlicht werden.

4.7.7 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Durchführungsevaluierung als Vorbereitung für eine aktualisierte Ex-ante-Bewertung

Angesichts seines unbefriedigenden Umsetzungsstands und der geringen Zahl an bislang ausgereichten Darlehen, zumindest vor dem Hintergrund der Planungen, erfolgte für den MEP-Darlehensfonds in diesem Abschnitt statt einer Wirkungsevaluierung eine Durchführungsevaluierung. Zielstellung war es die Ursachen für die weit hinter den Erwartungen zurückbleibende Inanspruchnahme des Darlehensangebots zu ermitteln. Die gegenwärtige Fondspersformance erfüllt zwei der drei in der Ex-ante-Bewertung genannten Bedingungen, die Anlass für eine formelle Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 37 Abs. 2 lit. g) der ESI-VO geben. Aus diesem Grund orientierte sich die Vorgehensweise bei dieser Durchführungsevaluierung an den zentralen Prüfschritten einer Ex-ante-Bewertung. Die Untersuchung war hierbei als explorative Analyse angelegt, um erste Grundlagen für die erforderlichen Bewertungsarbeiten im Rahmen einer möglichen Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung zu legen.

Weil bestimmte Prüfschritte bei einer Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung nur dann von Relevanz sind, wenn das Finanzinstrument in seiner neuen, konkreten Ausgestaltung bekannt ist, standen in der Durchführungsevaluierung Fragen der Markt- und Bedarfsanalyse sowie der Investitionsstrategie im Mittelpunkt. Im Rahmen dieser Kernelemente einer Ex-ante-Bewertung wurden das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und die kohärente Einbettung der „MEP-Darlehen“ in das

¹⁰⁷ Die SAB hat von zwei Fällen berichtet, in denen Anträge für „MEP-Darlehen“ aus formellen Gründen abgelehnt werden mussten, weil der Zeitpunkt der Markteinführung bereits länger als 6 Monate zurücklag.

öffentliche Förderangebot sowie die Stringenz der Förderstrategie näher untersucht. Hiermit konnte geprüft werden, ob eine grundsätzlich nicht ausreichende Nachfrage nach Innovationsdarlehen, konkurrierende Förderangebote oder defektive Förderbestimmungen die Ursachen für die Umsetzungsprobleme des MEP-Darlehensfonds sind.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Im Einklang mit den qualitativen Ergebnissen der Ex-Ante-Bewertung ist nach wie vor davon auszugehen, dass in Sachsen im Bereich der Finanzierung der Markteinführung und Marktbearbeitung innovativer Produkte für KMU eine suboptimale Investitionssituation vorliegt und es einen besonderen Bedarf für die Förderung von innovativen Gründungen sowie jungen und kleinen Unternehmen mit Innovationsprojekten auch mit rückzahlbaren Zuwendungen gibt. Zwar gibt es nicht ausreichend belastbare empirische Studien und statistisches Datenmaterial, mit dem sich die spezifische Frage nach dem genauen Umfang des Finanzierungsbedarfs in Sachsen beantworten lässt. Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen aber, dass Darlehen oder mezzanine Finanzierungen für Innovationsprojekte auf eine ausreichende Nachfrage treffen, wenn sie verschiedene Innovationsphasen abdecken und nicht in direkter Konkurrenz zu Zuschüssen vergeben werden. So wurden in Berlin oder Brandenburg durch EFRE-kofinanzierte Innovationsdarlehen in der Förderperiode 2014 - 2020 bereits ein nennenswertes Mittelvolumen von fast 78 Mio. € bzw. 29 Mio. € gebunden. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zeigen zwei Fonds mit mezzaninen Finanzierungen hauptsächlich für innovative Gründungen und junge KMU eine gute Performance.

Die Analyse weiterer öffentlicher Förderprogramme im Zuge der Kohärenzprüfung ergibt, dass der MEP-Darlehensfonds eine Reihe vorteilhafter Alleinstellungsmerkmale besitzt und ein unmittelbar konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Finanzierung von innovativen Gründungen oder KMU derzeit nicht besteht. Die Kohärenzanalyse verdeutlicht jedoch auch, dass andere Förderprogramme mit Bezug auf die verschiedenen Innovationsphasen eine umfassendere Finanzierung ermöglichen und sich kein Programm nur auf eine Unterstützung in der Phase der Marktbearbeitung bzw. Marktdurchdringung beschränkt.

Investitions- und Förderstrategie

Bei der Investitionsstrategie lassen sich mit der Implementierungsstrategie und der Förderstrategie zwei Elemente unterscheiden. Die Implementierungsstrategie befasst sich mit den organisatorischen und verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung der Finanzinstrumente und wurde hier nicht erneut beurteilt, da mögliche Anpassungen der Förderstrategie oder am Fondsvolumen hierauf keine Rückwirkungen nehmen. Auch die Grundzüge der Förderstrategie des MEP-Darlehensfonds, die die konkrete Ausgestaltung im Hinblick auf die inhaltlichen Ziele des Finanzinstruments betreffen, wurden für wesentliche Kernelemente (Finanzierungssegment, Zielgruppe, Konditionen) nicht in Frage gestellt. Im Fokus standen vielmehr die Art und Weise, wie auf Grundlage der Mittelstandsrichtlinie die „MEP-Darlehen“ mit den Zuschüssen kombiniert werden können und demzufolge die strikte chronologische Unterscheidung der Markteinführungs- von der Marktbearbeitungsphase.

Nach Einschätzung der Gutachter ist die Trennung der Zuschuss- und Darlehensförderung entlang der beiden Innovationsphasen mit erheblichen Nachteilen behaftet. Sie verhindert einen bezüglich der Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte optimierten Förderansatz, der durch eine gleichzeitige Kombination von Zuschüssen und Darlehen mit Bezug auf die Ausgaben über den gesamten Lebenszyklus eines „MEP“-Projekts erreicht werden könnte. Die jetzigen Regelungen führen dagegen dazu, dass ein großer Part des Finanzierungsbedarfs nicht durch die „MEP-Darlehen“ adressiert werden kann, und schränken die Spielräume für eine Unterstützung von „MEP“-Projekten unnötig ein. In der Konsequenz werden die Nachfrage nach den „MEP-Darlehen“ und der Mittelabruf des Fonds reduziert. Darüber hinaus sind die Förderbestimmungen auch verfahrenstechnisch wenig effizient, weil die notwendige Abgrenzung der Ausgabenpositionen in den Zeitraum vor und nach dem ersten Anbieten auf dem Markt zu einem administrativen Mehraufwand führt. Für KMU ist diese Trennung oftmals kaum nachzuvollziehen und nur unter großer Unsicherheit zu prognostizieren.

Gesamtfazit und Empfehlungen

1. Weiterführung des MEP-Darlehensfonds

In der Summe lautet das Gesamtfazit der Gutachter, dass der MEP-Darlehensfonds weitergeführt werden sollte, weil auf Seiten von innovativen Gründern und etablierten KMU mit Innovationsprojekten ein Finanzierungsbedarf für die Phase der Markteinführung und Marktbearbeitung besteht, der nicht hinreichend durch das existierende Angebot von öffentlichen Förderprogrammen abgedeckt wird. Die Fondsperformance hat sich – trotz der nur bedingt geeigneten Förderstrategie – am aktuellen Rand verbessert, was die prinzipielle Akzeptanz der „MEP-Darlehen“ in der Zielgruppe belegt. Zwar bleibt die Entwicklung nach wie vor deutlich hinter den Zielwerten zurück, die zum Zeitpunkt der Programmerstellung bzw. in der Ex-ante-Bewertung unter großer Unsicherheit geschätzt wurden. Allerdings sollte die Unterschreitung einer Prognose nicht als Beleg für einen mangelnden Bedarf missinterpretiert werden. Bedeutsamer ist der Sachverhalt, dass die Entwicklung des MEP-Darlehensfonds erheblich hinter den Möglichkeiten zurückbleibt, die einer geänderten Investitionsstrategie innewohnen.

2. Kurzfristige Anpassung von Strategie und Konditionen des MEP-Darlehensfonds

Aus Gutachtersicht sollten mit hoher Dringlichkeit Anpassungen an der Investitionsstrategie des MEP-Darlehensfonds vorgenommen werden, um bereits kurzfristig das Spezifische Ziel einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen des EFRE-OP 2014 - 2020 wirksamer verfolgen zu können. Hier gibt es zwei primäre Stellschrauben:

- Zum einen sollte die derzeitige an der Zuschussförderung orientierte Verwaltungspraxis zur Abgrenzung von förderfähigen Ausgaben für die „MEP-Darlehen“ geändert werden. Die Mittelstandsrichtlinie bietet – analog zu vergleichbaren rückzahlbaren Zuwendungen der KfW oder in anderen Bundesländern – die Option, projektbezogene Ausgaben für Investitionen und Betriebsmittel umfassend zu finanzieren. Zu starke Einschränkungen der finanzierbaren Ausgaben im Hinblick auf einen fehlenden Projektbezug können mit Bezug auf das Ziel einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel kontraproduktiv wirken, weil sie die Ausfallwahrscheinlichkeit der finanzierten Gründungs- oder Innovationsvorhaben erhöhen. Die bestehenden Ermessensspielräume sollten, analog zu der Förderpraxis sowohl bei anderen Förderinstrumenten des Freistaates wie auch in anderen Bundesländern und auf Bundesebene, stärker genutzt werden. Dabei sollte bedacht werden, dass höhere förderfähige Ausgaben bei rückzahlbaren Zuwendungen – im Durchschnitt sämtlicher Projekte und auf Fondsebene – anders als bei „verlorenen“ Zuschüssen später zu höheren Rückzahlungen führen.
- Zum anderen wird empfohlen, die Mittelstandsrichtlinie zu überarbeiten und die Möglichkeit zu einer kombinierten und gleichzeitigen, d. h. unabhängig von der Phase der Markteinführung oder Marktbearbeitung, Förderung von Innovationsausgaben mit Darlehen und Zuschüssen zu eröffnen. Erst damit können Rentabilitäts- und Liquiditätseffekt der Förderung voll zum Tragen kommen.

3. Optimierung der Verfahren

Die Anpassung der Förderstrategie dürfte auch zu Effizienzgewinnen bei der Förderadministration führen. Die ganzheitliche Betrachtung eines Markteinführungsprojekts erfordert von den KMU bei Antragsstellung nur noch einen Investitions- und Finanzierungsplan. Unabhängig von kurzfristigen Anpassungen der Förderstrategie sollten Optimierungspotenziale bei der derzeitigen Kommunikation des Förderangebots etwa im Hinblick auf die Abgrenzung von Ausgabenpositionen geprüft werden.

4. Strategische Weiterentwicklung der „MEP-Darlehen“ zu umfassenden Innovationsdarlehen

Neben den Möglichkeiten, kurzfristig die Förderstrategie anzupassen und die Attraktivität der „MEP-Darlehen“ zu erhöhen, sollte im Mittelpunkt einer strategischen Weiterentwicklung des Fonds die Zielsetzung stehen, eine möglichst umfassende, phasenunabhängige Unterstützung durch (nachrangige) Darlehen von Innovationsprojekten zu ermöglichen. Es sollte eruiert werden, wie die jetzigen „MEP-Darlehen“ perspektivisch zu umfassenderen Innovations-Darlehen weiterentwickelt werden können, die – in Kombination zur bestehenden Zuschussförderung bspw. bei den Vorhaben Technologieförderung oder KETS des EFRE-OP 2014 - 2020 – eine Unterstützung bereits schon in der Entwicklungsphase gewährleisten können. Vorliegende positive Erfahrungen mit Innovationsdarlehen aus anderen Bundesländern sollten hierbei berücksichtigt werden.

Die beihilferechtlichen Spielräume einer kombinierten Zuschuss- und Darlehensförderung für eine wirksame finanzielle Förderung entlang der verschiedenen Innovationsphasen sollten im Zuge der Weiterentwicklung vertieft geprüft werden. So kann auf Grund der prinzipiellen Ausrichtung auf innovative Unternehmen in spezifischen Fällen auch eine deutliche Erhöhung des maximal zulässigen Beihilfebetrages gemäß Art. 22 Abs. 5 der AGVO grundsätzlich in Betracht kommen. Insofern könnten höhere Nachrangdarlehen gewährt werden.¹⁰⁸

5. Anpassung von Fondsvolumen und Zielwerten, Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung im Rahmen einer OP-Änderung

In Anbetracht der gegebenen Förderbestimmungen für die „MEP-Darlehen“ erscheint die ursprüngliche geschätzte Größenordnung aus der Ex-ante-Bewertung für den Finanzierungsbedarf von innovativen Gründungen und KMU in Sachsen deutlich zu hoch. Die nunmehr erheblich geringere Mittelbindung des MEP-Darlehensfonds durch tatsächlich geschlossene Darlehensverträge wird mit einem falschen Maßstab bemessen, wenn weiterhin die finanziellen Planungen zum Zeitpunkt der Erstellung der Ex-ante-Bewertung zugrunde gelegt werden. Ohne Änderungen an der Investitionsstrategie des Fonds werden sowohl seine finanziellen als auch materiellen Zielwerte, die in das EFRE-OP 2014 - 2020 eingegangen sind, nicht erreicht werden können.

Im Einklang mit den Regelungen aus Art. 37 Abs. 2 der ESI-VO wird die Anpassung der Investitionsstrategie eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-ante-Bewertung erforderlich machen. Diese sollte in den Prozess für die zwangsläufig erforderliche OP-Änderung eingebettet werden, weil die Zielwerte für die Outputindikatoren des Leistungsrahmens in der Prioritätsachse B, zu denen der MEP-Darlehensfonds gemäß den Planungen beiträgt, nicht erreicht werden können. Die OP-Änderung bietet somit für die notwendige Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung den Rahmen, um die Hebel-effekte und materiellen Zielwerte für die „MEP-Darlehen“ auf eine realistischere Planungsgrundlage zu stellen und hierbei die Anpassungen der Investitionsstrategie zu berücksichtigen.

¹⁰⁸ Nach AGVO ist es möglich, einen Betrag von von 1,2 Mio. € bei einem jungen innovativen Unternehmen zu unterstützen. Im Sinne von Art. 2 Rdnr. 80 der AGVO ist ein Unternehmen dann innovativ, wenn es entweder a) anhand eines externen Gutachtens nachweisen kann, dass es in absehbarer Zukunft Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren entwickelt, die neu oder verglichen mit dem Stand der Technik in dem jeweiligen Wirtschaftszweig wesentlich verbessert sind und die das Risiko eines technischen oder industriellen Misserfolgs in sich tragen, oder aber b) dessen Forschungs- und Entwicklungskosten in mindestens einem der drei Jahre vor Gewährung der Beihilfe mindestens 10 % ihrer gesamten Betriebsausgaben ausmacht.

4.8 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

4.8.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

4.8.1.1 *Bedeutung und Relevanz der Förderung*

Innovationen entscheidend für unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit

In der ökonomischen Literatur gilt es auf Grundlage von theoretischen Überlegungen bereits seit längerem als unstrittig, dass Innovationen eine entscheidende Determinante für eine hohe unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit sind. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene beschleunigen Innovationen den strukturellen Wandel und sind die wichtigste Triebkraft für das Wachstum der Produktivität. In der letzten Zeit konnte die empirische Forschung, bedingt durch eine verbesserte Datenlage etwa infolge des europaweit angelegten "Community Innovation Survey" (CIS) der Europäischen Union, große Fortschritte dabei verzeichnen, auf der Ebene von Unternehmen einen robusten Zusammenhang zwischen dem Umfang der Forschungs- und Innovationstätigkeit und ihrer wirtschaftlichen Performanz nachzuweisen.

Finanzierungsrestriktionen als Innovationshemmnis in KMU

Allerdings ist durch die innovationsökonomische Literatur auch belegt, dass Finanzierungsrestriktionen Forschungs- und Innovationsaktivitäten in den Unternehmen in einem stärkeren Maße verringern, als es volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Nach diesem Verständnis sind übermäßige Finanzrestriktionen Ausdruck eines Marktversagens auf den Finanzmärkten, welche durch spezifische Marktunvollkommenheiten wie Informationsasymmetrien, hohes Risiko und Transaktionskosten hervorgerufen werden. Neben positiven externen Effekten, da die Unternehmen nicht alle Vorteile ihrer Forschungs- und Innovationstätigkeit internalisieren können, liefern Finanzierungsrestriktionen einen zweiten Ansatzpunkt, mit dem wirtschaftspolitische Eingriffe in das Markt- und Innovationsgeschehen gerechtfertigt werden können.

Darüber hinaus zeigen empirische Arbeiten, dass es, neben spezifischen Merkmalen von Innovationsaktivitäten, die unabhängig von der Unternehmensgröße sind, eine Reihe von Besonderheiten gibt, die die Finanzierung von Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie insbesondere von innovativen Gründungen und jungen KMU im Vergleich zu etablierten Großunternehmen besonders erschweren. Jüngere Untersuchungen zeigen zudem, dass in Deutschland tendenziell die Zahl der innovierenden Unternehmen im Mittelstand rückläufig ist, gerade Kleinstunternehmen und nicht forschungsaktive KMU haben ihre Innovationsaktivitäten erheblich reduziert oder ganz eingestellt. Die Innovationsrenditen, also die Erträge, die KMU aus Innovationen in Relation zu den Innovationsausgaben erzielen, sind in den zurückliegenden Jahren deutlich gesunken. Große Unternehmen dagegen haben ihre Innovationsausgaben seit Mitte des letzten Jahrzehnts um rund die Hälfte gesteigert. Die innovationsökonomische Forschung fordert daher seit geraumer Zeit verstärkte wirtschaftspolitische Anstrengungen, um die Forschungs- und Innovationstätigkeiten gerade von KMU zu stärken (vgl. exemplarisch EFI (2017), Zimmermann (2018)).

Ausgeprägter Bedarf für Förderung von Innovationen in KMU

Der Bedarf für eine öffentliche Unterstützung von Innovationsprozessen in KMU, und darunter insbesondere in jungen und sehr kleinen Unternehmen, ist somit auf Grundlage fundierter theoretischer und empirischer Argumente nicht von der Hand zu weisen. Das Europäische Beihilferecht und der in diesem Rahmen stattfindende, umfangreiche staatliche Instrumenteneinsatz zur Förderung von Forschung und Innovation in Unternehmen auf Ebene von Bund, Land und EU spiegeln diese Argumente weitgehend wider. Allerdings sind die Möglichkeiten, auf Grundlage des Beihilferechts die Innovationstätigkeit von KMU finanziell zu unterstützen, nicht unbegrenzt. Je nach Reifegrad der Technologie und Innovationsphase sind Beihilfen für FuEul-Vorhaben von einer Anmeldung freigestellt und können mit unterschiedlichen Förderintensitäten gefördert werden. Grundsätzlich müssen

die beihilfefähigen Kosten den Bereichen von Grundlagenforschung, industrieller Forschung oder experimenteller Entwicklung zuzuordnen sein. Eine regelhafte Förderung von Ausgaben, die in der Markteinführungs- und Marktbearbeitungsphase anfallen, kann nicht auf Basis von Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation erfolgen, die gemäß AGVO freigestellt sind. Hierfür sind andere beihilferechtliche Optionen zu nutzen.

Förderung der Markteinführung innovativer Produkte und Produktdesign

An dieser Stelle setzt das Vorhaben „MEP“ als zentrales Element zur Verfolgung des Spezifischen Ziels 4 – „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ – im EFRE-OP 2014 - 2020 an. Mit den beiden Einzelvorhaben B.2.1 „MEP-Zuschuss“ und B.2.2 „MEP-Darlehen“ sollen KMU in den letzten, marktnahen Phasen des Innovationsprozesses unterstützt werden. Einerseits können KMU bei der Realisierung von Innovationsprojekten in der Phase der Markteinführung mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss finanziell gefördert werden. Andererseits können sie in der anschließenden Phase der Marktbearbeitung eine rückzahlbare Zuwendung erhalten. Zuschuss und Darlehen können, müssen aber nicht kombiniert eingesetzt werden.

Die förderrechtliche Grundlage bildet die Mittelstandsrichtlinie des Freistaates. Beihilferechtlich werden die Möglichkeiten der De-minimis-Verordnung sowie für Gründer und junge kleine Unternehmen (nicht älter als 5 Jahre) von Art. 22 der AGVO genutzt. Mit dem Vorhaben „MEP“ und den beiden zuschuss- und darlehensbasierten Einzelvorhaben verfolgt der Freistaat Sachsen einen Förderansatz, der in dieser Form in anderen Ländern nicht zur Unterstützung von Innovationsprojekten verfolgt wird. Die Einführung einer Darlehenskomponente für die Marktbearbeitungsphase war eine wichtige Neuerung im Förderkonzept für den Programmzeitraum 2014 - 2020, während die Förderung der Markteinführung innovativer Produkte über Zuschüsse bereits in der Vorperiode erfolgte.

Unterschiede im Umsetzungsstand von „MEP-Zuschüssen“ und „MEP-Darlehen“

In der Förderperiode von 2014 - 2020 sind für das gesamte Vorhaben „MEP“ gemäß indikativer Finanzplanung EFRE-Mittel von 58,8 Mio. € vorgesehen. Für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ stehen EFRE-Mittel in Höhe von 22,8 Mio. €, für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ von 36,0 Mio. € zur Verfügung. Der Umsetzungsstand zum 31.12.2018 fällt je nach Unterstützungsart sehr unterschiedlich aus: Die Zuschussförderung weist mit einer Bewilligungsquote von 45,5 % und 282 bewilligten Projekten einen befriedigenden Umsetzungsfortschritt auf. Hingegen ist die Förderung über Darlehen sehr spät angelaufen und die Nachfrage bleibt mit elf bewilligten Darlehen und einem Kreditvolumen von 3,76 Mio. € deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Angesichts des beschriebenen Umsetzungsstands für das gesamte Vorhaben hat sich die Wirkungsevaluierung in Abstimmung mit der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsbewirtschafter auf das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ konzentriert. Für das Einzelvorhaben „MEP-Darlehen“ wurde in einem Exkurs eine Durchführungsevaluierung vorgenommen, die sich an den notwendigen Prüfschritten orientierte, die für eine Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung vorzunehmen sind.

4.8.1.2 Ergebnisse der Förderung auf Ebene von Input und Output

Hohe Nachfrage nach Zuschussförderung: 239 Projekte, Gesamtkosten von fast 19 Mio. €

Basis für die Auswertung der Monitoringdaten für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ sind die Daten der SAB als Bewilligungsstelle, die zum Stichtag 31.08.2018 aus ihrem vorgelagerten Datenbanksystem ProSAB bereitgestellt wurden. Dieser Auswertungstichtag weicht damit zum aktuellen Stichtag der Daten (31.12.2018) für die finanzielle Umsetzung ab, die aus FÖMISAX zur Verfügung standen. Entsprechend ergeben sich reduzierte Fallzahlen und förderfähige Gesamtkosten.

Bis Ende August wurden 239 Projekte bewilligt, deren Gesamtkosten sich auf 18,93 Mio. € summieren. Für die „MEP“-Projekte wurden Zuschüsse in Höhe von 8,10 Mio. € gewährt, die vollständig durch EFRE-Mittel finanziert werden. Dies entspricht bei förderfähigen Gesamtkosten von

16,05 Mio. € einer durchschnittlichen Förderquote von 50,4 %. Der Leverage-Effekt nimmt somit einen Wert von rund zwei an. Dies bedeutet, dass – rein rechnerisch – jeder Euro an Fördermitteln mit einem weiteren Euro an privaten Investitionen einhergeht.

Größe und Neuheitsgrad der geförderten Projekte

Die Projekte des Einzelvorhabens „MEP-Zuschuss“ besitzen eine nicht unbeträchtliche Spannweite. Das kleinste Projekt weist Gesamtkosten in Höhe von 2.521 € auf, das größte von 329.696 €. Im Durchschnitt betragen die Kosten je Förderfall 79.197 €, die förderfähigen Kosten 67.703 €. Damit sind die Projekte deutlich kleiner als bei anderen Vorhaben der unternehmensbezogenen Forschungs- und Innovationsförderung im EFRE-OP 2014 - 2020: bei den FuE-Einzel- und Verbundprojekten im Vorhaben Technologieförderung betragen die durchschnittlichen förderfähigen Kosten 671.925 €, im Vorhaben Schlüsseltechnologien (KETs) 3.838.678 €.

Fast zwei Drittel der Projekte, mit denen neue oder weiterentwickelte Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren auf dem Markt oder in den betrieblichen Leistungsprozess eingeführt werden sollten, waren eine Neuheit für das antragstellende Unternehmen. Demgegenüber können nur etwas mehr als ein Drittel der geförderten Innovationsprojekte als „echte“ Marktneuheiten charakterisiert werden. Deren durchschnittliches Ausgabenvolumen ist mit einem Wert von 96.746 € höher als dasjenige für Innovationsprojekte, die lediglich eine Neuheit für das antragstellende Unternehmen darstellen (69.687 €).

Ausgaben- und Finanzierungsstruktur der „MEP“-Projekte

Der inhaltliche Schwerpunkt bei der zuschussbasierten Förderung der „MEP“-Projekte liegt auf Ausgaben für den Erwerb von Instrumenten und von Ausrüstung bei der Herstellung eines Serienmusters bzw. einer Nullserie sowie weiteren Sachausgaben und Fremdleistungen. Fast 52 % der Projektausgaben geht auf diese Kategorie zurück. Rund 16 % der Ausgaben entfallen auf die Gestaltung, die Erstellung und den Vertrieb von Prospekten, Flyern oder Katalogen sowie digitalen Werbeformen. Knapp 14 % wurden für Personalausgaben zur Anstellung eines Design-, Marketing- bzw. Vertriebsassistenten aufgewendet. Andere Ausgabenpositionen wie Schutz eigener Forschungs- und Entwicklungsleistungen oder Erlangung von Schutzrechten spielen eine deutlich untergeordnete Rolle.

Mehr als die Hälfte der gesamten Projektausgaben wurden durch Eigenmittel der Unternehmen bestritten, über zwei Fünftel wurden durch die Zuschüsse getragen. Darlehen von Hausbanken oder andere externe Finanzierungsquellen spielten nur eine sehr geringe Rolle. Im Allgemeinen können bzw. müssen die für die Projektrealisierung notwendigen Ausgaben nach Gewährung des Zuschusses durch die KMU aus den vorhandenen Eigenmitteln bestritten werden.

Strukturelle Merkmale der geförderten KMU als Zuwendungsempfänger

Mit Bezug auf die Größe der geförderten Unternehmen dominieren die Kleinstunternehmen mit einem Anteil von rund 46 %, auf die kleinen Unternehmen entfallen knapp 34 %. Rund vier Fünftel der geförderten Unternehmen lassen sich somit als kleinste und kleine Unternehmen kennzeichnen, entsprechend entfällt auf mittlere Unternehmen der restliche Anteil von rund einem Fünftel. Bemerkenswert ist, dass der Anteil von Marktneuheiten an den Innovationsprojekten bei den Kleinstunternehmen mit 39 % etwas größer ist als derjenige bei den mittleren Unternehmen (37 %) und den kleinen Unternehmen (30 %). Der vergleichsweise große Anteil von kleinsten und kleinen Unternehmen deckt sich mit der Beobachtung aus den eingangs zitierten Studien, dass insbesondere diese Unternehmensgruppe häufig auf Restriktionen bei der Finanzierung von Innovationsprojekten stößt und insoweit auf die Förderung zur Realisierung von Innovationen angewiesen ist.

Der Anteil der Förderfälle, bei denen die Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung höchstens 5 Jahre und weniger am Markt tätig sind, liegt bei knapp 35 %. Die übrigen rund 65 % entfallen auf Unternehmen, die bereits seit mehr als 5 Jahren etabliert sind (und damit üblicherweise nicht mehr

als jung bezeichnet werden). KMU, die Projekte zur Markteinführung beantragt und umgesetzt haben, sind tendenziell jünger als es gemäß der Altersstruktur der sächsischen Unternehmen zu erwarten wäre.

Knapp zwei Drittel aller Förderfälle im Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ entfallen auf das Verarbeitende Gewerbe. Auf den Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation gehen gut 13 % der Projekte zurück, auf den Wirtschaftsabschnitt Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen rund 9 %. Damit entfallen fast 88 % aller Projekte auf drei Wirtschaftszweige, die einen großen Teil der Exportbasis Sachsen bilden und für die überregionale Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft von Bedeutung sind.

Förderperioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 im Vergleich

Die zuschussbasierte Förderung von Projekten zur Markteinführung wurde bereits in der Förderperiode von 2007 - 2013 umgesetzt. Damals wurden in sieben Jahren 423 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 29,70 Mio. € durch Zuschüsse unterstützt. Die Nachfrage in der aktuellen Förderperiode – nach einer Laufzeit von rund vier Jahren – nach den Fördermitteln ist weiterhin entsprechend hoch und tendenziell gestiegen. Die durchschnittliche Größe der Projekte hat leicht zugenommen.

Der Vergleich zwischen den beiden aufeinanderfolgenden Förderperioden zeigt, dass sich der Anteil der Kleinstunternehmen an den Förderfällen in der laufenden Förderperiode um gut 25 Prozentpunkte erhöht hat. Für die kleinen und mittleren Unternehmen sind dagegen rückläufige Anteile in mehr oder minder gleichem Umfang zu beobachten. Nur geringe Verschiebungen lassen sich dagegen mit Blick auf die Altersstruktur der geförderten KMU ausmachen. Auch hinsichtlich der Branchenstruktur zeigt sich eine starke Übereinstimmung der Förderung zwischen den beiden Förderperioden.

Nur wenig KMU werden mehrfach gefördert

Die Förderkonditionen zum Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ auf Grundlage der Mittelstandsrichtlinie in ihren jeweiligen Fassungen haben – innerhalb der durch die beihilferechtlichen Regelungen der De-minimis-Förderung gesetzten Grenzen – eine mehrfache Inanspruchnahme der Unterstützung von Projekten zur Markteinführung innerhalb einer Förderperiode wie auch über die beiden Förderperioden hinweg ermöglicht.

Die im gesamten Zeitraum von 2007 bis 2018 geförderten 662 Einzelprojekte wurden von 470 verschiedenen Unternehmen in Anspruch genommen. Dabei stellte die einmalige Nutzung der Fördermöglichkeiten den Regelfall dar: rund 72 % der KMU erhielten eine erst- und bislang einmalige Unterstützung von Projekten zur Markteinführung. Weitere rund 21 % haben die Förderung bereits zweimal in Anspruch genommen. Förderungen, die häufiger als ein- oder zweimal an dasselbe Unternehmen ausgereicht wurden, sind bei nur insgesamt ca. 7 % der Unternehmen zu beobachten.

Die hauptsächlich einmalige Inanspruchnahme der Förderung ist ein Beleg dafür, dass diese bei vielen KMU die Aufnahme von Aktivitäten zur Markteinführung innovativer Projekte anstößt. Ob mit der Förderung ein grundsätzlicher Einstieg oder die weitere Vertiefung und Verstetigung von Innovationsanstrengungen verbunden ist, lässt sich anhand der Monitoringdaten nicht ausreichend beantworten.

4.8.1.3 Ergebnisse der Förderung auf Ebene von Outcome und Impact

Begleitende Erfolgskontrolle für die Förderprojekte

Für die Erfolgskontrolle der „MEP“-Projekte werden keine projektbegleitenden, materiellen Indikatoren (wie z. B. die erwartete Kostensenkung oder Umsatzsteigerung) bei Abschluss der Projekte erhoben. Daher finden sich für das Einzelvorhaben „MEP-Zuschuss“ bei den materiellen Indikatoren des EFRE-Monitorings nur Angaben über die Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um

entweder Produkte neu auf den Markt zu bringen, oder um zumindest für das antragstellende Unternehmen neue Produkte zu entwickeln. Diese Angaben charakterisieren den angestrebten Innovationsgrad der Projekte, geben jedoch keine Hinweise auf die tatsächlich realisierten Wirkungen der Projekte.

Statt der Erhebung von Indikatoren bei der Verwendungsnachweisprüfung wurden für die begleitende interne Erfolgskontrolle des Einzelvorhabens standardisierte Fragebögen ausgewertet. Die Fragebögen wurden bis Anfang des Jahres 2018 durch das SMWA an Zuwendungsempfänger verschickt, deren Projekte seit einem Jahr abgeschlossen waren. Gegenstand der Befragung waren unmittelbar erreichte Projektergebnisse und mittelbar erzielte Produkt- und Markterfolge. Mit den Befragungsergebnissen wird es somit möglich, Aussagen zu den folgenden spezifischen Evaluierungsfragen zu beantworten:

- Wie entwickeln sich die Unternehmen nach Markteinführung?
- An welchen Indizien / Kriterien kann man den Erfolg / Misserfolg von Markteinführungsprojekten festmachen?

Eine erste Auswertung von 209 Fragebögen von geförderten Projekten aus dem Förderzeitraum 2007 - 2013 erfolgte zur Vorbereitung der Förderperiode 2014 - 2020 durch das SMWA. Die Resultate zeigten u. a., dass 45 % der befragten Unternehmen eine Steigerung des Umsatzes gemäß ihren Erwartungen oder eine über den Erwartungen liegende Umsatzsteigerung berichteten. Dagegen wurden die Arbeitsplatzeffekte der Förderung eher verhalten eingeschätzt.

Für die Wirkungsevaluierung konnten weitere 164 Fragebögen durch den Evaluator ausgewertet werden, die sich überwiegend auf Projekte beziehen, die seit 2014 auf Grundlage der neuen Richtlinie bewilligt wurden. Die im Folgenden berichteten Befragungsergebnisse beziehen sich auf die Auswertung dieser 164 Fragebögen.

Bewertung von Projektdurchführung und Produkterfolg

In Überwiegend berichten die Zuwendungsempfänger davon, keine Probleme bei der Einhaltung des Projektzeitplans oder des Projektbudgets gehabt zu haben. Der Projektverlauf wird im Durchschnitt (basierend auf dem Median) von den geförderten KMU als gut benotet.

Mehr als ein Drittel der KMU gibt an, dass im Zuge der Projektumsetzung Schutzrechte (Patente, Gebrauchs- oder Geschmacksmuster), Lizenzen, Normierungen oder Zertifizierungen erlangt wurden. Etwas mehr als ein Zehntel der KMU plant zumindest eine Antragstellung. Überwiegend wurden hierbei Patente angemeldet bzw. ist geplant Patente anzumelden. Umgekehrt macht ein großer Teil der befragten KMU keinen Gebrauch von Schutzrechten oder anderen Mechanismen, um ihre Idee bzw. Invention vor der Imitation durch Wettbewerber zu schützen.

Schwierigkeiten bei der Überführung ihrer Projekte in die Serienfertigung sind bei gut 71 % der Unternehmen nicht aufgetreten. Für die KMU, die von Schwierigkeiten berichten, standen v. a. technische Probleme und Verzögerungen, zu hohe Kosten, spezifische Kundenanforderungen oder eine noch fehlende Marktdurchdringung im Vordergrund. Teils werden auch – trotz Förderung – nicht (mehr) ausreichende finanzielle Mittel als Hemmnis genannt.

Qualitative Bewertung des Markterfolgs

Etwa die Hälfte der befragten KMU konnte das Produkt wie geplant und schnell genug auf dem Zielmarkt bzw. den Zielmärkten einführen. Planabweichungen oder Verzögerungen bei der Markteinführung waren dagegen für die andere Hälfte von Relevanz. Viele dieser KMU berichten auch von Schwierigkeiten, die Produkte in die Serienfertigung zu überführen.

Trotz der für Innovationsvorhaben typischen Probleme bei der Projektrealisierung zeigen die qualitativen Einschätzungen der geförderten KMU, dass die mittelbaren Projektziele überwiegend gemäß den Erwartungen erreicht werden konnten. Würden die Projektziele mit Schulnoten von sehr gut (1) bis mangelhaft (5) bewertet, dann bekämen die eher strategischen Ziele Erhöhung der Marktanpassungsfähigkeit und Verbesserung der Wettbewerbssituation ein „befriedigend plus (3+)“, dagegen

die stärker operativen Ziele Gewinnung neuer Kunden, Erschließung neuer geografischer Märkte und Umsatzsteigerung ein „befriedigend minus (3-)“.

Quantitative Bewertung des Markt- und Umsatzerfolgs

Neben der qualitativen Bewertung des Erfolgs, der durch die „MEP“-Projekte auf Unternehmensebene erzielt werden konnte, wurde in der Befragung erhoben, welchen Anteil am Gesamtumsatz des Unternehmens das neue Produkt unmittelbar nach Projektende und in den Folgejahren voraussichtlich einnehmen wird – sofern die Markteinführung erfolgreich war. Danach machen die neu eingeführten Produkte einen erheblichen und steigenden Anteil am Umsatz der geförderten Unternehmen aus. Während der Umsatzanteil der neuen Produkte im Durchschnitt der Unternehmen anfänglich nur 2 % ausmacht, steigt dieser auf 16 % im 4. Folgejahr an.

Zusätzlich zu den Umsatzanteilen wurde im Fragebogen auch nach zusätzlichen Arbeitsplätzen gefragt, die durch das geförderte „MEP“-Projekt geschaffen wurden. Nachhaltige Beschäftigungseffekte bezüglich der Schaffung von Arbeitsplätzen gingen von den Projekten aber in geringem Umfang aus. Lediglich für 22 % der Projekte wurden positive Angaben zu geschaffenen Arbeitsplätzen berichtet. Bezogen auf die vorhandenen Arbeitsplätze errechnet sich ein Beschäftigungseffekt von 2,6 %.

Summarische Beurteilung der MEP-Förderung durch die begünstigten KMU

Die geförderten KMU wurden abschließend um eine summarische Bewertung der MEP-Förderung gebeten und gefragt, wie sich die geförderte Markteinführung auf die Entwicklung des Unternehmens ausgewirkt hat. Als Antwortkategorien wurden eine positive oder negative Einschätzung vorgegeben – gemeinsam mit der Möglichkeit, Gründe hierfür stichpunktartig zu erläutern. Von 160 auswertbaren Fragebögen wurde in 146 Fällen die Auswirkung der geförderten Markteinführung positiv eingeschätzt. Nur in einem Fall gab es eine negative Einschätzung, in den restlichen Fällen wurden der geförderten Markteinführung keinerlei Auswirkungen auf die Unternehmensentwicklung attestiert.

Als Grund für die mehrheitlich positiven Einschätzungen wurde am häufigsten der vorteilhafte Einfluss der geförderten Projekte auf absatzorientierte Unternehmensziele in Form von horizontaler Markterweiterung und Produktdiversifikation angeführt. In vielen Fällen wurde auch die Erhöhung des Absatzpotenzials und der Marktchancen durch eine gestiegene Bekanntheit, eine größere Kundenwahrnehmung, eine gute Medienresonanz oder ein verbessertes Image als positive Auswirkung hervorgehoben. Weitere Gründe, die aber weniger häufig genannt wurden, sind prozessorientierte Verbesserungen auf der Kosten- und Leistungsseite der Unternehmen, die direkte Stabilisierung oder Steigerung des Umsatzes und die Gewinnung von Neukunden sowie unternehmensübergreifende Einflüsse auf die Standortsicherung, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiter.

Befragungsergebnisse bestätigen Wirkungsmodell

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die geförderten KMU den Projekten zur Markteinführung einen konkreten, quantifizierbaren Beitrag zur Stabilisierung und Steigerung ihres Umsatzes beimessen. Im Median beläuft sich der Anteil von neuen Produkten oder Dienstleistungen am Gesamtumsatz des Unternehmens ein Jahr nach Projektende auf 10 %. Durch die neuen Produkte und Dienstleistungen wird somit zusätzlicher Umsatz generiert, der die Innovationsrendite erhöht. Hiermit wird letztlich die notwendige Bedingung für die Projektrealisierung erfüllt; der positive Einfluss auf künftige Erlöse (oder vermiedene Kosten) ist *conditio sine qua non* eines jeden Innovationsvorhabens.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Denkbar sind auch „strategische“ Innovationsprojekte, die in isolierter Betrachtung defizitär sind, von deren Durchführung aber längerfristig positive Impulse auf die Unternehmensentwicklung erwartet werden. Sie dürften gerade bei KMU eher eine Ausnahme darstellen.

Ergänzend zu dem projektkonkreten Einfluss auf monetäre Erfolgsgrößen üben aus Sicht der geförderten KMU die geförderten Markteinführungsprojekte auch einen bedeutsamen, mittelbaren Einfluss auf unternehmensstrategische Ziele aus. Die Steigerung von künftigen Absatzpotenzialen, Image- und Reputationsgewinne sowie die Erhöhung der technologischen Kompetenz zielen auf eine langfristige und nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings sind die Einflüsse der mittelbar verbesserten Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auf Beschäftigung und Wachstum der Unternehmen in längerfristiger Perspektive quantitativ nur schwer zu erfassen.

In der Summe bestätigen die Ergebnisse aus dem laufenden Monitoring und der begleitenden Erfolgskontrolle das in Abschnitt 4.4 entwickelte Wirkungsmodell zur Förderung im Vorhaben „MEP“. Insbesondere die kausalen Zusammenhänge von den Inputs über die Outputs zu den kurzfristigen Outcomes sind nach den vorliegenden Unternehmensinformationen zutreffend und bedeutsam. Weniger gut auf Basis von Monitoring- und Befragungsdaten nachzuweisen sind indes die spezifischen Auswirkungen der Förderung auf die langfristigen Outcomes (bzw. Impacts). Die Resultate der Literaturanalyse liefern jedoch in ihrer Gesamtheit mehr als deutliche Belege dafür, dass Innovationen eine zentrale Triebfeder für Produktivitätssteigerungen in Unternehmen und eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind. Es gibt keinen Anlass, die Übertragbarkeit der Ergebnisse aus einer Vielzahl an empirischen Studien auch auf sächsische KMU kritisch zu hinterfragen.

Kontrafaktische Wirkungsanalyse: DiD-Modell

Auf Basis der Befunde, die mit den bislang vorgestellten Evaluierungsmethoden herausgearbeitet wurden, konnten die intendierten Wirkungskanäle der Förderung im Vorhaben „MEP“ sehr gut nachvollzogen werden, die sich nach Realisierung der „MEP“-Projekte einstellen. Unberücksichtigt blieb bislang jedoch die Frage, welchen Einfluss die Förderung auf die Durchführung der „MEP“-Projekte besitzt und insbesondere, ob und in welchem Umfang die geförderten KMU die Projekte auch ohne einen Zuschuss umgesetzt hätten.

Um die einzelbetrieblichen Wirkungen des Vorhabens „MEP“ in dieser Hinsicht vertieft zu untersuchen, wurde auf einen explorativen, kontrafaktischen Evaluationsansatz zurückgegriffen. Das empirische Modell nutzte hierbei zwei Sachverhalte. Zum einen wurde die Förderung des Vorhabens „MEP“ in ihren Grundzügen erst mit der Richtlinie Mittelstandsförderung vom Januar 2007 im Freistaat Sachsen eingeführt. Zum anderen hat es eine vergleichbare, zuschussbasierte Förderung von Projekten in der Markteinführungsphase in den anderen ostdeutschen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren nicht gegeben.

Um die kontrafaktische Frage, *„Wie hätten sich geförderte Unternehmen in Sachsen im Zeitablauf hinsichtlich zentraler Zielvariablen der Förderung entwickelt, wenn sie – unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – keine Förderung erhalten hätten?“*, zumindest näherungsweise beantworten zu können, wird die ökonometrische Schätzung eines Differenz-in-Differenzen-Modells (DiD-Modell) unter Verwendung von Mikrodaten des IAB-Betriebspanels für die Jahre 2000 bis 2014 vorgenommen. Dabei werden im IAB-Betriebspanel erfasste ostdeutsche Unternehmen außerhalb Sachsens als Vergleichsgruppe herangezogen.

Schätzergebnisse bestätigen positive Impulse der MEP-Förderung

Die auf Grundlage des Wirkungsmodells theoretisch vermuteten Zusammenhänge werden in den ökonometrischen Schätzungen bestätigt. So zeigen sich signifikante positive DiD-Koeffizienten insbesondere für die Zielvariablen Markteinführung neuer Produkte und Markteinführung von verbesserten Produkten sowie Steigerung der Beschäftigung im Unternehmen. Dies bedeutet, dass sich der Anteil von KMU mit Produktinnovationen in Sachsen zwischen den beiden Perioden 2000 - 2006 und 2007 - 2014 im Vergleich zum Anteilswert in den ostdeutschen Ländern in beiden Perioden signifikant besser entwickelt hat. Auch die Beschäftigungsentwicklung zwischen den Untersuchungszeiträumen war in Sachsen vorteilhafter. Die Höhe der geschätzten Fördereffekte variiert je nach Zielvariablen zwischen 4 %-Punkten (Einführung neuer Produkte) und 17 %-Punkten (Beschäftigung).

Aufgrund der durch die eingeschränkte Datenverfügbarkeit notwendigen Besonderheiten des Schätzansatzes und der indirekten Identifikationsstrategie sollten die empirischen Ergebnisse jedoch sehr vorsichtig interpretiert werden. Die identifizierten positiven Fördereffekte für sächsische KMU im Vergleich zu KMU in den übrigen ostdeutschen Bundesländern können recht glaubwürdig auf die Förderung zurückgeführt werden, allerdings kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass es andere spezifische Einflussfaktoren in Sachsen gibt, die für die durchschnittlich positive Entwicklung sächsischer Unternehmen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Bundesländern stärker verantwortlich sind.

Neben dem Indiz für das Vorliegen von positiven Anreiz- und Fördereffekten auf Basis des eigenen empirischen Untersuchungsansatzes erscheint es auch auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen sowie dem Forschungsstand der allgemeinen Evaluationsliteratur insbesondere für die Gruppe der kleinsten und kleinen Unternehmen eher unwahrscheinlich, dass hohe Mitnahmeeffekte bzw. umgekehrt nur geringe Anreizeffekte bestehen.

Beiträge der Förderung zur Europa-2020-Strategie und zur Innovationsstrategie Sachsens

Bereits durch die Projektauswahlverfahren ist – zumindest in einer Ex-ante-Betrachtung – sichergestellt, dass die „MEP“-Projekte förderfähig und förderwürdig sind und damit, dass ausgewählte und genehmigte Projekte im Einklang mit Art. 125 Abs. 3 lit. a) zum Erreichen der Spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten beitragen. In der Ex-ante-Bewertung des EFRE-OP 2014 - 2020 wurde die konsistente Verbindung des Spezifischen Ziels mit dem Thematischen Ziel geprüft und bestätigt. Das Thematische Ziel wiederum ergibt sich unmittelbar aus dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR). Ausgangspunkt des GSR sind elf gemeinsame thematische Ziele, die übergreifend für den Einsatz der ESI-Fonds gültig sind und sich in den allgemeinen Rahmen der integrierten Leitlinien und Kernziele der Europa-2020-Strategie einbetten. In einer theoriebasierten Einschätzung kann somit die Wirkungslogik des Vorhabens durchgängig als plausibel eingestuft werden. Die vorliegenden Ergebnisse der Wirkungsevaluierung bestätigen nun diese Logik auch aus empirischer Sicht. Das Vorhaben MEP und die mit Zuschüssen oder Darlehen geförderten Projekte tragen signifikant zu einer Steigerung der Innovationstätigkeit der geförderten KMU bei und stärken damit ihre Wettbewerbsfähigkeit. Uno actu wird damit auch ein Beitrag zum Erreichen der Europa-2020-Strategie geleistet.

Die hier nur für das Vorhaben MEP abgeleiteten positiven Zusammenhänge lassen sich auf die im Rahmen des vorjährigen Evaluierungsberichts analysierten Vorhaben „E-Business“ und „Markterschließung“ der Prioritätsachse B übertragen, welche in der Förderpraxis ebenfalls als wirksam mit Bezug auf ihre jeweiligen Spezifischen Ziele eingeschätzt wurden. Weil diese Vorhaben empirisch nachweisbar positive Auswirkungen auf die Spezifischen Ziele nehmen, tragen sie zur Europa-2020-Strategie bei. Allerdings kann dieser Beitrag, sowohl auf Ebene der Vorhaben als auch der Prioritätsachse, nur qualitativ bestimmt werden.

Eine weitere übergeordnete Bewertungsebene bildet der Beitrag der Förderung zur Umsetzung der Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen. Auch hier lässt sich eine qualitative Argumentationskette anführen, die auf der Zielkongruenz des EFRE-OP 2014 - 2020 und der sächsischen Innovationsstrategie¹¹⁰ aufbaut. Der Freistaat Sachsen verfolgt gemäß seiner Innovationsstrategie das Ziel, bis zum Jahr 2020 zu den führenden Innovationsregionen in Europa aufzusteigen, und rückt die Verbesserung der Innovationskraft des regionalen Wirtschaftssystems daher in den Mittelpunkt der Strategie – kohärent zu der übergreifenden Europa-2020-Strategie und dem Nationalen Reformprogramm Deutschlands. Unter dem Strategischen Ziel „Wachstum vorhandener Unternehmen durch Stärkung der Innovationsfähigkeit und -performance“ wird die Förderung der Aktivitäten zur Umsetzung, Markteinführung und Marktdurchdringung explizit in der Innovationsstrategie als ein wichtiges Instrument genannt. Die positive Beurteilung der Vorhaben in der Prioritätsachse B als Elemente des EFRE-OP 2014 - 2020 kann daher auf die Innovationsstrategie erweitert werden. Auch wenn die Vorhaben Bestandteil der Innovationsstrategie sind, sollte allerdings der größere Rahmen dieser Strategie beachtet werden. Die Innovationsstrategie ist als Landesstrategie ein „Masterplan“ für den Freistaat Sachsen und bezieht sich auf die Gesamtheit aller Förderinstrumente. Der Beitrag der hier

¹¹⁰ SMWA (2013), Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen, Dresden.

betrachteten Vorhaben für die Umsetzung der Innovationsstrategie muss daher im Gesamtkontext betrachtet werden. Er kann letztlich nur qualitativ und aus einer theoriebasierten Perspektive gewürdigt werden.

Beiträge der Förderung zu den Horizontalen Prinzipien

Der Beitrag der Vorhaben in der Prioritätsachse B zu den Horizontalen Prinzipien wurde in der Einstufung durch das interne Konzept des SMWA zur Erfassung und Klassifizierung der Horizontalen Prinzipien durchgängig als neutral hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung eingestuft. Dies bedeutet, dass zwar davon ausgegangen wird, dass die Einzelprojekte in den Vorhaben als Mindestanforderung das jeweilige Horizontale Prinzip und die damit verbundenen rechtlichen Rahmenbedingungen beachten, sie darüber hinausgehend jedoch keinen aktiven Beitrag zu den Horizontalen Prinzipien leisten. Eine Abfrage unter den Fondsbewirtschaftern hat ergeben, dass aus diesem Grund von diesen bzw. der SAB als Bewilligungsstelle keine weitergehenden Daten zu den beiden Horizontalen Prinzipien vorgehalten werden.

In Bezug auf das Horizontale Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung wird das Vorhaben „MEP“ – ebenso wie die interventionologisch ähnlich gelagerten Vorhaben „E-Business“ und „Markterschließung“ der Prioritätsachse B – als umweltneutral eingestuft. Zwar ist es denkbar, dass die Förderung von „MEP“-Projekten neben den (innovations-)ökonomischen Wirkungen auch positive Umwelteinflüsse ausübt. So können Produktinnovationen bspw. die Energieeffizienz bestehender Güter verbessern oder durch Prozessinnovationen Produktivitätsgewinne erzielt und der Materialverbrauch reduziert werden. Diese Einflüsse auf das Prinzip Nachhaltige Entwicklung sind aber nur für Einzelfälle gegeben und nicht systemisch in der Förderung angelegt. Für das Vorhaben werden aufgrund seiner Einstufung als umweltneutral keine Auswirkungen der Einzelprojekte auf das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung im Rahmen des Umweltmonitorings erfasst.

4.8.2 EMPFEHLUNGEN

Fortführung der Förderung angezeigt

Die Evaluierung des Vorhabens „MEP“ hat gezeigt, dass die Förderung einen wichtigen Beitrag zum Spezifischen Ziel 4 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU durch Produkt- und Prozessinnovationen“ leistet. Es besteht ein grundlegender Bedarf zur Unterstützung der Innovationstätigkeit von KMU auch in den späten, marktnahen Phasen des Innovationsprozess. Die Innovatorenquote ist in Deutschland seit längerem rückläufig, gerade junge und kleine Unternehmen ziehen sich verstärkt aus dem Innovationsprozess zurück. Zusammen mit hohen Kosten und hohen Risiken, die Innovationsprojekten immanent sind, wird der Mangel an internen oder externen Finanzierungsquellen von KMU am häufigsten als Innovationshemmnis genannt – und dies trotz des derzeit guten Finanzierungsklimas. Die öffentliche Unterstützung durch Zuwendungen dient dazu Finanzierungsprobleme zu beseitigen oder abzumildern und ist daher die richtige Stellschraube, um Innovationsaktivitäten von KMU zu stabilisieren und zu befördern. Die Förderung im Rahmen des Vorhabens „MEP“ ist strategisch relevant und wirksam. Sie sollte daher weiterverfolgt werden – und auch unter dem Aspekt gesehen werden, dass die staatliche Förderung der Innovationsaktivitäten des Unternehmenssektors in Deutschland im Vergleich zu anderen großen Industrieländern eher niedrig ausfällt.

Weiterentwicklung des kombinierten Förderansatzes von Darlehen und Zuschüssen

Die Weiterentwicklung von Förderinstrumenten im Bereich von Forschung und Innovation ist eine wirtschaftspolitische Daueraufgabe. Mit Beginn der neuen Förderperiode 2014 - 2020 hat der Freistaat Sachsen durch die Einführung einer kombinierten Förderung mit Zuschüssen und Darlehen in den Phasen von Markteinführung und Marktbearbeitung seinen bisherigen Förderansatz wesentlich modifiziert. Durch das Zusammenspiel von zuschuss- und darlehensbasierter Förderung kann im

Prinzip eine situationsabhängige und bedarfsgerechte Unterstützung erreicht werden, die die konkrete und je nach Einzelfall spezifische Problem- und Ausgangslage der Innovationsprojekte berücksichtigt. Der kombinierte Förderansatz sollte daher fortgeführt und weiterentwickelt werden.

Die Laufende Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass die konkrete Ausgestaltung der kombinierten Förderung Schwächen aufweist und einen bezüglich der Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte optimierten Förderansatz verhindert. Darüber hinaus wurden bei der Darlehensförderung weitere regulatorische und verfahrenstechnische Schwachpunkte identifiziert, die einer höheren Nachfrage im Wege stehen. Die empfohlene Überarbeitung der Investitionsstrategie bei Fortführung des MEP-Darlehensfonds erfordert nach Art. 37 Abs. 2 lit. g) der ESI-VO eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-ante-Bewertung, die im Rahmen einer OP-Änderung, die ohnehin durch das Verfehlen der Ziele des Leistungsrahmens notwendig wird, erfolgen sollte. Die folgenden Empfehlungen konzentrieren sich daher auf die Zuschussförderung.

Verbesserung der Effizienz der Anreizeffekte bei der Zuschussförderung

Eine wirksame Unterstützung bei der Innovationsfinanzierung kann im Allgemeinen nicht allein auf Basis von rückzahlbaren Zuwendungen erfolgen. Während öffentliche Darlehen einen zentralen Baustein zur Schließung einer Finanzierungslücke bilden, reicht ihr Beitrag vielfach nicht aus, um im unternehmerischen Entscheidungskalkül für ein Innovationsprojekt auch die Wirtschaftlichkeitslücke zu schließen. Hohe Kosten und Risiken führen in der ex-ante Beurteilung bei vielen Projekten zu einer nicht ausreichenden erwarteten Rentabilität. Über die Zuschussförderung kann ein höherer Subventionswert erreicht werden, so dass die gleichzeitige Gewährung von Zuschüssen mit Bezug auf die Initiierung und Auslösung der Projekte oftmals eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung auch der Darlehensförderung darstellt.

Einer zu umfangreichen Förderung über Zuschüsse stehen jedoch Bedenken einer mangelnden Anreizwirkung gegenüber. Schließlich fallen die Erträge von erfolgreichen Innovationen bei den KMU an; Wettbewerbsdruck und die über Märkte vermittelten Anforderungen von Lieferanten und Kunden erfordern ohnehin die Einführung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren für KMU. In diesem Spannungsfeld das richtige Ausmaß für die Intensität der Zuschussförderung festzulegen, ist keine einfache Aufgabe. Allgemein akzeptierte Schwellenwerte liegen nicht vor.

Richtschnur können einerseits Erkenntnisse aus der Literatur sein, dass im Allgemeinen mit zunehmender Unternehmensgröße die Anreizeffekte von öffentlicher Förderung abnehmen und umgekehrt die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten steigt. Andererseits werden im Beihilferecht eine Reihe von Kriterien und Aspekten formuliert, mit denen die Erforderlichkeit von staatlichen Maßnahmen und Anreizeffekte beurteilt werden können. Hierzu gehören etwa das Risiko und die Komplexität der FuEul-Tätigkeiten, Unternehmensgröße, Marktnähe, Investitionsbetrag und Zeithorizont der Zahlungsströme.

Die Gutachter empfehlen unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte die konkrete Ausgestaltung der Zuschussförderung zu überprüfen. Aus Evaluationsicht sollte überlegt werden, eine Untergrenze für das Projektvolumen, insbesondere für mittlere Unternehmen, einzuführen. Auch sollte überlegt werden, spezifische Ausgaben von der zuschussbasierten Förderung auszunehmen, soweit diese Ausgaben zu einem Zeitpunkt anfallen, wenn kaum noch technische oder geschäftliche Risiken bei der Markteinführung bestehen (etwa der Druck von Werbeprospekten für ein marktreifes und eingeführtes Produkt). Demgegenüber sollte geprüft werden, inwieweit die Zuschussförderung für andere Ausgabenpositionen, etwa für Investitionen für die Herstellung eines Serienmusters oder einer Nullserie (inklusive zugehörige Fremdleistungen und Betriebsmittel), die weitgehend unumkehrbar sind, verstärkt werden kann, etwa durch höhere Obergrenzen für die Ausgaben. Des Weiteren geben die Evaluatoren zu bedenken, dass für Ausgaben in der Phase der experimentellen Entwicklung die AGVO geringere Beihilfeshöchstsätze vorsieht als derzeit der maximale Fördersatz für Ausgaben in der anschließenden Phase der Markteinführung nach Mittelstandsrichtlinie.

WIRKUNGSEVALUIERUNG FÜR DAS VORHABEN „EINZELBETRIEBLICHE INVESTITIONSFÖRDERUNG – DARLEHEN“

5.1 EINLEITUNG

Die Stärkung der Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des Unternehmenssektors ist in Anbetracht der Erfordernisse des sich beschleunigenden Strukturwandels und des wachsenden internationalen Konkurrenzdrucks im EFRE-OP 2014 - 2020 ein wichtiges strategisches Ziel. Trotz positiver Entwicklungen bestehen in Sachsen nach wie vor wirtschaftsstrukturelle Defizite im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, die sich u. a. in einem nach wie vor beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrückstand niederschlagen. Betriebliche Investitionen sind – vor allem über die Modernisierung des Kapitalstocks und den in den Kapitalgütern gebundenen technologischen Fortschritt – eine der wesentlichen Einflussfaktoren für die Steigerung der Produktivität. Zudem sind größere Produkt- und Prozessinnovationen in aller Regel mit betrieblichen Investitionen verbunden; die Umsetzung von Ideen am Markt erfolgt oft über eine betriebliche Investition. Damit sind Investitionen eine zentrale Voraussetzung für die regionalwirtschaftliche Entwicklung.

Die kontinuierliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wiederum ist zentrale Voraussetzung für die Erhöhung des (Pro-Kopf-) Einkommens im Freistaat Sachsen und für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in strukturschwachen und peripheren Räumen. Das Spezifische Ziel 5 „Steigerung der Produktivität von KMU der gewerblichen Wirtschaft“ im EFRE-OP 2014 - 2020 wird daher mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) unterstützt, die seit langem ein bewährtes Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung ist.

Während im EFRE-OP 2014 - 2020 mit Genehmigungsstand von November 2014 die einzelbetriebliche Investitionsförderung noch über zwei Vorhaben, zum einen über nicht-rückzahlbare Investitionszuschüsse und zum anderen über Nachrangdarlehen auf Basis eines revolvingierenden Fonds, umgesetzt werden sollte, wird das Vorhaben „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Investitionszuschuss“ (B.3.1) seit der im August 2018 genehmigten Programmänderung nicht mehr über das EFRE-OP 2014 - 2020 gefördert. Die Laufende Evaluierung konzentriert sich daher in ihrem Bericht für das Jahr 2018 auf das Vorhaben „Einzelbetriebliche Investitionsförderung – Darlehen“ (B.3.2).

In diesem Vorhaben kommt auf Grundlage der „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 - 2020)“ ein Finanzinstrument nach Art. 37 Abs. 1 der ESI-VO zum Einsatz. Der revolvingierende Fonds führt hierbei unter der Bezeichnung „Nachrang-Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen – II“ die Unterstützung von KMU durch Nachrangdarlehen fort, die bereits in der Förderperiode 2007 - 2013 gewährt wurde. Die Einrichtung des Nachrang-Darlehensfonds II wurde im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung zum Einsatz von Finanzinstrumenten in der EFRE-Förderung 2014 - 2020 im Freistaat Sachsen empfohlen. Für den Fonds steht (gemäß Ex-ante-Evaluierung) ein Mittelvolumen von insgesamt 100 Mio. € (80 Mio. € EFRE-Mittel zzgl. nationaler Kofinanzierung) zur Verfügung. Für den Fonds und die von ihm vergebenen Darlehen werden im Folgenden vereinfachend die Begriffe „Nachrangdarlehensfonds II“ und „GRW-Nachrangdarlehen“ verwendet.

Mit den GRW-Nachrangdarlehen steht ein spezifisches Finanzierungsangebot für KMU zur Verfügung, welches vor allem Betrieben, die nicht über genügend bankübliche Sicherheiten verfügen,

vereinfachten Zugang zu externen Finanzierungsmöglichkeiten verschafft. Die GRW-Nachrangdarlehen zeichnen sich zudem durch günstige Zinskonditionen und den Verzicht auf die Stellung von Sicherheiten aus. Nachrangdarlehen können bei der Bilanzanalyse und dem Ratingprozess als wirtschaftliches Eigenkapital gewertet werden und somit die Kreditvergabebereitschaft Dritter (i.e. Hausbanken) positiv beeinflussen.

Unabhängig davon, dass GRW-Investitionszuschüsse nicht mehr aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 gefördert werden, besteht der enge Zusammenhang der beiden Förderinstrumente Zuschüsse und Darlehen im Rahmen der GRW weiter fort: Für Investitionsvorhaben, für die ein GRW-Investitionszuschuss beantragt wird, kann zur Darstellung der Gesamtfinanzierung auch ergänzend ein GRW-Nachrangdarlehen in Anspruch genommen werden.

Die Umsetzung dieses Förderinstruments ist – wie die folgende Analyse zeigen wird – jedoch bisher nur schleppend verlaufen; die Nachfrage nach der Förderung ist zumindest im Vergleich zu den Zielsetzungen verhalten. Angesichts der relativ geringen Zahl an Förderfällen (GRW-Nachrangdarlehen) ist eine Wirkungsevaluierung kaum möglich und nicht zielgerecht. Die Evaluierung thematisiert daher zwar auch die Zielerreichung, legt – in Absprache mit dem Auftraggeber – den Schwerpunkt aber stärker auf eine strategisch orientierte Ursachenanalyse. Die relevanten Fragestellungen der Untersuchung zielen auf den Bedarf des Förderangebots, die Ursachen für die bisherige Umsetzung, die Kohärenz des Angebots, die Zielgruppenerreichung sowie die Konditionen des Instruments. Dazu wird zunächst der Bewertungsgegenstand dargestellt. Anschließend werden der aktuelle Stand der Umsetzung sowie die bisherige Zielerreichung und Effekte der Förderung beschrieben. Als zentrale Untersuchungsgegenstände werden auf dieser Grundlage dann in den folgenden Abschnitten Bedarf, Nachfrage und deren Ursachen analysiert. Der Berichtsteil schließt mit einer Darstellung von Finanzierungsalternativen und der Ableitung von Handlungsempfehlungen.

5.2 ZIELE UND AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

In diesem Abschnitt wird der Gegenstand der Evaluation – der Nachrangdarlehensfonds II – dargestellt. Dazu werden die Ziele der Förderung, die GRW-Nachrangdarlehen und ihre Konditionen sowie die Finanzierungsgegenstände näher beschrieben.

5.2.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Im EFRE-OP 2014 - 2020 nimmt das Spezifische Ziel einer Steigerung der Produktivität von KMU der gewerblichen Wirtschaft eine zentrale Rolle ein.¹¹¹ Ausgangspunkt sind die nach wie vor großen Herausforderungen, die bei der Bewältigung des Strukturwandels in Sachsen bestehen. Die notwendigen Diversifizierungs- und Transformationsprozesse der Wirtschaft erfordern vor allem Investitionen, um den Kapitalstock modernisieren, neue Geschäftsfelder erschließen sowie den Transfer von technologischem Fortschritt und Innovationen ermöglichen zu können.

Eine grundlegende Voraussetzung für eine wirtschaftliche Produktivitätssteigerung sind betriebliche Investitionen. KMU haben hinsichtlich der Finanzierung von Investitionen besondere Nachteile: Die relative finanzielle Belastung durch Investitionsausgaben ist für sie höher als für größere Unternehmen und der Zugang zu externen Finanzierungsquellen wird durch bestehende Informationsasymmetrien und die Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften für Banken durch die aktuellen Regelungen von Basel III erschwert.

Aus diesem Grund hat der Freistaat Sachsen im Rahmen der EFRE-Förderung die „klassische“ zusschussbasierte Investitionsförderung von Unternehmen durch ein revolvinges Finanzinstrument

¹¹¹ Die relevanten Passagen zur Begründung des Spezifischen Ziels finden sich auf den Seiten 27 und 67 des EFRE-OP 2014 - 2020. Der Fonds kommt innerhalb der Prioritätsachse B („Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“) zum Einsatz und hier in der Investitionspriorität 3d („Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie an Innovationsprozessen zu beteiligen“).

ergänzt. Mit dem Nachrangdarlehensfonds II sollen nachrangige Förderdarlehen für einen spezifischen Adressatenkreis von sächsischen KMU zur Verfügung gestellt werden.

Zielsetzung der GRW-Nachrangdarlehen ist damit, durch die Ermöglichung von betrieblichen Investitionen die wesentliche Grundlage für Produktivitätssteigerungen zu schaffen. Außerdem sollen durch das induzierte „Wachstum [wird] auch die Fähigkeit zu betrieblichen Innovationsaktivitäten verbessert“¹¹² werden. Gemäß den Planungen soll mit dem Nachrang-Darlehensfonds II ein Zielwert von 170 unterstützten Unternehmen erreicht werden.

5.2.2 GEGENSTAND DER FÖRDERUNG

Die Förderung ist als Finanzinstrument gestaltet. Damit ergeben sich zwei Ebenen der Förderung, die Gegenstand der Evaluation sind. Die erste Ebene umfasst das Finanzinstrument selbst einschließlich der Bereitstellung von Förderdarlehen. Die zweite Ebene wird durch die materiellen Projekte, also die betrieblichen Investitionen der Darlehensnehmer (Endbegünstigten) gebildet. Hier entstehen u. a. die Effekte, die durch das EFRE-OP 2014 - 2020 angestrebt werden.

Erste Ebene: Das Finanzinstrument

Beim Einsatz von Finanzinstrumenten wird im Vergleich zur üblichen Zuschussförderung mit dem Fonds und dem Fondsmanagement eine weitere Ebene und ein weiterer Akteur genutzt. Damit sind verschiedene Eigenschaften und Strukturen verbunden, die für die Leistungsfähigkeit des Instruments und seine Evaluation relevant sind:

- In der Förderarchitektur des EFRE hat der Fonds die Position eines Begünstigten. Die Mittel des EFRE-OP 2014 - 2020 werden für den Fonds bewilligt und ggf. in Tranchen in den Fonds eingezahlt. Sie gelten bei Einrichtung des Fonds als vollständig bewilligt. Die Einzahlungen in den Fonds können – auch ohne die Ausreichung von Finanzierungen – in gewissen Grenzen als Auszahlungen gegenüber der Kommission abgerechnet werden.
- Mit der Rolle des Begünstigten sind eine Reihe von Aufgaben und Pflichten verbunden – insbesondere hinsichtlich der Abrechnung, Nachweisführung, Berichterstattung und der Prüfung. Von dieser Aufgabe und Pflichten sind die eigentlichen Fördernehmer (Endbegünstigte) – in aller Regel KMU – entlastet.
- Mit dem Fondsmanagement – das in Deutschland zumeist bei den Landesförderinstituten angesiedelt ist – ist ein weiterer Akteur an der Förderung beteiligt. Dem Fondsmanagement wird durch verschiedene Regulierungen eine gewisse Unabhängigkeit zugewiesen; es ist aber den Kapitalgebern gegenüber verantwortlich und an Fondsstrategie und Weisungen gebunden. Die Förderinstitute bzw. Förderbanken stellen zudem oft die nationale Kofinanzierung für die Förderung und erhalten dadurch weiteren Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung der Finanzinstrumente.¹¹³
- Darlehen von Finanzinstrumenten werden zum größeren Teil im Hausbankenverfahren vergeben, teilweise aber auch direkt vom Fondsmanagement bzw. der Einrichtung, die das Fondsmanagement trägt. Die Hausbanken haben dabei eine intermediäre Funktion, die unterschiedlich tief ausgeprägt sein kann (Information, Vermittlung, Kreditprüfung, Kreditverwaltung, Sicherheitenverwahrung, Problembearbeitung, Berichterstattung). Dabei können die Hausbanken einen Teil der Gesamtfinanzierung realisieren, während ein anderer Teil über die öffentlichen Finanzierungen getragen wird. Den Hausbanken mit ihren jeweiligen Interessen und ihrer Kreditpolitik kommt in dieser Struktur eine wichtige Rolle bei der Bekanntmachung, Vermittlung und Vergabe der Angebote des Finanzinstruments zu.

¹¹² EFRE-OP 2014 - 2020, S. 68, Zf. 232.

¹¹³ Auch bei der üblichen Zuschussförderung sind die Landesförderinstitute ganz überwiegend zentral in der Förderung eingebunden. Sie sind hier in aller Regel beauftragt, erhalten aber de facto oft deutlichen Einfluss auf die Umsetzung der Förderinstrumente.

- Verwaltungskosten des Fonds sind in einem gewissen Rahmen als förderfähige Ausgaben erstattungsfähig und können damit aus dem EFRE kofinanziert werden.

Im konkreten Fall werden die GRW-Nachrangdarlehen über ein Finanzinstrument vergeben, das der Freistaat Sachsen nach Art. 38 Abs. 4 b) ii) der VO (EU) Nr. 1303/2013 bei der SAB eingerichtet hat (Betrachtung einer Finanzinstitution unter öffentlicher Kontrolle). Der Nachrangdarlehensfonds II wird vollständig aus Mitteln des EFRE-OP 2014 - 2020 getragen. Das Fondsmanagement wird von der SAB übernommen, der Fonds unterliegt dabei einer eigenen Wirtschafts- und Rechnungsführung. Die dabei entstehenden Kosten (Verwaltungskosten) können in bestimmtem Umfang aus Fondsmitteln erstattet werden. Die SAB organisiert die Zwischenanlage der in den Fonds eingezahlten und nicht verwendeten Mittel.

Im Rahmen der Planungen ist für den Nachrangdarlehensfonds II ein Fondsvolumen von 100 Mio. € vorgesehen. Davon sollen 80 Mio. € aus dem EFRE stammen. Die nationale Kofinanzierung wird dabei aus Landesmitteln bereitgestellt. Auf Ebene des Fonds sind keine weiteren Investitionen von öffentlicher oder privater Seite vorgesehen.

Das Fondsmanagement entscheidet über die Vergabe der GRW-Nachrangdarlehen nach bankwirtschaftlichen Grundsätzen und im Rahmen der Vorgaben der Finanzierungsvereinbarung und der grundlegenden Förderrichtlinie „RINA 2014 - 2020“.¹¹⁴ Die Darlehen werden im Hausbankverfahren vergeben: Die Antragstellung erfolgt bei der Hausbank des Kreditnehmers, diese erhält wiederum ein entsprechendes Darlehen von der SAB. Darin sind u. a. die Nachrangigkeit und die Risikoübernahme geregelt. Formal stellt dabei die Hausbank einen Kreditantrag bei der SAB. Bei positiver Entscheidung des Fondsmanagements erfolgt ein Kreditangebot an die Hausbank. Mit Annahme des Angebots verpflichtet sich die Hausbank, das Darlehen an das Unternehmen zu festgelegten Konditionen (s.u.) weiterzuleiten.

Zweite Ebene: Betriebliche Investitionen

Durch die Darlehen können produktive Investitionen von KMU der gewerblichen Wirtschaft finanziert werden, wenn diese die Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze gewährleisten. Für eine langfristige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind betriebliche Investitionen eine grundlegende Voraussetzung. Investitionen erneuern den Kapitalstock und sind unumgänglich für größere Innovationen. Sie ermöglichen die Einführung neuer Technologien und Produkte. Insbesondere sind betriebliche Investitionen Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität und die Nutzung von Wachstumschancen.

Die konkreten Gegenstände der Förderdarlehen sind:

- Errichtung oder Erweiterung einer Betriebsstätte oder Ausbau der Kapazitäten einer bestehenden Betriebsstätte
- Wachstumsprojekte, die auf der Ausweitung der Produktion (Diversifizierung) oder auf der grundlegenden Änderung des gesamten Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte basieren
- Erwerb eines Betriebes, der stillgelegt oder von Stilllegung bedroht ist, durch einen unabhängigen Investor (kleine Unternehmen können auch von Familienmitgliedern der ursprünglichen Eigentümer oder von ehemaligen Beschäftigten übernommen werden).

Zu den förderfähigen Kosten gehören dabei laut RINA-Richtlinie insbesondere:

- die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der zum Investitionsvorhaben zählenden Wirtschaftsgüter des Sachanlagevermögens (u. a. Gebäude, Anlagen, Maschinen, Kosten des Grundstückserwerbs),

¹¹⁴ 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 – 2020) vom 26. Oktober 2015.

- Anschaffungskosten von immateriellen Wirtschaftsgütern. Immaterielle Wirtschaftsgüter sind Patente, Betriebslizenzen oder patentierte technische Kenntnisse sowie nicht patentierte technische Kenntnisse.

Nicht förderfähig sind Investitionen, die der Ersatzbeschaffung von Wirtschaftsgütern oder der Anschaffung von Fahrzeugen dienen. Darüber hinaus ist der Erwerb gebrauchter Wirtschaftsgüter von der Förderung ausgeschlossen, es sei denn, es handelt sich um stillgelegte Betriebsstätten.

Die geförderten Wirtschaftsgüter müssen nach Abschluss des Investitionsvorhabens für mindestens fünf weitere Jahre in der geförderten Betriebsstätte verbleiben. Zudem müssen die Arbeitsplätze mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt angeboten werden.

Zielgruppe

Basierend auf der RINA-Richtlinie zielt der Nachrangdarlehensfonds II auf die Vergabe von Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen, die förderfähige Betriebsstätten in Sachsen unterhalten. Die Zielgruppe ist durch die Zuschussförderung der GRW, an die die GRW-Nachrangdarlehen gekoppelt sind, bestimmt. Die Zielgruppe unterliegt damit u. a. den sektorspezifischen Begrenzungen des GRW-Koordinierungsrahmens. Dieser Koordinierungsrahmen beschränkt die potenziell förderfähigen Unternehmen weitestgehend auf das Verarbeitende Gewerbe sowie auf die Branchen der produktionsnahen Dienstleistungen. Eine Abgrenzung liefert die Positivliste der GRW.¹¹⁵

Da die Darlehen an die GRW-Förderung gebunden sind, begrenzt die tatsächliche Zuschussförderung auch die Zielgruppe bzw. die Fördergruppe der GRW-Nachrangdarlehen. Die Auswertung der Förderstatistik der GRW zeigt, dass in den letzten Jahren durchgängig deutlich über 80 % der bewilligten Zuwendungen an Industrieunternehmen vergeben wurden.

Darüber hinaus wurden für die Förderung im Freistaat Sachsen weitere Branchen, wie bspw. verschiedene Dienstleistungen und die Herstellung von Baumaterialien, ausgeschlossen. Neben den Branchenausschlüssen sind auch

- neu gegründete Unternehmen bzw. Start-up-Unternehmen, die über kein bilanzbasiertes Rating verfügen,
- Unternehmen, die früheren Rückforderungen von rechtswidrigen Beihilfen nicht Folge leisteten,
- Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne von Randziffer 18 der Leitlinie für Regionalbeihilfen 2014 - 2020 und
- sämtliche Unternehmen, die zu über 50 % einer Bank, Versicherung, dem Bund, einem Land oder einer Kommune gehören,

von den GRW-Nachrangdarlehen ausgenommen. Die Zielgruppe der GRW-Nachrangdarlehen wird damit de facto auf Bestandsunternehmen aus der Industrie eingeschränkt. Gründungen und Dienstleistungsunternehmen sind weitgehend ausgeschlossen.

Konditionen der GRW-Nachrangdarlehen

Die GRW-Nachrangdarlehen zielen auf die Unterstützung von KMU, die es aufgrund einer unzureichenden Eigenkapitalausstattung und mangelnder Sicherheiten schwer haben, für ihre Investitionsprojekte gängige Bankkredite zu erhalten. Voraussetzungen sind, dass das Unternehmensprojekt nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lässt und das Unternehmen nachhaltig ertragsfähig ist.

Die Nachrangdarlehen können sich auf bis zu 75 % der förderfähigen Investitionskosten belaufen. Das Darlehensvolumen kann zwischen 20.000 € und 5 Mio. € liegen. Die Darlehenshöhe bzw. die

¹¹⁵ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 25. August 2017, S.106f.

Höhe der Gesamtförderung werden zudem durch die Anzahl geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze limitiert. Berechnungsgrundlage des Darlehens sind dabei höchstens 500.000 € je neu geschaffenen Arbeitsplatz und höchstens 250.000 € je gesichertem Arbeitsplatz. Darüber hinaus muss der Darlehensnehmer mindestens 25 % der förderfähigen Gesamtkosten des Investitionsprojekts tragen. Es dürfen keinerlei Beihilfemittel in diesen selbst zu finanzierenden Mindestbetrag einfließen.

Die Darlehen werden als Nachrangdarlehen ausgereicht. Sicherheiten sind nicht erforderlich.

Der Zinssatz wird für jeden Darlehensnehmer individuell berechnet. Er richtet sich nach der Entwicklung des Kapitalmarktes und der von der Hausbank anzugebenden 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit. Es handelt sich dabei um einen Festzinssatz, der über die gesamte Laufzeit konstant bleibt.

Die Laufzeit der Darlehen, die der Fonds für langfristig orientierte unternehmerische Investitionsprojekte zur Verfügung stellt, liegt bei maximal 15 Jahren bei höchstens fünf tilgungsfreien Anlaufjahren. Laufzeit und tilgungsfreie Anlaufjahre können individuell festgelegt werden. Eine vorzeitige Tilgung des Darlehens ist ohne zusätzlichen Kostenaufwand möglich.

Bei Darlehen über 150.000 € – was die Regel ist – werden die Kredite in drei Tranchen ausgezahlt. Die Auszahlung der zweiten und dritten Tranche setzt Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung voraus.

Tabelle 25: Überblick über die Ausgestaltung des Nachrangdarlehensfonds II

	GRW-Nachrangdarlehen
Mittelvolumen	100 Mio. €
Finanzierungsart	Nachrangdarlehen
Antragsberechtigte	KMU der gewerblichen Wirtschaft im Freistaat Sachsen entsprechend der GRW-Zuschussförderung
Finanzierungsgegenstand	Wirtschaftsgüter des Sachanlagevermögens (u. a. Gebäude, Anlagen, Maschinen, Kosten des Grundstückserwerbs) Anschaffungskosten von immateriellen Wirtschaftsgütern (Patente, Betriebslizenzen oder technische Kenntnisse) Gebrauchte Wirtschaftsgüter unter bestimmten Voraussetzungen (Mindestvolumen 70.000 €)
Finanzierungsvolumen	maximaler Darlehensbetrag von 5.000.000 €, bis zu 75 % der förderfähigen Investitionskosten. Finanziert werden Investitionen in Höhe von max. 500.000 € je neuem und 250.000 € je gesichertem Arbeitsplatz. Andere öffentliche Mittel werden dabei berücksichtigt.
Fördervoraussetzungen	Finanzierung des gesamten Projekts muss sichergestellt sein, es muss sich als potentiell rentabel darstellen und das Unternehmen auf Sicht als nachhaltig ertragsfähig. Es gelten außerdem die Voraussetzungen der GRW-Zuschussförderung.
Laufzeiten	bis zu 15 Jahre bei 5 Jahren tilgungsfreier Anlaufzeit Laufzeit und tilgungsfreie Anlaufjahre können flexibel ausgerichtet werden. Vorzeitige Tilgung ohne Entschädigung ist möglich.
Zins	Grundsätzlich risikogerechtes Zinssystem (Orientierung an Entwicklung des Kapitalmarktes und der individuellen 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit), zusätzliche Zinsvergünstigung, derzeit zwischen 0,5 % und 4,4 % je Preisklasse als Obergrenze (24.10.2018).
Sicherheiten	Keine Sicherheiten des Unternehmens erforderlich
Beihilferechtliche Grundlage	Ausschließlich beihilfebehaftet angeboten, Beihilfe nach Regionalleitlinien

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der SAB und des SMWA.

Beihilferechtliche Grundlagen

Die GRW-Nachrangdarlehen stellen eine Beihilfe dar. Die Berechnung der Beihilfeintensität erfolgt nach der so genannten Brandenburg-Methode. Gemeinsam mit den Beihilfewerten der Zuschussförderung und ggf. weiteren Subventionen dürfen die Förderhöchstgrenzen nach der GRW nicht überschritten werden.

5.3 FÖRDERGESCHEHEN UND STAND DER UMSETZUNG

Die Förderung über Finanzinstrumente hat in den letzten beiden EFRE-Förderperioden europaweit stark an Bedeutung gewonnen. Sie ist aus administrativer und materieller Sicht auch durch ihre spezifische instrumentelle Konstruktion gekennzeichnet: Die Förderung erfolgt durch Vergabe von Krediten oder Beteiligungen an Unternehmen. Durch die Einrichtung eines Fonds, in den die Fördermittel aus einem Operationellen Programm (und ggf. private Mittel) eingezahlt und dann an die Unternehmen vergeben werden, wird ein weitere „Förderebene“ eingerichtet. Dies drückt sich vor allem dadurch aus, dass der Fonds selbst das EFRE-Vorhaben und das Fondsmanagement (oder die übergeordnete Institution) der Begünstigte im Sinne der Regulierungen ist.

Aus dieser Konstruktion ergeben sich einige Besonderheiten in den administrativen Verfahren. Insbesondere verlagern sich eine Reihe von Anforderungen aus dem Monitoring, der Berichterstattung, der Abrechnung und den Nachweisen und nicht zuletzt den Prüfanforderungen auf die Ebene des Fonds; die Unternehmen als „Endbegünstigte“ können davon weitgehend entlastet werden. Zum anderen erhöht sich die Transparenz der Förderung bzw. der Förderverfahren, da die Fonds selbst in bestimmten Aspekten – insbesondere den Verwaltungskosten – berichtspflichtig sind. Aus Umsetzungssicht ist zudem relevant, dass die Einzahlung in den Fonds bereits eine Auszahlung aus dem Operationellen Programm darstellt. Damit können in bestimmten Grenzen frühzeitig Ausgaben bei der Europäischen Kommission abgerechnet werden. Die Unterstützung der endbegünstigten Unternehmen erfolgt dann sukzessive aus den Fondsmitteln.

Im Folgenden wird das bisherige Fördergeschehen bei den GRW-Nachrangdarlehen dargestellt. Die Darstellung folgt der beschriebenen Aufteilung in zwei Ebenen (Begünstigte und Endbegünstigte). Dabei werden zunächst die zweite Ebene – die Kreditvergabe selbst – und danach die Fondsebene dargestellt.

5.3.1 KREDITVERGABE

Die Förderrichtlinie zu den GRW-Nachrangdarlehen ist Ende 2015 in Kraft getreten.¹¹⁶ Die Einrichtung des Fonds und der Beginn der Förderung erfolgten dann im Frühjahr 2016. Bei der Implementierung und Umsetzung konnte auf Erfahrungen mit dem Vorläuferinstrument in der Förderperiode 2007 - 2013 (Laufzeit 2011 bis 2013) zurückgegriffen werden. Folgende Ergebnisse können zum Fördergeschehen bis zum 31.12.2018 berichtet werden:¹¹⁷

Bisher sind 16 Kreditverträge für ein GRW-Nachrangdarlehen unterzeichnet worden. Von diesen wurden drei Verträge nach Vertragsabschluss von den Unternehmen storniert. Damit sind derzeit 13 GRW-Nachrangdarlehen laufend. Durch diese Darlehen werden Gesamtkosten – in diesem Fall betriebliche Investitionen – im Umfang von 44,71 Mio. € unterstützt. Insgesamt wurden dazu Darlehen im Umfang von 17,79 Mio. € ausgereicht.

Bei einer Laufzeit von bisher elf Quartalen (II/2016 bis IV/2018) wurde damit pro Quartal 1,2 Darlehen ausgereicht. Im Durchschnitt wurden dabei Darlehensmittel in Höhe von 1,37 Mio. € für Investitionen

¹¹⁶ 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 – 2020) vom 26. Oktober 2015

¹¹⁷ Stand der folgenden Angaben ist jeweils der 31.12.2018.

im Umfang von 3,44 Mio. € vergeben. Die Darlehensmittel wurden um Zuschüsse ergänzt.¹¹⁸ Die betrieblichen Investitionen werden damit im Durchschnitt zu etwa 40 % durch GRW-Nachrangdarlehen finanziert.

Im Antragsverfahren vor den Kreditbewilligungen erfolgen Stornierungen von Seiten der Unternehmen und Ablehnungen von Seiten der SAB bzw. des Fondsmanagements. Insgesamt sind in sieben Fällen Anträge abgelehnt oder storniert worden. Diese Stornierungen und Ablehnungen erfolgten ganz überwiegend im Jahr 2016, also zu Beginn der Fondslaufzeit.

Tabelle 26: Überblick über den Umsetzungsstand zum 30.12.2018 des Nachrangdarlehensfonds II

	2015	2016	2017	2018	Gesamt
Anträge	1	16	6	10	33
Bewilligungen / Kreditverträge		6	4	6	16
Stornierungen / Ablehnungen		6	1	0	7
Stornierungen nach Bewilligung		1	2	0	3
Bewilligungen / Kreditverträge ohne Stornierungen nach Bewilligung		5	2	6	13
Gesamtkosten (in €)		19.576	6.682	18.454	44.713
Darlehen (in €)		6.166	4.187	7.434	17.787
Neue Arbeitsplätze		52	8	7	67

Eigene Darstellung nach Angaben der SAB.

5.3.2 ENTWICKLUNG DES FONDS

Im Folgenden werden die zentralen Kennziffern der Fondsentwicklung dargestellt. Die Zielerreichung des Fonds als Förderinstrument des EFRE-OP 2014 - 2020 wird im nächsten Kapitel dargestellt.

Einzahlungen in den Fonds und Auszahlungen an Kreditnehmer

Bis zum 31.12.2018 sind in den „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur II“ 30 Mio. € aus Mitteln des EFRE-OP 2014 - 2020 (einschließlich der nationalen Kofinanzierung) eingezahlt worden. Damit sind 30 % der geplanten Ausstattung in Höhe von 100 Mio. € in den Fonds aufgenommen.

Bewilligt wurden aus dem Fonds Darlehen in Höhe von 17,79 Mio. € oder 17,8 % der geplanten Mittel. Zum Stand 31.12.2018 waren davon 11,22 Mio. € an die Kreditnehmer ausgezahlt. Gegenüber der Kommission können bisher 25 Mio. € (25 % der bewilligten Mittel) abgerechnet werden.

¹¹⁸ Die Zuschussquoten sind nicht bekannt. Bei gegebener Unternehmensgröße und Zuschusshöchstgrenzen liegen sie vermutlich zwischen 20 % und 30 % der förderfähigen Investitionen.

Verwaltungskosten und andere Kosten

Bei der Kreditprüfung, -vergabe, -verwaltung und möglichen Problembearbeitung sowie beim Management des Fonds entstehen Kosten, die aus dem Fondsvermögen oder aus Rückflüssen getragen werden können.

Die gesamten Verwaltungskosten belaufen sich zum 31.12.2018 auf knapp 229.000 €. Dies entspricht etwa 2 % der bisherigen Auszahlungen.

Die für den Nachrangdarlehensfonds II ausgewiesenen Kosten stellen einen Teil aller Verwaltungskosten dar. Weitere Kosten entstehen durch administrative Prozesse bei der Konzeption, Kontrolle und Steuerung des Förderinstruments.

Kosten entstehen derzeit auch durch die Zwischenanlage der Mittel, die in den Fonds eingezahlt wurden und bisher nicht an Unternehmen weitergereicht worden sind. Die Erfordernisse an die Zwischenanlage (sehr sichere Anlage bei ausreichender Liquidität und kurzfristiger Verfügbarkeit) (Europäische Kommission 2016) führen derzeit zu negativen Zinsen bei der Anlage der Mittel. Die Kosten für die Zwischenanlage belaufen sich bis zum 31.12.2018 auf knapp 222.000 €.

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass beide Kostenpositionen weiter ansteigen: Die Verwaltungskosten werden durch neue Kreditfälle, insbesondere aber durch Problembearbeitungen steigen¹¹⁹; die Zwischenanlagezinsen durch die weitere negative Verzinsung der relativ hohen Bestände.

Zinsen und Tilgungen

Den Kosten und Ausfällen stehen Zinserträge gegenüber. Die Zinsen können zur Finanzierung der Kosten und / oder für weitere Förderdarlehen verwendet werden. Bis dato (31.12.2018) sind knapp 124.000 € an Zinserträgen entstanden. Dabei ist die kurze bisherige Laufzeit der Darlehen zu berücksichtigen (max. gut zwei Jahre, im Durchschnitt fünf Quartale).

Neben den Zinsen sind bereits Tilgungsleistungen erbracht worden. Dabei sind insgesamt gut 235.000 € in den Fonds zurückgeflossen und stehen wieder zur Verfügung. Auch hierbei sind die kurzen Laufzeiten und die Möglichkeit tilgungsfreier Zeiten zu berücksichtigen.

Ausfälle

Bis zum aktuellen Rand sind keine Ausfälle aufgetreten. Allerdings sind die Laufzeiten derzeit noch relativ kurz; zudem können die Darlehen mit tilgungsfreien Zeiten zu Beginn der Laufzeit vergeben werden.

Das Vorläuferinstrument – der Nachrangdarlehensfonds I – weist nach aktuellem Kenntnisstand vier Ausfälle bei 64 Darlehen auf (6,3 %). Dabei sind 6,3 % der ausgezahlten Darlehensmittel ausgefallen.

Fazit

Mit 17,79 Mio. € sind bis zum 31.12.2018 insgesamt 17,8 % der geplanten Mittel für Unternehmensprojekte bewilligt worden. Dabei sind Verwaltungskosten und Kosten der Zwischenanlage in Höhe von über 450.000 € angefallen. Diesen Kosten stehen Zinserträge in Höhe von etwa 124.000 € gegenüber. Im weiteren Verlauf ist mit einer deutlichen Steigerung der Kosten und der Erträge zu rechnen, zudem sind Ausfälle zu erwarten.

¹¹⁹ Im Nachrangdarlehensfonds I kam es im Zeitraum von 2011 bis 2013 bei etwa 10 % der Darlehensfälle mindestens einmal zu einer Störung. Vgl. Sachbericht zur Abrechnung des GRW-Nachrangdarlehensfonds I.

5.4 ZIELERREICHUNG IM KONTEXT DES OPERATIONELLEN PROGRAMMS

Das EFRE-OP 2014 - 2020 legt Zielwerte fest, die bis 2018 und bis 2023 erreicht werden sollen. Im Folgenden wird die Zielerreichung der Förderung durch die GRW-Nachrangdarlehen durch einen Vergleich der bisherigen Umsetzung mit den Zielwerten des Programms dargestellt. Dabei wird zwischen den finanziellen und den materiellen Zielen unterschieden.

Die Zielwerte sind anhand der Ex-Ante-Bewertung zu den GRW-Nachrangdarlehen hergeleitet worden. Sie stellen eine einfache Projektion dar, die kurz nach Programmgenehmigung im Januar 2015 getroffen wurde und auf spezifischen, zu diesem Zeitpunkt als plausibel eingeschätzten Annahmen basierte. Die tatsächliche Erreichung der Zielwerte (oder ihr Verfehlen) hat damit nur bedingt Bedeutung für die inhaltliche / materielle Bewertung des Instruments.

Finanzielle Ziele

Im EFRE-OP 2014 - 2020 ist die Förderung der GRW-Nachrangdarlehen mit einem Mittelansatz von 100 Mio. € ausgestattet.¹²⁰ Mit Einrichtung des Fonds wurde der gesamte Ansatz für den Fonds bewilligt, die Bewilligungsquote liegt somit bei 100 % und damit über dem Durchschnitt der Prioritätsachse B (64,0 %) und des gesamten EFRE-OP 2014 - 2020 (55,0 %) (Stand 30.09.2018). Von diesem Mittelansatz sind 30 Mio. € in den Fonds eingezahlt worden, was einer Auszahlungsquote von 30 % entspricht. Auch in diesem Kontext befindet sich diese Förderung oberhalb des Durchschnitts der eigenen Prioritätsachse (27,8 %) und des EFRE-OP 2014 - 2020 (19,0 %) (Stand 30.09.2018).

Abgerechnet werden können endgültig nur die Mittel, die als Darlehen weitergereicht wurden. Bisher wurden Projekte mit einem Darlehensvolumen in Höhe von 17,79 Mio. € bewilligt. Im Gegensatz zur Fondsebene liegt die Bewilligungsquote auf der Darlehensebene bei 17,79 % und damit unterhalb des Durchschnitts der Prioritätsachse B und des gesamten EFRE-OP 2014 - 2020. Auch die Auszahlungsquote von 11,22 % (11,22 Mio. € auf der Darlehensebene) zeigt ein unterdurchschnittliches Bild.

Materielle Ziele

Der Leistungsrahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 für die Prioritätsachse B enthält drei Indikatoren, welche die finanziellen und materiellen Ziele der Förderung beschreiben (Outputindikatoren). In folgender Tabelle ist der aktuelle Fortschritt des Fördergeschehens mit Bezug auf den Beitrag der GRW-Nachrangdarlehen zum Leistungsrahmen zum Datenstand 30.12.2018 zusammengefasst:

Tabelle 27: Überblick über Erfolgsindikatoren des Nachrangdarlehensfonds II (Datenstand 30.12.2018)

Indikator	Zielwert 2018	Zielwert 2023	Aktueller Wert	Zielerreichung zum Zielwert 2023
Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten	36	170	13	7,7 %
private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)		26,7 Mio. €	7,693 Mio. €	22,2 %
Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	200	1.000	67	6,7 %

Eigene Darstellung nach Angaben der SAB und des SMWA.

¹²⁰ Der Zielwert ist hier – abgesehen vom Leistungsrahmen – nicht explizit aufgenommen. Ziel ist jedoch immer die vollständige finanzielle Umsetzung der Fördermaßnahme.

Im derzeitigen Förderverlauf (Stand 31.12.2018) lässt sich auf Basis der Indikatoren eine unzureichende Umsetzung diagnostizieren. Während über 10 % der verfügbaren Mittel als Darlehen ausbezahlt wurden, verzeichnen sowohl die Beschäftigungszahlen als auch die Anzahl der Fördernehmer lediglich etwa 7 % des Zielwerts. Es sind bisher etwa ein Drittel der bis Ende 2018 geplanten Förderfälle (13 von 36) erreicht worden. Die zusätzlichen privaten Investitionen sind dagegen überdurchschnittlich hoch. Dies erklärt sich aus den großen Projektvolumen in der Förderung.

5.5 BISHERIGE EFFEKTE DER GRW-NACHRANGDARLEHEN

Betriebliche Investitionen

Durch die GRW-Nachrangdarlehen wurden bisher betriebliche Investitionen in Höhe von 44,71 Mio. € unterstützt. Diese Investitionen sind dabei auch durch Zuschüsse gefördert worden. Durch die Darlehen wurden etwa 40 % der Investitionen finanziert. Da die Darlehen zurückgezahlt werden, können in weiteren Finanzierungsrunden ähnlich hohe Investitionseffekte entstehen.

Die Darlehen haben damit einen direkten Finanzierungseffekt. Sie ermöglichen und sichern aber auch die Gesamtfinanzierung der Investitionsprojekte. Unter der Annahme, dass die Gesamtfinanzierung unter Kostengesichtspunkten optimiert wird, führen sie außerdem zu einer Reduzierung der Kapitalkosten. Sie erhöhen damit indirekt den Umfang und / oder die Rentabilität des Projekts.

Auf betriebswirtschaftlicher Ebene führen erfolgreiche Projekte zu Effekten wie Umsatzsteigerungen, Kostensenkungen und Beschäftigungswachstum. Vor allem aber sind Investitionen zentrale Voraussetzungen für Innovationen und die Verbesserung der Produktivität der Unternehmen. Diese ist die zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft und Voraussetzung für zusätzliche Arbeitsplätze.

Insgesamt können durch die mithilfe der Darlehen finanzierten Projekte 67 neue, dauerhaft angelegte Arbeitsplätze geschaffen werden.

Kapazitätsausbau, Modernisierung und Produktivität

Dauerhafte und attraktive Arbeitsplätze sind langfristig nur durch wettbewerbsfähige Unternehmen mit hoher Produktivität zu gewährleisten. Betriebliche Investitionen sind wiederum die zentrale Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität. Investitionen erneuern den Kapitalstock und ermöglichen die Einführung neuer Technologien und Produkte. Diese Wirkungslogik macht sich die Förderung der GRW-Nachrangdarlehen zunutze. Durch Investitionen erfolgt eine Modernisierung des Kapitalstocks. Aus den Investitionen selbst und aus ggf. induzierten Produkt- und Prozessinnovationen folgen Produktivitätssteigerungen.

Durch die GRW-Nachrangdarlehen werden relativ große betriebliche Investitionen (Durchschnitt: 3,44 Mio. €) unterstützt. Hiermit wurden Investitionen zur Errichtung von Betriebsstätten, zum Ausbau von Kapazitäten im Rahmen der Verlagerung von Betriebsstätten und zur Diversifizierung der Produktion in neue Produkte sowie Erweiterungsinvestitionen unterstützt.

Mehrwert von Finanzinstrumenten

Finanzinstrumenten wird ein besonderer Mehrwert aufgrund ihres revolving Charakters zugesprochen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Eigenschaften und Effekte genannt (Meyer / Aßmann / Toepel 2013), die auch als Mehrwert diskutiert werden.

- Grundsätzlich ist eine rückzahlbare Förderung durch vergleichsweise geringe Mitnahmeeffekte und eine effektive Projektauswahl gekennzeichnet: Da die Darlehen zurückgezahlt werden müssen, haben die Unternehmen einen hohen Anreiz, Projekte mit guten Erfolgsaussichten und in einer effizienten Größenordnung auszuwählen, zu kalkulieren und zu gestalten.

- Die Mittel des Finanzinstruments werden als öffentliche Nachrangdarlehen an KMU vergeben und von diesen mit Zinsen zurückgezahlt. Durch die Rückzahlung bleibt das Fondsvermögen mittel- bis langfristig erhalten und kann wieder zu Förderzwecken verwendet werden.
- Durch die Darlehensform wird eine Gewöhnung der Unternehmen an eine umfassende Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gemildert bzw. rückgängig gemacht.
- Da aus Sicht des EFRE-OP 2014 - 2020 der Fonds selbst das Förderprojekt ist, entsteht der Aufwand für die Projektdurchführung und -prüfung vor allem beim Fondsmanagement und weiteren Intermediären. KMU können von diesem Aufwand entlastet werden.
- Durch ein externes Fondsmanagement wird bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung mit einbezogen, welches die Umsetzung erleichtert und die Ergebnisse verbessert.

Fazit

Bisher wurden durch die GRW-Nachrangdarlehen produktive Investitionen in Höhe von 44,72 Mio. € ermöglicht oder unterstützt. Durch die Darlehen wurden etwa 40 % der Investitionen finanziert. Die kreditbasierte Förderung ermöglicht dabei die Durchführung von großen Investitionsprojekten. Diese betrieblichen Investitionen sind im Sinne des Operationellen Programms mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Steigerung der Produktivität in den Unternehmen und mit der Einführung von Innovationen verbunden. Der revolving Charakter birgt das Potenzial, die Effekte der Förderung zu verstetigen. Durch die Rückzahlung der Darlehen kann das Kapital für dieselben oder ähnliche Förderzwecke wiedereingesetzt werden. Angesichts der geringen Fallzahlen (bisher 13 Projekte) sollten die direkten Investitionseffekte und die strukturellen Effekte allerdings nicht überschätzt werden.

5.6 BEDARFSANALYSE

Legitimation, Effektivität und Effizienz von Förderinstrumenten setzt einen Bedarf bei der Zielgruppe voraus. Dabei steigert ein hoher Bedarf tendenziell die Effektivität und die Effizienz des Instruments. Der Bedarf von Finanzinstrumenten wird aus dem Marktversagen in dem Marktsegment bzw. von einer Finanzierungslücke auf dem Kapitalmarkt abgeleitet. Abzugrenzen vom allgemeinen Bedarf nach einer Finanzierung bzw. einer Förderung ist die konkrete Nachfrage nach einem spezifischen Angebot.¹²¹

Angesichts der bisher sehr verhaltenen Umsetzung der GRW-Nachrangdarlehen stellt sich die Frage nach dem allgemeinen Bedarf einer Unterstützung von betrieblichen Investitionen über Förderdarlehen. Wenn dieser Bedarf gegeben ist, stellt sich zudem die Frage nach den Gründen für die relativ geringe Nachfrage nach dem spezifischen Angebot – den GRW-Nachrangdarlehen.

Im Folgenden werden zunächst die grundsätzlichen Eigenschaften von Nachrangdarlehen vorgestellt, da diese die Ausrichtung des Instruments auf Bedarf und Nachfrage bestimmen. Danach wird der allgemeine Bedarf für Förderangebote hergeleitet und für die Zielgruppe bzw. die Fördergruppe diskutiert. Anschließend werden als Kern des Kapitels die Ursachen für die derzeit geringe Nachfrage hergeleitet und diskutiert sowie eine Prognose für die Restlaufzeit aufgestellt.

¹²¹ Bedarf wird hier (und überwiegend in der Volkswirtschaftslehre) verstanden als Art und / oder Menge der aus den Bedürfnissen der Wirtschaftssubjekte abgeleiteten, grundsätzlich gewünschten Güter oder Dienstleistungen. Unter Nachfrage ist hier die Menge von Dienstleistungen (Finanzierungen) zu verstehen, die ein Wirtschaftssubjekt zu einem bestimmten Preis bereit und fähig ist, zu erwerben. Die Nachfrage ist in diesem Sinne eine Konkretisierung des Bedarfs unter gegebenen Rahmenbedingungen (insbesondere Art und Preis des Produkts).

5.6.1 SPEZIFISCHE EIGENSCHAFTEN VON NACHRANGDARLEHEN UND MÖGLICHE ZIELGRUPPEN

Wesentliche Merkmale von Nachrangdarlehen als Förderinstrumente sind grundsätzlich

- die Nachrangigkeit der Forderung gegenüber den Forderungen anderer (vorrangiger) Gläubiger im Falle einer Insolvenz bzw. einer Verwertung der Sicherheiten,
- der Verzicht auf die Stellung von (dinglichen) Sicherheiten für den Kredit und
- ein vergleichsweise hoher Zins, der die Risikokosten widerspiegelt.¹²²

Grundsätzlich werden Nachrangdarlehen wegen ihrer Pflicht zu Zins- und Rückzahlungen und ihrer Zweckbindung bilanziell und steuerlich dem Fremdkapital zugerechnet. Durch den Rangrücktritt erhalten sie aber den Charakter von wirtschaftlichem Eigenkapital und können so das Rating verbessern und erleichternd bei der Kreditvergabe wirken. Durch den Verzicht auf Sicherheiten werden die Kreditvergabe erleichtert und Sicherheiten für weitere Fremdfinanzierungen freigestellt.

Nachrangdarlehen funktionieren als Förderinstrumente auch über die Risikoteilung bei der Gesamtfinanzierung: Ein Teil der Finanzierung kann über einen üblichen, besicherten Kredit durch die Hausbank realisiert werden; ein anderer Teil wird als unbesichertes Nachrangdarlehen aus Förderinstrumenten dargestellt. Durch den Verzicht auf die Stellung von Sicherheiten für das Nachrangdarlehen können die – für die Gesamtfinanzierung in der Summe unzureichenden – Sicherheiten vollständig für den Hausbankkredit genutzt werden; das Nachrangdarlehen ermöglicht eine geschlossene Umsetzung des Unternehmensprojekts.

Entsprechend der genannten Eigenschaften sind Nachrangdarlehen insbesondere für Unternehmen mit geringem Eigenkapital und geringen Sicherheiten interessant. Eine unzureichende Eigenkapitalbasis führt zu einer weniger guten Einstufung der Bonität und damit zu einem erschwerten Finanzierungszugang. In die gleiche Richtung wirken unzureichende Sicherheiten. Der Verzicht auf Sicherheiten und die Nachrangigkeit der Darlehen bei Risikoteilung können diese Restriktionen ausgleichen.

In der Praxis sind Nachrangdarlehen vor allem für folgende Unternehmenstypen relevant:¹²³

- Eine Zielgruppe sind Gründungen, da hier Eigenkapital und Sicherheiten oft noch nicht besonders ausgeprägt sind. Unter den Gründungen sind insbesondere die relevant, die schon seit einiger Zeit bestehen, eine erste Produktentwicklung abgeschlossen haben und die Investitionen für eine Markteinführung tätigen müssen (Festigungsphase). Hier wird auch angeführt, dass es – anders als in der eigentlichen Gründungsphase – eine adäquate Unterstützung der späten Gründungsphase oft nicht gibt.
- Eine weitere Zielgruppe sind Bestandsunternehmen, die aus ihrer einzelbetrieblichen Entwicklung und / oder aus branchenstrukturellen Gründen heraus wenig Sicherheiten entwickeln und (temporär) nur wenig Eigenkapital aufweisen.
- Als weitere Zielgruppe werden Bestandsunternehmen genannt, die sich ein neues Geschäftsfeld oder Geschäftsmodell erschließen wollen, welches einen großen Anteil an den zukünftigen Umsätzen und Erträgen haben soll. Eine umfassende Neuorientierung ist mit hohen Unsicherheiten (und Chancen) verbunden, die ggf. nicht mit entsprechendem Eigenkapital und Sicherheiten hinterlegt ist.
- Eine kleinere Zielgruppe stellen Unternehmensnachfolger dar. Hier liegt die Problematik vor allem im fehlenden Eigenkapital, ggf. auch bei Unsicherheiten, die sich aus der Einschätzung der Nachfolgerperson ergeben.

¹²² Im Falle der GRW-Nachrangdarlehen in Sachsen werden die Zinsen durch die Förderung vergünstigt; die tatsächlichen Zinssätze sind vergleichsweise niedrig.

¹²³ Zielgruppen von Nachrangdarlehen in anderen Bundesländern, Ergebnisse von Experteninterviews.

Sowohl bei den Gründungen als auch bei den Bestandsunternehmen können die finanzierten Projekte oft den Charakter von Innovationen bzw. Innovationsprojekten haben. Nachrangdarlehen können als Förderinstrumente daher ggf. auch der Innovationsförderung zugeordnet werden.

5.6.2 BEDARF FÜR EINE INVESTITIONSFINANZIERUNG UND FÜR DIE GRW-NACH-RANGDARLEHEN

Die GRW-Nachrangdarlehen werden im Rahmen der Investitionsförderung bzw. Investitionsfinanzierung eingesetzt. Durch die Kopplung an die GRW entspricht die Zielgruppe der GRW-Nachrangdarlehen der Zielgruppe der GRW – also vor allem Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit Sitz in Sachsen.

Die GRW-Nachrangdarlehen sind als Nachrangdarlehen vor allem durch den Verzicht auf Sicherheiten und die Nachrangigkeit der Forderungen gekennzeichnet. Der Bedarf sollte daher vor allem bei KMU liegen, die durch geringe Sicherheiten gekennzeichnet sind.

Im Folgenden werden zur Untersuchung des allgemeinen Bedarfs für ein öffentliches Angebot bei der Kreditfinanzierung von betrieblichen Investitionen zunächst kurz die allgemeinen Restriktionen an den Kreditmärkten betrachtet und dann die Restriktionen bei der Investitionsfinanzierung über Fremdkapital bei KMU dargestellt. Dabei wird auf die Bedeutung von Sicherheiten und auf die Eigenkapitalsituation der KMU eingegangen.

Die theoretischen und empirischen Daten- und Informationsgrundlagen für diese Untersuchung werden mit zunehmender regionaler (Sachsen), sektoraler (Positivliste) und thematischer (Sicherheiten, Eigenkapital) Differenzierung deutlich schmaler. Es werden daher allgemeine Ergebnisse auf die besondere Situation übertragen.

5.6.2.1 Marktversagen und Bedarf öffentlicher Finanzierungsangebote: Theoriegeleitete Erkenntnisse

In der finanzwirtschaftlichen Forschungsliteratur besteht relativ große Einigkeit darüber, dass auf Kreditmärkten die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Marktversagen hoch ist (vgl. Schäfer, Zimmermann (2008)). Die besondere Anfälligkeit von Kreditmärkten für Marktversagen und ineffiziente Kreditbeschränkungen resultiert aus Marktunvollkommenheiten, die sich wiederum aus den spezifischen Eigenschaften der gehandelten Produkte und den spezifischen Strukturen auf der Anbieter- und Nachfrageseite von Kreditmärkten ergeben.

Die Vergabe eines Kredits erfolgt nicht als Zug-um-Zug-Geschäft, bei dem Leistung und Gegenleistung zeitlich unmittelbar zusammenfallen. Stattdessen gehen Kreditgeber und Kreditnehmer ein Termingeschäft ein. Dabei geht der Kreditgeber in Vorleistung; die Rückzahlung des Kredits durch den Kreditnehmer erfolgt erst in der Zukunft. Das zeitliche Auseinanderfallen von Leistung und Gegenleistung erfordert von Seiten des Kreditgebers somit Vertrauen in die Rückzahlungsfähigkeit und den entsprechenden Willen des Kreditnehmers.

Aus diesen Besonderheiten von Kreditmärkten ergeben sich spezifische Probleme, die wiederum zu verschiedenen Formen von Marktversagen führen:

- Es besteht echte Unsicherheit über den zukünftigen Erfolg der Projekte.
- Die Informationen über das Projekt und seine Erfolgchancen sind bei Kreditnehmer und -geber ungleich verteilt.

Daneben kann Marktversagen durch weitere, allgemeinere Marktunvollkommenheiten entstehen. Hier sind insbesondere externe Effekte und hohe Transaktionskosten zu nennen. Die allgemeinen Argumentationen werden dabei um spezifischere Sachverhalte ergänzt. Dazu gehören z. B. die Folgen der verstärkten Bankenregulierung mit Auswirkung auf ihre Risikopolitik. Im Folgenden werden die wesentlichen theoretischen Argumentationen, die auf diesen Marktversagenstatbeständen basieren, zusammengefasst.

So zeigen theoretische Arbeiten z. B. der Institutionenökonomie, dass es zu Situationen kommen kann, in denen eine Rationierung der Nachfrage auf dem Kreditmarkt (Einschränkung der Kreditvergabe) erfolgt, die ein stabiles Marktgleichgewicht darstellen. In diesem Fall werden Kredite über die Märkte nicht vermittelt, auch wenn der Kreditnehmer bereit ist, einen höheren Preis (Zins) zu zahlen.

Die Ursachen für diese gleichgewichtige Kreditrationierung liegen in den genannten Unsicherheiten und Informationsasymmetrien begründet, die hinsichtlich des wirtschaftlichen und technischen Potenzials sowie des kommerziellen Erfolgs des Projekts bestehen. Bei hoher Unsicherheit bzw. wenn eine hohe Ausfallwahrscheinlichkeit angenommen wird, sinkt der wahrscheinliche Ertrag einer Finanzierung für einen Kreditgeber stark. Grundsätzlich kann der Ertrag durch einen höheren Zins angepasst werden, allerdings sind dieser Anpassung relativ enge Grenzen gesetzt. So schreckt ein höherer Zins wenig riskante Projekte mit geringerer Rentabilität tendenziell ab, während riskantere Projekte mit höheren Erträgen wenig betroffen werden (adverse Selektion).

Zudem ist die Kreditvergabe in Fällen mit hohem Risiko durch Regulierungen (Eigenkapital-deckung) erschwert. In diesen Fällen kann es für eine Bank einzelwirtschaftlich rational sein, dass Kreditangebot zu beschränken, anstatt die offene Nachfrage zu höheren Preisen (Zinsen) zu bedienen. Das einzelwirtschaftliche rationale Verhalten der Banken führt so zu einer Angebotslücke und ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive suboptimal.

In der Praxis des Kreditgeschäfts lassen sich verschiedene privatwirtschaftliche Strategien und Instrumente (z. B. Hausbankenprinzip, Kreditsicherheiten, Bonitätsprüfungen) beobachten, mit denen die Folgen von Informationsasymmetrien und Unsicherheit begrenzt werden können. Besonders wichtig ist dabei die Stellung von Sicherheiten bzw. die Eigenkapitalsituation. Allerdings sind die Möglichkeiten, Sicherheiten zu bieten, in verschiedenen Situationen begrenzt. Dingliche Sicherheiten sind oft schwer zu verwerten und entsprechend niedrig zu bewerten, die Bildung von Eigenkapital ist ein langwieriger Prozess.

In der Folge kommt es trotz dieser institutionellen Vorkehrungen zu Kreditrationierungen, die aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizient sind und damit zu suboptimalen Situationen auf den Kreditmärkten. Insbesondere führen die Regulierungen zur Risikominderung im Bankensektor zu Restriktionen in der Kreditvergabe.

In der ökonomischen Literatur wird dabei ein Auftreten von Marktversagen vor allen Dingen für bestimmte Marktsegmente thematisiert (bestimmte Teilgruppen von Kreditnachfragern und / oder bestimmte Kreditprojekte). Im Fokus stehen hier die Finanzierungshemmnisse von KMU im Allgemeinen und von besonderen Gruppen, etwa Gründungen, kleinen KMU oder KMU mit größeren Innovationsprojekten.

KMU haben im Gegensatz zu größeren Unternehmen oftmals nicht einen ungehinderten Zugang zum Kapitalmarkt. Es fällt ihnen schwer, die notwendige Finanzierung von Investitionen allein über das Kreditangebot privater Banken zu bewerkstelligen. Gerade in Deutschland spielen für die Finanzierung von Investitionsprojekten Hausbanken eine überragende Rolle. Nach wie vor ist der klassische Bankkredit das Hauptinstrument im Bereich der Mittelstandsfinanzierung. Ursächlich für einen beschränkten Zugang zu Bankkrediten sind zumeist eine nicht ausreichende Eigenkapitaldecke und mangelnde Sicherheiten der KMU. Den KMU fehlt hier oft die Unternehmensgröße und / oder das Alter, um Eigenkapital und Sicherheiten in ausreichendem Maße zu kumulieren. Erschwerend kommen im Kontext der verschärften Eigenkapital- und Finanzierungsregeln im Bankgewerbe (Basel II und Basel III) bankübliche Verfahren wie die Kategorisierung von Kunden, spezifische Risikoauflagen und Geschäftsstrategien hinzu, die sich ungünstig auf die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten von KMU auswirken.

KMU fehlt außerdem oft die Möglichkeit, Risiken zu diversifizieren. Gerade bei größeren Projekten bestehen aber hohe Unsicherheiten hinsichtlich des Erfolgs und damit auch relativ hohe Risiken für das Unternehmen und den Kreditgeber. In der Summe kommt es zu einer unerwünschten Beschränkung von KMU auf den Kreditmärkten und somit zu einem „Marktversagen“, welches staatliches Eingreifen grundsätzlich rechtfertigt.

5.6.2.2 Empirische Ergebnisse: Ablehnungsquote, Kreditangebotslücke und Ursachen

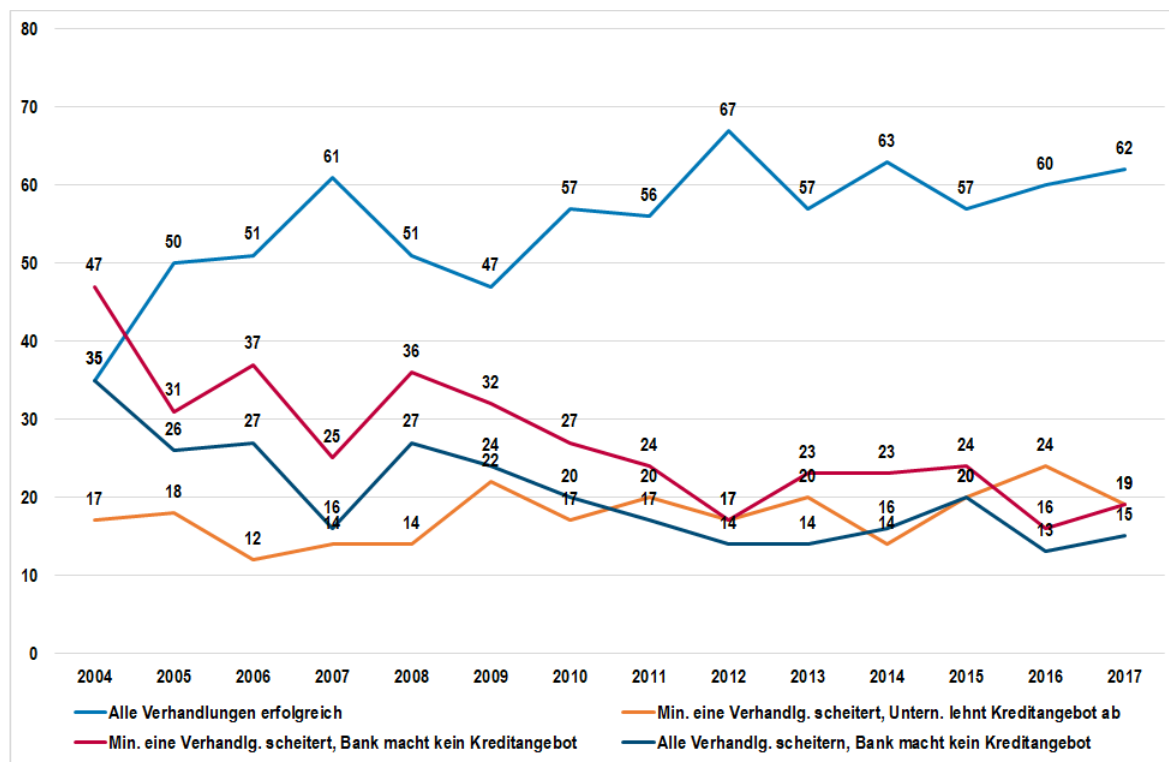
Die vorliegenden verallgemeinernden, theoretischen Überlegungen begründen ein Marktversagen, das auch aus empirischen Studien gefolgert wird. Aus empirischer Sicht sind für die Bundesrepublik Deutschland die Befragungen der KfW besonders relevant.¹²⁴

Über das „Mittelstandspanel“ der KfW wird dabei sowohl eine Kreditablehnungsquote als auch eine Kreditangebotslücke erfragt bzw. errechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Ausgang von Kreditverhandlungen ein wichtiges Indiz für Kreditrationierung liefert: Ein Unternehmen ist von Kreditrationierung betroffen, wenn für das Unternehmen innerhalb eines Jahres alle Kreditverhandlungen ohne Abschluss bleiben und das Unternehmen dabei nie ein Kreditangebot der Bank erhält.

Kreditablehnungsquote

Der Anteil der so rationierten Unternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen, die Kreditverhandlungen führen, wird entsprechend als Kreditablehnungsquote bezeichnet.

Abbildung 18: Ausgang von Kreditverhandlungen

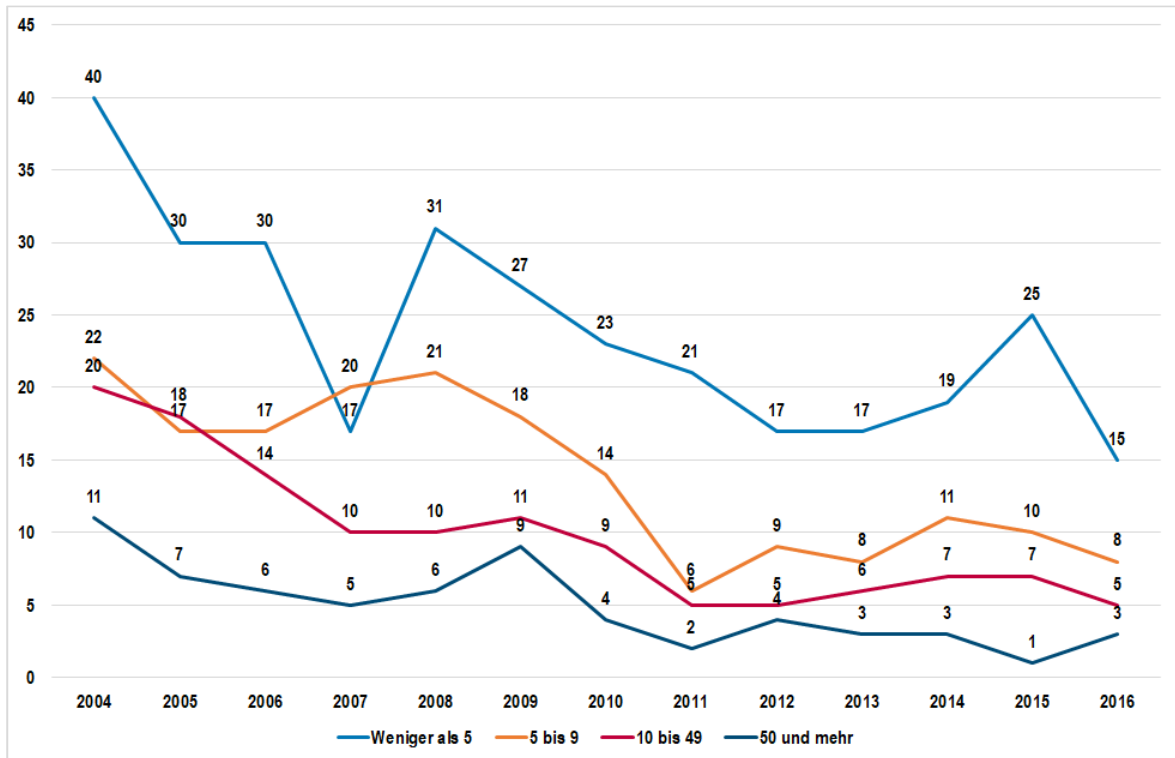


Quelle: KfW-Mittelstandspanel 2018, eigene Darstellung.

¹²⁴ Die Unternehmensbefragung der KfW und das KfW-Mittelstandspanel können als die größten einschlägigen Befragungen von deutschen Unternehmen zu ihrer Finanzierungssituation und ihren Finanzierungsgewohnheiten angesehen werden. Die beiden Untersuchungen sind von unterschiedlicher Aktualität und basieren auf unterschiedlichen Stichproben. Einen besonderen Stellenwert nimmt das KfW-Mittelstandspanel ein, da die KfW aus den Angaben dieser Erhebung eine so genannte Kreditangebotslücke berechnet. Das KfW-Mittelstandspanel ist nach Auskunft der KfW mit einer Datenbasis von bis zu 15.000 Unternehmen pro Jahr die einzige repräsentative Erhebung für alle mittelständischen Unternehmen in Deutschland. Das Panel wird seit dem Jahr 2003 als schriftliche Wiederholungsbefragung von kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland mit einem Umsatz von bis zu 500 Mio. EUR im Jahr durchgeführt. Vgl. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Konzernthemen-\(D\)/Research/Studien-und-Materialien/KfW-Mittelstandspanel/](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Konzernthemen-(D)/Research/Studien-und-Materialien/KfW-Mittelstandspanel/) Zugriff vom 9.10.2018.

Die jüngsten Befragungsergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2017 (Mittelstandspanel vom Oktober 2018). Demnach scheitern in 15 % aller Fälle alle Kreditverhandlungen mit Banken. In Phasen mit deutlichen höheren Zinsen und tendenziell geringeren Eigenkapitalquoten ist die Ablehnungsquote deutlich höher gewesen: Im Jahr 2004 betrug dieser Wert 35 %, 2009 dann 24 %. Seit 2012 liegt die Kreditablehnungsquote ganz überwiegend auf dem Niveau des Jahres 2017.

Abbildung 19: Kreditablehnungsquote nach Unternehmensgröße



Quelle: KfW-Mittelstandspanel 2017, eigene Darstellung.

Die Ablehnungsquote ist sehr stark abhängig von der Unternehmensgröße: Sie ist insbesondere bei Kleinstunternehmen (weniger als fünf Beschäftigte) durchgängig sehr hoch (im Jahr 2016: 15 %). Mit zunehmender Größe sinkt die Kreditablehnung erheblich.

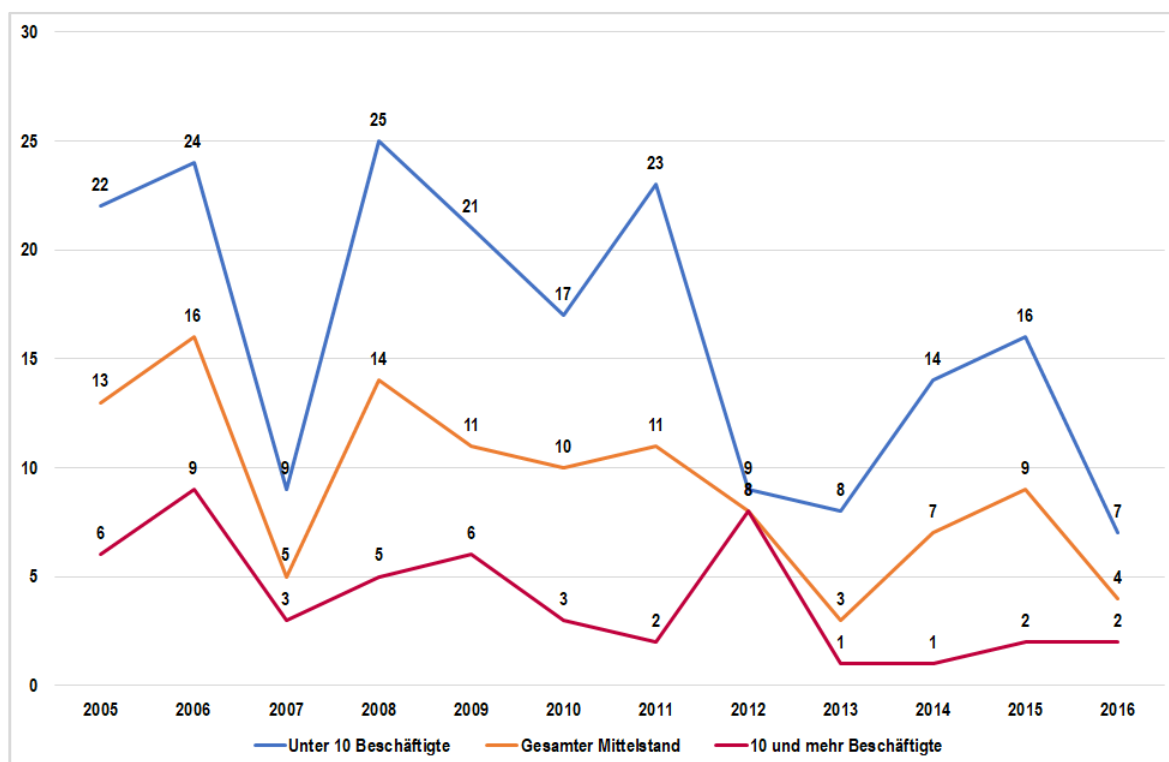
Die Ablehnungsquote unterscheidet sich zudem nach dem Wirtschaftszweig der Unternehmen. Besonders niedrig ist die Ablehnungsquote im Verarbeitenden Gewerbe mit 6,6 % bei mittel- und bei langfristigen Krediten, relativ hoch im Handel und im Dienstleistungssektor (KfW 2018).

Kreditangebotslücke

Über das Mittelstandspanel werden zugleich Informationen zum benötigten Kreditbedarf erhoben. Daher kann neben der Kreditablehnungsquote auch die Kreditangebotslücke berechnet werden. Diese ist definiert als Anteil des aufgrund eines fehlenden Kreditangebots nicht gedeckten Kreditbedarfs an der tatsächlichen Kreditnachfrage.

Die Ergebnisse für diese monetäre Kreditangebotslücke zeigen eine ähnliche Struktur wie die Ablehnungsquote. Im Jahr 2016 betrug die Kreditangebotslücke etwa 4 % der gesamten Kreditnachfrage bzw. etwa 3 Mrd. € in Deutschland.¹²⁵ Die Kreditangebotslücke ist damit nach deutlichen Anstiegen in den Vorjahren im Jahr 2016 wieder gesunken. Im Jahr 2008 lag sie noch bei 14,3 %, bis 2011 nahezu kontinuierlich über 10 %. Die Lücke ist dabei für kleine mittelständische Betriebe (weniger als zehn Beschäftigte) mit 7 % deutlich höher als bei etwas größeren Unternehmen (2 % ab 10 Beschäftigte).

Abbildung 20: Kreditangebotslücke



Geschätzter Anteil (in %) der aufgrund eines fehlenden Angebots der Bank nicht realisierten Kreditnachfrage an der tatsächlichen Kreditnachfrage. *Quelle:* KfW-Mittelstandspanel 2017, eigene Darstellung.

Wesentliches Finanzierungsproblem: Sicherheiten

Im vorherigen Abschnitt ist bereits die große Bedeutung von Sicherheiten beim Ausgleich von Marktvollkommenheiten skizziert worden. Diese theoretische Erkenntnis spiegelt sich auch in den empirischen Ergebnissen zu Finanzierungsproblemen von KMU: Fehlende Sicherheiten werden durchgängig und schon seit Jahren als das wesentliche Finanzierungshemmnis von KMU beschrieben. Sie werden z. B. seit Beginn der Befragungen der KfW als wichtigster Ablehnungsgrund genannt.

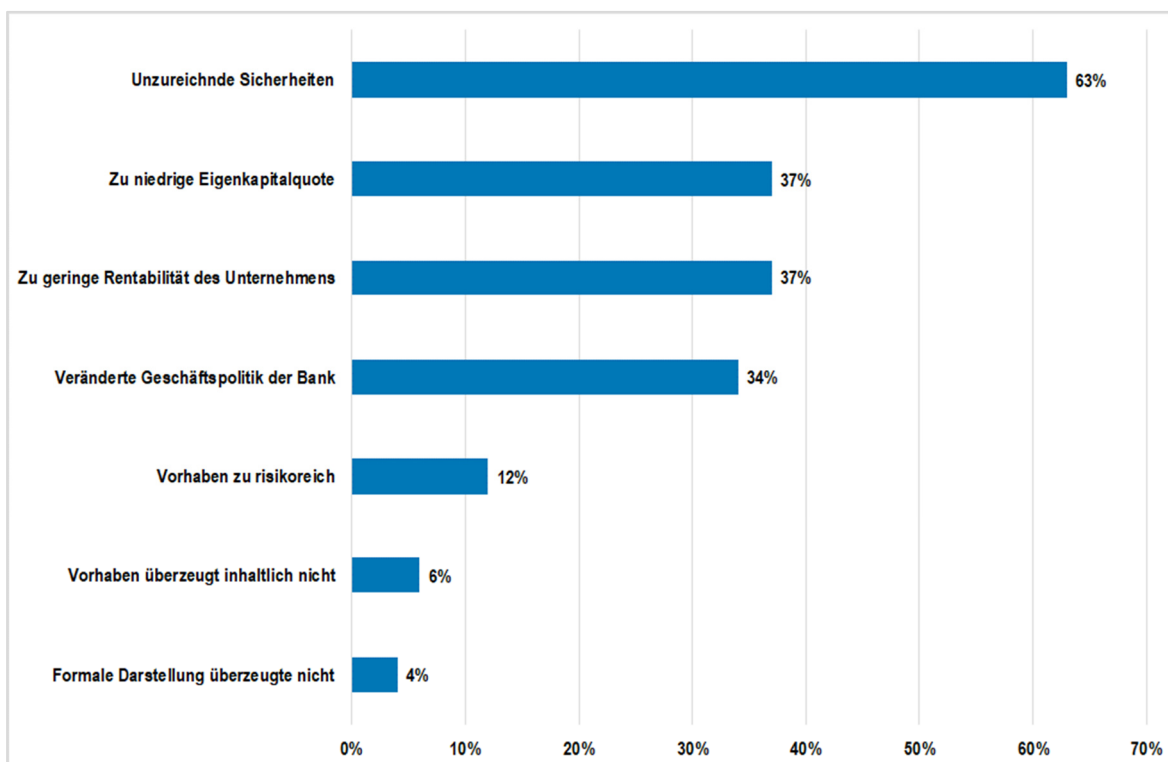
In der Unternehmensbefragung der KfW aus dem Jahr 2014 sind die Gründe für die Ablehnung eines Kreditantrags ausführlich erhoben worden (KfW 2014). Der wesentliche Ablehnungsgrund waren unzureichende Sicherheiten: In ungefähr zwei von drei Fällen (63 %) waren diese zumindest ein

¹²⁵ Die Höhe dieser Kreditangebotslücke für Sachsen ist nicht bekannt, kann aber über einfache Näherungsverfahren geschätzt werden.

Grund für die Ablehnung. Die Bedeutung dieses Problems nimmt im Unterschied etwa zu der Eigenkapitalausstattung nach Angaben der Befragten eher weiter zu (KfW 2018). Probleme mit der Stellung von Sicherheiten werden von kleinen Unternehmen überdurchschnittlich oft genannt.

Weitere Gründe für die Ablehnung eines Kreditantrags sind mit etwa gleichem Stellenwert eine zu niedrige Eigenkapitalquote, eine zu geringe Rentabilität des Unternehmens und eine veränderte Geschäftspolitik der Bank.

Abbildung 21: Gründe für die Ablehnung eines Kreditantrags



Quelle: Eigene Darstellung nach KfW 2014, gerundete Werte, Mehrfachnennungen möglich.

Die Befragungsergebnisse zeigen Unterschiede für west- und ostdeutsche Länder, die sich aus der Branchen- und Größenstruktur ergeben und statistisch nicht signifikant sind.

Ähnliche Befragungen thematisieren statt harter Ablehnungsgründe die allgemeinen Schwierigkeiten in Kreditverhandlungen. Von den Unternehmen, die von solchen Schwierigkeiten berichten, führen etwa 80 % die Forderung nach mehr Sicherheiten als Problem an (KfW 2015). Insgesamt ergibt sich eine hohe empirische Evidenz dafür, dass fehlende Sicherheiten ein ganz wesentliches Finanzierungsproblem darstellen.

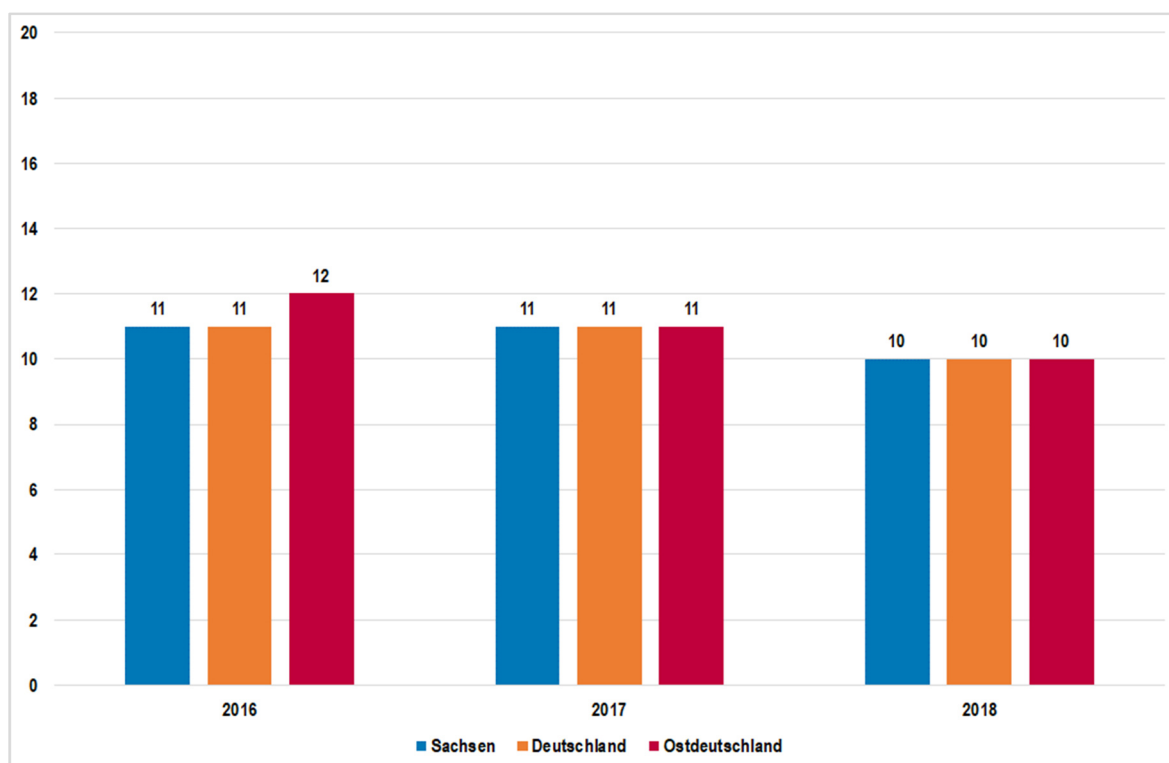
5.6.2.3 Übertragbarkeit auf die Zielgruppe

Die Fördernehmer der GRW-Nachrangdarlehen sind KMU des Verarbeitenden Gewerbes im Freistaat Sachsen. Die dargestellten empirischen Ergebnisse beziehen sich hingegen auf die Situation von KMU in Deutschland. Wo möglich wurde eine Differenzierung nach Unternehmensgröße abgebildet.

Ein Vergleich der Finanzierungsbedingungen von Unternehmen in Deutschland und in Sachsen zeigt, dass die Ergebnisse grundsätzlich übertragbar sind. Der Anteil der Unternehmen, die laut Umfragen der IHKs ein Risiko bei der Finanzierung sehen, ist in Sachsen und in Deutschland gleich.

Zu sehr ähnlichen Ergebnissen kommt die aktuelle Unternehmensbefragung der KfW hinsichtlich der Unterschiede zwischen Unternehmen in West- und in Ostdeutschland. Der Anteil der Befragten, die Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten haben, unterscheidet sich nur geringfügig (West: 13,7 %, Ost: 14,5 %).

Abbildung 22: Finanzierungen als wirtschaftliches Risiko



Anteil der Unternehmen (in %), die Finanzierungen als wirtschaftliches Risiko wahrnehmen.

Quelle: Eigene Darstellung nach DIHK 2018, IHK Sachsen 2018.

Unabhängig von der regionalen Zugehörigkeit sind zwei Strukturmerkmale der Gruppe der Fördernehmer für die Übertragung der empirischen Befunde aber relevant:

- Die Fördergruppe besteht fast ausschließlich aus Industrieunternehmen. Für die Industrie ist die Kreditablehnungsquote und in Folge die Kreditangebotslücke unterdurchschnittlich; Industrieunternehmen verfügen durchschnittlich auch über höhere Sicherheiten und eine bessere Eigenkapitalausstattung (KfW 2017).
- Über die Betriebsgrößen liegen in der Statistik zur GRW-Förderung keine Daten vor, die direkt mit den KfW-Daten vergleichbar sind. Die sichtbare Verteilung lässt aber erwarten, dass der Anteil von kleinsten Unternehmen in der GRW-Förderung niedriger ist als in der Stichprobe der KfW-Befragungen. In der Fördergruppe treten damit tendenziell in geringerem Maße Fälle mit großen Finanzierungsproblemen auf.

Insgesamt erscheinen die empirischen Ergebnisse damit mit Abstrichen übertragbar: Es ist davon auszugehen, dass Kreditablehnungen und Angebotslücke leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt sind.

5.6.2.4 Fazit

Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten belegen die Möglichkeit einer ineffizienten Allokation auf Kreditmärkten, die sich in Kreditrationierung (gleichgewichtige Kreditübernachfrage) und „Redlining“ (ganze Kreditklassen werden von der Kreditvergabe ausgeschlossen) äußert.

In der Praxis der Kreditmärkte bestehen institutionelle Vorkehrungen und Mechanismen wie das Hausbankenprinzip, Bonitätsprüfungen oder Kreditsicherheiten, mit denen die negativen Konsequenzen von Unsicherheiten / Risiko und Informationsasymmetrien abgemildert werden sollen. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Finanzierungsprojekte, Unternehmen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen keinen Kredit erhalten, auch wenn sie bereit wären, hierfür einen (mindestens) risikoangepassten Zins zu entrichten. Im Einzelfall kommt es darauf an, ob der Kreditnehmer über die notwendigen Eigenschaften und/oder die geeigneten Ressourcen verfügt, die der Kreditgeber für den erfolgreichen Abschluss eines Kreditgeschäfts voraussetzt. Mit großer Wahrscheinlichkeit von einem Marktversagen betroffen sind gemäß den theoretischen Überlegungen Unternehmen mit niedriger Eigenkapitalquote und/oder geringen Kreditsicherheiten, kleine, junge oder schnell wachsende Unternehmen, Projekte mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten und Unternehmen mit besonders unsicheren oder umfassenden Projekten (Innovationsprojekte, große Investitionen).

Auch aus empirischer Sicht ist grundsätzlich ein Bedarf für zusätzliche Finanzierungsangebote zu konstatieren. In den größeren und repräsentativen Befragungen werden durchgängig sowohl Kreditablehnungen als auch eine Angebotslücke konstatiert. Der Bedarf besteht breit im Mittelstand und ist derzeit insgesamt auf niedrigem Niveau. Für kleinste und kleine Unternehmen ist er eher deutlich höher als für größere Unternehmen. Er ist zudem branchenabhängig und u. a. in der Industrie vor allem aufgrund hoher Eigenkapitalquoten weniger stark ausgeprägt.

Das zentrale, einzelne Finanzierungsproblem, um überhaupt einen Kredit erhalten zu können (neben grundsätzlichen Einschränkungen wie fehlender persönlicher Bonität (Schufa), Branchenausschlüssen oder zu geringen Kreditbeträgen) ist die Stellung von Sicherheiten. Der Zinssatz wird dagegen derzeit nicht als wesentliches Problem gesehen. Der Zins ist als Preis und Kostenfaktor aber das hauptsächliche Differenzierungsmerkmal zwischen verschiedenen Angeboten.

Fördergruppe der GRW-Nachrangdarlehen sind durch die Kopplung an die Zuschussförderung ganz überwiegend Industrieunternehmen. Kleinste und kleine Unternehmen sind hier zwar vertreten, aber vermutlich in eher unterdurchschnittlichem Maße. Die Fördergruppe ist damit grundsätzlich durch weniger problematische Finanzierungsmöglichkeiten gekennzeichnet; der Bedarf für ein subventioniertes Finanzierungsangebot ist grundsätzlich gegeben, derzeit aber nicht besonders stark ausgeprägt.

5.6.3 ANALYSE DER KONKRETEN NACHFRAGE

5.6.3.1 Aktuelle Nachfrage nach den GRW-Nachrangdarlehen

In Abschnitt 5.3 ist die bisherige Umsetzung des Fonds zum Stand 31.12.2018 beschrieben worden. Die Kreditvergabe beschreibt die aktuelle tatsächliche Nachfrage (in Abgrenzung vom Bedarf der Unternehmen): Zum angegebenen Stand sind dreizehn GRW-Nachrangdarlehen tatsächlich in Anspruch genommen worden. Dies entspricht einem Darlehen je Quartal in der bisherigen Laufzeit. Dabei sind insgesamt 17,8 Mio. € an Nachrangdarlehen bewilligt worden.

Sowohl im Vergleich zu den Planungen als auch im Vergleich zu ausgewählten Referenzen ist die Nachfrage damit bisher relativ niedrig:

- Das Ziel des EFRE-OP 2014 - 2020 liegt bei insgesamt 170 GRW-Nachrangdarlehen bis Ende 2023 (bzw. bis Ende 2021 als Ende der Investitionsphase des Fonds). Für diese Darlehen sind insgesamt 100 Mio. € vorgesehen (einschl. Verwaltungskosten von max. 8 %).

-
- Der Unternehmensplan sieht gut 320 Darlehen bis Ende 2021 vor. Für diese wird ein durchschnittlicher Darlehensbetrag von etwa 300.000 € angenommen, so dass ein Gesamtkreditvolumen in Höhe von 96,9 Mio. € erwartet wurde (ohne Verwaltungskosten).
 - Die GRW-Nachrangdarlehen sind direkt an die Zuschussförderung gekoppelt. Die Zuschussfälle stellen damit die Basis der Nachrangdarlehen dar. Seit 2015 sind bis zum 31.05.2018 über 850 investive Projekte im Rahmen der GRW-Zuschussförderung bewilligt worden. Damit wurde in 1,5 % aller Zuschussfälle auch ein Nachrangdarlehen genutzt.
 - In der letzten Förderperiode sind im Zeitraum von 2011 bis 2013 insgesamt 64 Kredite mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 30,2 Mio. € ausgezahlt worden. Dies entspricht gut fünf Darlehen pro Quartal.

Entsprechend der bisher geringen Nachfrage können nach aller Voraussicht weder die Ziele des Fonds noch die finanziellen und materiellen Ziele des dem EFRE-OP 2014 - 2020 erreicht werden.

5.6.3.2 Ursachen für die relativ geringe Nachfrage

Angesichts der Umsetzung ist zu erwarten, dass die Zielsetzungen des EFRE-OP 2014 - 2020 und des Fonds selbst nicht erreicht werden können. Außerdem besteht bei geringen Stückzahlen die Gefahr von Effizienzverlusten bei der Durchführung der Förderung. Im Folgenden werden die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Kredite dargestellt. Die Analyse basiert

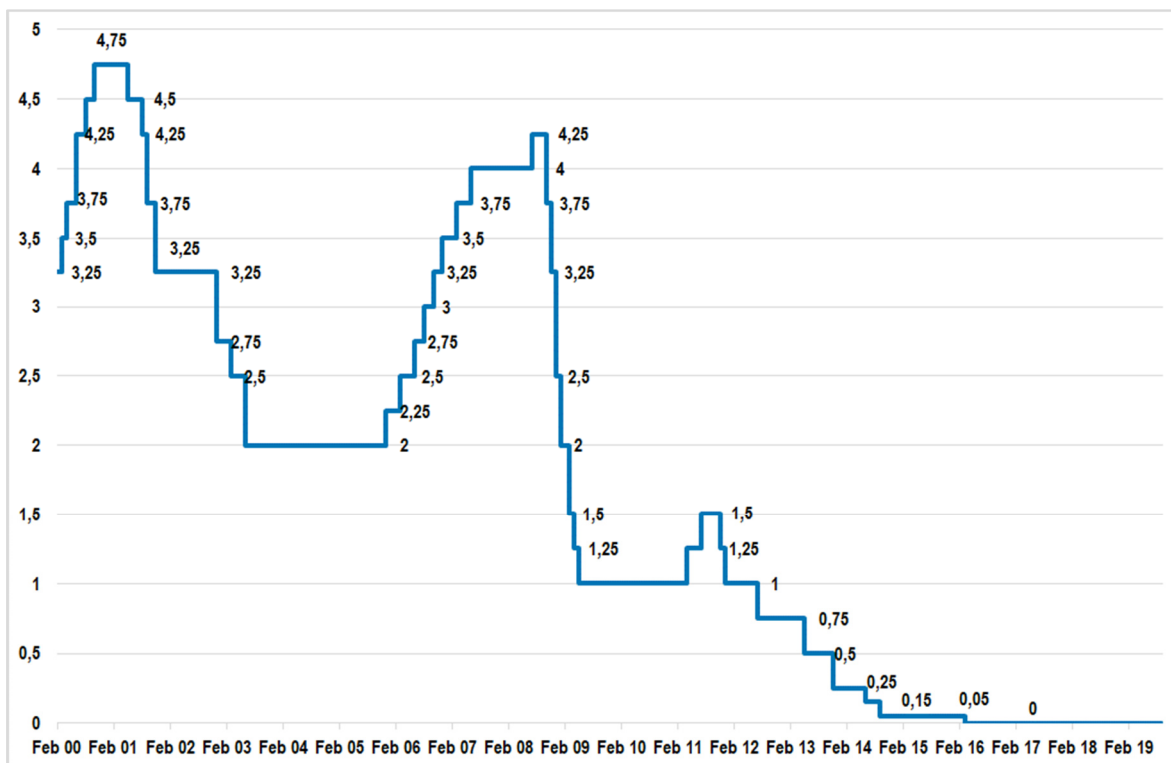
- auf den oben dargelegten Befunden zur Ausrichtung und zum Bedarf der Förderung,
- auf Fachgesprächen mit durchführenden Stellen und
- auf Experteninterviews mit beteiligten Banken sowie geförderten und nicht geförderten Unternehmen.

Folgende Ursachenkomplexe konnten identifiziert werden:

1. Günstiges Finanzierungsumfeld

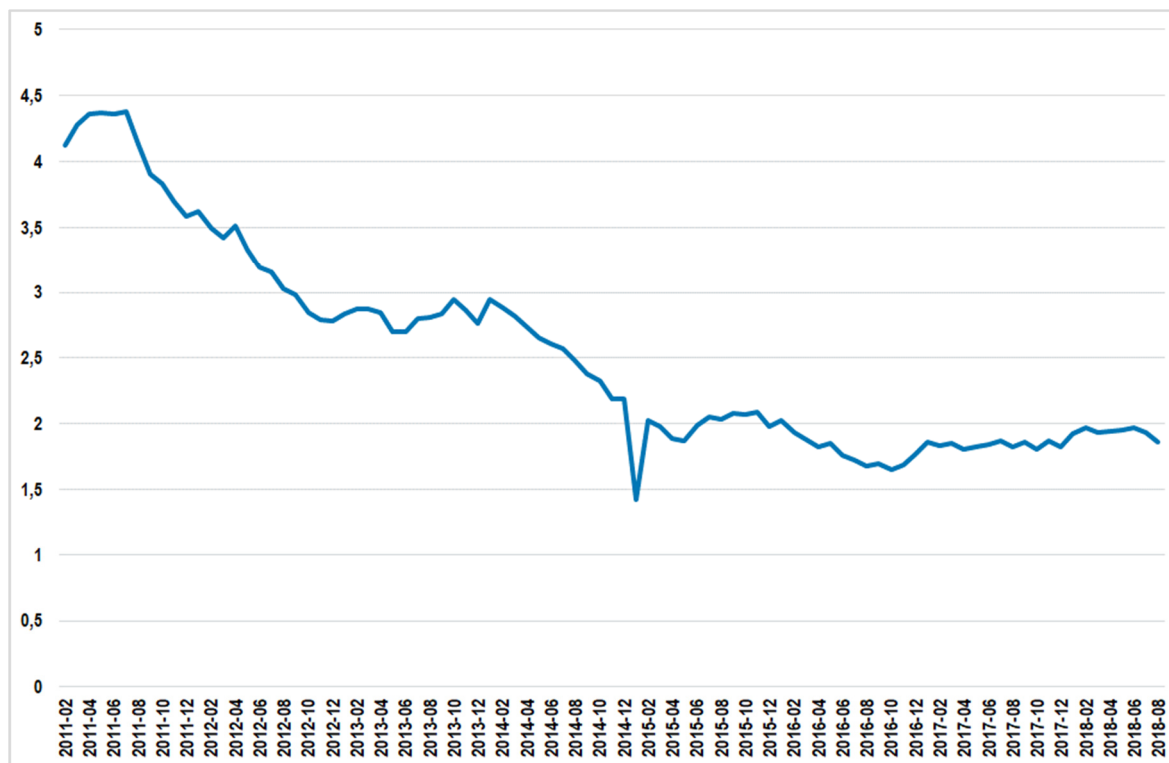
Das Zinsniveau und damit die Kreditkosten liegen schon seit längerem auf niedrigem Niveau, seit 2015 dabei auf sehr niedrigem Niveau. Geldmenge und Kreditangebot wurden und werden durch die Zentralbank und die Geschäftsbanken kontinuierlich ausgedehnt. Der EZB-Leitzins wurde im März 2016 auf 0 % abgesenkt. Gleichzeitig müssen Banken seit 2014 negative Zinsen für überschüssige Liquidität (Bankeinlagen auf Konten der Bundesbank bzw. der EZB) zahlen.

Abbildung 23: Leitzins Eurozone (in %)



Quelle: <http://www.leitzinsen.info/eurozone.htm>, Zugriff vom 9.10.2018, Hauptrefinanzierungssatz der EZB, 0,00 % seit dem 10.3.2016. Eigene Darstellung.

In der Folge sind auch die Zinsen für Kredite an Unternehmen deutlich gesunken: Sie betragen bspw. im Zeitraum von 2011 bis 2013 im Durchschnitt 3,4 %; im Zeitraum von 2016 bis 8/2018 noch 1,9 % (Durchschnittszinssätze im Neugeschäft mit Unternehmen, Kredite bis 1 Mio. € und Laufzeiten bis 10 Jahre). Dies führt teilweise zu Situationen, in denen eine relevante Verbilgung von Krediten bei Unternehmen mit guten Bonitäten nicht mehr möglich ist – zumindest ohne Negativzinsen zu zahlen.

Abbildung 24: Durchschnittliche Kreditzinssätze

Effektivzinssätze von Banken / Neugeschäft / Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften bis 1 Mio. EUR.
Quelle: Deutsche Bundesbank, MFI-Zinsstatistik. Eigene Darstellung.

Die Geschäftsbanken haben derzeit einen hohen Anreiz, auch bei geringen Margen eigene Kredite zu vergeben. Das hohe Geldangebot und die anhaltende Niedrigzinspolitik erhöhen den Ertragsdruck auf Banken (KfW 2017). Der Anreiz, auf Förderangebote zurückzugreifen, ist daher tendenziell gesunken. Gleichzeitig steigt offensichtlich die Bereitschaft, in Grenzfällen in höherem Maße eigene Kredite zu vergeben, anstatt eine Risikoteilung mit öffentlichen Angeboten anzustreben.

Die Rahmenbedingungen für Kreditverhandlungen sind damit grundsätzlich günstig, der Kreditzugang ist relativ offen. Eine zusätzliche – in der Regel mit deutlichen Transaktionskosten verbundene – weitere Finanzierung ist oft nicht unmittelbar notwendig oder naheliegend.

Das derzeit gute Finanzierungsumfeld sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzierungsbedingungen für bestimmten Unternehmensgruppen – hier kleine KMU, aber auch Gründungen, junge Unternehmen oder Unternehmen mit größeren Innovationsprojekten – in höherem Umfang problematisch sind. Bei diesen Unternehmen scheitern Kreditverhandlungen öfter oder sie schließen eine Kreditfinanzierung von vornherein aus (vgl. Abschnitt 5.6.2). Zudem sind Änderungen im Finanzierungsumfeld zumindest in mittlerer Frist nicht auszuschließen.

2. Opportunitätskosten

Der beihilferechtliche Subventionshöchstwert wird derzeit durch die Zuschussförderung zumeist vollständig ausgenutzt. Die Darlehen sind – vor allem aufgrund ihrer Nachrangigkeit – beihilferechtlich relevant, der Subventionswert der Darlehen reduziert damit den möglichen Zuschuss. Die Inanspruchnahme eines GRW-Nachrangdarlehens ist damit mit deutlichen Opportunitätskosten (entgangener nicht rückzahlbarer Zuschuss) verbunden.

Der Subventionswert der Darlehen ergibt sich aus der Zinsverbilligung in Zusammenhang mit der Gestaltung als Nachrangdarlehen. Die Ausgestaltung als Nachrangdarlehen erfordert bei der Ermittlung der Beihilfeintensität die Berücksichtigung eines höheren Ausfallrisikos und die Berücksichtigung der fehlenden Besicherung. Damit ergibt sich ein geschätzter Marktzinssatz, der sich in der Regel deutlich von dem tatsächlichen Zinssatz des Darlehens unterscheidet. Dieser tatsächliche Zinssatz ist nach Aussagen der Experten derzeit sehr attraktiv gestaltet. Dementsprechend ist der Subventionswert der Nachrangdarlehen relativ hoch.

Die Opportunitätskosten in Form entgangener Zuschüsse entstehen, wenn der Beihilfehöchstwert durch die Zuschussförderung voll ausgeschöpft wird. Dies ist derzeit der Fall: Der maximale Beihilfefesatz wird durchgängig vollständig ausgeschöpft. Zudem ist die Zuschussförderung derzeit gut ausgestattet, so dass Regulierungen oder Verweise auf andere Förderangebote nicht notwendig sind. Hier liegt ein Unterschied des aktuellen Nachrangdarlehens zum GRW-Nachrangdarlehen der letzten Förderperiode, in der Mittel der Zuschussförderung weniger umfassend zur Verfügung standen und verschiedene Reglementierungen eingeführt wurden.

3. Veränderter Bedarf

Die hohen Opportunitätskosten entstehen durch die besondere Gestaltung der Nachrangdarlehen als ungesicherte Nachrangdarlehen. Damit erhält die Finanzierung grundsätzlich den Charakter von Eigenkapital; zudem werden Sicherheiten geschont. Durch das zusätzliche Eigenkapital sinkt zum einen die Notwendigkeit einer Fremdfinanzierung, zum anderen verbessern sich Bonität und Besicherungserfordernisse.

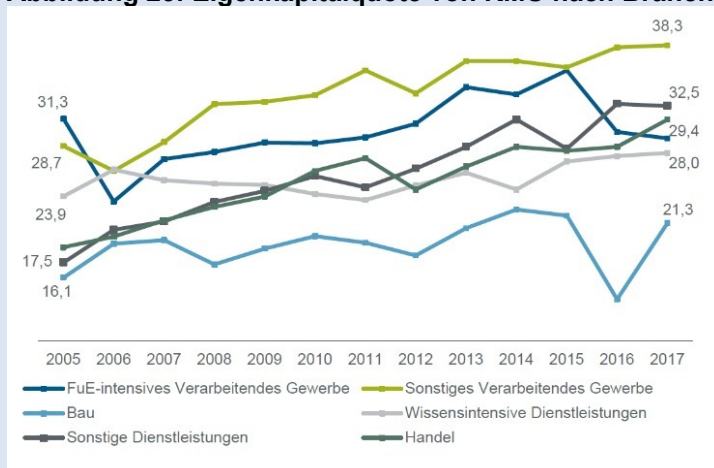
Die Eigenkapitalsituation der KMU in Deutschland und in Sachsen hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert (vgl. folgende Box). Eine problematische Eigenkapitalsituation lässt sich somit innerhalb der spezifischen Zielgruppe eher im Einzelfall erwarten.

Die Eigenkapitalsituation der KMU in Sachsen

Die Eigenkapitalsituation der Zielgruppe der Förderung (KMU aus dem verarbeitenden Gewerbe in Sachsen) lässt sich nicht direkt aus Sekundärdaten ableiten. Es liegen aber sowohl sektorale Daten (Eigenkapitalausstattung nach Branchen in Deutschland) als auch regionale Daten (Eigenkapitalausstattung von KMU nach Bundesländern) vor, die eine relativ fundierte Einschätzung der Eigenkapitalsituation ermöglichen.

Eigenkapitalquote nach Branchen

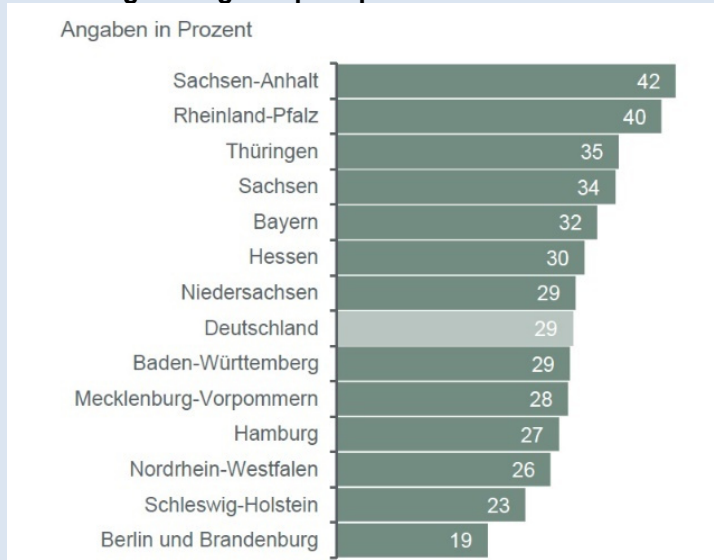
Insgesamt ist die Eigenkapitalausstattung von kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Im Durchschnitt liegt die Eigenkapitalquote des Mittelstands inzwischen bei 31 % (2017, KfW-Mittelstandspanel 2018) und ist damit als insgesamt gut einzuordnen. Besonders auffällig sind die hohen Werte im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes: Die Eigenkapitalquoten lagen im Jahr 2017 im bundesdeutschen Durchschnitt bei gut 29 % (FuE-intensives Verarbeitendes Gewerbe) bzw. bei über 38 % (sonstiges Verarbeitendes Gewerbe). KMU des Verarbeitenden Gewerbes sind die zentrale Zielgruppe der GRW-Nachrangdarlehen.

Abbildung 25: Eigenkapitalquote von KMU nach Branchen

Quelle: KfW-Mittelstandspanel 2018

Eigenkapitalquote nach Regionen

Im regionalen Vergleich zeigt sich eine überdurchschnittliche und insgesamt gute Eigenkapitalausstattung von KMU in Sachsen (vgl. Creditreform Rating 2015). Im Ländervergleich zählt Sachsen mit einer Eigenkapitalquote in Höhe von 34 % zu den Regionen mit einer guten Eigenkapitalsituation. Die Quote liegt um fünf Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. Die Situation in Sachsen wird von verschiedenen Studien grundsätzlich positiv bewertet (Steckbrief-KfW-Mittelstands atlas-Sachsen 2018, 2): „Der Mittelstand in Sachsen weist mit einer durchschnittlichen Eigenkapitalquote von 34 % eine hohe finanzielle Stabilität auf.“

Abbildung 26: Eigenkapitalquote von KMU nach Ländern

Quelle: KfW-Mittelstands atlas 2018

Insgesamt ist damit zu erwarten, dass die Eigenkapitalsituation der Fördergruppe (KMU der Industrie) zumindest im Durchschnitt als gut bis sehr gut einzuschätzen ist. Bei dieser Durchschnittsbetrachtung ist immer zu berücksichtigen, dass es auch KMU mit geringerer Eigenkapitalausstattung und damit auch einer schwierigeren Finanzierungssituation gibt.

Die Eigenkapital- und Besicherungssituation wird bei der Fördergruppe auch durch die Kopplung an die GRW-Zuschussförderung positiv beeinflusst: Der Investitionszuschuss stellt einen Kapitalzufluss dar, der das Eigenkapital direkt verbessert. Zudem ergibt sich durch die Bedingungen für die Zuschussförderung (Abschreibungskriterium, Sicherung der Gesamtfinanzierung) eine Positivauswahl von KMU. Des Weiteren werden durch die Investitionen oft besicherungsfähige Sachanlagen geschaffen.

In den Experteninterviews wurde der Verzicht auf Sicherheiten und die Nachrangigkeit nur in einem Fall als ein relevanter Vorteil des GRW-Nachrangdarlehens genannt. In einem anderen Fall wurde der Verzicht auf Sicherheiten als möglicher Vorteil für geplante zukünftige Darlehen benannt. Auch in den Fachgesprächen wurde diese Eigenschaft nicht hervorgehoben.

Insgesamt erscheint der Bedarf in der Zielgruppe für die spezifische Form des GRW-Nachrangdarlehens eher weniger stark ausgeprägt. Dies bedeutet nicht, dass Nachrangdarlehen nicht in Einzelfällen eine wichtige Hilfe gewesen sind und insbesondere nicht, dass Nachrangdarlehen nicht für bestimmte Zielgruppen ein sehr bedarfsgerechtes Instrument sind.

4. Hohe Transaktionskosten

Das GRW-Nachrangdarlehen ist eines von mehreren kreditbasierten Förderangeboten in Sachsen. Die Experteninterviews haben gezeigt, dass es den Geschäftsbanken nur bedingt bekannt ist. Die Verfahren der Beantragung und Kreditvergabe sind durch die Kopplung an die GRW-Zuschussförderung und durch die Ausgestaltung als Nachrangdarlehen zudem weniger bekannt, als etwa bei Standardprodukten der KfW oder der SAB. Außerdem sind die Schnittstellen der SAB und der Hausbanken für die GRW-Nachrangdarlehen derzeit nicht digitalisiert – anders als bei Angeboten der KfW oder anderen Angeboten der SAB.

Von zwei Bankenvertretern wurden zudem Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung der Haftungsbedingungen / Risikoübertragung bei Ausfällen benannt. In einem bekannten Fall hat dies dazu geführt, dass die Hausbank ein Darlehen nicht bewilligt hat. Dies deutet daraufhin, dass die zugrunde liegenden Regelungen zumindest mit hohem Prüfaufwand verbunden sind.

Die Verfahren bei den GRW-Nachrangdarlehen sind an die Verfahren der Zuschussförderung gebunden. Erst wenn der Zuschussantrag genehmigt ist, kann über das Darlehen entschieden werden. Die Bewilligung des Zuschusses setzt wiederum alle Genehmigungen des Investitionsprojekts voraus. Die Verfahren werden damit relativ aufwändig und langwierig. Bei den bisher bewilligten Darlehen lagen die Bearbeitungszeiten zwischen 91 und 480 Tagen, im Durchschnitt bei 189 Tagen, also gut sechs Monaten. Es ist dabei davon auszugehen, dass der Zuschussantrag bereits deutlich vor dem Antrag auf ein GRW-Nachrangdarlehen gestellt worden ist.¹²⁶

Von einzelnen Gesprächspartnern wurden auch hohe Belastungen für die Unternehmen bei der Abrechnung und dem Nachweis der Verwendung (Kosten) benannt. Für die Darlehensförderung bestehen nach Aussage der SAB derzeit bestimmte Anforderungen beim Mittelabruf, die es bei der Zuschussförderung nicht gibt. Grundsätzlich vereinfacht die Gestaltung der Förderung als Finanzinstrument die Verfahren und Aufwände auf Ebene der Unternehmen (Endbegünstigte) erheblich. Möglicherweise sind diese Vorteile durch die enge Kopplung an die Zuschussförderung oder durch besondere Regelungen bei der Kreditförderung aufgehoben oder reduziert.¹²⁷

Insgesamt ergeben sich nach derzeitigem Kenntnisstand im Vergleich zu anderen Angeboten relativ hohe Transaktionskosten bei den Hausbanken. Es gibt zudem Hinweise auf deutliche Transaktionskosten auch bei den Unternehmen.

¹²⁶ Differenz zwischen Datum des Antrags und Datum der Erstbewilligung. Datengrundlage: FÖMISAX, Stand 14.8.2018.

¹²⁷ Eine umfassende Untersuchung der Förderverfahren ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, wird aber empfohlen.

Aus Sicht der Evaluatoren ist das Zusammenspiel von drei Faktoren entscheidend für die geringe Nachfrage:

- Bei derzeit nahezu ausgeschöpften Subventionshöchstwerten sind die Opportunitätskosten der Darlehensförderung relativ hoch.
- Das Zinsniveau und das hohe Interesse der Hausbanken am Eigengeschäft reduzieren die Attraktivität der GRW-Nachrangdarlehen.
- Die Positivauswahl der Zuschussförderung und die positive Entwicklung bei Eigenkapital und Bonität der KMU in Sachsen reduziert die Zielgruppe für Nachrangdarlehen deutlich.

Dazu kommen deutliche Transaktionskosten, die nach Ansicht der Evaluatoren als Ursache aber weniger relevant sind.

Zu beachten ist, dass trotz dieser Faktoren eine gewisse Nachfrage nach den Darlehen besteht. Es sind Förderfälle identifiziert worden, in denen die GRW-Nachrangdarlehen als Nachrangdarlehen eine Finanzierung des Unternehmensprojekts ermöglicht haben. Eine Darlehensförderung hat aus wirtschaftspolitischer Perspektive – sowohl als Förderung mittels Nachrangdarlehen als auch als Nachrangdarlehen zu einer Zuschussförderung – durchaus eine hohe Berechtigung und Relevanz.

5.6.3.3 Prognose der Nachfrage für die Restlaufzeit

Für die Prognose der weiteren Umsetzung der GRW-Nachrangdarlehen wird auf die bisherige Entwicklung und auf Plausibilitätsüberlegungen zu den Ursachen der bisherigen Nachfrage zurückgegriffen.

- Seit dem Frühjahr 2016 sind insgesamt 13 Nachrangdarlehen in Anspruch genommen worden. Dies entspricht 1,2 Darlehensfall pro Quartal. Die durchschnittliche Darlehenssumme beträgt dabei 1,37 Mio. €.
- Die Fondsstrategie sieht derzeit vor, Darlehen bis Ende 2021 auszureichen.¹²⁸ Damit können GRW-Nachrangdarlehen noch in 12 Quartalen ausgereicht werden.

Die Nachfrage nach den Nachrangdarlehen ist über eine solche Laufzeit nur schwer abzuschätzen. Sie hängt – neben der Gestaltung des Instruments – vor allem vom Finanzierungsumfeld ab. Hier sind kurzfristig Änderungen bei Zinsniveau und Kreditpolitik der Geschäftsbanken eher weniger wahrscheinlich. Eine längerfristige Aussage ist dazu an dieser Stelle nicht möglich.

In vorsichtiger Abschätzung wird ein Korridor von 0,8 bis 1,8 Förderfällen pro Quartal angenommen. Die untere Grenze liegt relativ dicht an den aktuellen Werten. Hier spiegelt sich das derzeit sehr günstige Finanzierungsumfeld wider. Die obere Grenze mit einer Steigerung der Nachfrage um 50 % gegenüber dem Status Quo reflektiert eine deutliche Veränderung der aktuellen Situation bei den Zinsen und ggf. auch bei den Transaktionskosten (Optimierung der Verfahren). Eine deutliche Änderung der Opportunitätskosten wird nicht einbezogen, da derzeit keine Anzeichen für eine veränderte Zuschussförderung zu erkennen sind.

Für die restliche Laufzeit des Fonds bzw. des EFRE-OP 2014 - 2020 ergeben sich damit nach unserer Schätzung und unter den genannten Annahmen zehn bis 22 neue GRW-Nachrangdarlehen. Einschließlich der bestehenden Darlehen sind damit insgesamt 23 bis 35 GRW-Nachrangdarlehen für den gesamten Zeitraum zu erwarten. Bei etwa gleichen Kreditvolumen (1,3 Mio. €) werden damit in vorsichtiger Schätzung Fondsmittel zwischen 30 Mio. € und 45 Mio. € zur Deckung der Nachfrage

¹²⁸ Grundsätzlich ist es nach der n+3-Regelung möglich, Darlehen bis Ende 2023 auszuführen. Allerdings ist eine gewisse Frist für die Abrechnung und Prüfung der Förderung einzuplanen. Die Vergabe der GRW-Nachrangdarlehen über 2020 hinaus steht unter dem Vorbehalt der Verlängerung der beihilferechtlichen Genehmigungen.

nötig. Sowohl die Fallzahlen als auch die Mittelvolumen liegen damit deutlich unter den ursprünglichen Planungen (170 bis 320 Darlehen mit 97 Mio. € bis 100 Mio. € Gesamtvolumen¹²⁹).

Eine merkliche Steigerung der Fallzahlen ist nach derzeitigem Kenntnisstand nur zu erwarten, wenn grundsätzliche strategische Änderungen am Instrument und an der rückzahlbaren Förderung insgesamt vorgenommen werden. Dies unter der zentralen Annahme, dass keine disruptiven Veränderungen des Finanzierungsumfelds eintreten.

5.7 KOHÄRENZ DER GRW-NACHRANGDARLEHEN

Im Folgenden sollen kurz die zentralen Alternativen zu den GRW-Nachrangdarlehen beleuchtet werden. Grundsätzlich sind alternative oder komplementäre Förderangebote in der Ex-Ante-Bewertung zu den Finanzinstrumenten des EFRE-OP 2014 - 2020 umfassend dargestellt worden. Diese Analyse hat nach Auffassung der Evaluatoren grundsätzlich weiterhin Bestand. Sie soll allerdings durch aktuelle Entwicklungen ergänzt und aktualisiert werden. Dabei soll auf die Angebote eingegangen werden, die in den Experteninterviews als realisierte oder potenzielle Alternativen genannt worden sind. Diese werden im Folgenden dargestellt und kurz diskutiert. Dabei bestehen zwei Situationen, die sich im Grundsatz deutlich unterscheiden:

- Im Rahmen der Gesamtfinanzierung besteht ein Bedarf für eine Fremdfinanzierung. Die Finanzierungshemmnisse sind dabei nicht besonders ausgeprägt. Die Nachrangigkeit und der Verzicht auf Sicherheiten sind für die Finanzierung nicht von wesentlicher Bedeutung, die Differenzierung erfolgt über den Zinssatz und über andere Eigenschaften des Finanzierungsangebots. Diese Situation überwiegt nach derzeitigem Kenntnisstand.
- Die Finanzierungssituation ist aus verschiedenen Gründen schwieriger – Sicherheiten sind aus Sicht der Geschäftsbanken nicht in ausreichendem Umfang vorhanden, die Bonität ist weniger gut, der Fremdkapitalanteil ist bereits relativ hoch. In dieser Situation sind Nachrangigkeit und Verzicht auf Sicherheiten sehr wesentliche Eigenschaften des Angebots. Diese Fälle sind – insbesondere in der aktuellen Fördergruppe – weniger häufig zu finden, aber durchaus existent.

Entsprechend der jeweiligen Situation bestehen sehr unterschiedliche alternative Möglichkeiten zu den GRW-Nachrangdarlehen. Diese sind in Tabelle 55 im Anhang im Überblick dargestellt und werden im Folgenden auf dieser Grundlage diskutiert.

KMU ohne größere Finanzierungsschwierigkeiten (Situation 1)

In Fällen, in denen keine ausgeprägten Finanzierungsschwierigkeiten vorliegen, sind die Nachrangigkeit und der Verzicht auf Sicherheiten kaum relevant. Wenn gleichzeitig hohe Opportunitätskosten und Transaktionskosten wahrgenommen werden, verlieren die GRW-Nachrangdarlehen an Attraktivität. Zentrale Alternative zu den GRW-Nachrangdarlehen sind dann grundsätzlich die Finanzierung über die Hausbanken bzw. Geschäftsbanken. Ein zentrales Kriterium sind dabei die Kosten des Fremdkapitals, also der Zinssatz. Die sehr niedrigen Refinanzierungskosten und die ausgeprägte Wettbewerbssituation führen dabei grundsätzlich zu attraktiven Angeboten für investierende Unternehmen.

Im Rahmen der Experteninterviews wurde bei den stornierten Förderfällen die Hausbankfinanzierung ganz überwiegend als die ausgewählte Alternative genannt. Neben den günstigen Finanzierungsbedingungen der Hausbank wurden auch die einfacheren Verfahren und gewachsene Beziehungen bzw. finanzierungsstrategische Überlegungen als Motive genannt.

Von den Bankenvertretern werden als wesentliche Alternativen die GuW-Darlehen und der KfW-Unternehmerkredit genannt. Diese dienen im Rahmen der Gesamtfinanzierung dazu, die Kapital-

¹²⁹ Fallzahlen und Gesamtkreditvolumen gemäß Zielwerten des Operationellen Programms bzw. des Unternehmensplans des Nachrangdarlehensfonds II.

kosten zu senken und damit Umfang, Zeitpunkt und Rentabilität des Investitionsprojekts zu verbessern. Diese Angebote sind beihilfefrei ausgestaltet und reduzieren damit nicht den Investitionszuschuss (geringe Opportunitätskosten). Außerdem sind sie mit Verfahren verbunden, die bei den Hausbanken etabliert und den KMU zumindest deutlich bekannter sind. Unsicherheiten und Aufwand dieser Verfahren werden damit als weniger umfassend wahrgenommen.

Bei den alternativen Förderangeboten sind Zielgruppe und Fördergegenstände jeweils sehr umfassend. Die GRW-Nachrangdarlehen sind – entsprechend ihrer Zielsetzung und inhaltlichen Ausrichtung – eingeschränkter. Insbesondere sind durch die alternativen Förderangebote auch KMU jenseits der GRW-Definition bzw. der tatsächlichen Zuschussförderung (ganz überwiegend Industrieunternehmen) adressiert; Finanzierungsgegenstand können u. a. auch Betriebsmittel sein, was eine umfassende Gesamtfinanzierung von Projekten erleichtert.

Die alternativen Förderangebote umfassen grundsätzlich eine Zinsverbilligung. Die Zinskonditionen sind derzeit beim GRW-Nachrangdarlehen günstiger als bei den Vergleichsprogrammen. Die Unterschiede sind aufgrund der unterschiedlichen Differenzierung der Preisklassen übergreifend nicht eindeutig zu bestimmen, liegen derzeit aber mindestens bei 0,5 Prozentpunkten. Bei diesem zentralen Finanzierungskriterium sind die GRW-Nachrangdarlehen damit grundsätzlich vergleichsweise attraktiv.

Zusammenfassend bestehen die Alternativen zu den GRW-Nachrangdarlehen bei Finanzierungen ohne größere Schwierigkeiten aus

- Hausbankfinanzierungen, die unter den gegebenen Marktbedingungen – insbesondere der Niedrigzinsphase – tendenziell höhere, aber nicht stark differenzierende Zinskosten, aber keine Opportunitätskosten und geringe Transaktionskosten verursachen sowie aus
- den genannten Förderangeboten, die leicht höheren Zinskosten, deutlich geringere Opportunitätskosten und tendenziell geringere Transaktionskosten verursachen.

Für die spezifische Zielgruppe der Förderung – investierende, zuschussgeförderte KMU der Industrie – stellen die GRW-Nachrangdarlehen damit ein spezifisches und besonders zinsgünstiges Angebot dar, welches die betrieblichen Investitionen grundsätzlich erleichtert. Insofern ordnen sich die GRW-Nachrangdarlehen in das gesamte Förderangebot ein.

KMU mit schwierigen Finanzierungsbedingungen (Situation 2)

Bei KMU mit Problemen, eine Fremdkapitalfinanzierung zu realisieren – insbesondere solchen mit geringer Eigenkapitalausstattung und geringen Sicherheiten –, haben die Nachrangigkeit und der Verzicht auf die Besicherung eine wichtige Funktion. Diese Funktion des Förderinstruments GRW-Nachrangdarlehen ist von den Experten, insbesondere den Vertretern der Banken, hervorgehoben worden. In einer eingeschränkten Zahl von Fällen ermöglicht diese spezifische Funktion die Gesamtfinanzierung und damit das Investitionsprojekt. Eine Finanzierung durch die Hausbanken kommt hier ohne eine Risikoabdeckung durch weitere Finanzierungsinstrumente nicht zustande.

Die GRW-Nachrangdarlehen bieten dabei eine vollständige Risikoübernahme. Dies unterscheidet sie von verschiedenen Förderangeboten, die in aller Regel nur Teile des Risikos übernehmen. Als zentrale Alternativen wurden dabei der KfW-Unternehmerkredit mit Haftungsfreistellung sowie Bürgschaften der Bürgschaftsbank Sachsen genannt (vgl. Tabelle 55).

KfW-Unternehmerkredit

Der KfW-Unternehmerkredit kann auch mit einer Haftungsfreistellung ausgestattet werden. Die Freistellung beläuft sich auf 50 % des Ausfallbetrags und reduziert damit das Ausfallrisiko und die Primärhaftung der Hausbank. Im Unterschied zum GRW-Nachrangdarlehen verbleibt damit ein Teil des Risikos bei der Hausbank. Die Darlehen sind grundsätzlich banküblich zu besichern; dabei erhält die Hausbank durch die Haftungsfreistellung Spielräume hinsichtlich Form und Umfang der Besicherung. Nach Aussage der Bankenvertreter in den Experteninterviews sind die Zugangsschwellen zu den haftungsfreigestellten Darlehen relativ hoch; nach einzelnen Aussagen werden etwa die Hälfte der Anträge trotz Prüfung durch die Hausbanken von der KfW abgelehnt.

Bürgschaften der Bürgschaftsbank Sachsen

Ein gängiges Verfahren ist es, Kredite durch Bürgschaften abzusichern. Wesentlicher Anbieter solcher Bürgschaften ist die Bürgschaftsbank Sachsen mit verschiedenen Instrumenten.¹³⁰ Die relevanten Bürgschaftsprogramme (vgl. Tabelle 55) bieten Bürgschaften für Kredite bis zur Obergrenze von ungefähr 2,5 Mio. €. Bei durchschnittlichen Projektgrößen von 3,1 Mio. € und durchschnittlichen Kredithöhen (bei den GRW-Nachrangdarlehen) von 1,3 Mio. € können die Bürgschaften den Kredit grundsätzlich abdecken, bei größeren Projekten mit höheren Finanzierungsbedarfen aber ggf. zu gering sein.

Die maximale Bürgschaftshöhe beträgt je nach Programm 60 % (GuW-Bürgschaften) bzw. 80 % des Kredits. Damit wird ein Großteil des Risikos abgedeckt, die Hausbanken bleiben aber – anders als beim GRW-Nachrangdarlehen – grundsätzlich im Risiko. Die Bürgschaften sind bestmöglich zu besichern – soweit Sicherheiten vorhanden sind. Ein genereller Verzicht auf Sicherheiten besteht nicht. Bürgschaften sind grundsätzlich mit Kosten verbunden, die in der Regel eine einmalige Gebühr und eine jährliche Provision umfassen. Die Gebühr beträgt 1,5 % des Kreditvolumens (GuW-Bürgschaft ohne Gebühr), die Provision je nach Bürgschaftshöhe zwischen 0,75 % und 1 % des Kreditvolumens. Die Nutzung einer Bürgschaft ist damit mit deutlichen Zusatzkosten verbunden.

Nach Aussage der Experten beruht die teilweise Risikoabdeckung durch Bürgschaften auf gängigen und etablierten Verfahren, die durchgängig abgestimmt werden. Mit Bürgschaften ist ein zusätzlicher Verfahrensaufwand verbunden, der aber von den Bankexperten nicht als bedeutsam eingeschätzt wird.

Insgesamt sind Alternativen für investierende KMU mit Finanzierungshemmnissen gegeben, aber jeweils mit Nachteilen verbunden. Insbesondere ist die Risikoabdeckung jeweils nur teilweise gewährleistet, zudem sind die Angebote mit Unsicherheiten und aufwändigen Verfahren und zusätzlichen Kosten verbunden. Im Vergleich dazu bieten die GRW-Nachrangdarlehen ein umfassendes Angebot. Die zusätzlichen Transaktionskosten reduzieren sich zumindest, da auch die alternativen Angebote mit zusätzlichen Aufwänden verbunden sind, die Opportunitätskosten werden durch die zusätzlichen Kosten (mindestens bei den Bürgschaften) reduziert. Die GRW-Nachrangdarlehen bzw. ein Nachrangdarlehensangebot in entsprechender Ausgestaltung erscheinen für die hier genannte Zielgruppe – auch nach Aussage der Experten – als sinnvolle Ergänzung der Förderangebote.

Im vorliegenden Abschnitt sind die Alternativen zu den GRW-Nachrangdarlehen und die Kohärenz dieses Angebots beschrieben worden. Dabei ist ausschließlich die spezifische Zielgruppe – GRW-fähige KMU, d. h. insbesondere KMU aus der Industrie mit zuschussgeförderten Investitionen – vorausgesetzt worden. Die Ergebnisse lassen sich nicht unmittelbar auf eine breitere Zielgruppe übertragen. Dies heißt, wenn keine Investitionen in (besicherungsfähiges) Sachkapital getätigt werden, keine begleitenden Zuschüsse gezahlt werden oder die Eigenkapitalsituation tendenziell weniger gut ist, kann die Bedeutung und Bewertung von Nachrangdarlehen deutlich anders ausfallen.

5.8 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

In diesem abschließenden Kapitel werden die Befunde zu Konzeption und Bedarf der GRW-Nachrangdarlehen sowie zur Entwicklung und deren Ursachen resümiert. Darauf aufbauend werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abgeleitet.

¹³⁰ Bürgschaften werden z. B. auch durch die SAB und durch Institute der Sparkassen und Volksbanken angeboten. Diese sind nach Aussage der Experten hier aber kaum relevant.

5.8.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Konzeption und Bedarf

Die GRW-Nachrangdarlehen stellen ein zusätzliches Angebot für KMU da, die eine Zuschussförderung für betriebliche Investitionen im Rahmen der GRW erhalten. Sie sind als Nachrangdarlehen ausgestaltet und werden zinsvergünstigt angeboten. Auf Sicherheiten wird bei ihrer Vergabe verzichtet. Durch die Nachrangigkeit und die Zinsvergünstigung sind sie durch einen vergleichsweise hohen Subventionswert gekennzeichnet.

Den KMU der Zuschussförderung wird damit eine weitere Finanzierungsmöglichkeit eröffnet: Einschließlich der Zuschüsse können 75 % der Investitionskosten getragen werden. Durch die Nachrangigkeit erhält die Finanzierung den Charakter von wirtschaftlichem Eigenkapital, durch den Verzicht auf Sicherheiten werden diese geschont und stehen im Rahmen einer Gesamtfinanzierung für andere Finanzierungsbausteine zur Verfügung.

Damit besteht grundsätzlich ein attraktives Angebot für investierende KMU. Durch die Kredite entsteht ein Finanzierungseffekt – die KMU erhalten zusätzliche, zinsgünstige Liquidität, um umfassende Investitionen tätigen zu können. Durch die Risikoübernahme und den Verzicht auf Sicherheiten können auch KMU mit eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere KMU mit geringen Sicherheiten, einer weniger guten Eigenkapitalausstattung, weniger guter Bonität oder mit sehr umfassenden Investitionen (z. B. durch bereits laufende Projekte) eine geschlossene Finanzierung erreichen. Die Hausbanken werden vom Risiko entlastet und können den KMU durch die günstige Refinanzierung ein attraktives Finanzierungsangebot liefern.

Sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht ist grundsätzlich ein Bedarf für öffentliche Angebote bei der Investitionsfinanzierung – wie den GRW-Nachrangdarlehen oder anderen Nachrangdarlehen – abzuleiten. In Befragungen werden durchgängig sowohl Kreditablehnungen als auch eine Kreditangebotslücke konstatiert. Aufgrund der derzeitigen konjunkturellen Gesamtkonstellation sind Finanzierungsschwierigkeiten und das Ausmaß der Angebotslücke im Vergleich zu den Vorjahren auf niedrigerem Niveau. Der Bedarf besteht breit verteilt im Mittelstand, für kleinste und kleine Unternehmen ist er deutlich höher. Er ist zudem branchenabhängig und u. a. in der Industrie weniger stark ausgeprägt. Die Stellung von Sicherheiten ist – neben grundsätzlichen Einschränkungen beim Kreditangebot (fehlende Bonität des Antragsstellers, Branchenausschlüsse, zu geringe Kreditsummen) – das wesentliche Finanzierungsproblem.

Die Fördergruppe der GRW-Nachrangdarlehen sind durch die Kopplung an die Zuschussförderung ganz überwiegend Industrieunternehmen. Kleinste und kleine Unternehmen sind hier zwar vertreten, aber vermutlich in eher unterdurchschnittlichem Maße. Die Eigenkapitalausstattung von KMU der Industrie in Sachsen ist im Durchschnitt mindestens als gut einzuschätzen. Die Zielgruppe der GRW-fähigen KMU ist damit grundsätzlich durch weniger problematische Finanzierungsmöglichkeiten gekennzeichnet als der breite Mittelstand in Sachsen.

Bisherige Entwicklung der GRW-Nachrangdarlehen

In der bisherigen Ausgestaltung des Förderinstruments ist das Angebot der GRW-Nachrangdarlehen von den KMU nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen worden. Vergeben wurden bisher 13 Darlehen (16 Bewilligungen, drei Stornierungen nach Bewilligung, Stand 31.12.2018) mit einem durchschnittlichen Volumen von 1,37 Mio. € (insgesamt 17,79 Mio. €). Diese Umsetzung entspricht weder den Planungen und Zielsetzungen noch den Erfahrungen aus der letzten Förderperiode. Das angestrebte Ziel von 170 Kreditvergaben bis Ende 2023 wird bisher nur zu 7,7 % erreicht. Und mit einem Darlehen pro Quartal liegt die Inanspruchnahme auch deutlich unter den Werten des Nachrangdarlehensfonds I in den Jahren 2011 bis 2013 (fünf Fälle pro Quartal).

Von den geplanten Fondsmitteln (100 Mio. €) werden durch die bewilligten Kredite bisher (31.12.2018) knapp 18 % in Anspruch genommen. Bei einem weiter ähnlichen Verlauf ist eine vollständige Umsetzung der Fondsmittel nicht realistisch. Wenn sich Rahmenbedingungen und Förderinstrument nicht deutlich verändern sollten, werden nach Prognose des Gutachters 27 Mio. € bis 42 Mio. € ausgereicht werden.

Ursachen für die geringe Nachfrage sind nach derzeitigem Erkenntnisstand folgende Entwicklungen:

- Das Umfeld für Investitionsfinanzierungen ist derzeit sehr günstig. Die Zinssätze sind sehr niedrig, die Geschäftsbanken haben einen hohen Anreiz, auch bei geringen Margen eigene Kredite zu vergeben. Der Anreiz, dabei zusätzlich Förderangebote zu vermitteln, ist niedrig; gleichzeitig lockern sich die Kreditstandards (Bundesbank 2018). Eine zusätzliche – in der Regel mit deutlichen Transaktionskosten verbundene – weitere Finanzierung ist oft nicht unmittelbar notwendig oder naheliegend.
- Der Subventionshöchstwert der Investitionsförderung wird derzeit durch die Zuschussförderung weitgehend ausgeschöpft. Die Darlehen haben aufgrund ihrer Nachrangigkeit und der Zinsvergünstigung einen relativ hohen Subventionswert. Die Nutzung des Nachrangdarlehens reduziert daher oft den Zuschuss – die GRW-Nachrangdarlehen sind damit mit deutlichen Opportunitätskosten in Form entgangener Zuschüsse verbunden.
- Durch die Gestaltung der GRW-Nachrangdarlehen als ungesicherte Nachrangdarlehen erhält die Finanzierung den Charakter von wirtschaftlichem Eigenkapital. Dadurch können Sicherheiten geschont werden. Insgesamt erscheint der Bedarf in der Gruppe der mit GRW-Zuschüssen geförderten KMU für die spezifische Form des GRW-Nachrangdarlehens eher weniger stark ausgeprägt. Darauf deuten Experteninterviews, aber auch allgemeine empirische Erkenntnisse hin. Zum einen ist seit Jahren eine positive Entwicklung bei Eigenkapital und Bonität zu beobachten. Zum anderen ist die Finanzierungssituation bei der Fördergruppe relativ gut: Der Investitionszuschuss als Voraussetzung für das GRW-Nachrangdarlehen stellt einen direkten Kapitalzufluss dar, der die Eigenkapitalsituation unmittelbar verbessert. Zudem ergibt sich durch die Bedingungen für die GRW-Zuschussförderung eine Positivauswahl von KMU. Außerdem werden durch die Investitionen oft besicherungsfähige Sachanlagen geschaffen.

Der reduzierte Bedarf in der Zielgruppe bedeutet nicht, dass Nachrangdarlehen nicht in Einzelfällen eine wichtige Hilfe gewesen sind und insbesondere nicht, dass Nachrangdarlehen nicht für bestimmte Zielgruppen – eben durch den Verzicht auf Sicherheiten – ein sehr bedarfsgerechtes Instrument sind.

- Die Experteninterviews haben deutlich gezeigt, dass Bekanntheit und Verfahren der GRW-Nachrangdarlehen durch die Kopplung an die Zuschussförderung und durch die Ausgestaltung als Nachrangdarlehen verbesserungsfähig sind. Von zwei Bankenvertretern wurden zudem Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung der Haftungsbedingungen / Risikoübertragung bei Ausfällen benannt. Von einzelnen Gesprächspartnern wurden auch hohe Belastungen für die Unternehmen bei der Abrechnung und dem Nachweis der Verwendung (Kosten) benannt. Insgesamt ergeben sich nach derzeitigem Kenntnisstand im Vergleich zu anderen Angeboten relativ hohe Transaktionskosten bei den Hausbanken. Es gibt zudem Hinweise auf spürbare Transaktionskosten auch bei den Unternehmen.

Durch die geringe Anzahl von Förderfällen ist die empirische Basis der Untersuchung nicht sehr breit. Unter dieser Einschränkung ist aus Sicht der Evaluatoren das Zusammenspiel von hohen Opportunitätskosten, sehr günstigem Finanzierungsumfeld und verändertem Bedarf infolge einer verbesserten Eigenkapitalisierung der sächsischen KMU entscheidend für die geringe Nachfrage. Dabei sind die beiden erstgenannten Entwicklungen besonders relevant.

Das derzeit gute Finanzierungsumfeld sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzierungsbedingungen für bestimmten Unternehmensgruppen – kleine KMU, aber auch Gründungen, junge Unternehmen oder Unternehmen mit größeren Investitionsprojekten – trotzdem oftmals problematisch sind. Bei diesen Unternehmen scheitern Kreditverhandlungen häufiger oder sie schließen eine Kreditfinanzierung von vorne herein aus. Zudem sollten Änderungen im Finanzierungsumfeld nicht ausgeblendet werden.

5.8.2 EMPFEHLUNGEN

Bei unveränderter Fortführung der GRW-Nachrangdarlehen ist mit hoher Sicherheit zu erwarten, dass weder die materiellen noch die finanziellen Ziele der Förderung erreicht werden, von denen zum Zeitpunkt der Erstellung der Ex-ante-Bewertung ausgegangen wurde. Insbesondere wird der Beitrag zum spezifischen Ziel des EFRE-OP 2014 - 2020 (Verbesserung der Produktivität) geringer ausfallen. Angesichts geringer Fallzahlen und gegebener Fixkosten droht zudem eine relativ ineffiziente Umsetzung der Förderung. Die bisherige Umsetzung und Zielerreichung bei den GRW-Nachrangdarlehen lassen somit deutlichen Handlungsbedarf erkennen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen – insbesondere dem günstigen Finanzierungsumfeld – bestehen nach Ansicht der Evaluatoren für die GRW-Nachrangdarlehen die folgenden Optionen.

1. Anpassung von Strategie und Konditionen des GRW-Nachrangdarlehens

Eine zentrale Ursache der geringen Nachfrage sind nach derzeitigem Kenntnisstand die Opportunitätskosten (gleichzeitige Reduzierung der GRW-Investitionszuschüsse) der Nachrangdarlehen. Diese lassen sich grundsätzlich auf zwei Wegen reduzieren:

- a. Verringerung der Förderquote bei der Zuschussförderung. Durch ein Absenken der Zuschussquoten kann ein Puffer für die Darlehensförderung geschaffen werden. Die Unternehmen erhalten damit außerdem einen zusätzlichen Anreiz für die Kreditförderung. Gleichzeitig können Anpassungen einschließlich von Verfahrensoptimierungen bei den GRW-Nachrangdarlehen mit dem Ziel einer attraktiveren, breiter aufgestellten Darlehensförderung vorgenommen werden.
- b. Reduzierung des Beihilfewerts der Darlehen. Wenn bei den GRW-Nachrangdarlehen auf eine Nachrangigkeit verzichtet wird und Sicherheiten bei der Kreditvergabe eingefordert werden, kann der Subventionswert der Darlehen deutlich reduziert werden.

Gegen eine Anpassung des Instruments durch die Reduzierung des Beihilfewerts sprechen drei Argumente:

- Nachrangigkeit und Verzicht auf Sicherheiten sind zentrale Eigenschaften, die das GRW-Nachrangdarlehen von anderen Angeboten – etwa den GuW-Darlehen – differenziert. Bei einer reinen Investitionsfinanzierung mit Zinsvergünstigung für KMU der Industrie sind zentrale Eigenschaften verschiedener Angebote sehr ähnlich. Die GRW-Nachrangdarlehen sind allgemein weniger bekannt und bei den Hausbanken weniger vertraut im Verfahren. Es besteht daher die Gefahr, dass sie nicht genutzt werden.
- Es ist zu erwarten, dass eine Anpassung von einzelnen Eigenschaften und Konditionen des Förderangebots in der Breite der Hausbanken und Unternehmen nicht adäquat wahrgenommen wird. Zudem ist es möglich, dass die Anpassung – zumindest ohne weitere begleitende Maßnahmen – nicht ausreichend ist, um die Reputation des Förderangebots entscheidend zu verbessern.
- Für einige Fälle waren und sind die spezifischen Eigenschaften des Nachrangdarlehen – insbesondere der Verzicht auf Sicherheiten – von hoher oder entscheidender Bedeutung. Für diese Fälle entfällt in Zukunft nicht nur die Finanzierungsgrundlage und damit ggf. die Investition – diese Fälle fallen auch als potenzielle Nachfrage nach den Nachrangdarlehen aus.

Bei einer Anpassung der GRW-Nachrangdarlehen in der besprochenen Form sollten zudem die Verfahren deutlich optimiert werden und die Bekanntheit des Instruments durch Ansprache von Hausbanken und ggf. weiteren Multiplikatoren (Steuerberatung) deutlich erhöht werden.

Eine Absenkung der Opportunitätskosten durch eine Veränderung der Konditionen der Darlehen erscheint nach Einschätzung der Evaluatoren aus den genannten Gründen nicht ausreichend, um die Attraktivität der Darlehen deutlich zu steigern und die Nachfrage in kurzer bis mittlerer Frist deutlich zu erhöhen.

Eine Absenkung der Höchstsätze der Zuschussförderung mit einem begleitenden Darlehensangebot würde nach Ansicht der Evaluatoren eine deutliche Anreizwirkung auf die Darlehensnachfrage haben. Dabei kann derzeit nicht beurteilt werden, ob diese Anreizwirkung ausreichend ist, um die ursprünglichen Ziele der Förderung zu erreichen.

2. Auflösung des Förderinstruments und Einführung eines breiten Nachrangdarlehens

Eine inkrementelle Anpassung des Instruments ist nach Ansicht der Evaluatoren angesichts der derzeitigen Umsetzung nicht ausreichend, um die finanziellen und materiellen Ziele der Förderung zu erreichen. In der Auslegung als Nachrangdarlehen erfüllt es eine wichtige Funktion für einzelne Fälle, in der Breite der bisherigen Zielgruppe besteht aber kein größerer Bedarf für die Förderung.

Bei geringen Fallzahlen führen Fixkosten grundsätzlich zu relativ hohen Stückkosten. Eine Bewertung der Kosten der Förderung hängt wesentlich von der Bewertung der förderpolitischen Effekte ab. Diese ist derzeit noch nicht abschließend möglich, angesichts der geringen Fallzahlen aber mit hoher Wahrscheinlichkeit eingeschränkt.

Falls eine klare Attraktivitätssteigerung (Punkt a oben) nicht möglich ist, sollte das Instrument neu konzipiert oder durch ein breiter ausgerichtetes ähnliches Instrument (Nachrangdarlehen) abgelöst werden. Das bedeutet auch, dass es in seiner derzeitigen Form nicht fortgeführt werden würde.

Die Förderung von KMU über Nachrangdarlehen richtet sich grundsätzlich an eine spezifische, relativ kleine Zielgruppe. Ein Bedarf besteht insbesondere bei Unternehmen, für die es (noch) problematisch ist, ausreichende (weitere) Sicherheiten zu stellen und / oder eine (weitere) reine Fremdfinanzierung zu realisieren. Zielgruppe von Nachrangdarlehen sind Gründungen vor allem in der Festigungsphase, kleine Unternehmen, Unternehmen, die in größerem Maßstab neue Produkte oder Geschäftsmodelle einführen oder Unternehmen, die bereits einen relativ hohen Anteil an Fremdfinanzierung aufweisen. Die Zielgruppe umfasst dabei grundsätzlich den gesamten Mittelstand und ist nicht hart definiert.

Es bietet sich an, das Instrument von der GRW-Förderung zu lösen und einer breiten Zielgruppe in angepasster Form zugänglich zu machen. Ein gesondertes Nachrangdarlehen für die GRW-Förderung entfällt damit; KMU mit einschlägigem Finanzierungsbedarf (unbesicherte Darlehen, Nachrangdarlehen) können über ein neues oder erweitertes Instrument unterstützt werden.

Die Umstellung der Nachrangdarlehen auf eine breitere Basis hinsichtlich der Zielgruppen und der Förder- / Finanzierungsgegenstände erfordert – neben weiteren administrativen Verfahren – eine neue beihilferechtliche Bewertung und eine Einordnung in das Operationelle Programm.

Insbesondere die Möglichkeiten des Beihilferechts sind dabei zu prüfen. Eine deutliche Änderung des bestehenden Instruments würde bedeuten, dass die bisherige beihilferechtliche Grundlage („Brandenburg-Methode“) entfällt. Inwieweit eine beihilfefreie Ausgestaltung, eine Förderung auf Deminimis-Grundlage, eine Förderung nach Art. 22 der AGVO oder Kombinationen von unbesicherten Darlehensteilen mit weiteren besicherten Darlehensteilen möglich sind, bedarf einer genaueren Analyse. Denkbar ist insbesondere auch, die bestehenden Nachrangdarlehen im Rahmen des MEP-Darlehensfonds inhaltlich um eine Investitionskomponente zu erweitern.

Im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 erscheint mit Bezug auf das Thematische und Spezifische Ziel (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Steigerung der Produktivität von KMU der gewerblichen Wirtschaft) die gleiche Zuordnung wie bei den GRW-Nachrangdarlehen möglich.

3. Optimierung der Verfahren

Wenn die GRW-Nachrangdarlehen weitergeführt werden oder durch ein ähnliches Instrument ersetzt werden, sollten die Verfahren der Förderung weiter verbessert werden. Die Förderprozesse waren kein spezifischer Gegenstand der Evaluation und können daher nur auf Grundlage eines ersten Eindrucks reflektiert werden. Die Interviews mit Experten liefern hier einige wichtige Hinweise.

Vor einer Optimierung der Verfahren sollten die Haftungsbedingungen und Risikoübernahme durch den Fonds geklärt und eindeutig dargestellt werden. Hier bestehen nach Aussagen von zwei Experten Unsicherheiten bei den Geschäftsbanken. Das Verständnis für das Instrument bzw. für ähnliche Angebote und die Bekanntheit könnten durch intensivierete Informationsflüsse zu den Geschäftsbanken erhöht werden.

Die Umsetzung der Förderung über ein Finanzinstrument bietet insgesamt, insbesondere aber für die geförderten KMU einige Vorteile (Abrechnung, Nachweisführung, Prüfpflichten). Es sollte geprüft werden, ob diese Vorteile umgesetzt sind oder noch besser genutzt werden können.

Um die Attraktivität der GRW-Nachrangdarlehen sichtbarer zu machen, können exemplarische Berechnungen durchgeführt und kommuniziert werden: Den entgangenen Zuschüssen stehen bei Nutzung der GRW-Nachrangdarlehen ersparte Zinskosten gegenüber. Der Zins wird für jeden Kreditnehmer individuell berechnet, durch Durchschnittsbildung oder für Preisklassen, die besonders häufig vertreten sind, könnten aber exemplarische Berechnungen vorgenommen werden. Damit wird eine rationale Betrachtung insbesondere von eingesparten zukünftigen Kapitalkosten möglich.

4. Anpassung der Mittelausstattung und der Zielwerte

Sollte das Instrument fortgeführt werden, sind Anpassungen bei der Mittelausstattung vorzunehmen. Eine erste Abschätzung liefert die Prognose in Abschnitt 5.6.3. Diese wäre auf Basis aktueller Daten und unter Einbeziehung des Fondsmanagements zu fundieren und aktualisieren. Ebenfalls anzupassen wären die Zielwerte der Indikatoren des EFRE-OP 2014 - 2020 einschließlich des Leistungsrahmens. Grundlage dazu ist eine fundierte Schätzung der Finanzausstattung für die Restlaufzeit des EFRE-OP 2014 - 2020 und der oben ermittelten Kennzahlen (Fallzahlen, durchschnittliche Kredithöhen etc.).

5. Programmänderung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung

Unabhängig davon, ob der Nachrangdarlehensfonds II aus dem EFRE-OP 2014 - 2020 herausgenommen, nahezu unverändert weitergeführt oder seine Förderstrategie grundlegend verändert wird, werden die Veränderungen am Fondsvolumen und den Zielwerten eine Programmänderung erfordern. Falls der Nachrangdarlehensfonds II nicht mehr im Rahmen des EFRE-OP 2014 - 2020 fortgesetzt wird, müssen die Mittel umgeschichtet und die korrespondierenden Zielwerte für die Outputindikatoren und den Leistungsrahmen in der Prioritätsachse B angepasst werden. Sollte für den Nachrangdarlehensfonds II eine Anpassung von Zielwerten und der Investitionsstrategie vorgenommen werden, wird zusätzlich zur Programmänderung eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-ante-Bewertung notwendig. Diese kann im Rahmen der Programmänderung erfolgen, da die Ergebnisse der für eine Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung notwendigen Prüfschritte unmittelbar als Input für die Programmänderung herangezogen werden können.

WIRKUNGSEVALUIERUNG FÜR DIE PRIORITÄTSACHSE E „NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG“ (VORHABEN „INTEGRIERTE STADTENTWICKLUNG“ (ISE) UND „INTEGRIERTE BRACHFLÄCHENENTWICKLUNG“ (IBE))

6.1 EINLEITUNG

Städte verbinden Wohnen, Leben, Arbeiten, Bildung, Freizeit und Kultur. Sie tragen als wirtschaftliche und soziale Zentren entscheidend zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie bei. Ungeachtet der positiven Gesamtentwicklung kämpfen viele Städte bzw. Stadtquartiere in Sachsen mit ausgeprägten Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit, städtebaulichen Mängeln, wirtschaftlichem Strukturwandel, defizitären Wohnraumangeboten, Gebäudesubstanz mit geringer Energieeffizienz, hoher Leerstandsquote, Brachflächen, Umweltschäden, hoher Verkehrs-, Luft- und Lärmbelastung etc. Dabei überlagern und verstärken sich häufig städtebauliche, wirtschaftliche und soziale Probleme (vgl. EFRE-OP 2014 - 2020).

Bei der Bewältigung der wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Herausforderungen im Sinne des Art. 7 der EFRE-VO¹³¹ spielen die Städte eine wichtige Rolle. Die Europäische Union fördert Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung daher seit den 1990er Jahren mit Hilfe der Struktur- und Investitionsfonds.

In der gegenwärtigen Förderperiode stehen für die Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ 191,75 Mio. € EFRE-Mittel zur Verfügung. Sie hat damit einen Anteil von 9,18 % am Mittelansatz des EFRE-OP 2014 - 2020. Mit der Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung sollen bestehende Benachteiligungen einzelner Stadtquartiere gemessen an den Entwicklungsständen der Gesamtstädte bzw. der Abstand kleiner und mittelgroßer Städte mit Benachteiligungen zu den tendenziell wachsenden Ballungsräumen abgebaut werden. Ziel ist es, die Wohn- und Lebensbedingungen in den ausgewählten Stadtquartieren gezielt zu verbessern, um einer Verdichtung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Problemlagen entgegenzuwirken.

Die Laufende Evaluierung wird dieses Vorhaben mit einem entsprechend angepassten Konzept betrachten. Aufgabe der Evaluierung ist es laut ESI-VO und Evaluierungsauftrag in erster Linie, den Beitrag des Fördervorhabens zu den Spezifischen Zielen 14 - 17 des EFRE-OP 2014 - 2020 zu bewerten. Dabei ist zu beachten, dass die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ als Mischachse mit vier Investitionsprioritäten zu drei Thematischen Zielen verankert wurde und sich in zwei Vorhaben untergliedert: Integrierte Stadtentwicklung (ISE) und Integrierte Brachflächenentwicklung (IBE).

Der Aufbau der Wirkungsevaluierung ist dabei wie folgt: Ausgangspunkt ist die Beschreibung des Gegenstands der Evaluierung und des methodischen Vorgehens im Abschnitt 6.2. Daran schließt sich die Darstellung der Ziele der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ und die konkrete Ausgestaltung der Förderung in Abschnitt 6.3 an. Aus den Zielsetzungen und dem Fördersystem ergibt sich die strategische Ausrichtung der Förderung. Diese wird in Abschnitt 6.4 beschrieben und in Zusammenhang mit anderen Förderungen der Stadtentwicklung auf europäischer und nationaler

¹³¹ 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.

Ebene gesetzt. Anschließend wird in Abschnitt 6.5 für die Vorhaben ISE und IBE das relevante Wirkungsmodell vorgestellt, in dem die Wirkungsweise der beiden Vorhaben für eine nachhaltige Stadtentwicklung im Detail dargelegt wird. Es schließt sich die Darstellung der Umsetzung der Förderung in den Abschnitten 6.6 und 6.7 auf der Grundlage des Monitorings für die aktuelle Förderperiode an. Die Monitoringdaten werden in diesen Abschnitten mit den Ergebnissen aus der Online-Befragung und den Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten unterfüttert. Anschließend wird im Abschnitt 6.8 auf bereits eingetretene und noch zu erwartende Effekte und Wirkungen der Förderung eingegangen. Für die Darstellung der Wirkungen werden die Primärergebnisse der Online-Befragung und der Experteninterviews herangezogen. Zum Abschluss wird vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse ein Fazit gezogen und es werden Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung der Förderung ausgesprochen.

6.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Gegenstand der Evaluierung sind die Vorhaben „Integrierte Stadtentwicklung“ und „Integrierte Brachflächenentwicklung“, welche im Rahmen der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ umgesetzt werden. Die Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ wurde im EFRE-OP 2014 - 2020 gemäß Art. 7 der EFRE-VO als Mischachse mit vier Investitionsprioritäten zu drei Thematischen Zielen verankert (vgl. Abschnitt 6.3.1).

Die Evaluierung des EFRE-OP 2014 - 2020 soll entsprechend den regulatorischen Vorgaben bewerten, welche Beiträge und Ergebnisse die Vorhaben ISE und IBE zu folgenden Spezifischen Zielen leisten:

- SZ 14 – Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Stadtquartier
- SZ 15 – Verbesserung des kulturtouristischen Angebots im Stadtquartier (nur ISE)
- SZ 16 – Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen
- SZ 17 – Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Stadtquartieren durch Stärkung dieser Quartiere als wirtschaftliche und soziale Räume

Zentrale Fragestellungen, die laut der Leistungsbeschreibung für die gesamte Prioritätsachse E aufgegriffen werden sollen, sind daher die folgenden:

- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Stadtquartier erreicht werden?
- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Verbesserung des kulturtouristischen Angebots im Stadtquartier erreicht werden?
- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen erreicht werden?
- Welcher Beitrag und welche Ziele konnten hinsichtlich der Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Stadtquartieren durch Stärkung dieser Quartiere als wirtschaftliche und soziale Räume erreicht werden?

Außerdem definiert die Leistungsbeschreibung eine spezifische Fragestellung, die jeweils für die beiden Vorhaben zu beantworten ist:

- Welchen Beitrag leistet das Vorhaben (ISE bzw. IBE) mit seinem integrierten Ansatz auf lokaler Ebene zur Abstimmung und Bündelung von Aktivitäten unterschiedlicher Handlungsfelder auf ein gemeinsames Ziel hin?

Zudem sollen die Beiträge zur Verwirklichung der Horizontalen Prinzipien Nachhaltigkeit, Gleichstellung von Frau und Mann und Chancengleichheit sowie der Beitrag der Förderung zum Erreichen der Europa-2020-Strategie Gegenstand der Bewertung sein.

Zusätzlich zu den Fragestellungen aus der Leistungsbeschreibung wurden im Auftaktbericht die folgenden Fragestellungen genannt:

- Welche weiteren Effekte lassen sich für die gesamte EFRE-Förderung in der Prioritätsachse E insbesondere im Hinblick auf die städtebauliche, soziale und umweltbezogene Stärkung von Städten bzw. Stadtquartieren ableiten?
- Welche Faktoren haben sich im Zuge der Umsetzung als förderlich oder hinderlich erwiesen? Wie ist das Projektauswahlverfahren zu bewerten?
- Inwieweit wurden im Bereich der integrierten Stadtentwicklung und in der Projektumsetzung unterschiedliche Lebenslagen und Voraussetzungen von Frauen und Männern sowie von spezifischen Personengruppen – z. B. Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, Menschen mit Migrationshintergrund oder Fluchtgeschichte, von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen, Alleinerziehenden etc. – berücksichtigt?¹³²
- Welchen Beitrag leistet die Förderung zur umweltbezogenen nachhaltigen Entwicklung und zur Bewältigung der Herausforderung des demografischen Wandels?

Außerdem wurden für die Spezifischen Ziele im Auftaktbericht durch die Evaluatoren noch weitere Fragestellungen, die in Tabelle 28 ausgewiesen sind, formuliert.

Tabelle 28: Konkrete Fragestellungen zu den Spezifischen Zielen

Spezifisches Ziel	Fragestellungen
SZ 14 – Reduzierung des CO ₂ -Ausstoßes im Stadtquartier	<ul style="list-style-type: none"> • In welchem Ausmaß gehen die Projekte über den Stand der Technik hinaus bzw. nehmen Gebrauch von zertifizierten Techniken, um einen signifikanten Beitrag zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Stadtquartier zu leisten?¹³³
SZ 15 – Verbesserung des kulturtouristischen Angebots im Stadtquartier (nur ISE)	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit sind die geförderten Projekte geeignet, das touristische Potential des Stadtquartiers zu erhöhen? • Inwieweit führt die Förderung für Bürger und Touristen (sowie für spezifische Personengruppen z. B. Frauen/Männer und Junge/Alte) zu einer Verbesserung des kulturtouristischen Angebots?
SZ 16 – Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Bedeutung hat die Nutzbarmachung/Revitalisierung der Flächen für die Stadtentwicklung? Stehen die Projekte im Vorhaben im Einklang mit den Zielen der Raumordnung?¹³⁴ (nur ISE) • Inwiefern sind die geförderten Projekte geeignet, den Bestand an unsanierten Brachen nachhaltig zu mindern?¹³⁵ (nur IBE)

¹³² Diese Fragestellung wurde zwar am Rande im Rahmen der Fallstudiengespräche der Projekte „Philippus Leipzig“ und Freiflächengestaltung „Gehepark“ (vgl. Fallstudien im Anhang) thematisiert (vgl. Abschnitt 6.8.2.4). Es ist jedoch darauf zu verweisen, dass der Fokus der EFRE-Förderung 2014 – 2020 auf investiven baulichen und weniger stark auf nicht-investiven sozialen Projekten liegt. Eine klare Aussage kann hierzu daher nicht getroffen werden.

¹³³ Gemeinsam mit dem Fondsbewirtschafter einigten sich die Evaluatoren im Rahmen der Fallstudien auf die Beleuchtung weniger technikbasierter Projekte (z. B. Stadtteilmanager Wirtschaft (Chemnitz), Sanierung des Kirchengebäudes „Philippus Leipzig“, Freiflächengestaltung „Gehepark“ (Dresden)). Eine evidenzbasierte Aussage zu dieser Fragestellung konnte daher nicht getroffen werden.

¹³⁴ Diese Fragestellung wurde entgegen der ursprünglichen Überlegung im Zuge der Evaluierung für die Evaluation der ISE als weniger relevant erachtet und daher nicht näher untersucht.

¹³⁵ Diese Fragestellung wurde im Zuge der Evaluierung nicht untersucht, da zum Zeitpunkt der Datenerhebung in der IBE erst fünf Projekte gefördert wurden. Eine evidenzbasierte Aussage zu dieser Fragestellung konnte daher nicht getroffen werden.

Spezifisches Ziel	Fragestellungen
SZ 17 – Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Stadtquartieren durch Stärkung dieser Quartiere als wirtschaftliche und soziale Räume	<ul style="list-style-type: none"> • Inwiefern tragen die geförderten Projekte im Vorhaben zur wirtschaftlichen und sozialen Belebung des Stadtquartiers bei und inwiefern kann damit eine Reduzierung der Abwanderung aus dem Stadtquartier erzielt werden? Welche Rolle spielten die Verbesserung des Wohnumfeldes und der öffentlichen Infrastruktur oder die Belebung der lokalen Wirtschaft und des Geschäftsumfeldes? (nur ISE) • Welche Bevölkerungsgruppen (unterschieden nach Alter, Geschlecht, Bildung) werden mit den geförderten Projekten des Vorhabens am besten erreicht?¹³⁶ (nur ISE) • Welchen Beitrag leistet das geförderte Projekt, um wirtschaftliche/soziale Defizite des Wohnumfeldes zu mindern? (nur IBE)

Quelle: Auftaktbericht der Laufenden Evaluierung des EFRE-OP 2014 - 2020.

Die Evaluierung folgt einem theoriebasierten Ansatz, der einem kausalanalytischen Anspruch gerecht wird. Somit kommt es bei der Bearbeitung der Evaluierung darauf an, Wirkungszusammenhänge zu rekonstruieren. Es sollen Aussagen über diese Wirkungszusammenhänge und noch erwartete Wirkungen abgeleitet werden. Dabei stellt im Rahmen des Vorhabens ISE die Ebene der Stadtquartiere die zentrale Analyseebene dar. Diese wird aber nicht abgekapselt, in sich geschlossen betrachtet, sondern eingebettet in die gesamtstädtische Entwicklung. Zusätzlich werden über die Fallstudien auch kleinräumigere Entwicklungen auf Projektebene beleuchtet. Im Rahmen des Vorhabens IBE ist die zentrale Analyseebene die Ebene der Städte. An dieser Stelle muss jedoch festgehalten werden, dass das Vorhaben IBE zum Zeitpunkt der Evaluierung in seiner Umsetzung noch nicht weit fortgeschritten ist und daher nur ansatzweise Aussagen zu Wirkungen bzw. zu erwarteten Wirkungen getroffen werden können.

Zunächst wird im Abschnitt 6.5 ein Wirkungsmodell für die Vorhaben ISE und IBE entwickelt. Mit seiner Hilfe können die wesentlichen Wirkungswege und die zentralen Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Interventionen identifiziert werden. In einem zweiten Schritt werden die Wirkungsweisen und erwarteten Wirkungen dann in unterschiedlicher Form empirisch untersetzt.

In der Evaluierung ist eine Kombination von verschiedenen quantitativen und qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden vorgesehen. Quantitative Daten zur Entwicklung der geförderten Städte bzw. Stadtquartiere sollen mit den Monitoringdaten der Förderung und qualitativen Einschätzungen zu den Wirkungszusammenhängen zusammengeführt werden. Zusätzliche Daten zu den bereits vorliegenden Monitoringdaten werden mit Hilfe von qualitativen Experteninterviews, Fallstudien zu ausgewählten Best-Practice-Projekten und einer Online-Befragung der Zuwendungsempfänger der Vorhaben ISE und IBE erhoben.

Dass die Datenerhebung primär qualitativer Natur ist, hat zweierlei Gründe: Ein Teil der Projekte der Vorhaben ISE und IBE sind entweder noch nicht bewilligt, da der Großteil der Projekte erst zum Stichtag 31.12.2018 bei der SAB eingereicht wurden, oder noch nicht abgeschlossen. Es liegen noch nicht alle Daten zu den jeweiligen Outputindikatoren vor. Andererseits können aufgrund des komplexen Programmansatzes von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen – so auch das der EFRE-Förderung für die Vorhaben ISE und IBE – oft nur wenig „harte“ Aussagen zu den Wirkungen des Programmes getroffen werden. Integrierte Stadtentwicklungsprogramme adressieren neben dem Städtebau noch andere Politikfelder, wie Umwelt, lokale Ökonomie, Bildung, Soziales etc. Da stadtquartierspezifische Entwicklungen nicht nur von Fördermaßnahmen sondern auch von einer Reihe übergeordneter Faktoren (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung) abhängen, dienen gebietsbezogene Daten zwar als Anhaltspunkt für Wirkungsweisen des Programmes, konkrete Programmeffekte können damit aber nur begrenzt dargestellt werden. Auch zusätzliche nationale und

¹³⁶ Diese Fragestellung wurde im Rahmen der Experteninterviews thematisiert, es konnte aber keine eindeutige Aussage aus den Antworten abgeleitet werden, daher wird sie im Bericht nicht näher beleuchtet.

regionalpolitische Instrumente, Programme und Projekte können tatsächliche Ergebnisse und Wirkungen der zu betrachtenden Fördermaßnahme verschleiern. Zudem stellen sich Programmeffekte von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen erst mittel- oder langfristig ein (vgl. IfS (2010)).

6.3 ZIELE UND AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

6.3.1 ZIELE DER FÖRDERUNG

Die Vorhaben ISE und IBE sind im EFRE-OP 2014 - 2020 in der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ verortet und sollen einerseits zum Abbau spezieller städtebaulicher Defizite beitragen und andererseits ökologische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Strukturen unterstützen. Dadurch kann die Funktions- und Anpassungsfähigkeit von Städten gestärkt werden. Die Prioritätsachse E wurde im EFRE-OP 2014 - 2020 als Mischachse mit vier Investitionsprioritäten (4e, 6c, 6e, 9b) zu den folgenden drei Thematischen Zielen verankert:

- Thematisches Ziel 4: Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen
- Thematisches Ziel 6: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz
- Thematisches Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

Die Prioritätsachse E bedient somit als einzige Prioritätsachse drei Thematische Ziele.

In Tabelle 29 wird ein Überblick über den Zusammenhang zwischen Thematischen Zielen, Investitionspriorität, Spezifischen Zielen und Ergebnisindikatoren der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ gegeben.

Tabelle 29: Überblick über die Zielsetzungen der Prioritätsachse E (Nachhaltige Stadtentwicklung)

Thematisches Ziel	Investitionspriorität	Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator
TZ 4	IP 4e) Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, [...]	SZ14	CO ₂ -Emissionen im Bereich Haushalte, Verkehr und Kleinverbraucher
TZ 6	IP 6c) Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes	SZ15	Besucher von kulturhistorischen Einrichtungen und Sehenswürdigkeiten in den städtischen Problemgebieten der antragstellenden Kommunen
TZ 6	IP 6e) Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, Wiederbelebung der Städte, [...] Wiederherstellung und Sanierung von Industriebrachen (einschließlich umstrukturierter Gebiete), Verringerung der Luftverschmutzung und Förderung von Lärm reduzierenden Maßnahmen	SZ16	Unsanierete Brachflächen in städtischen Gebieten der antragstellenden Kommunen
TZ 9	IP 9b) Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten	SZ17	Bevölkerungsentwicklung in städtischen Problemgebieten der antragstellenden Kommunen

Quelle: EFRE-OP 2014 - 2020.

Handlungsleitende Fördergrundlage der Prioritätsachse E und somit der Vorhaben ISE und IBE sind die gesamtstädtischen Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK). Die INSEK sind auf der Ebene des Freistaates im Landesentwicklungsplan Sachsen verankert und stellen die fachübergreifend erarbeitete Strategie für die Entwicklung der Gesamtstadt dar. Mit ihrer Hilfe werden Problemlagen der Städte herausgearbeitet und nachhaltige Strategien zu deren Beseitigung erarbeitet.

6.3.2 AUSGESTALTUNG DER FÖRDERUNG

Gegenstand der Förderung

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Urbanisierung sowie des demografischen Wandels spielen Städte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Strategie eine zentrale Rolle. So stehen auch im Freistaat Sachsen vor allem strukturschwache und sozial benachteiligte Quartiere bzw. Stadtteile im Fokus einer präventiven bzw. nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklungspolitik. In Sachsen konzentrieren sich die Maßnahmen im Rahmen der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ auf die beiden Vorhaben ISE und IBE. Die Förderung basiert auf der Richtlinie Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020.¹³⁷

Das Vorhaben ISE adressiert unterschiedliche Problemlagen, die als Benachteiligung wahrgenommen werden, insbesondere aus städtebaulicher, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und demografischer Perspektive. Ziel des Vorhabens ISE ist es, die Wohn- und Lebensbedingungen in benachteiligten Städten bzw. Stadtquartieren gezielt zu verbessern, indem Energieeffizienz-Maßnahmen zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes, Umweltmaßnahmen zum Erhalt und Schutz der Umwelt und zur Förderung der Ressourceneffizienz sowie investive und nicht investive Maßnahmen zur Sanierung und wirtschaftlichen und sozialen Belebung gefördert werden.

Das Vorhaben IBE zielt darauf ab, städtische, brachgefallene Flächen städtebaulich zu entwickeln und somit einen Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu leisten. Die IBE ist auf die Übergangsregionen Chemnitz und Dresden begrenzt und zielt auf die Förderung von Städten ab, die aufgrund von Brachflächen von Abwertungstendenzen betroffen sind. Im Rahmen des Vorhabens IBE können Abbruch, Entsiegelung und Beräumung von Brachflächen zur Nutzbarmachung sowie Maßnahmen zur Inwertsetzung und Wiederaufführung der sanierten Brachflächen in den Flächenkreislauf finanziert werden.

Der thematische Schwerpunkt der EFRE-Förderung in Sachsen liegt bei beiden Vorhaben (ISE und IBE) auf der klima- und umweltgerechten Stadterneuerung und kombiniert diesen mit der wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Städte bzw. Stadtquartiere. Das Vorhaben IBE setzt seinen Fokus auf die Brachflächenrevitalisierung, während das Vorhaben ISE einen breiteren Ansatz verfolgt und sich auf unterschiedliche Handlungserfordernisse konzentriert.

Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger der Vorhaben ISE und IBE sind sächsische Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern. Zuwendungsempfänger können gemeinsam mit ihrem Eigenanteil die Zuwendung für Ausgaben förderfähiger Einzelmaßnahmen ausgeben, die von Dritten durchgeführt werden. Dritte können Einrichtungen des privaten und öffentlichen Rechtes sein, bspw. Landkreise, Vereine, Kirchen, Zweckverbände und Unternehmen.¹³⁸

¹³⁷ Vgl. 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. S. 564), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 4. Dezember 2017 (SächsABl.SDr. S. S 352). Im Folgenden zitiert als RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹³⁸ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

Umfang und Höhe der Zuwendung

Die Zuwendung, eine Anteilsfinanzierung, erfolgt als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von maximal 80% der Bemessungsgrundlage (= förderfähigen Ausgaben im Kosten- und Finanzierungsplan). Der Anteil der Gemeinde kann teilweise durch andere Mittel ersetzt werden, 10% dieses Anteils müssen jedoch von der Gemeinde als Eigenanteil getragen werden.¹³⁹ Ein Mehraufwand, der nach Bewilligung eintritt, setzt keine automatische Erhöhung der Zuwendung voraus.¹⁴⁰

Antrags- und Bewilligungsverfahren

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren des Vorhabens ISE in der Prioritätsachse E ist durch die Vorgaben aus Art. 7 EFRE-VO durch einige Besonderheiten geprägt. Es lässt sich als zweistufiges Antragsverfahren charakterisieren, bei der in einer ersten Runde auf Grundlage von gebietsbezogenen Integrierten Handlungskonzepten (IHK) Städte und Fördergebiete ausgewählt wurden. Die IHK erörtern auf Basis einer Beschreibung der städtebaulichen, wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Lage des Fördergebietes die Ziele und Strategie zur Behebung der Benachteiligung des Gebietes und schlagen hierzu Einzelmaßnahmen vor. Sie werden im Zuge eines transparenten und kooperativen Verfahrens mit unterschiedlichen im Stadtquartier aktiven Akteuren und Einrichtungen erarbeitet und durch Beschluss des Stadtrates bestätigt. Auf Grundlage eines einheitlichen Bewertungssystems werden die eingehenden IHK von der Bewilligungsstelle bewertet und ein Fördervorschlag wird erarbeitet. Bei der Erarbeitung des Fördervorschlags nimmt ein interministerieller Lenkungsausschuss eine beratende Funktion ein. Dieser Fördervorschlag bildet die Grundlage für die Entscheidung des Fondsbewirtschafters über die Aufnahme der IHK in die Förderung. 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.¹⁴¹ 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 Entscheidung über die Förderfähigkeit von beantragten Einzelprojekten wird mit gesonderten Zuwendungsbescheiden getroffen.

Hingegen stellt das Antrags- und Bewilligungsverfahren des Vorhabens IBE in der Prioritätsachse E ein einstufiges Verfahren dar. Grundlage für das Verfahren bildet die Fördervoraussetzung, wonach Brachflächen in einem städtischen Gebiet oder einer städtischen Randlage innerhalb der Übergangsregionen Chemnitz und Dresden förderfähig sind, wenn es sich um eine vormals industriell, gewerblich, verkehrstechnisch oder militärisch genutzte Fläche handelt, die in ihrem gegenwärtigen Zustand nicht mehr genutzt werden kann, ihre ursprüngliche Funktion mindestens sieben Jahre vor Bewilligung verloren hat und sich nicht in einem ausgewiesenen Fördergebiet der ISE befindet. Außerdem muss die Brachfläche im Fachteil „Brachen“ zum integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) der antragstellenden Gemeinde ausgewiesen und im Brachflächenerfassungssystem des Freistaates Sachsen erfasst sein. Im Rahmen der Antragstellung ist es erforderlich, den Antragsformalitäten eine Bestätigung über schädliche Bodenveränderungen und Verdachtsflächen der beantragten Maßnahme durch die zuständige Abfall- und Bodenschutzbehörde beizulegen. Die Maßnahme muss weiterhin neben dem Handlungsfeld (HF) Umwelt entweder das HF Energieeffizienz oder das HF Armutsbekämpfung bedienen. Die Anträge im Rahmen des Vorhabens IBE werden von der Bewilligungsstelle auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit geprüft. Die Bewilligungsstelle erarbeitet sodann einen Fördervorschlag, wobei ein interministerieller Lenkungsausschuss eine beratende Funktion bei der Erarbeitung einnimmt. Dem Staatsministerium des Inneren, das letztlich über die

¹³⁹ Bei Maßnahmen zum Ausbau und zur Nutzung regenerativer Energien im Wärmebereich, zur energieeffizienten Wärme- und Kälteversorgung und zur Minderung verkehrsbedingter CO₂-Emissionen im Rahmen des Vorhabens ISE, die durch Dritte durchgeführt werden, beträgt der Eigenanteil mindestens 5 % der zuschussfähigen Ausgaben.

¹⁴⁰ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁴¹ 2015 wurden von den 23 ISE-geförderten Quartieren für 21 Quartiere Rahmenbescheide erlassen. Die Quartiere Plauen Elsteraue und Dresden Johannstadt wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt in das Programm aufgenommen.

Aufnahme der Förderanträge in das Förderprogramm entscheidet, wird dieser Fördervorschlag vorgelegt. Die Bewilligung der aufgenommenen Maßnahmen erfolgt über schriftliche Bescheide an die Zuwendungsempfänger.¹⁴²

Weitere Regelungen

Eine wichtige Neuerung zur RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2007 - 2013 ist, dass mit der Umsetzung von Einzelmaßnahmen des Vorhabens ISE entsprechend Nummer 5.1 der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie begonnen werden darf, sobald der Antrag auf Förderung für die Einzelmaßnahme bei der Bewilligungsstelle eingegangen ist. Hierbei trägt der Antragsteller das alleinige Risiko, die beantragte Zuwendung eventuell nicht oder nicht in beantragter Höhe zu erhalten.

Diese Regelung gilt nicht für Maßnahmen der IBE. Hier darf der Umsetzungsbeginn erst nach Erteilung einer Förderbewilligung erfolgen. In Ausnahmefällen kann die Bewilligungsstelle jedoch einem frühzeitigen Maßnahmenbeginn zustimmen.

6.4 STRATEGIE UND KOHÄRENZ

6.4.1 STRATEGISCHER ANSATZ DER FÖRDERUNG

Aus den Zielsetzungen der Vorhaben ISE und IBE und dem Fördersystem ergibt sich die strategische Ausrichtung der Förderung. Die Spezifischen Ziele der Vorhaben, die in Abschnitt 6.3.1 erläutert wurden, sollen durch folgende strategische Elemente erreicht werden:

- Die Fördergrundlage für die EFRE-Förderung in der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (Vorhaben ISE und IBE) bilden die INSEK der Städte und Gemeinden (nähere Erläuterungen siehe unten). Die Maßnahmen aus beiden Vorhaben leiten sich von diesen integrierten Stadtentwicklungskonzepten ab und unterstreichen somit ihre übergeordnete Bedeutung für die Stadtentwicklung.
- Um den unterschiedlichen Handlungserfordernissen der Städte Rechnung zu tragen, verfolgt das Vorhaben ISE einen breiteren Ansatz als das Vorhaben IBE, das sich auf die Brachflächenentwicklung im städtischen Raum fokussiert. Das Vorhaben ISE fördert sozial benachteiligte Stadtquartiere, die Problemlagen in städtebaulichen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bereichen aufweisen. Schwerpunkt beider Vorhaben liegt auf der klima- und umweltgerechten Stadterneuerung mit starkem Bezug zur wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Städte bzw. Stadtquartiere.
- Aufgrund unterschiedlicher Handlungserfordernisse unterstützen die Vorhaben ISE und IBE die antragstellenden Gemeinden durch die Bündelung von Fördermöglichkeiten aus mindestens zwei der drei Thematischen Ziele (TZ 4 - Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen; TZ 6 - Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz; TZ 9 - Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung), dabei werden im Rahmen des Vorhabens ISE (SER + ÜR) Fördermöglichkeiten der Investitionsprioritäten 4e, 6c, 6e, und 9b und im Rahmen des Vorhabens IBE (ÜR) Fördermöglichkeiten der Investitionspriorität 6e mit der Investitionspriorität 4e oder 9b kombiniert.¹⁴³
- Die Thematischen Ziele werden im Zuge der RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020 in drei Handlungsfelder (HF) übersetzt: HF Energieeffizienz, HF Umwelt und HF Armutsbekämpfung. Antragstellende Gemeinden müssen sowohl im Vorhaben ISE als auch im Vorhaben IBE jeweils zwei der drei HF bedienen. Im Rahmen des Vorhabens ISE werden

¹⁴² Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁴³ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

investive und nicht-investive Maßnahmen zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes (HF Energieeffizienz), zum Erhalt und Schutz der Umwelt und Förderung der Ressourceneffizienz (HF Umwelt) und zur Sanierung sowie zur wirtschaftlichen und sozialen Belebung der geförderten Stadtquartiere (HF Armutsbekämpfung) gefördert. Im Rahmen des Vorhabens IBE werden Maßnahmen zur Nutzbarmachung brachgefallener oder brachliegender Flächen (HF Umwelt) in Kombination mit Maßnahmen zur Inwertsetzung und Wiederaufführung dieser Flächen in den Flächenkreislauf gefördert (HF Energieeffizienz oder HF Armutsbekämpfung).

Die hier genannten strategischen Elemente der Förderung bestimmen die Ergebnisse und Wirkungen mit.

6.4.2 KOHÄRENZ DER FÖRDERUNG

Die Vorhaben ISE und IBE stehen in verschiedenen Zusammenhängen: Einerseits sind sie Teil des EFRE-OP 2014 - 2020 und werden dort in der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ umgesetzt. Andererseits bilden sie zu anderen nationalen und regionalen Förderungen der Stadtentwicklung (z. B. Städtebauförderung) Synergieeffekte. 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 sind die Vorhaben ISE und IBE der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ mit einem gemeinsamen Anteil von 9,18 % am EFRE-Mitteleinsatz des gesamten Programmes beteiligt, wobei der Anteil des Vorhabens ISE 6,79 % und der Anteil des Vorhabens IBE 2,39 % am EFRE-Mitteleinsatz des gesamten Programmes ausmacht.

Einbettung in die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) der Städte

Wie bereits an mehreren Stellen erwähnt, leiten sich die geplanten Maßnahmen der Prioritätsachse E „Nachhaltigen Stadtentwicklung“ aus den umfassend angelegten Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) bzw. den Städtebaulichen Entwicklungskonzepten (SEKO) der Städte ab.¹⁴⁴

Antragstellende Gemeinden des Vorhabens ISE erstellen anhand ihres INSEK ein gebietsbezogenes Integriertes Handlungskonzept (IHK), das die Bewertungsgrundlage der ersten Runde des zweistufigen Antragsverfahrens im Rahmen der ISE bildet (siehe hierzu Abschnitt Antrags- und Bewilligungsverfahren, 6.3.2). Die quartiersbezogenen IHK der Programmgemeinden für das Vorhaben ISE orientieren sich mit Inhalt und Darstellung an der Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung nach der RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020 sowie an den INSEK / SEKO. Sie dokumentieren vielfältige, nachhaltige Strategien, um den Problemen in den ausgewählten Problemquartieren entgegen zu wirken und ihre Benachteiligung gegenüber der Gesamtstadt im Entwicklungsstand zu reduzieren.¹⁴⁵ Die IHK mussten mindestens zwei der drei Handlungsfelder, HF Energieeffizienz, HF Umwelt oder HF Armutsbekämpfung, zugeordnet werden. Außerdem sollten durch die IHK mindestens zwei der drei Thematischen Ziele bedient werden. Diese

¹⁴⁴ Vgl. EFRE-OP 2014 – 2020 und Sächsisches Staatsministerium des Innern (2005), S. 2: Erstmals wurden die INSEK 2000 als Reaktion auf die sich abzeichnenden demografischen Veränderungen eingesetzt. 2003 wurden die INSEK auf der Ebene des Freistaates im Landesentwicklungsplan Sachsen und 2004 mit der Novellierung des Baugesetzbuches im sächsischen Städtebaurecht verankert. Um dem Bundesrecht zu entsprechen, wurde 2005 durch Erlass des Sächsischen Staatsministeriums der Begriff „Städtebauliches Entwicklungskonzept“ (SEKO) geregelt. Von Gemeinden bereits erstellte INSEK gelten weiter, werden aber bei ihrer Fortschreibung als SEKO dargestellt. Die gesamtstädtische integrierte Betrachtungsweise der INSEK /SEKO führt dazu, dass Fehlentwicklungen in der Stadt von vornherein besser vermieden werden können.

¹⁴⁵ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

Vorgabe schafft für die Programmgemeinden den Anreiz, sich nicht ausschließlich auf eine einzelne Problemlage des Quartiers zu fokussieren, sondern das Quartier als Ganzes wahrzunehmen und sich mit wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen, demografischen und städtebaulichen Problemfeldern in den benachteiligten Stadtquartieren auseinander zu setzen und somit wiederum den INSEK gerecht zu werden.¹⁴⁶

Synergieeffekte mit der Städtebauförderung in Sachsen

Die EFRE-Förderung der Prioritätsachse E weist starke Synergieeffekte mit der Städtebauförderung in Sachsen auf. Die Städtebauförderung ist bundesweit eines der wichtigsten Förderinstrumente der nachhaltigen Stadtentwicklung. Obwohl das Programm vom Bund mit Blick auf gesamtdeutsche Herausforderungen und notwendige Entwicklungen konzipiert wird, können die Länder anhand landeseigener Förderrichtlinien den Einsatz der Fördermittel auf die jeweiligen Schwerpunkte des Landes justieren. Zu den bundesweiten Zielen der Städtebauförderung gehören (vgl. Staatsministerium des Inneren (o.D.-a)):

- die Stärkung der Innenstädte und Ortszentren unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes,
- Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in Gebieten, die bspw. einen hohen Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten aufweisen,
- Behebung sozialer Missstände,
- Stärkung von kleineren und mittleren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum,
- Verbesserung des städtischen Grüns.

Handlungsleitend für die Städtebauförderung sind, wie bei der EFRE-Förderung in der Prioritätsachse E, die INSEK. Außerdem wird auch bei der Städtebauförderung – ähnlich dem Vorhaben ISE – ein Gebietsbezug hergestellt. Gefördert wird ein räumlich abgegrenztes Gebiet innerhalb von Städten / Gemeinden. Fördergebietskonzepte für diese Gebiete stellen dar, für welche Projekte Fördermittel eingesetzt werden. Diesbezüglich enthält das EFRE-OP 2014 - 2020 einen Hinweis, wonach sich die Fördergebiete der EFRE-Förderung mit jenen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder überschneiden können, um einerseits additional zur Städtebauförderung zu wirken und somit andererseits einen möglichst hohen Wirkungsgrad für das EFRE-geförderte Gebiet zu erreichen.¹⁴⁷

Synergieeffekte mit Landesprogrammen des Freistaates Sachsen

Wichtige komplementäre Landesprogramme des Freistaates Sachsen zur EFRE-Förderung der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sind Landesprogramme der Wohnraumförderung (Energetische Sanierung, Mehrgenerationenwohnen und Wohneigentumsbildung), des Denkmalschutzes und der Brachflächenrevitalisierung.

Synergieeffekte mit dem ESF „Nachhaltige soziale Stadtentwicklung“ in Sachsen

Starke Synergieeffekte und Komplementaritäten bestehen zwischen der EFRE-Förderung „Nachhaltige Stadtentwicklung“ und der ESF-Förderung „Nachhaltige soziale Stadtentwicklung“. Der Schwerpunkt der ESF-Förderung liegt auf der Verbesserung der Lebenssituation von sozialen und am Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen in ausgewählten, benachteiligten Stadtquartieren. Gefördert werden Maßnahmen in den Bereichen Kinder-, Jugend- und Erwachsenenbildung, lebenslanges Lernen, soziale Eingliederung und Integration in Beschäftigung und Netzwerkbildung der Klein- und Kleinstunternehmen im Quartier (vgl. Staatsministerium des Inneren (o.D.-b)). Dadurch wird der stärker investive Ansatz der EFRE-Förderung mit Schwerpunkt auf eine klima- und umweltgerechte Stadterneuerung komplementär durch den nicht-investiven Ansatz der ESF-Förderung ergänzt. Die geförderten Kommunen werden aufgefordert, die beiden Förderungen bestmöglich zu kombinieren

¹⁴⁶ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁴⁷ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

und somit die Komplementaritäten auszuschöpfen. Insbesondere Programmgemeinden, die Förderung über das Vorhaben ISE beziehen, können angestrebte Kombinationsmöglichkeiten der beiden Förderprogramme in einem gemeinsamen IHK darlegen. Es ist anzunehmen, dass sich durch die Synergie EFRE – ESF der Wirkungsgrad beider Förderungen für die geförderten Quartiere erhöht.¹⁴⁸

6.5 WIRKUNGSMODELL UND STRATEGISCHER BEZUGSRAHMEN

In diesem Abschnitt werden für die beiden Vorhaben ISE und IBE der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ die Wirkungsmodelle entwickelt. Die Wirkungsmodelle zeigen die wesentlichen Wirkungswege der Vorhaben auf und identifizieren Voraussetzungen, die es benötigt, damit die Förderung seine Wirkungen bestmöglich entfalten kann. Ziel ist es für die beiden Vorhaben, den Beitrag ihrer Interventionen zu den Spezifischen Zielen 14 bis 17 (vgl. Abschnitt 6.3.1) mit seinen Voraussetzungen, Annahmen und Nebeneffekten herzuleiten.

In Abbildung 27 und Abbildung 28 werden für die Vorhaben ISE und IBE die Wirkungsketten in Form einer Logic Chart-Analyse dargestellt. Diese Wirkungsketten wurden in Abstimmung mit dem Fondsbewirtschaftler SMI erstellt. Das Analyseschema folgt der grundsätzlichen Interventionslogik der Förderung, wonach diese in unterschiedliche Ebenen (Input, Implementation, Output, Ergebnis und Wirkungen) unterteilt werden kann (vgl. Alecke, Mitze (2018)). Dabei ist zu beachten, dass die Modelle in Abbildung 27 und Abbildung 28 nicht umfassend die Komplexität der Vorhaben widerspiegeln können, sondern eine vereinfachte schematische Darstellung der Wirkungskanäle der beiden Vorhaben wiedergeben. Sie liefern somit ein simplifiziertes, theoretisches Gerüst für die Bewertung der geförderten Projekte im Rahmen der ISE und IBE.

Inputebene

Auf der Input-Ebene der ISE und der IBE stehen die Ressourcen – ein nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von 80 % der Bemessungsgrundlage für Investitionen und nicht-investive Maßnahmen – die den Kommunen für Stadtentwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Brachflächenrevitalisierung zur Verfügung stehen.¹⁴⁹ Sie sollen – neben anderen europäischen, nationalen und regionalen Förderprogrammen – Impulsgeber für positive Entwicklungen und Veränderungen in den Programmgemeinden darstellen. Dabei adressiert die ISE benachteiligte, zusammenhängende Quartiere in den Programmgemeinden und die IBE städtische Gebiete und städtische Randlagen.

Das Vorhaben ISE zielt darauf ab, zu einer klima- und umweltgerechten Stadtentwicklung in den Quartieren beizutragen, dadurch die Wohn- und Lebensbedingungen zu verbessern und zur Überwindung sozialer und demografischer Defizite beizutragen. Langfristig soll sie Impulse setzen, um der Abwanderung aus den benachteiligten Quartieren entgegenzuwirken.

Hingegen zielt das Vorhaben IBE darauf ab, vormals¹⁵⁰ industriell, gewerblich, verkehrstechnisch oder militärisch genutzte brachgefallene Flächen städtebaulich zu entwickeln, um sie entweder zu renaturieren oder der gewerblichen bzw. baulichen Nachnutzung zuzuführen. Dadurch soll ein Beitrag zur Aufwertung der Städte und Gemeinden erfolgen. Die IBE ist auf die Übergangsregionen Chemnitz und Dresden begrenzt.

Ebene der Implementation

Auf Ebene der Implementation stehen die förderfähigen Stadtentwicklungs- und Brachflächenmaßnahmen, die im Rahmen der ISE und IBE in den sächsischen Städten und Gemeinden umgesetzt werden. Einem integrierten Entwicklungsansatz folgend untergliedern sich die Stadtentwicklungs-

¹⁴⁸ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

¹⁴⁹ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁵⁰ Die Brachfläche muss ihre ursprüngliche Funktion mindestens sieben Jahre vor Bewilligung verloren haben.

und Brachflächenmaßnahmen in drei Handlungsfelder (HF), HF Energieeffizienz, HF Umwelt und HF Armutsbekämpfung.

Die Stadtentwicklungsmaßnahmen, die in den geförderten Quartieren im Rahmen der ISE umgesetzt werden, sollen an den sich überlagernden städtebaulichen, ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Problemlagen des jeweiligen Quartiers ansetzen und einen Beitrag zu deren Überwindung leisten. Die Brachflächenmaßnahmen der IBE sehen vor, durch die Nutzbarmachung und anschließende Inwertsetzung brachgefallener Flächen im städtischen Gebiet die nachhaltige Stadtentwicklung zu unterstützen.

Sowohl die Maßnahmen der ISE als auch der IBE lassen sich in das gesamtstädtische Stadtentwicklungskonzept der Stadt / Gemeinde einordnen und bilden daher Synergieeffekte zu anderen, nicht EFRE-geförderten Projekten im Quartier.

Outputebene

Die Outputs, die aus der Implementation von Stadtentwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Brachflächenrevitalisierung resultieren, können vielfältig sein und unterscheiden sich von Programmgemeinde zu Programmgemeinde.

Dem Schwerpunkt der ISE folgend, nutzen Zuwendungsempfänger die Förderung einerseits, um die geförderten Quartiere energieeffizienter zu gestalten (HF Energieeffizienz). Die Fördermittel fließen in die Errichtung zukunftsfähiger Energieversorgungssysteme (z. B. Wärme-Kälteanlagen) und grüner Infrastrukturen (z. B. Grünflächen, Grünzüge, Verkehrsflächen, Fassadenbegrünungen etc.), in die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude, in das Erstellen von Studien und in (begleitende) Maßnahmen zu Energie- und Mobilitätsthemen (z. B. kommunale Energiekonzepte und -berater, Mobilitätspläne, intelligente Verkehrsführung, Verbesserung des Fußgänger- und Radverkehrs).

Andererseits soll die ISE Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belebung der geförderten Quartiere setzen. So werden im HF Armutsbekämpfung städtebauliche Umbau-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen (z. B. Geschäftsumfeldverbesserung, Schaffung von Barrierefreiheit) und unterstützende Maßnahmen für lokal agierende Klein- und Kleinstunternehmer (z. B. bei der Neuansiedlung im Quartier) umgesetzt, während aus dem HF Umwelt Maßnahmen zur Verbesserung des kulturtouristischen Angebots und Maßnahmen zur Nutzbarmachung brachgefallener Flächen resultieren. Zusätzlich fördert das HF Armutsbekämpfung auch aktive Programmbegleitung, Öffentlichkeitsarbeit und Quartiersmanager.

Auf Outputebene des Vorhabens IBE stehen der Abbruch, die Beräumung und Entsiegelung brachliegender und brachgefallener Flächen (HF Umwelt) und hiervon ausgehend die Herstellung grüner Infrastrukturen (HF Energieeffizienz) bzw. Vorbereitungs- und Erschließungsmaßnahmen für die gewerbliche und bauliche Nachnutzung der sanierten Flächen (HF Armutsbekämpfung).

Der Erfolg der Umsetzung der Maßnahmen aus den Vorhaben ISE und IBE und somit der Erfolg der Outputebene hängt stark von externen Faktoren und hier insbesondere von der konjunkturellen Situation in der Baubranche ab. Ein Großteil der Maßnahmen bzw. Projekte, die in der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ umgesetzt werden, sind Bauprojekte. Die Baubranche befindet sich gegenwärtig in einer Hochkonjunktur, die sich in den stetig steigenden Baupreisen und der hohen Auslastung der Bauunternehmen widerspiegelt. Steigende Projektkosten und der Mangel an Fachleuten können die Umsetzung der geplanten Maßnahmen der ISE und IBE verzögern.

Ergebnis- und Wirkungsebenen

Die letzten Ebenen der Wirkungsketten in Abbildung 27 und Abbildung 28 beschreiben die Ergebnisse und mittel- und langfristigen Wirkungen der ISE und IBE.

Mittelfristig tragen die Ergebnisse der Klimaanpassungsmaßnahmen der ISE, wie bspw. die Nutzung dezentraler effizienter Energieversorgungsstrukturen (z. B. auf Basis von Kraft-Wärme-Koppelung), die Verbesserung der energetischen Bilanz öffentlicher Gebäude oder die Durchgrünung der geför-

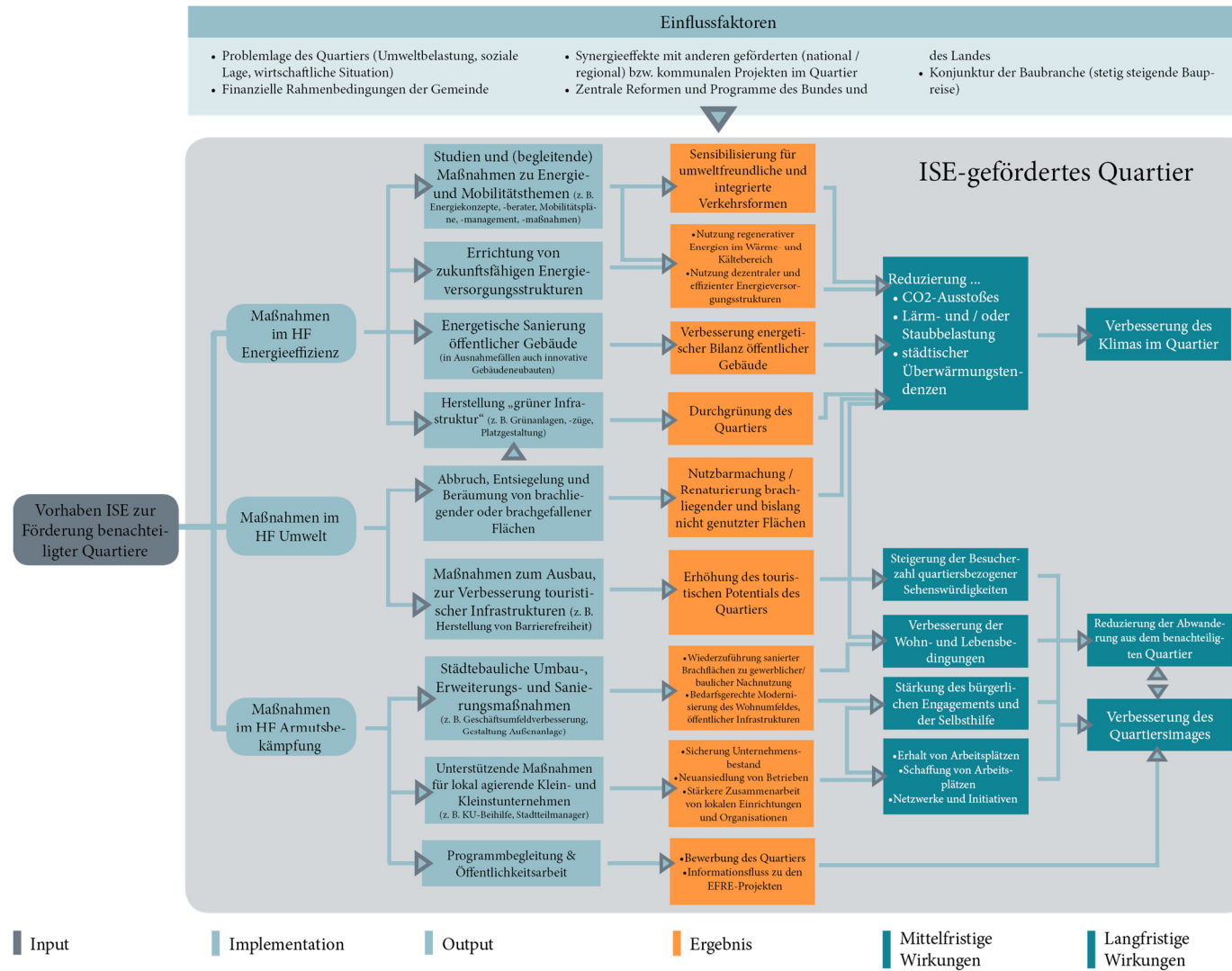
derten Quartiere (vgl. Abbildung 27) zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, der Lärm- und Staubbelastung und der Überwärmungstendenzen der geförderten Quartiere bei. Langfristig soll damit das Klima im Quartier verbessert werden.

Zudem beleben die KU-Förderung und die Etablierung von City- und Geschäftsstraßenmanagement die lokale Wirtschaft. Mittelfristig soll der Unternehmensbestand im Quartier gesichert bzw. sogar ausgebaut werden. Unternehmen finden Rahmenbedingungen vor, die es ihnen erlauben, stärker untereinander zusammenzuarbeiten und Netzwerke und Initiativen mit anderen Einrichtungen und Organisationen im Quartier zu bilden. Dadurch bleiben Arbeitsplätze erhalten bzw. neue entstehen. Die Netzwerke und Initiativen können aber auch eine starke soziale Komponente in den Quartieren einnehmen. Sie binden die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in Stadtentwicklungsprozesse ein und stärken somit das bürgerliche Engagement und die Partizipation im Quartier. Aber auch die bedarfsgerechte Modernisierung des Wohnumfeldes und öffentlicher Infrastrukturen (z. B. durch die Herstellung von Barrierefreiheit) soll zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und verschiedenen Altersstrukturen im Quartier beitragen. Schließlich trägt die ISE auch zur Erhöhung des touristischen Potentials bei, indem touristische Infrastrukturen verbessert und ausgebaut werden. Dadurch kommen mittelfristig vermehrt Besucher ins Quartier. Langfristig soll die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Belebung des Quartiers eine Aufwertung des Quartiersimages bewirken und somit einen Rückgang der Abwanderung aus dem Quartier.

Im Rahmen der IBE können über Abbruchs-, Beräumungs- und Entsiegelungsmaßnahmen brachgefallene bzw. brachliegende Flächen wieder nutzbar gemacht werden. Einerseits sollen sie für die Bevölkerung des städtischen Gebietes als grüne Infrastrukturen, indem auf ihnen Grün- oder Parkanlagen entstehen, zur Naherholung wieder in Wert gesetzt werden. Das soll mittelfristig zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Gebiet und zur Verminderung von Überwärmungstendenzen führen. Außerdem trägt es wesentlich zur Aufwertung und Attraktivität des Gebietes bei und somit zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen.

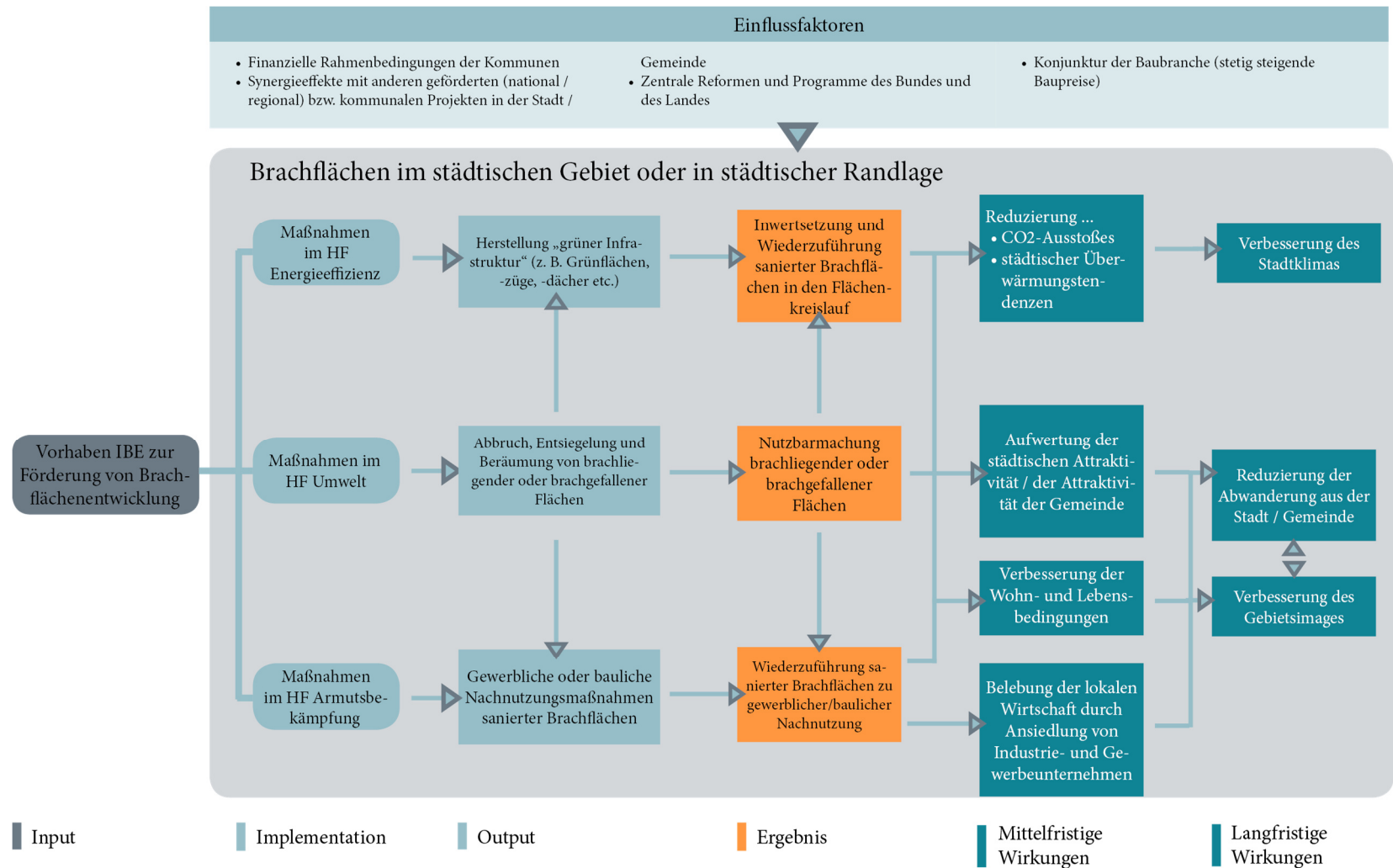
Andererseits können die nutzbar gemachten Flächen über weitere Vorbereitungs- und Erschließungsmaßnahmen einer gewerblichen und baulichen Nachnutzung zugeführt werden. Das soll mittelfristig zur Belebung der lokalen Wirtschaft und somit ebenfalls zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen beitragen. Langfristig sollen Maßnahmen der IBE zur Verbesserung des Stadtklimas und des Gebietsimages und dadurch zum Rückgang der Abwanderung aus dem Gebiet beitragen.

Abbildung 27: Wirkungszusammenhänge des Vorhabens ISE der Prioritätsachse E



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 28: Wirkungszusammenhänge des Vorhabens IBE der Prioritätsachse E

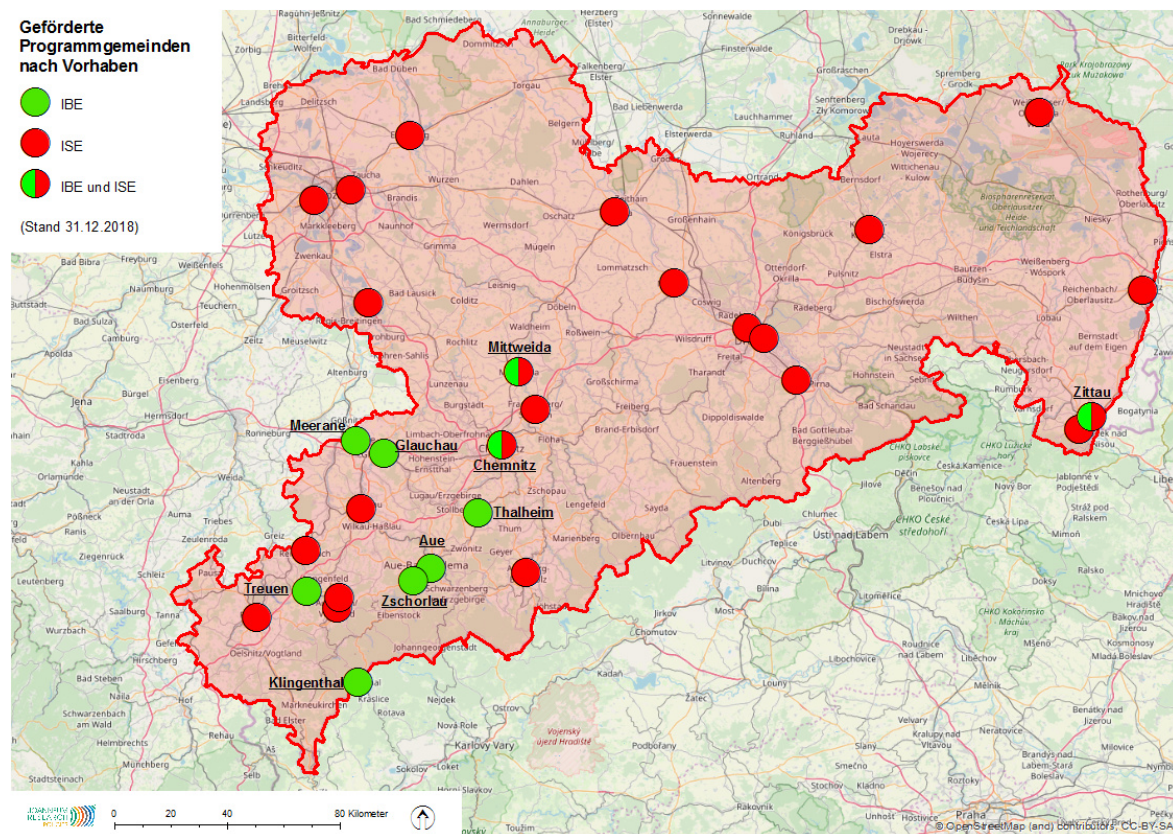


6.6 ERGEBNISSE DER PRIORITÄTSACHSE E „NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG“

Grundlage für die Ermittlung von Outputs und Ergebnissen der Projekte der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sind die Monitoringdaten für die aktuelle Förderperiode von 2014 -2020. Die Monitoringdaten wurden von der EFRE-Verwaltungsbehörde mit Datenstand vom 31.12.2018 bereitgestellt. Zusätzlich hat der Fondsbewirtschafter, das SMI, Daten zu den Outputindikatoren der Prioritätsachse E mit Datenstand zum 12.02.2019 bereitgestellt. Der Grund hierfür ist, dass im Januar und Februar 2019 bei den Programmgemeinden noch Daten zur Indikatorik erfasst wurden. In diesem und in den nachfolgenden Abschnitten beziehen sich daher Aussagen zur finanziellen Umsetzung der Förderung auf die Daten vom 31.12.2018 und Aussagen zur materiellen Umsetzung auf die Daten vom 12.02.2019.

Zum Stichtag 31.12.2018 werden in der Prioritätsachse E 28 Programmgemeinden gefördert, hiervon beziehen 21 vom Vorhaben ISE und zehn vom Vorhaben IBE Förderung. Drei der Programmgemeinden setzen in beiden Vorhaben (ISE + IBE) Projekte um (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Geförderte Programmgemeinden nach Vorhaben (Stand 31.12.2018)



Quelle: Eigene Darstellung.

6.6.1 FINANZIELLER VOLLZUG

Der Finanzierungsplan zum EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen sieht vor, dass die geplanten EFRE-Mittel für die Prioritätsachse E 191,76 Mio. € betragen. Der Freistaat Sachsen erhält insgesamt 2,1 Mrd. € aus dem EFRE. Die Prioritätsachse E macht demnach 9,18 % der gesamten EFRE-Mittelausstattung aus.

Ein Drittel der Fördermittel sind bewilligt

Zum Stichtag 31.12.2018 betragen die bewilligten EFRE-Mittel für die Einzelprojekte der gesamten Prioritätsachse E 61,69 Mio. €. ¹⁵¹ Die Bewilligungsquote (Anteil der bewilligten EFRE-Mittel am gesamten geplanten EFRE-Mittelansatz) beträgt 32,17 %. Ein Drittel der geplanten EFRE-Mittel für die Prioritätsachse E sind somit bewilligt. Bisher wurden von den 61,69 Mio. € EFRE-Mitteln 13,00 Mio. € ausgezahlt. Die Auszahlungsquote (Anteil der ausgezahlten Mittel am Mittelansatz) liegt damit bei 6,78 %.

Insgesamt wurden bis zum Stichtag 31.12.2018 184 Projekte (158 Projekte aus dem Vorhaben ISE und 26 Teilprojekte aus dem Vorhaben IBE) bewilligt, hiervon waren 21 abgeschlossen (VN-geprüft).

Nach vier Programmjahren ist die finanzielle Umsetzung als zufriedenstellend einzuschätzen. An dieser Stelle ist zu vermerken, dass aufgrund des vorgeschalteten Auswahlprozesses unter den antragstellenden Gemeinden im Rahmen des Vorhabens ISE eine längerfristige Anlaufzeit der Projekte zu erwarten war, die sich auch bestätigt hat (vgl. Abschnitt 6.7.2). ¹⁵² Es kann daher erwartet werden, dass sich im letzten Drittel (bzw. unter Berücksichtigung der n+3-Regelung in der zweiten Hälfte) der Förderperiode der Mittelabfluss der Fördermittel kontinuierlich erhöhen wird.

Tabelle 30: Umsetzungsstand der Prioritätsachse E (EFRE-Mittel, Stand 31.12.2018)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
stärker entwickelte Region (SER)	16,65	5,68	34,11	1,41	8,52
Übergangsregionen (ÜR)	175,11	56,01	31,99	11,59	6,62
Insgesamt	191,76	61,69	32,17	13,00	6,78

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Ähnliche Umsetzungsstände in stärker entwickelter Region und in den Übergangsregionen

Laut der finanziellen Planung des EFRE-OP 2014 - 2020 entfällt der überwiegende Teil der geplanten EFRE-Mittel der Prioritätsachse E auf die Übergangsregionen (Chemnitz und Dresden). Insgesamt sind das 175,11 Mio. € (91,32 %). Hierbei muss erwähnt werden, dass die Übergangsregionen Chemnitz und Dresden Förderung aus beiden Vorhaben (ISE + IBE) beziehen, während die stärker entwickelte Region Leipzig nur Förderung aus der ISE bezieht.

In den Übergangsregionen sind zum Stand 31.12.2018 56,01 Mio. € EFRE-Mittel für Einzelprojekte der Vorhaben ISE und IBE bewilligt. Das entspricht einer Bewilligungsquote von 31,99 %. In der stärker entwickelten Region sind etwas mehr als ein Drittel der Mittel bewilligt. Die Umsetzungsstände in der stärker entwickelten Region und in den Übergangsregionen sind somit sehr ähnlich.

6.6.2 MATERIELLER VOLLZUG

Die Umsetzung der Prioritätsachse E mit Bezug auf die Spezifischen Ziele 14, 15, 16 und 17 wird nicht nur anhand von finanziellen, sondern auch anhand von physischen Indikatoren gemessen. Diese physischen Indikatoren wurden im EFRE-OP 2014 - 2020 als Outputindikatoren definiert und

¹⁵¹ Hierbei ist zu beachten, dass für das Vorhaben ISE durch die Rahmenbescheide zum Stichtag 31.12.2018 bereits 130,79 Mio. € gebunden wurden.

¹⁵² Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

ihnen wurden Zielwerte zugeordnet, die bis zum Jahr 2023 erreicht werden sollen. In Tabelle 31 werden diese Outputindikatoren für die jeweilige Investitionspriorität und das jeweilige Spezifische Ziel dargestellt.

Tabelle 31: Überblick über die Outputindikatoren der Prioritätsachse E (Stand 12.02.2019)

Investitions-priorität	Spezifisches Ziel	Outputindikator	Zielwert 2023
IP 4e	SZ 14	geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen (Leistungsrahmenindikator)	19.200 Tonnen CO ₂ -Äquivalente
IP 6c	SZ 15	<ul style="list-style-type: none"> Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten (Leistungsrahmenindikator) kulturhistorisch wertvolle Bauten, die Zuschüsse erhalten Kultureinrichtungen, die Zuschüsse erhalten 	1.200 Besuche / Jahr
			24 Bauten
			24 Kultureinrichtungen
IP 6e	SZ 16	geschaffene oder sanierte Freiflächen in städtischen Gebieten (Leistungsrahmenindikator)	820.000 m ²
IP 9b	SZ 17	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben Anzahl der Projekte, die der Schaffung von Barrierefreiheit in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE dienen Gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE Nachnutzung sanierter Brachflächen (Leistungsrahmenindikator) 	204 Unternehmen
			204 Unternehmen
			31.200 Personen
			24 Projekte
			204 Anzahl
		220.000 m ²	

Quelle: EFRE-OP 2014 - 2020.

Materielle Umsetzung der Investitionspriorität 4e

Insgesamt wurden zur Erreichung des SZ 14 bis zum 12.02.2019¹⁵³ 75 Einzelprojekte im Freistaat Sachsen bewilligt (63 Einzelprojekte aus dem Vorhaben ISE und 12 Teilprojekte aus dem Vorhaben IBE). Im Rahmen der ISE können die Projekte insbesondere der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude, Quartierslösungen, wie bspw. Einrichtungen von Nahwärmenetzen oder Straßenbeleuchtung und der umweltfreundlichen Mobilität zugeschrieben werden. In der IBE werden durch die Teilprojekte auf ehemaligen Brachflächen z. B. Frei- bzw. Grünflächen und Grünanlagen geschaffen. Die Berichterstattung über den jährlichen Rückgang der Treibhausgasemissionen durch die Umsetzung der Projekte erfolgt zum Abschluss der jeweiligen Maßnahme (Berichterstattung über Ist-Wert). Jedoch wird mit Projektantrag eine Schätzung über den wahrscheinlichen Beitrag zur Erreichung des Zielwertes des EFRE-OP 2014 - 2020 abgegeben (Soll-Wert).

Mit den 75 bewilligten Projekten sollen die jährlichen Treibhausgasemissionen um 11.648,46 Tonnen CO₂-Äquivalente zurückgehen. Das entspricht 60,67 % des EFRE-OP-Zielwertes, der bei 19.200 Tonnen CO₂-Äquivalente liegt (vgl. Tabelle 32).¹⁵⁴ Bei der Bewertung der bereits realisierten Zieler-

¹⁵³ In den Abschnitten zur materiellen Umsetzung beziehen sich alle ausgewiesenen Daten auf den Stichtag 12.02.2018, um somit konsistente Aussagen zur Indikatorik tätigen zu können.

¹⁵⁴ Mit dem ersten Änderungsantrag wurde u. a. für die Investitionspriorität 4e eine Mittelerrhöhung bewilligt und in diesem Zuge auch der Zielwert des EFRE-OP 2014 - 2020 angepasst. Insgesamt wurden eine Mittelerrhöhung von 15 Mio. € beantragt was einer Zielwerterhöhung von 3.400 Tonnen CO₂-Äquivalenten (SER+ÜR) entspricht.

reichung mit Bezug auf die Anzahl der Projekte im Vorhaben IBE, ist festzuhalten, dass die Projektumsetzung in den ersten vier Jahren hinter den Erwartungen zurückblieb (vgl. Abschnitt 6.7.3). Der Fondsbewirtschafter hat darauf reagiert und ein Begleitbüro etabliert (vgl. Abschnitt 6.7.3.6). Es ist zu erwarten, dass dadurch die Umsetzung im letzten Drittel der Förderperiode beschleunigt wird. Außerdem wird auch das Vorhaben ISE mit Blick auf die längerfristige Anlaufzeit der Projekte aufgrund des vorgeschalteten Auswahlprozesses im letzten Drittel der Förderperiode weiter zur Erreichung des OP-Zielwertes beitragen.

Tabelle 32: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 4e (Stand 12.02.2019)

Indikator	Einheit	OP Zielwert	Ergebnis		Zielerreichung	
			Soll	Ist	Soll	Ist
geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen	Tonnen CO ₂ -Äquivalente	19.200	11.648,46	3.422,18	60,67%	17,824%

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Materielle Umsetzung der Investitionspriorität 6c

Zur Erreichung des SZ 15 wurden bis zum 12.02.2019 fünf Einzelprojekte bewilligt. Hierbei ist zu beachten, dass ausschließlich das Vorhaben ISE zur Erreichung des SZ 15 beiträgt, das Vorhaben IBE nicht. Programmgemeinden setzten u. a. in ihren ISE-geförderten Quartieren Projekte zur Sanierung und Gestaltung kulturhistorisch wertvoller Bauten, Ensembles oder erhaltenswerter, im Stadtbild traditionell verankerter Bauformen um. Das soll die Attraktivität der Programmgemeinden für Bürger und Touristen gleichermaßen erhöhen. Outputindikatoren sind daher laut dem EFRE-OP 2014 - 2020 die Anzahl der Besucher der Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes (1.200 Besuche / Jahr)¹⁵⁵; Anzahl der kulturhistorisch wertvollen Bauten (24 Bauten), die Zuschüsse erhalten haben und Kultureinrichtungen (24 Kultureinrichtungen), die Zuschüsse erhalten haben. Projekte, die der Investitionspriorität 6c zuzuordnen sind, müssen zum Zielwert von mindestens einem Indikator beitragen.

Tabelle 33: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 6c (Stand 12.02.2019)

Indikator	Einheit	OP Zielwert	Ergebnis		Zielerreichung	
			Soll	Ist	Soll	Ist
Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten	Besuch / Jahr	1.200	19.011	0	1584,25%	0%
kulturhistorisch wertvolle Bauten, die Zuschüsse erhalten	Bauten	24	3	0	12,5%	0%
Kultureinrichtungen, die Zuschüsse erhalten	Kultureinrichtungen	24	3	1	12,5%	4,17 %

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Die fünf derzeit bewilligten Projekte werden in den geförderten Quartieren der Programmgemeinden Eilenburg, Plauen, Frankenberg, Meißen und Mittweida umgesetzt. In Eilenburg ist die Freiflächengestaltung und Erschließung des Schlossareals geplant; in Plauen werden Maßnahmen umgesetzt, um die traditionellen Handwerkerhäuschen zu sanieren und zu reaktivieren; in Frankenberg wird ein

¹⁵⁵ Gehört zu den Leistungsrahmenindikatoren.

Skulpturenpfad errichtet; in Meißen wird die Grünanlage am Böttgerdenkmal umgestaltet und in Mittweida werden unter dem Titel „Zeichen der Stadtgeschichte“ identitätsstiftende Angebote im Stadt- raum geschaffen, die für die Bewohner und Touristen die „Lesbarkeit“ und Wahrnehmung der Stadt verbessern und das historische Bewusstsein vertiefen sollen.¹⁵⁶

Mit der Umsetzung der oben genannten Projekte soll es zu einer Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher der geförderten Quartiere um 19.011 Besuche / Jahr kommen. Dieser Wert übersteigt den OP-Zielwert von 1.200 Besuche / Jahr um ein Vielfaches (vgl. Tabelle 33). Die Angaben wurden im Rahmen der Antragstellung durch die Bewilligungsstelle SAB plausibilisiert. Ein Grund für die stark positive Abweichung des Soll-Wertes vom OP-Zielwert könnte mitunter die aktuellen Entwicklungen im sächsischen Tourismus sein (steigendes Interesse von Touristen am Kulturangebot in Sachsen (vgl. Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH (2018)). Diese Entwicklungen haben mitunter einen starken Einfluss auf die Umsetzung geförderter Projekte und beeinflussen daher auch positiv deren Beitrag zur Erreichung des OP-Zielwertes. Somit kann die Abweichung des Soll-Wertes vom OP-Zielwert, der 2013 / 2014 theoretisch ermittelt wurde, als positiv beurteilt werden.

Außerdem tragen die bewilligten Projekte mit jeweils 12,5 % zur Erreichung des Zielwertes des Outputindikator „Kulturhistorisch wertvolle Bauten, die Zuschüsse erhalten“ und „Kultureinrichtungen, die Zuschüsse erhalten“ bei. Mit Blick auf die IHK / Sachberichte der Programmgemeinden des Vorhabens ISE und der dort ausgewiesenen Projekte für die geförderten Quartiere wird sich die Zahl der kulturhistorisch wertvollen Bauten / Kultureinrichtungen, die Zuschüsse erhalten, wahrscheinlich nicht mehr stark erhöhen. Die Zielwerte werden wahrscheinlich nicht erreicht werden.

Materielle Umsetzung der Investitionspriorität 6e

Zum Stichtag 12.02.2019 liefern 17 Projekte der Vorhaben ISE und IBE (vier Projekte der ISE und 13 Teilprojekte der IBE) einen Beitrag zur Erreichung des SZ 17. Dabei werden in beiden Vorhaben der Abbruch, die Beräumung, die Entsiegelung bzw. der Rückbau von Brachflächen / brachgelegener Industrie- / Gewerbegebäuden gefördert. Diese Maßnahmen steigern somit die Attraktivität der geförderten Quartiere bzw. der Programmgemeinden.

Tabelle 34: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 6e (Stand 12.02.2019)

Indikator	Einheit	OP Zielwert	Ergebnis		Zielerreichung	
			Soll	Ist	Soll	Ist
geschaffene oder sanierte Freiflächen in städtischen Gebieten	m ²	820.000	124.605,00	24.219,00	15,20 %	2,954 %

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Laut dem Leistungsrahmenindikator des EFRE-OP 2014 - 2020 sollen insgesamt 820.000 m² Freiflächen im städtischen Gebiet durch die Sanierung und Revitalisierung von Brachflächen geschaffen werden (vgl. Tabelle 34). Hiervon machen die 17 bewilligten Projekte 15,20 % des OP-Zielwertes aus. Wie bereits beim Leistungsrahmenindikator „Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen“ erwähnt, blieb die Umsetzung des Vorhabens IBE in den ersten vier Jahren der Förderperiode hinter den Erwartungen zurück. Durch die Arbeit des Begleitbüros wird eine zügige Umsetzung der IBE-Förderung im letzten Drittel der Förderperiode und somit eine Annäherung an den OP-Zielwert angestrebt.

¹⁵⁶ <http://www.campusstadt-mittweida.de/freizeit/zeichen-der-stadtgeschichte.html>

Materielle Umsetzung der Investitionspriorität 9b

Insgesamt wurden zur Erreichung des SZ 14 bis zum 12.02.2019 88 Projekte im Freistaat Sachsen bewilligt (87 Projekte aus dem Vorhaben ISE und ein Teilprojekt aus der IBE). Diese Projekte setzen Impulse zur Stärkung der lokalen Wirtschaft und zur Aufwertung des Wohnumfeldes. Dadurch soll ein Beitrag zur Überwindung der sozialen Ausgrenzung, der Armut und der Diskriminierung geleistet und somit auch proaktiv der Abwanderung aus den Programmgemeinden entgegengewirkt werden.

Mit dem ersten Änderungsantrag des EFRE-OP des Freistaates Sachsen wurde eine Mittelserhöhung um 21,7 Mio. € für die Investitionsprioritäten 4e (HF Energieeffizienz) und 9b (HF Armutsbekämpfung) bewilligt. Diese Mittelserhöhung wirkt sich auch auf die folgenden Outputindikatoren der Investitionspriorität 9b aus:

- Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten
- Gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE

Der OP-Zielwert „Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten“ wurde mit dem Änderungsantrag von ursprünglich 36 Unternehmen um 168 Unternehmen auf 204 Unternehmen (SER+ÜR) erhöht. Auch der Zielwert des Indikators „Gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE“ wurde von den ursprünglich 36 Arbeitsplätzen mit dem Änderungsantrag von Mai 2018 auf 204 gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze (SER+ÜR) angehoben.

Zum Stichtag 12.02.2019 kann bereits antizipiert werden, dass durch die Umsetzung der 88 bewilligten Projekte drei der Outputindikatoren erreicht und sogar überschritten werden. Der Outputindikator „Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten“ wird mit erfolgreicher Umsetzung der derzeit bewilligten Projekte um 45,1 % überschritten und der Outputindikator „Gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE“ um 72,06 %. Das ist als sehr positiv zu beurteilen.

Außerdem wird der Outputindikator „Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben“ sogar um ein Vielfaches überschritten (vgl. Tabelle 35). Als ein Grund für die stark positive Abweichung des Soll-Wertes vom OP-Zielwert kann die theoretische Ermittlung des Zielwertes 2013 / 2014 genannt werden. Zu diesem Zeitpunkt konnte nur schwer antizipiert werden, welche Programmgemeinden mit welchen Stadtquartieren (im Falle der ISE) Förderung beantragen werden. Eine konservative Annahme über die Höhe des OP-Zielwertes ist daher durchaus verständlich.

Zudem tragen zurzeit 16 bewilligte Projekte zur Zielerreichung des OP-Zielwertes „Anzahl der Projekte, die der Schaffung von Barrierefreiheit in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE dienen“ bei. Insgesamt machen sie 66,67 % der Zielerreichung des OP-Zielwertes aus. Mit Blick auf die IHK / Sachberichte der geförderten Quartiere und der hier ausgewiesenen und noch nicht bewilligten Projekte, die zur Schaffung von Barrierefreiheit beitragen, ist davon auszugehen, dass der Zielwert bis zum Ende der Förderperiode erreicht wird.

Für den Leistungsrahmenindikator „Nachnutzung sanierter Brachflächen“ war laut dem Fondsbewirtschaftler SMI zum Stichtag 12.02.2018 die Erfassung des Indikators durch die SAB noch nicht möglich. In Tabelle 35 wird lediglich der Soll-Wert für ein Projekt ausgewiesen. Aussagen über die Erreichung des Zielwertes für diesen Indikator lassen sich daher noch nicht tätigen.

Tabelle 35: Ergebnis zum Outputindikator der Investitionspriorität 9b (Stand 12.02.2019)

Indikator	Einheit	OP Zielwert	Ergebnis		Zielerreichung	
			Soll	Ist	Soll	Ist
Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten	Unternehmen	204	296	134	145,10%	65,68%
Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben	Personen	31.200	199.301	193.824	638,79%	621,23%
Anzahl der Projekte, die der Schaffung von Barrierefreiheit in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE dienen	Projekte	24	16	3	66,67%	12,50%
gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze in den ausgewählten Stadtquartieren der ISE	Anzahl	204	351	50	172,06%	24,51%
Nachnutzung sanierter Brachflächen	m ²	220.000	15.000,00	0	6,82%	0,00%

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

6.7 ERGEBNISSE DER VORHABEN ISE UND IBE DER PRIORITÄTSACHSE E

6.7.1 EMPIRISCHE GRUNDLAGE DER ERGEBNISSE

Grundlage für die Ermittlung von Outputs und Ergebnissen der Projekte der Vorhaben ISE und IBE der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sind die Monitoringdaten für die aktuelle Förderperiode von 2014 - 2020, die Ergebnisse der Online-Befragung und die Experteninterviews im Rahmen der Fallstudien zu den Best-Practice-Projekten. Die Monitoringdaten wurden von der EFRE-Verwaltungsbehörde mit Datenstand zum 31.12.2018 bereitgestellt. Zusätzlich hat der Fondsbewirtschafter, das SMI, Daten zu den Outputindikatoren der Prioritätsachse E mit Datenstand zum 12.02.2019 bereitgestellt. Der Grund hierfür ist, dass im Januar und Anfang Februar 2019 bei den Programmgemeinden noch Daten zur Indikatorik abgefragt wurden.

Monitoringdaten

Die Monitoringdaten der EFRE-Verwaltungsbehörde beinhalten Angaben zum finanziellen Vollzug der Vorhaben ISE und IBE. Zudem liegen Angaben zu den bewilligten Projekten der beiden Vorhaben (Projektbeginn, Projektende, zuschussfähige Gesamtkosten, bewilligte EFRE-Mittel, ausgezahlte EFRE-Mittel) und Angaben zu den materiellen Outputindikatoren (vgl. Abschnitt 6.6.2) vor.

Online-Befragung

Die Online-Befragung untergliederte sich in einen Fragebogen für das Vorhaben ISE und einen Fragebogen für das Vorhaben IBE und wurde im Zeitraum von 21.09.2018 bis zum 26.10.2018 unter den Zuwendungsempfängern der Vorhaben ISE und IBE durchgeführt. Nach Absprache mit dem Fondsbewirtschafter, dem Staatsministerium des Inneren (SMI), wurde entschieden, mit der Online-Befragung ausschließlich Verantwortliche der EFRE-Programmkoordination der geförderten Programmgemeinden zu adressieren. Ihr gesamtheitlicher Blick auf alle beantragten, bewilligten, bereits umgesetzten oder sich im Umsetzungsprozess befindlichen Projekte in der ISE bzw. in der IBE ermöglicht es ihnen, konkrete Aussagen bzw. Einschätzungen zu Umsetzungsständen, Erfolgsfakto-

ren und Herausforderungen für die Umsetzung und zu bereits eingetroffenen bzw. noch zu erwartenden Wirkungen zu geben. Zum Zeitpunkt der Online-Befragung wurden 21 Programmgemeinden und 23 Quartiere im Vorhaben ISE und fünf im Vorhaben IBE gefördert, wobei zwei Programmgemeinden Förderung aus beiden Vorhaben bezogen. Mit der Online-Befragung zum Vorhaben ISE konnten Aussagen zu 22 geförderten Quartieren generiert werden, mit der Online-Befragung zum Vorhaben IBE zu allen fünf geförderten Programmgemeinden. Da es sich jedoch beim Vorhaben IBE zum Zeitpunkt der Online-Befragung um eine sehr niedrige Fallzahl an geförderten Programmgemeinden handelte, werden die Ergebnisse der Befragung in dieser Evaluierung nur in deskriptiver Form und nicht anhand von Diagrammen wiedergegeben.

Inhaltlich fragte die Online-Befragung der ISE zuerst Einschätzungen zu quartiersbezogenen Entwicklungen in den Bereichen Städtebau, Energieeffizienz, Verkehrsangebot und Verkehrssituation, Umweltqualität, lokale Wirtschaft, Kultur-, Freizeit- und Sportangebote, Brachflächenentwicklung sowie soziales Miteinander und Partizipation ab. Die Befragten der Online-Befragung wurden anschließend gebeten, anzugeben, welchen Beitrag die EFRE-Förderung in den oben genannten Bereichen für das geförderte Quartier leistet oder zukünftig leisten wird. Hingegen fragte die Online-Befragung der IBE ausschließlich Einschätzungen zur Brachflächenentwicklung in den geförderten Programmgemeinden und zum Beitrag der EFRE-Förderung ab.

Experteninterviews im Rahmen der Fallstudien zu ausgewählten Best-Practice-Projekten

Im Rahmen der Evaluierung wurden Fallstudien zu Best-Practice-Projekten erstellt. Für diese Fallstudien wurden folgende vier Projekte des Vorhabens ISE ausgewählt:

- Dresden Nordwest: Freifläche „Gehepark“ mit Bürgergarten sowie Abriss Gebäude und Ent-siedelung „Gehepark“
- Leipziger Westen: „Philippus Leipzig“ – Sanierung des Kirchengebäudes inkl. Nebenräume zu einem öffentlichen Veranstaltungsort
- Chemnitz-Innenstadt: Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirt-schaft, Gewerbeflächenbörse in Stadtquartieren
- Olbersdorf-Oberdorf: Ausbau der Fernwärmeversorgung im Olbersdorfer Oberdorf

Die Auswahl der Best-Practice-Projekte beruht auf einem zweistufigen Auswahlverfahren. In Ab-sprache mit dem Fondsbewirtschafter wurde eine Auswahl von Programmgemeinden getroffen. In einem ersten Schritt wurden Interviews mit den EFRE-Programmkoordinatoren der jeweiligen Pro-grammgemeinde geführt. Behandelte Themen in diesen Interviews waren die Wahrnehmung der EFRE-Förderung, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die Umsetzung der EFRE-geförderten Projekte und Wirkungen, die sich durch die Förderung bereits eingestellt haben oder zukünftig ein-stellen werden. Im Zuge dieser Interviews wurden von den EFRE-Programmkoordinatoren der je-weiligen Programmgemeinde Best-Practice-Projekte für die geförderten Programmgemeinden be-nannt. Für diese Best-Practice-Projekte wurden zusätzliche Interviews mit den Projektträgern / -lei-tern geführt.

Die Best-Practice-Projekte, die im Zuge der Evaluierung näher betrachtet wurden, sind ausschließ-lich dem Vorhaben ISE zuzuordnen. Der Grund hierfür ist, dass die Programmgemeinden, die im Rahmen der Fallstudien zu den Best-Practice-Projekten ausgewählt wurden, bis auf die Programm-gemeinde Chemnitz, nur durch das Vorhaben ISE gefördert werden. Die Programmgemeinde Chem-nitz wird sowohl durch das Vorhaben ISE als auch durch das Vorhaben IBE gefördert. Im Zuge der Interviews mit der Programmgemeinde Chemnitz wurden auch Einschätzungen zum Vorhaben IBE abgefragt.

6.7.2 VORHABEN INTEGRIERTE STADTENTWICKLUNG

Wie bereits im Abschnitt 6.3.2 ausgeführt, ist eine Besonderheit des Vorhabens ISE die gebietsbezogene Förderung, die einen integrierten Ansatz der nachhaltigen Stadtentwicklung verfolgt und somit unterschiedliche Maßnahmenbereiche umfasst. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist zweistufig aufgebaut. Auf Grundlage der IHK, gebietsbezogenen Konzepten zur Strategie, zu den Zielen und Maßnahmen zur Behebung der Benachteiligung der Gebiete, werden in einer ersten Bewerbungsrunde förderfähige Programmgemeinden ausgewählt. Diese gebietsbezogenen integrierten Handlungskonzepte werden mit Rahmenbescheiden genehmigt. Nach Erlass der Rahmenbescheide können die Programmgemeinden während der Programmlaufzeit sukzessive Einzelmaßnahmen bei der Bewilligungsbehörde einreichen, dabei erfolgt die Bewertung der Zuwendungsfähigkeit der Einzelmaßnahmen nicht mehr in Form eines Antragsverfahren, sondern auf Basis einer Prüfung der Förderfähigkeit der Anträge und auf Grundlage des für das Gebiet erteilten Rahmenbescheides.¹⁵⁷

6.7.2.1 Finanzieller Vollzug des Vorhabens ISE

Der Finanzierungsplan zum EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen sieht vor, dass die geplanten EFRE-Mittel für das Vorhaben ISE 141,75 Mio. € betragen. Das entspricht 74 % der geplanten EFRE-Gesamtmittel für die Prioritätsachse E (191,75 Mio. €). Durch die Rahmenbescheide waren zum Stichtag 31.12.2018 von den 141,75 Mio. € geplanten EFRE-Mitteln bereits 130,79 Mio. € gebunden.

Mehr als ein Drittel der Fördermittel ist bewilligt

Zum Stichtag 31.12.2018 betragen die zuschussfähigen Gesamtkosten 81,32 Mio. €. Die bewilligten EFRE-Mittel lagen bei 55,53 Mio. €. Die Bewilligungsquote gemessen an den geplanten EFRE-Mitteln für die ISE beträgt daher 39,17 %. Bisher wurden von den 55,53 Mio. € EFRE-Mitteln 11,53 Mio. € ausbezahlt. Die Auszahlungsquote liegt damit bei 8,13 %.

Insgesamt wurden bis zum Stichtag 31.12.2018 158 Projekte bewilligt, hiervon waren 17 abgeschlossen (VN-geprüft).

Nach Ablauf von vier Programmjahren ist die finanzielle Umsetzung als zufriedenstellend einzuschätzen. An dieser Stelle ist zu vermerken, dass aufgrund des vorgeschalteten Auswahlprozesses unter den antragstellenden Gemeinden im Rahmen des Vorhabens ISE eine längerfristige Anlaufzeit der Projekte zu erwarten war, die sich auch bestätigt hat (vgl. Abschnitt 3.8.2). Es kann daher erwartet werden, dass im letzten Drittel der Förderperiode der Mittelabfluss der Fördermittel zügig voranschreitet.

Umsetzungsstand in den Förderregionen sehr ähnlich

Laut der finanziellen Planung des EFRE-OP 2014 - 2020 entfällt der überwiegende Teil der geplanten EFRE-Mittel für das Vorhaben ISE, 125,1 Mio. € (88,3 %) auf die Übergangsregionen. Die Bewilligungsquote liegt hier bei 39,85 %. Auf die stärker entwickelte Region entfallen 16,65 Mio. € geplante EFRE-Mittel, hiervon sind 5,68 Mio. € bewilligt. Das entspricht einer Bewilligungsquote von 34,11 %. Die Auszahlungsquote liegt in der stärker entwickelten Region bei 8,53 % und in den Übergangsregionen bei 8,08 %. Somit stellt sich der Umsetzungsstand in den Förderregionen derzeit als sehr ähnlich dar.

¹⁵⁷ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

Tabelle 36: Umsetzungsstand des Vorhabens ISE (EFRE-Mittel, Stand 31.12.2018)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
stärker entwickelte Region (SER)	16,65	5,68	34,11	1,42	8,53
Übergangsregionen (ÜR)	125,10	49,85	39,85	10,11	8,08
Insgesamt	141,75	55,53	39,17	11,53	8,13

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

6.7.2.2 Förderschwerpunkt des Vorhabens ISE

Thematischer Schwerpunkt der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ sind die klima- und umweltgerechte Stadterneuerung sowie die wirtschaftliche und soziale Belebung benachteiligter Stadtquartiere bzw. Städte. Das Vorhaben ISE verfolgt einen breiten Ansatz, um den unterschiedlichen Handlungserfordernissen der geförderten Quartiere gerecht zu werden und den städtebaulichen, wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Problemlagen entgegenzuwirken.¹⁵⁸

Bündelung von Fördermöglichkeiten in den Bereichen Energieeffizienz, Umwelt und Armutsbekämpfung

Voraussetzung für die quartiersbezogene Förderung im Rahmen des Vorhabens ISE ist die Umsetzung von Einzelmaßnahmen aus mindestens zwei der drei Handlungsfelder (HF Energieeffizienz, HF Umwelt und HF Armutsbekämpfung). Das soll den unterschiedlichen Handlungserfordernissen der Quartiere Rechnung tragen und zur Breitenwirkung der Förderung beisteuern. Die Handlungsfelder können den Investitionsprioritäten aus Tabelle 37 wie folgt zugewiesen werden:

- HF Energieeffizienz der Investitionspriorität 4e („Förderung von Strategien zur Senkung des CO₂-Ausstoßes für sämtliche Gebiete [...]“)
- HF Umwelt den Investitionsprioritäten 6c („Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes“) und 6e („Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfeldes, Wiederbelebung der Städte, [...] Wiederherstellung und Sanierung von Industriebrachen [...]“)
- HF Armutsbekämpfung der Investitionspriorität 9b („Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftliche und soziale Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten“)

Finanzieller Schwerpunkt liegt auf der Energieeffizienz und der Armutsbekämpfung

Mit dem ersten Änderungsantrag zum EFRE-OP 2014 - 2020 wurde die Mittelausstattung der Investitionsprioritäten 4e (HF Energieeffizienz) und 9b (HF Armutsbekämpfung) um 21,755 Mio. € erhöht. Die geplanten EFRE-Mittel für das HF Energieeffizienz betragen demnach 63 Mio. € und für das HF Armutsbekämpfung 54,75 Mio. €, für das HF Umwelt betragen sie 24 Mio. € (vgl. Tabelle 37). Der finanzielle Schwerpunkt der Förderung liegt demnach auf den Handlungsfeldern Energieeffizienz und Armutsbekämpfung, die investive und nicht-investive Maßnahmen zur Verringerung des CO₂-Austoßes und investive und nicht-investive Maßnahmen zur Sanierung sowie wirtschaftlichen und

¹⁵⁸ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

sozialen Belebung der Quartiere fördern. Im HF Umwelt werden Maßnahmen, die dem Erhalt und Schutz der Umwelt sowie der Förderung der Ressourceneffizienz dienen, gefördert.

Tabelle 37: Förderung im Vorhaben ISE (Stand 31.12.2018)¹⁵⁹

Investitions-priorität	Anzahl bewilligter Projekte	Förder-fähige Gesamtkosten (in Mio. €)	Bewilligungen EFRE-Mittel (in Mio. €)	Auszahlung EFRE-Mittel (in Mio. €)	EFRE-Mittel laut Finanzplan (in Mio. €)	Bewilligungsquote (in %)	Auszahlungsquote (in %)
E.1.1 – IP 4e	63	55,43	35,88	5,22	63	56,95	8,29
E.2.1 – IP 6c	4	0,82	0,64	0,27	12	5,33	2,25
E.3.1 – IP 6e	4	1,51	1,21	1,05	12	10,08	8,75
E.4.1 – IP 9b	87	23,56	17,80	4,99	54,75	32,51	9,11
ISE gesamt	158	81,32	55,53	11,53	141,75	39,17	8,13

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

6.7.2.3 Geförderte Programmgemeinden

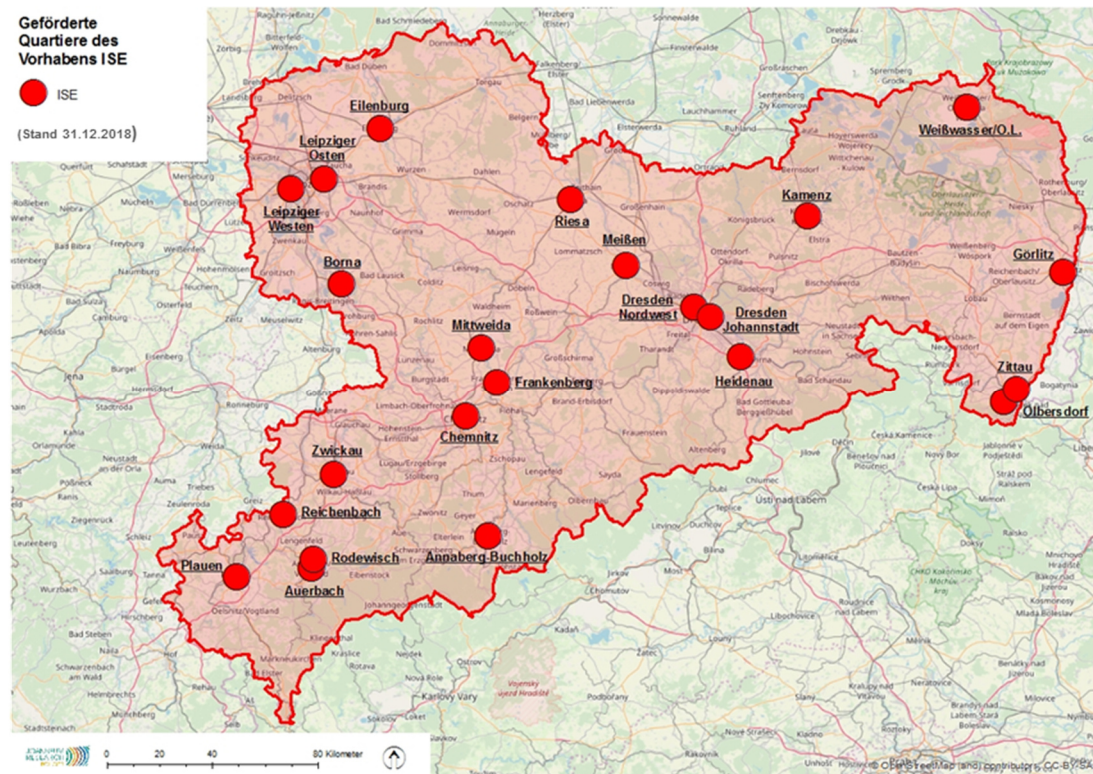
21 Programmgemeinden mit 23 geförderten Quartieren

Insgesamt erhielten 2015 21 Programmgemeinden den Rahmenbescheid für eine quartiersbezogene Förderung. Innerhalb der 21 Programmgemeinden werden insgesamt 23 Quartiere gefördert. In den Programmgemeinden Dresden und Leipzig wurde die Förderung für je zwei Quartiere bewilligt. Die Programmgemeinden sind in Abbildung 30 kartografisch dargestellt und teilen sich auf die folgenden Programmregionen auf:

- Stärker entwickelte Region Leipzig: Borna, Leipzig (Westen, Osten), Eilenburg
- Übergangsregion Dresden: Dresden (Nordwest, Johannstadt), Görlitz, Heidenau, Kamenz, Meißen, Olbersdorf, Riesa, Weißwasser, Zittau
- Übergangsregion Chemnitz: Annaberg-Buchholz, Auerbach, Chemnitz, Frankenberg, Mittweida, Plauen, Reichenbach im Vogtland, Rodewisch, Zwickau

¹⁵⁹ Die förderfähigen Gesamtkosten laut 72-Felder-Liste mit Stand 03.07.2018.

Abbildung 30: Programmgemeinden des Vorhabens ISE



Quelle: Eigene Darstellung.

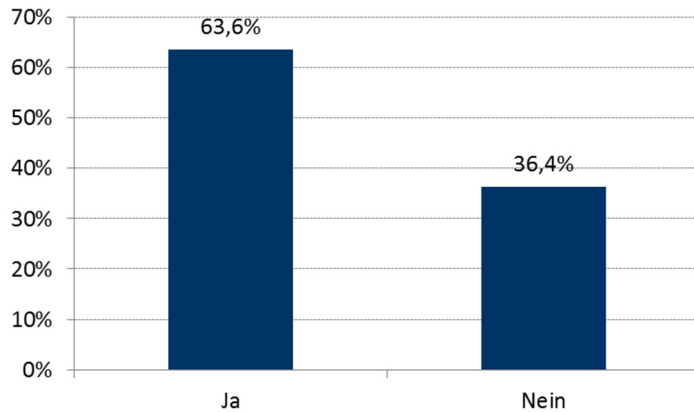
Mehr als die Hälfte der geförderten Quartiere wurden in vergangenen EFRE-Förderperioden bereits teilweise gefördert

63,6 % der Befragten der Online-Befragung zum Vorhaben ISE gaben an, dass das gegenwärtig geförderte Quartier bzw. Teile des Quartiers bereits in vergangenen EFRE-Förderperioden gefördert wurde bzw. wurden. Bei 36,4 % der Befragten wird das Quartier erstmalig EFRE-gefördert.

Das kann darauf hinweisen, dass die Programmgemeinden mit einer Fortführung der Gebietsförderung über den Programmzeitraum hinaus nachhaltige Wirkungen für das benachteiligte Quartier erzielen wollen. Ob es tatsächlich zur Verstärkung von Prozessen, die durch Einzelmaßnahmen der vergangenen EFRE-Förderperioden angestoßen wurden, kommt, sei in Frage zu stellen. Die EFRE-Förderperiode 2007 - 2013 war mit vier thematischen (HF Infrastruktur / städtebauliche Situation, HF Bürgergesellschaft, HF qualifizierte Freizeitgestaltung, HF Wirtschaft) und zwei begleitenden Handlungsfeldern (HF Programmbegleitung und HF Öffentlichkeitsarbeit) breiter aufgestellt und weniger stark auf die klima- und umweltgerechte Stadterneuerung fokussiert.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2007 bis 2013

Abbildung 31: Wurden das Quartier bzw. Teile des Quartiers bereits in vergangenen EFRE-Förderperioden gefördert? (n = 22)

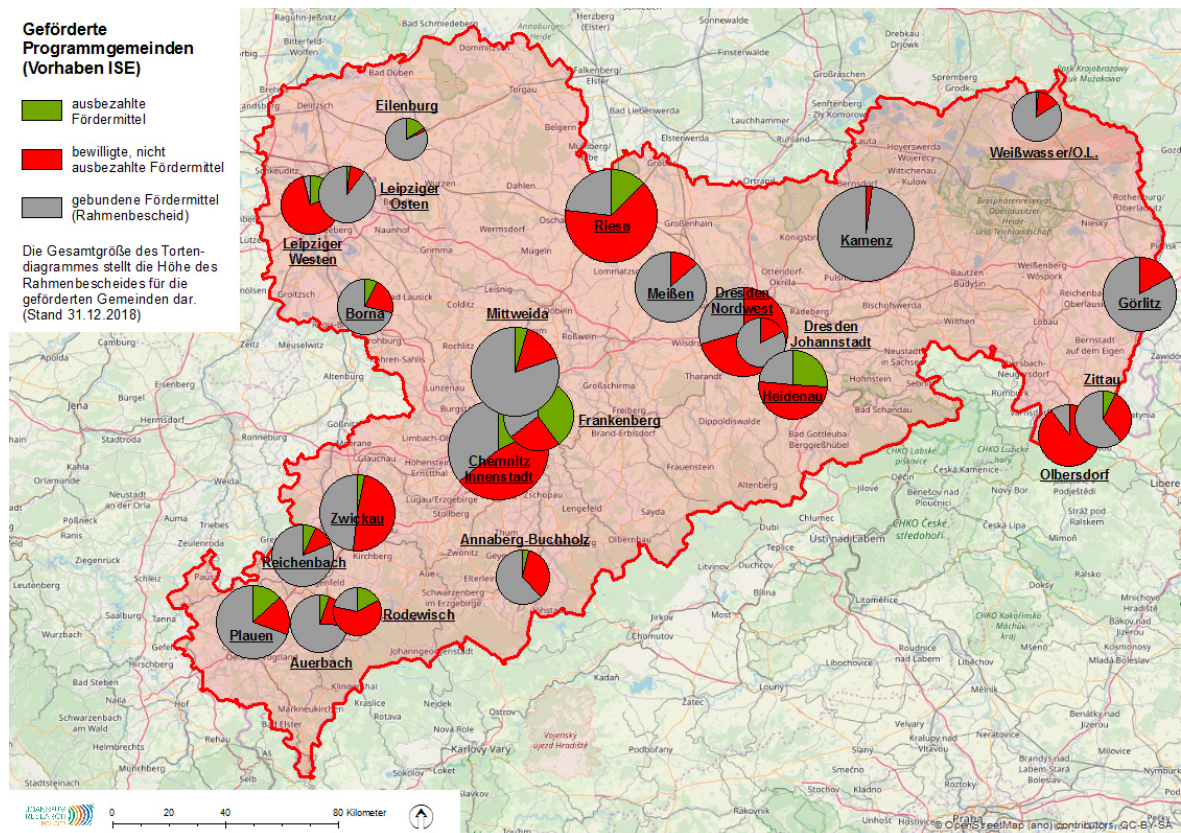


Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Der unterschiedliche Auszahlungsstand in den geförderten Quartieren kann unter anderem auf externe Einflussfaktoren zurückgeführt werden

In Abbildung 32 wird für die geförderten Programmgemeinden des Vorhabens ISE anhand von Tortendiagrammen dargestellt, wie hoch der Anteil der bewilligten und bereits ausgezahlten Fördermittel an den durch die Rahmenbescheide gebundenen Fördermitteln ist. Der Bewilligungs- und Auszahlungsstand für Einzelmaßnahmen in den geförderten Quartieren ist unterschiedlich hoch. bspw. wurde in den Programmgemeinden Leipziger Westen (95,52 %), Olbersdorf (89,98 %), Rodewisch (78,47 %), Riesa (76,82%) und Heidenau (76,43 %) bereits der Großteil der durch die Rahmenbescheide gebundenen EFRE-Fördermittel bewilligt, in den Programmgemeinden Dresden Nordwest, Frankenberg, Chemnitz und Zwickau mehr als die Hälfte und in anderen Programmgemeinden, wie Mittweida, Meißen, Leipziger Osten und Kamenz weniger als 15 %. Die Auszahlungsstände sind für alle Programmgemeinden wesentlich niedriger als die Bewilligungsstände. Der Auszahlungsstand der Programmgemeinden hängt einerseits mit der Laufzeit und somit andererseits mit der Art der bewilligten Projekte zusammen. Große investive Baumaßnahmen sind eher mit erschwerenden externen Herausforderungen für die Umsetzung konfrontiert (vgl. Abschnitt 6.7.2.5) als kleinere nicht-investive Einzelmaßnahmen.

Abbildung 32: Gebundene, bewilligte und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinden des Vorhabens ISE (Stand 31.12.2018)*



* Im Falle der Programmgemeinden Dresden und Leipzig werden die bewilligten Fördermittel getrennt für die geförderten Quartiere dargestellt. In Dresden betrifft das die Quartiere Dresden Nordwest und Dresden Johannstadt und in Leipzig betrifft es die Quartiere Leipziger Westen und Leipziger Osten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die unterschiedlichen Volumina der bewilligten Einzelmaßnahmen in den geförderten Quartieren spiegeln die Vielfalt der Förderung wider

Die bewilligten Fördermittel pro gefördertem Quartier lagen zum Stichtag 31.12.2018 zwischen 0,30 Mio. € (Kamenz) und 7,71 Mio. € (Riesa). Pro gefördertem Quartier wurden bisher zwischen drei (Eilenburg, Kamenz, Weißwasser) und 15 (Chemnitz) Einzelmaßnahmen bewilligt. Die Vielfalt der Förderung ermöglicht es den Programmgemeinden, Einzelmaßnahmen zu beantragen, die auf die spezifischen Problemlagen der geförderten Quartiere zugeschnitten sind. Daraus ergeben sich Volumina von Einzelmaßnahmen, die zwischen mehreren Tsd. € und einigen Mio. € liegen. Bei kleineren Einzelmaßnahmen handelt es sich sehr oft um Studien und Konzepte in den Bereichen Energie und Mobilität, um Maßnahmen zur Programmbegleitung sowie Öffentlichkeitsarbeit oder um andere kleinere nicht-investive Einzelmaßnahmen, während größere Einzelmaßnahmen häufig Baumaßnahmen im Bereich der Energieversorgungsinfrastrukturen sind. Das Projekt mit dem größten Volumen an bewilligten EFRE-Fördermitteln ist gegenwärtig der Bau der Fernwärmetrasse im Quartier Dresden Nordwest mit einem EFRE- Volumen von 4,5 Mio. €.

In den IHK wurden von den Programmgemeinden die vorherrschenden Problemlagen der Quartiere näher beleuchtet. Vor dem Hintergrund dieser Darstellungen und Aussagen aus den Experteninterviews kann die Überlegung angestellt werden, dass das Mittelvolumen der ISE verglichen mit dem Förderbedarf und den vorherrschenden Problemlagen der Quartiere als gering einzuschätzen ist. In diesem Zusammenhang ist es als positiv zu bewerten, dass durch den integrierten Ansatz der Förderung ein Pool von Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Volumina kombiniert wird. Das erhöht

die Wahrscheinlichkeit, dass die Wirkungen der Einzelmaßnahmen für möglichst viele Bewohner in den geförderten Quartieren spürbar werden.

Tabelle 38: Gebundene, bewilligte und ausbezahlte EFRE-Mittel für die ISE-geförderten Quartiere (Stand 31.12.2018)

Programm-gemeinde	Geförderte Quartiere	Anzahl bewilligter Einzelprojekte	Gebundene Fördermittel durch Rahmenbescheide (in Mio. €)	Förderfähige Gesamtkosten der Einzelprojekte (in Mio. €)	bewilligte EFRE-Mittel der Einzelprojekte (in Mio. €)	ausbezahlte EFRE-Mittel der Einzelprojekte (in Mio. €)
Annaberg-Buchholz	Annaberg-Buchholz	7	3,42	2,00	1,29	0,11
Auerbach/Vogtl.	Westliche Altstadt der Stadt Auerbach/Vogtl.	9	3,99	1,30	1,03	0,21
Borna	Borna	6	3,62	1,29	1,04	0,28
Chemnitz	Chemnitz Innenstadt	15	11,76	9,82	6,46	2,11
Dresden	Dresden Nordwest	7	9,29	12,10	6,57	0,09
	Johannstadt / Pirnaische Vorstadt	4	2,79	0,64	0,51	0,03
Eilenburg	Innenstadt und Burgberg der Stadt Eilenburg	3	2,05	0,46	0,37	0,31
Frankenberg/Sa.	Innenstadt und Zschopautal der Stadt Frankenberg/Sa.	6	6,00	4,86	3,89	2,40
Görlitz	Brautwiesenbogen der Stadt Görlitz	5	6,42	1,60	1,11	0,01
Heidenau	Heidenau Südwest	9	5,48	5,67	4,19	1,42
Kamenz	Kamenz	3	10,8	0,38	0,30	0,07
Leipzig	Leipziger Westen	8	4,05	9,41	3,87	0,76
	Leipziger Osten	6	3,8	0,50	0,40	0,07
Meißen	Meißen	5	5,85	1,02	0,81	0,05
Mittweida	Schwanenteich bis Goethehain der Stadt Mittweida	9	9,45	1,72	1,37	0,33
Olbersdorf	Olbersdorf-Oberdorf	8	4,69	5,75	4,22	0,01
Plauen	Elsteraue der Stadt Plauen	6	6,42	2,50	1,97	0,84
Reichenbach im Vogtland	Erweiterte Innenstadt der Stadt Reichenbach/V.	6	4,46	1,05	0,84	0,32
Riesa	EFRE 2020 der Stadt Riesa	7	10,04	9,64	7,71	1,23
Rodewisch	Rodewisch Zentrum	9	2,86	2,81	2,25	0,49
Weißwasser/O.L.	Lebendige Mitte der Stadt Weißwasser/O.L.	3	2,86	0,58	0,46	0,03
Zittau	Zittau Mitte	7	3,88	1,68	1,34	0,14

Programm-gemeinde	Geförderte Quartiere	Anzahl bewilligter Einzelprojekte	Gebundene Fördermittel durch Rahmenbescheide (in Mio. €)	Förderfähige Gesamtkosten der Einzelprojekte (in Mio. €)	bewilligte EFRE-Mittel der Einzelprojekte (in Mio. €)	aus-bezahlte EFRE-Mittel der Einzelprojekte (in Mio. €)
Zwickau	Erweiterte Bahnhofsvorstadt der Stadt Zwickau	10	6,82	4,54	3,53	0,22
ISE gesamt		158	130,80	81,32	55,53	11,53

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

6.7.2.4 *Situative Betrachtung problembehafteter Bereiche in ISE-geförderten Quartieren*

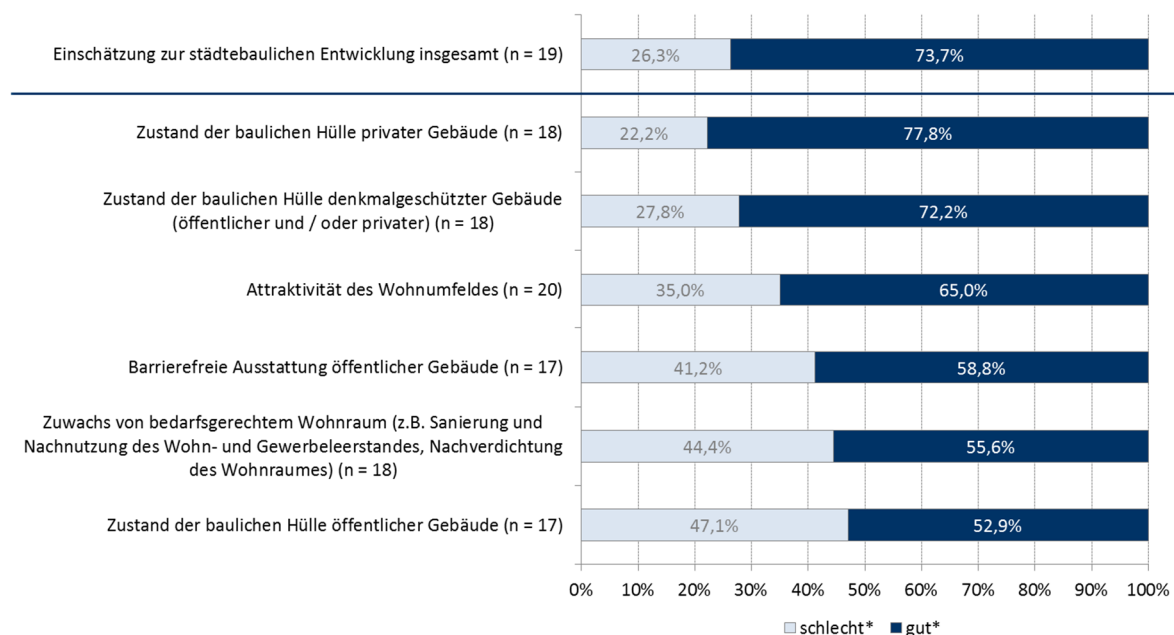
Um dem integrierten Ansatz der ISE gerecht zu werden, setzen die geförderten Quartiere Maßnahmen aus mindestens zwei der drei Handlungsfelder Energieeffizienz, Umwelt und Armutsbekämpfung um. Dabei setzen die Maßnahmen an unterschiedlichen Problemlagen der Quartiere (z. B. wirtschaftliche, ökologische, demografische) an und versuchen, dadurch einen positiven Beitrag zur Gebietsentwicklung zu leisten.

In diesem Abschnitt wird anhand der Ergebnisse der Online-Befragung zuerst die Situation problembehafteter Bereiche in den ISE-geförderten Quartieren beleuchtet und dann anhand der Fallstudien zu den Best-Practice-Projekten beispielhaft veranschaulicht, wie die EFRE-Förderung die Quartiere dabei unterstützt, positive Veränderungen in den Quartieren herbeizuführen.

Städtebauliche Entwicklung

Die städtebauliche Entwicklung stellt sich bei 73,7 % der geförderten Quartiere als gut dar. Das kann zu einem großen Teil auf die städtebaulichen Investitionen, die seit der Wiedervereinigung in die sächsischen Städte und Gemeinden geflossen sind, zurückgeführt werden (bis 2010 waren es 4,5 Mrd. €). Hierbei spielen vor allem die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung eine erhebliche Rolle (vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2010)). Aber auch die EFRE-Förderung setzt seit 2000 wichtige Anreize für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Sachsen.

Aufholbedarf zeigt sich für knapp die Hälfte der Zuwendungsempfänger der ISE bei der Sanierung der baulichen Hülle öffentlicher Gebäude und beim Zuwachs von bedarfsgerechtem Wohnraum (z. B. Sanierung und Nachnutzung des Wohn- und Gewerbeleerstandes). Hier bedarf es – entsprechend der Einschätzung der Zuwendungsempfänger – einer Reaktion und einer Anpassung auf die veränderte Nachfrage aufgrund des demografischen Wandels (vgl. Abbildung 33).

Abbildung 33: Situation der städtebaulichen Entwicklung in den Quartieren

*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht und die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Das Vorhaben ISE unterstützt die städtebauliche Entwicklung mit Maßnahmen zur energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude und mit anderen Umbau-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen, die das Wohnumfeld und die vorhandene öffentliche Infrastruktur bedarfsgerecht modernisieren (z. B. Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit).¹⁶¹ So wird bspw. im Quartier Leipziger Westen mit EFRE-Mitteln das Kirchengebäude der Philippus Leipzig saniert. In der nachstehenden Box wird das Projekt kurz vorgestellt.

Philippus Leipzig – Sanierung des Kirchengebäudes inkl. Nebenräume zu einem öffentlichen Veranstaltungsort (Quartier Leipziger Westen)

Das denkmalgeschützte Gebäudeensemble der Philippuskirche besteht aus dem Kirchturm, dem Pfarrhaus, der Kirche und dem Gemeindesaal und wurde 2012 vom Berufsbildungswerk Leipzig übernommen. In den Jahren 2016 / 2017 wurden Pfarrhaus und Gemeindesaal umfassend saniert und in einen Integrationsbetrieb mit Hotel und Catering umfunktioniert. Für den Umbau und die Sanierung der Philippuskirche selbst ist das Berufsbildungswerk Leipzig auf viel Eigeninitiative, Ehrenamt, Spenden und Fördermittel angewiesen. Im Rahmen der Kirchen-sanierung übernimmt die EFRE-Förderung eine Schlüsselfunktion. Die EFRE-Fördermittel finanzieren die energetische Sanierung, die Barrierefreiheit der Kirche, die Erneuerung der Elektrizität und der Sanitäranlagen. Somit kann einerseits die Sicherheit für die Besucher der Kirche gewährleistet und andererseits deren Komfort gehoben werden. Außerdem können durch die EFRE-Förderung Synergieeffekte zu anderen Förderungen hergestellt werden (z. B. Denkmalschutz). Die Förderung zielt darauf ab, elementare technische Voraussetzungen und grundlegende Gebäudebedingungen in der Philippuskirche wieder herzustellen, um die Kirche als Veranstaltungsort den Bürgern des Quartiers und der Stadt Leipzig langfristig zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist dabei, dass die Kirche für jede Person frei zugänglich sein soll – ganz gleich, ob die Person der Kirchengemeinschaft angehört oder nicht.

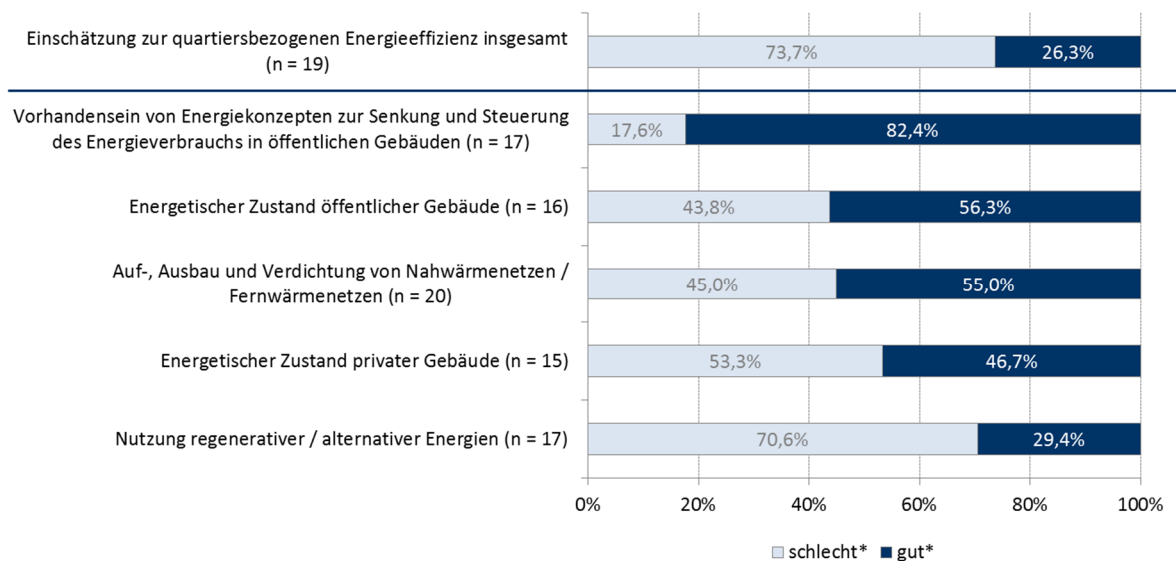
¹⁶¹ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

Energieeffizienz

Laut der Online-Befragung wird von 73,7 % der Zuwendungsempfänger die Situation im Bereich der Energieeffizienz in den geförderten Quartieren als schlecht eingeschätzt (vgl. Abbildung 46). Zuwendungsempfänger sehen vor allem bei der Nutzung regenerativer und alternativer Energien im Wärme- und Kältebereich einen starken Aufholbedarf für die geförderten Quartiere. Der energetische Zustand öffentlicher Gebäude wird etwas besser eingeschätzt als jener von privaten Gebäuden, aber auch hier sollte es – entsprechend der Einschätzung von 43,8 % der Befragten – zu wesentlichen Verbesserungen kommen. Der Großteil der Befragten (82,4 %) setzt sich intensiv mit Fragestellungen zur Verbesserung der energetischen Bilanz öffentlicher Gebäude auseinander und erstellt Energiekonzepte zur Senkung und Steuerung des Energieverbrauches öffentlicher Gebäude. Außerdem wird die Situation im Bereich des Auf- und Ausbaus sowie der Verdichtung von Nah- und Fernwärmenetzen von ungefähr der Hälfte der Befragten als gut eingeschätzt.

Das Vorhaben ISE unterstützt die geförderten Quartiere im Bereich der Energieeffizienz durch Maßnahmen zur Verbesserung der energetischen Bilanz öffentlicher Gebäude und durch den Auf- und Ausbau sowie durch die Verdichtung von Energieversorgungsinfrastrukturen im Wärme- und Kältebereich, inklusive der Nutzung regenerativer Energien. Außerdem schafft es für die geförderten Quartiere Anreize, sich mit den Möglichkeiten einer energieeffizienteren Gestaltung der Quartiere auseinanderzusetzen und fördert die Erstellung von Studien und kommunalen Energiekonzepten. In der unten angeführten Box wird als Best-Practice-Beispiel der Ausbau der Fernwärmeversorgung im Obersdorfer Oberdorf vorgestellt.

Abbildung 34: Situation der Energieeffizienz in den Quartieren



*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht sowie die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Ausbau der Fernwärmeversorgung im Olbersdorfer Oberdorf (Quartier Olbersdorf-Oberdorf)

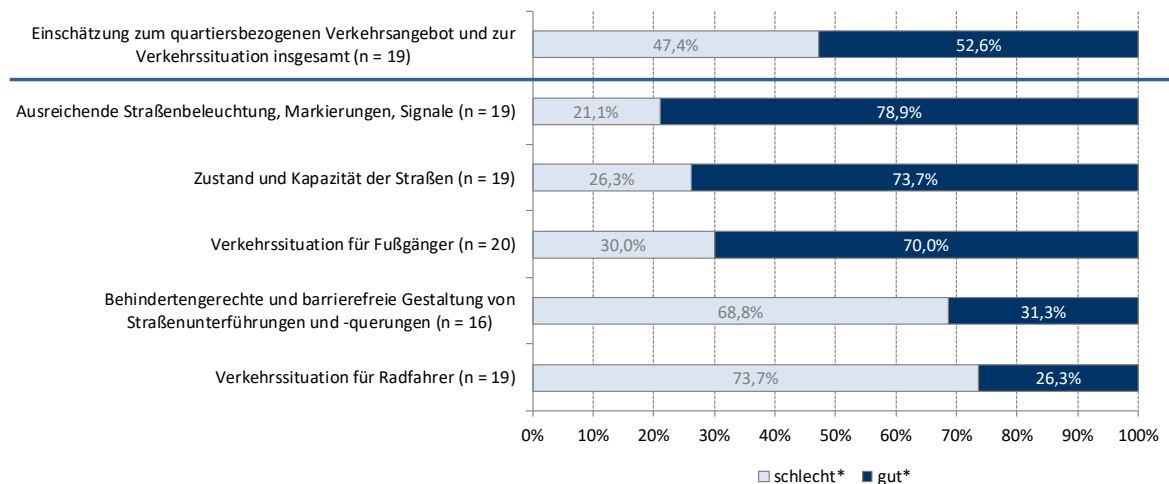
Im Zuge der EFRE-Förderung wird durch die WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH das Fernwärmenetz mit modernster und hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplungstechnik (KWK) in der Gemeinde Olbersdorf ausgebaut und auf den Ortsteil Oberdorf ausgeweitet. Das Projekt soll 2019 fertiggestellt sein. Der erste Teil der Trasse ging mit Oktober 2018 bereits in Betrieb. Im kommenden Jahr wird das zweite Teilnetz gebaut und der Lückenschluss zwischen den Teilnetzen vorgenommen. Im Rahmen dieses Netzausbauprojektes bietet die WVO den Netzanschluss entlang der neuen Fernwärmeleitung an. Dadurch werden im Vergleich zu Einzelheizungen weniger Treibhausgas Kohlendioxid sowie Feinstaub durch Einsparung von Brennstoffen ausgestoßen.

Durch den demografischen Wandel konnte bei der bestehenden Fernwärmeversorgung eine Unterauslastung beobachtet werden. Das Projekt hat daher die effiziente Gestaltung und Nutzung der Fernwärmeversorgung in Olbersdorf zum Ziel und damit einhergehend die Erschließung der Fernwärmeversorgung für einen großen Teil der Gemeinde. Das trägt letztendlich direkt zur CO₂-Reduzierung und zur Umweltfreundlichkeit der Gemeinde bei. Das Projekt im Rahmen der EFRE-Förderung sieht den Anschluss von öffentlichen Gebäuden im Gebiet vor (Liegenschaften der Gemeinde selbst und Liegenschaften des kommunalen Wohnungsunternehmens). Die Wirtschaftlichkeit des Fernwärmeausbaues ist dadurch gesichert. Zukünftig soll das Fernwärmenetz auch private Haushalte erschließen.

Verkehrsangebot und Verkehrssituation

Die Hälfte der Zuwendungsempfänger der ISE schätzt das Verkehrsangebot und die Verkehrssituation im Quartier als gut ein. Insbesondere werden die Ausstattung der geförderten Quartiere mit Straßenbeleuchtung, Markierungen und Signalen, der Zustand und die Kapazität der Straßen und die Verkehrssituation für Fußgänger als gut beurteilt. Herausforderungen zeigen sich für die Zuwendungsempfänger in schlechten Wegbeziehungen und im hohen Verkehrsaufkommen. 73,7 % der Befragten sehen daher Handlungsbedarf bei der Entschärfung der Verkehrssituation für Radfahrer und weitere 68,8 % bei der behindertengerechten und barrierefreien Gestaltung von Straßenunterführungen und -querungen.

Abbildung 35: Verkehrsangebot und Verkehrssituation in den Quartieren



*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht und die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Diesen Handlungsbedarf greift das Vorhaben ISE durch die Förderung von Maßnahmen des quartiersbezogenen Verkehrs- und Mobilitätsmanagements auf und fördert in diesem Zusammenhang die Einsatzmöglichkeiten für umweltfreundliche und integrierte Verkehrsformen.

Umweltqualität

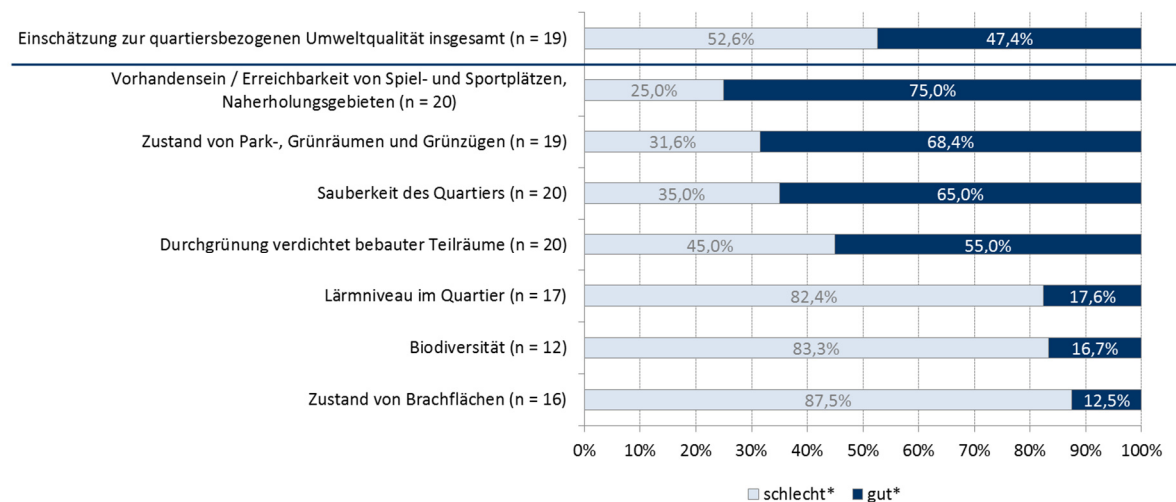
Um Herausforderungen der Umwelt- und Klimaanpassungen in Stadtquartieren zu meistern, ist es wichtig, städteökologische Defizite zu verringern. Hierbei spielt die Herstellung grüner Infrastrukturen (z. B. Parks, Grünräume, Grünzüge) und hiermit einhergehend die Planung von Grünanlagen auf Brachflächen und deren Vernetzung zu durchgehenden Grünzügen eine wichtige Rolle.

Die Hälfte der Zuwendungsempfänger der ISE bewertet die Umweltqualität im Quartier als schlecht. Defizite zeigen sich entsprechend ihrer Einschätzungen vor allem in den Bereichen Brachflächen, Biodiversität und Lärmniveau. Zusätzlich zeigt sich bei etwas weniger als der Hälfte der Zuwendungsempfänger auch Handlungsbedarf im Bereich der Durchgrünung verdichtet bebauter Teilräume im Quartier (vgl. Abbildung 36).

Hingegen beurteilen mehr als zwei Drittel der Zuwendungsempfänger den Zustand von vorhandenen Parks, Grünräumen und Grünzügen als gut und geben an, dass Spiel- und Sportplätze bzw. Naherholungsgebiete vom Quartier aus gut zu erreichen sind bzw. sich im Quartier selbst befinden.

Um die Quartiere bei ihren Herausforderungen zu unterstützen, werden im Rahmen der ISE die Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen und die Herstellung grüner Infrastruktur (z. B.: Grünflächen, Gründächer, begrünte Hinterhöfe, Verkehrsflächen, Fassadenbegrünungen etc.) gefördert. In der unten angeführten Box wird als Best-Practice-Beispiel die Gestaltung der Freifläche „Gehepark“ im Quartier Dresden Nordwest vorgestellt.

Abbildung 36: Situation der Umweltqualität der Quartiere



*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht und die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

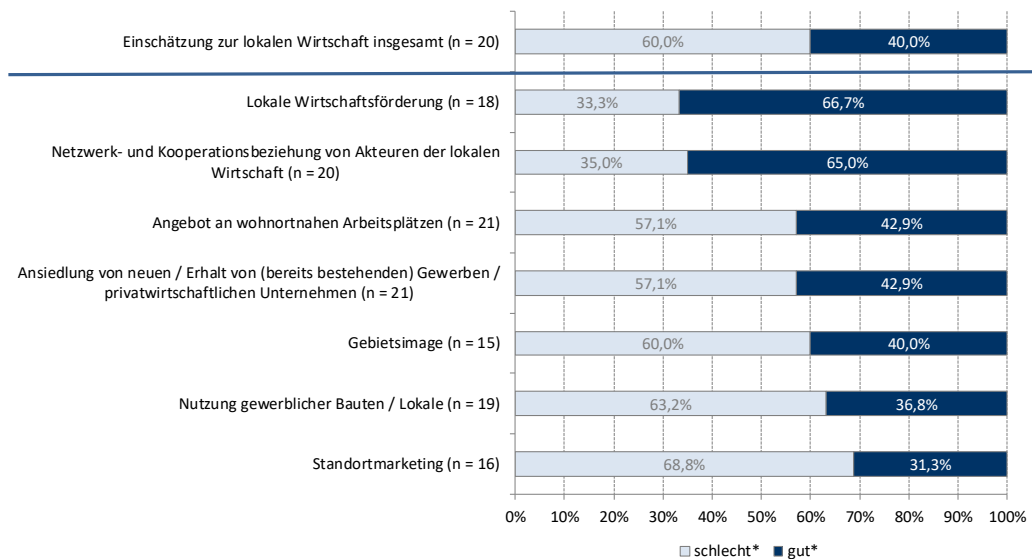
Freifläche „Gehepark“ mit Bürgergarten und Abriss Gebäude und Entsiegelung „Gehepark“ (Quartier Dresden Nordwest)

Mit EFRE-Mitteln soll im Quartier Dresden Nordwest im Teilgebiet Leipziger Vorstadt / Pieschen angrenzend an den neu errichteten Schulcampus Pieschen eine 30 Meter breite und 550 Meter lange öffentliche Grünfläche an der Gehestraße entstehen. Bisher war diese Fläche Bestandteil des ehemaligen Containerbahnhofs Erfurter Straße und charakteristisch für ein Bahnhofsgelände von Schotter-, Beton-, Pflaster- sowie Asphaltflächen geprägt. Insgesamt werden drei EFRE-geförderte Projekte auf den Grünflächen an der Gehestraße umgesetzt: 1) Abbruch der Gebäude und Entsiegelung des Parks an der Gehestraße; 2) Park an der Gehestraße (Erstellung grüner Infrastrukturen) und 3) GEH8 Kunstraum und Ateliers e. V. Vor allem die zwei EFRE-geförderten Projekte, die die Beräumung und Entsiegelung des Parks und die anschließende Errichtung grüner Infrastrukturen fördern, sind für die Stadtteile Leipziger Vorstadt / Pieschen und für die ganze Stadt Dresden in mehrererlei Hinsicht relevant: Brachflächen, wie die an der Gehestraße, weichen aufgrund des Wachstums von Städten zunehmend einer Nachverdichtung durch Wohn- oder Gewerbezonen. Aus umweltbezogenen Gesichtspunkten sollten auf solchen Brachflächen jedoch vermehrt Klimaanpassungsmaßnahmen stattfinden. Mit Hilfe der EFRE-Mittel kann dem wirtschaftlichen und wohnungspolitischen Nutzungsdruck rund um die Grünflächen an der Gehestraße standgehalten werden. So trägt das Vorhaben zur „Durchgrünung“ der Stadtteile Pieschen und Leipziger Vorstadt bei. Der Gehepark soll somit künftig eine hohe Aufenthaltsqualität bieten und die Umweltqualität der Stadtteile Pieschen und Leipziger Vorstadt verbessern. Außerdem soll ein durch die Grünanlage angelegter Geh- und Radweg den Schulkomplex mit den Wohnbereichen in den Stadtteilen verbinden und gleichzeitig Puffer zwischen Schul- und Wohnbereich sein.

Lokale Wirtschaft

60 % der Zuwendungsempfänger der ISE beurteilen die Wirtschaftssituation ihres Quartiers als schlecht. Die Quartiere haben vor allem mit Gewerbeabzug, brachliegendem Gewerbebestand und teilweise schlechten Gebietsimages zu kämpfen. 68,8 % der Zuwendungsempfänger sehen daher Verbesserungsbedarf im Standortmarketing ihrer Quartiere. Ein gezieltes Standortmarketing trägt zur Aufwertung des Gebietsimages bei und schafft somit Anreize für die Ansiedlung von neuen bzw. für den Erhalt von bereits bestehenden Gewerben und privatwirtschaftlichen Unternehmen, was wiederum positiv zur Nutzung gewerblicher Bauten und Lokale in den Quartieren beitragen würde.

Neben einem gezielten Standortmarketing beeinflussen die lokale Wirtschaftsförderung und Netzwerk- und Kooperationsbeziehungen lokaler Wirtschaftsakteure die Wirtschaftssituation der geförderten Quartiere positiv. Beide Faktoren werden von mehr als 60 % der Zuwendungsempfänger für die geförderten Quartiere als gut bewertet.

Abbildung 37: Situation der lokalen Wirtschaft in den Quartieren

*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht und die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Die ISE versucht durch die KU-Förderung und durch Maßnahmen zur Etablierung von City- und Geschäftsstraßenmanagement Impulse für eine zukünftige positive Wirtschaftsentwicklung zu setzen. Außerdem fördert sie Maßnahmen der Inwertsetzung und Wiederaufbereitung sanierter Brachflächen zur gewerblichen und baulichen Nachnutzung. Das Quartier Chemnitz-Innenstadt etablierte im Rahmen der ISE einen Stadtteilmanager Wirtschaft. In der nachstehenden Box wird beschrieben, wie das Quartier von der Arbeit des Stadtteilmanagers Wirtschaft profitiert.

Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirtschaft, Gewerbeflächenbörse in Stadtquartieren (Quartier Chemnitz-Innenstadt)

Im Rahmen der EFRE-Förderung wurde der Verband „Kreatives Chemnitz e. V.“ von der Stadt Chemnitz mit dem Stadtteilmanagement für Wirtschaft und Kreativwirtschaft beauftragt. Durch das Projekt „Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirtschaft, Gewerbeflächenbörsen in Stadtquartieren“ soll eine aktive Beratung und Vernetzung von Unternehmen, Branchenverbänden, der Stadt und anderen Akteuren der Wirtschaft oder potentiellen Auftraggebern realisiert werden. Das Projekt fördert vor allem ansiedlungswillige Betriebe sowie Existenzgründer für Kultur- und Kreativwirtschaft. Im Mittelpunkt steht der Aufbau eines Netzwerkes für Firmen und Kreative im geförderten Quartier „Chemnitz-Innenstadt“. Dabei werden ortsansässige aber auch externe Unternehmen und Akteure in das Netzwerk eingebunden. Das soll Anreize für Kreative schaffen, in das Fördergebiet zu ziehen. Die EFRE-Förderung fördert die Funktion und die Arbeit des Stadtteilmanagers, der der Stadt Chemnitz über Stundennachweise und Quartalsberichte über seine Arbeit berichtet. Die Stadt Chemnitz kann dadurch bei Bedarf auch lenkend über Vorschläge zur Schwerpunktsetzung in die Arbeit des Stadtteilmanagers eingreifen.

Die wichtigsten Aufgaben des Stadtteilmanagers liegen in der Beratung und Vernetzung unterschiedlicher Akteure der lokalen Wirtschaft im Quartier. Er unterstützt die Ansiedlung und Erweiterung von Unternehmen im EFRE-geförderten Quartier „Chemnitz-Innenstadt“ und betreibt ein Gewerbeflächenmanagement, indem er dabei unterstützt, das brachliegende oder leerstehende Flächen und Gewerbe- bzw. Industriestandorte wieder gewerblich genutzt werden (z. B. ehemalige Stadtwirtschaft am Sonnenberg und Spinnereimaschinenbau in Altchemnitz, Raumangebote im städtischen Programm „KRACH – Kreativraum Chemnitz“). In der Arbeit des Stadtteilmanagers spielt daher die KU-Förderung eine wichtige Rolle. Außerdem initiiert er Projekte mit Kreativ- und Kulturschaffenden im Quartier.

Der Stadtteilmanager Wirtschaft ist innerhalb des EFRE-geförderten Quartiers „Chemnitz-Innenstadt“ stark in den Teilgebieten Sonnenberg und Altchemnitz involviert. Sein Ziel ist es einerseits durch seine Hilfestellung bei der Ansiedlung von Unternehmen und Kreativschaffenden die Teilgebiete zu beleben und damit einhergehend andererseits Gewerbeleerstand zu reduzieren. Vor allem in Altchemnitz, als alter Gewerbe und Industriestandort, ist der Anteil an Gewerbe- und Industriebranchen mit dem Strukturwandel seit den 1990er Jahren gestiegen. Die Wiederbelebung von Gewerbe- und Industriebranchen ist nicht nur eine Herausforderung, sondern bietet dem Teilgebiet auch viel Potential. Die Gewerbe- und Industriebranchen sind zum Teil Gebäude mit gründerzeitlichen Bebauungsstrukturen. Ihr schönes Ambiente bietet daher viele Anreize für Kultur- und Kreativschaffende. Hingegen leben im Teilgebiet Sonnenberg verschiedene Bevölkerungsgruppen aus unterschiedlichen sozialen Schichten, was wiederum eine gute Basis für die Kultur- und Kreativszene darstellt.

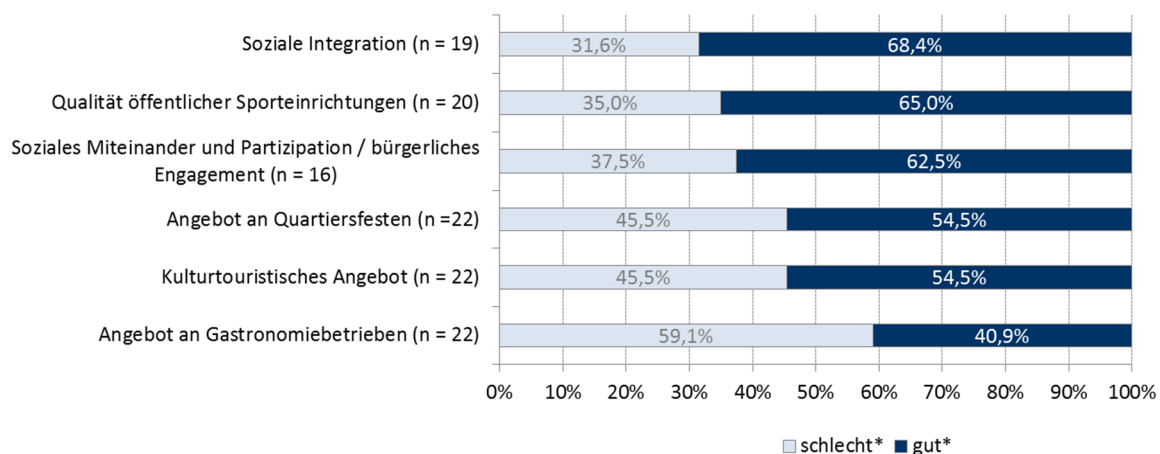
Eine wichtige Kompetenz des Stadtteilmanagers ist es, die Szene der Kultur- und Kreativschaffenden gut zu kennen, in ihr verankert zu sein und Akteuren, die sich mit der Szene vernetzen wollen, einen niedrigschwiligen Zugang zu bieten. Zusätzlich zum Stadtteilmanager Wirtschaft gibt es für die einzelnen Stadtquartiere (z. B. im Quartier Sonnenberg oder Altchemnitz) gesonderte „soziale“ Stadtteilmanager, die aber durch die Städtebauförderung und nicht durch EFRE gefördert werden und stärker auf der sozialen Ebene arbeiten. Der Stadtteilmanager Wirtschaft ist ihnen in seiner Funktion zur Stärkung der lokalen Wirtschaft übergeordnet, da er eine gesamtheitliche Sicht auf die Wirtschaft und die Kultur- und Kreativwirtschaft in Chemnitz wiedergibt. Das ist auch ein deutliches Alleinstellungsmerkmal des Stadtteilmanagers Wirtschaft gegenüber den anderen Stadtteilmanagern.

Kultur-, Freizeit- und Sportangebot

68,4 % der Zuwendungsempfänger gaben im Rahmen der Online-Befragung an, dass die soziale Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in den geförderten Quartieren überwiegend gut funktioniert. Das ist eine wichtige Voraussetzung, um den Zusammenhalt und das „Wir-Gefühl“ der Bevölkerung des Quartiers zu stärken. Hierfür ist die Schaffung öffentlicher Begegnungsorte (z. B. Quartiersfeste, Sporteinrichtungen, Kultureinrichtungen) nötig, an denen die Bevölkerung zusammenkommen, sich austauschen und gemeinsamen Interessen nachkommen kann (vgl. Abbildung 38).

Außerdem verstehen die Zuwendungsempfänger die Bevölkerung zunehmend als Mitverantwortliche im nachhaltigen Stadtentwicklungsprozess der Quartiere. Über Partizipationsprozesse soll die Bevölkerung in die Gestaltung des Wohnumfeldes bestmöglich miteinbezogen werden, um zur Aufwertung ihres Quartiers beizutragen.

Das Vorhaben ISE unterstützt die Quartiere in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport, indem es einerseits Maßnahmen zur Verbesserung des kulturtouristischen Angebots, andererseits städtebauliche Umbau-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen zur bedarfsgerechten Modernisierung öffentlicher Infrastrukturen fördert (vgl. hierzu das Best-Practice-Projekt Sanierung des Kirchengebäudes Philippus Leipzig im Abschnitt zur städtebaulichen Entwicklung). Gerade im Bereich des Freizeit-, Kultur- und Sportangebots bestehen starke Synergieeffekte mit der ESF-Förderung, die sich der nachhaltigen Stadtentwicklung stärker aus einer sozialen Perspektive annähert.

Abbildung 38: Kultur-, Freizeit- und Sportangebote in den Quartieren

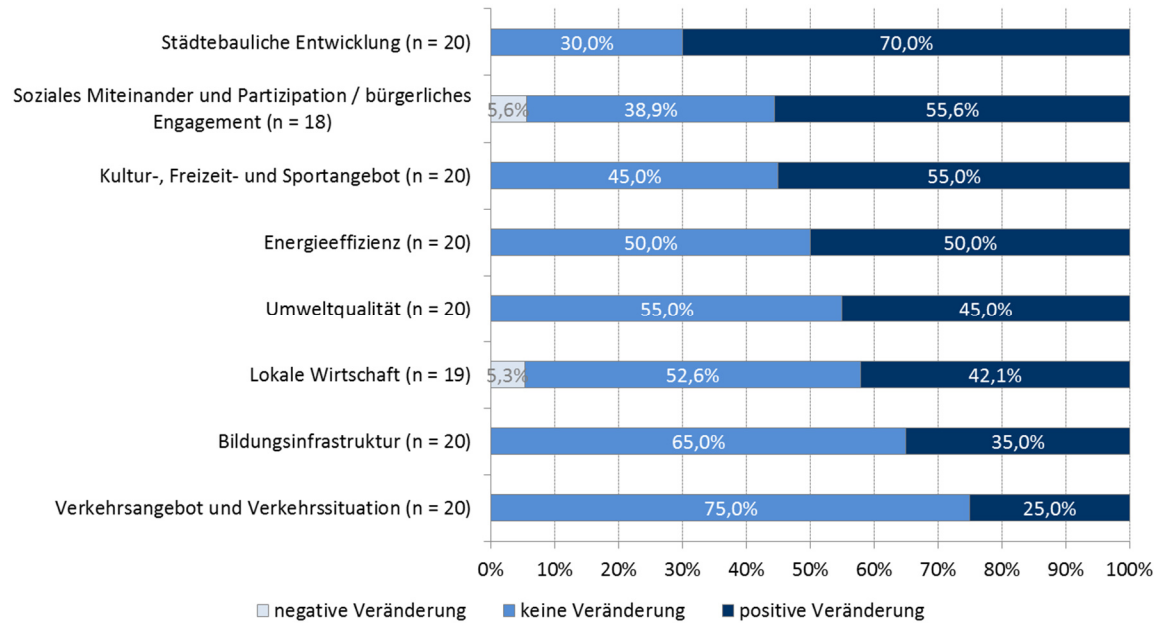
*In der Online-Befragung konnten die Bereiche anhand von vier Kategorien beurteilt werden: sehr schlecht, schlecht, gut, sehr gut. Die Extrema (sehr schlecht und sehr gut) wurden von weniger als drei Befragten ausgewählt. Um eine aussagekräftige Interpretation der Daten zu gewährleisten, wurden die Kategorien sehr schlecht und schlecht zur Kategorie schlecht und die Kategorien sehr gut und gut zur Kategorie gut zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Fazit: Das Vorhaben ISE ermöglicht es den Programmgemeinden, an spezifischen Problemlagen der geförderten Quartiere anzusetzen

Die Online-Befragung bat die Befragten, zusätzlich zur Einschätzung der gegenwärtigen Situation, auch eine Einschätzung zu positiven oder negativen Veränderungen der oben dargestellten Bereiche in den geförderten Quartieren seit 2014 zu geben. Zu positiven Entwicklungen kam es in den letzten vier Jahren besonders im Bereich des Städtebaus (70 % der Befragten). Zusätzlich positive Veränderungen verzeichnete zumindest die Hälfte der Zuwendungsempfänger auch in den Bereichen des sozialen Miteinanders / bürgerlichen Engagements (55,6 % der Befragten), der Kultur-, Freizeit-, Sportangebote (55 % der Befragten) und der Energieeffizienz (50 % der Befragten). Anhand der oben angeführten Best-Practice-Projekte wurde exemplarisch gezeigt, dass auch die EFRE-Förderung einen signifikanten Beitrag zu einer positiven Veränderung in diesen Bereichen beiträgt.

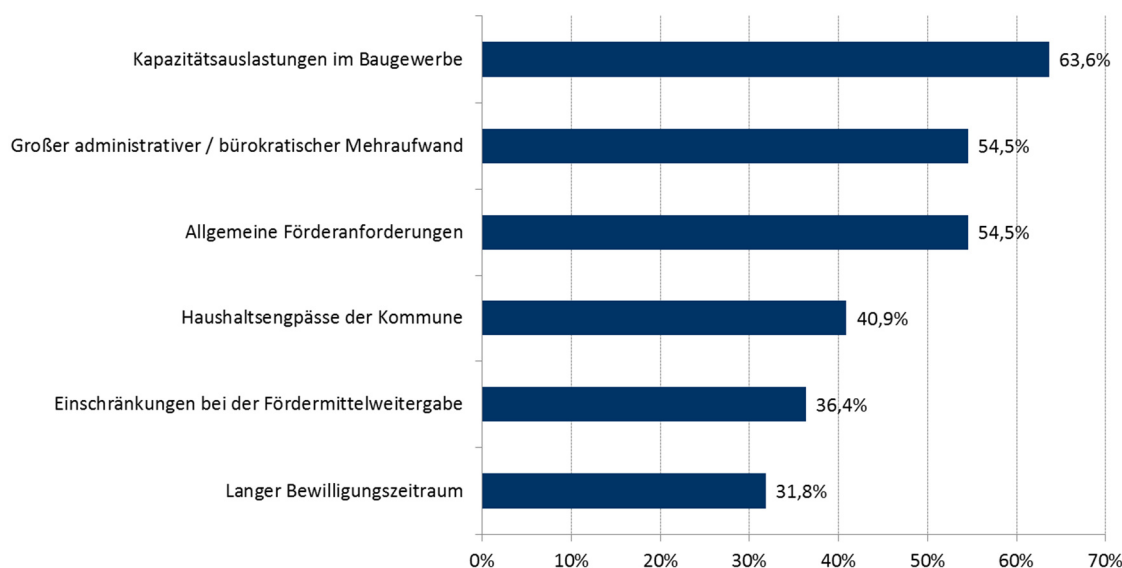
Abbildung 39: Veränderungen der Situation unterschiedlicher Bereiche in den ISE-geförderten Quartieren seit 2014



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

6.7.2.5 Herausforderungen für die Projektumsetzung im Vorhaben ISE

Im Zuge der Online-Befragung und der Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten wurden die Programmgemeinden nach Herausforderungen für die Projektumsetzung im Vorhaben ISE gefragt. In Abbildung 40 werden die am häufigsten genannten Herausforderungen zusammenfassend dargestellt. Zusätzlich wurden vereinzelt auch noch Herausforderungen, wie Ausfall von Projektträgern bzw. Projektpartnern, mangelnde Zusammenarbeit von kommunalen internen Einrichtungen in der Projektumsetzung und mangelnde technisch-operative Hilfestellungen von den Bewilligungsstellen genannt. Im Folgenden wird auf diese Herausforderungen näher eingegangen.

Abbildung 40: Gängige Herausforderungen für die Umsetzung der ISE (n = 22)

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Hochkonjunktur in der Baubranche

63,6 % der Zuwendungsempfänger des Vorhabens ISE gaben im Rahmen der Online-Befragung an, dass eine der größten Herausforderungen für die Umsetzung der EFRE-geförderten Projekte die derzeitige Hochkonjunktur in der Baubranche ist. Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts prognostizierte für die Jahre 2018 und 2019 eine Steigerung der Wachstumsrate des Baugewerbes um 0,3 %. Die Kapazitätsgrenzen dürften bereits 2017 erreicht worden sein (vgl. Gillmann, Nauwerth, Ragnitz, Weber (2018)).

Im Rahmen der Experteninterviews wurde erläutert, dass stetig steigende Baupreise und der Mangel an Fachkräften bauliche Infrastrukturprojekte, so auch einen Großteil der EFRE-geförderten Projekte, vor große Probleme stellen. Die starke Kapazitätsauslastung des Baugewerbes führt dazu, dass die ursprünglich veranschlagten Projektkosten für Fördermittelanträge zunehmen. Das kann sich mitunter negativ auf die Umsetzung der EFRE-geförderten Projekte auswirken, wenn bspw. zusätzliche Fördermittel nicht genehmigt bzw. die Differenz nicht durch Haushaltsmittel oder andere Kofinanzierung ausgeglichen werden können.

Administrativer und bürokratischer Aufwand im Rahmen der Förderung

Die Hälfte der Befragten der ISE gab im Rahmen der Online-Befragung an (vgl. Abbildung 40), im Zuge der Abwicklung der EFRE-Förderung mit administrativem und bürokratischem Mehraufwand und den allgemeinen Förderanforderungen zu kämpfen.

In diesem Zusammenhang berichteten die Interviewpartner der Fallstudien zu den Best-Practice-Projekten, dass bei großen baulichen Infrastrukturprojekten im Bereich von Energieversorgungsinfrastrukturen (z. B. Anlagenbau im Wärme- und Kältebereich) die Antragstellung mit dem Erbringen aufwendiger Kriterien, Nachweisen und Gutachten durch Dritte verbunden ist. Hierzu zählen bspw. der Nachweis der unrentierlichen Kosten (FW 703), die Erfüllung des KWK-Hocheffizienzkriteriums (FW 308) oder die Erfüllung des Effizienzkriteriums der Fernwärmesysteme (AGVO). Zusätzlich müssen Hochbaumaßnahmen, die Projektkosten von einer Mio. € übersteigen, durch den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement einer baufachlichen Prüfung unterzogen werden (SIB-Prüfung). Prüfungsinhalte sind im Wesentlichen die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

der Planung und Ausführung, die Angemessenheit der Kosten und die Einhaltung der Vergabevorschriften (vgl. sachsen.de (o.D.)). Das Erbringen dieser Nachweise und Prüfungen verzögerte für viele Zuwendungsempfänger die Antragstellung bei der Bewilligungsstelle.

Hinzu kommt, dass sich einige der Zuwendungsempfänger mit manchen der zu erbringenden Nachweise erstmalig auseinandersetzen mussten und zu Beginn der Förderperiode von der Bewilligungsstelle, der SAB, teilweise nicht ausreichende Auskünfte bezogen auf fachliche Prüfungen oder beihilferechtliche Problemstellungen / Klärungen erhalten konnten. Die SAB hatte mit der Förderperiode 2014 - 2020 die Funktion als Bewilligungsstelle von den Landesdirektionen übernommen. Die ersten zwei Jahre der EFRE-Förderperiode werden daher im Rahmen der Online-Befragung und der Fallstudien als gemeinsamer Lernprozess zwischen dem Fondsbewirtschafter SMI, der Bewilligungsstelle SAB und den Programmgemeinden der ISE beschrieben, der sich durch Bemühungen und Anstrengungen von Seiten des SMI und der SAB, möglichst zielgerichtete Hilfestellungen für Anfragen von den Programmgemeinden zu leisten, kennzeichnete. So unterstützte das SMI die Zuwendungsempfänger bereits im Vorfeld der Förderperiode mit Workshops, bei denen Neuheiten der gegenwärtigen EFRE-Förderperiode 2014 - 2020 besprochen und hierzu auftretende Fragen beantwortet und behandelt wurden.

Zusätzlich zum oben beschriebenen Aufwand im Zuge der Antragstellung empfinden die Zuwendungsempfänger der ISE die regelmäßige Berichterstattung und die Indikatorenachweise als Bürde, die den eigentlichen Umsetzungsprozess der EFRE-geförderten Projekte erschwert.

Kommunale Haushaltsengpässe

Aufgrund der unterschiedlichen Komplexitätsgrade und Volumina der beantragten Projekte der ISE kann die Bewilligung von Projektanträgen bis zu einem Jahr in Anspruch nehmen. Außerdem kann eine Bewilligung von Einzelprojekten nur erfolgen, wenn die entsprechenden Fördervoraussetzungen, wie bspw. Vollständigkeit der Antragsunterlagen und Schlüssigkeit des Antrags, erfüllt sind (vgl. vorangegangenen Abschnitt zum administrativen und bürokratischen Aufwand im Rahmen der Förderung). 31,8 % der Befragten der Online-Befragung der ISE (vgl. Abbildung 40) nehmen die teilweise lange Antragsbearbeitung als Herausforderung für die Umsetzung wahr. Entsprechend den Einschätzungen der Interviewpartner zu den Best-Practice-Projekten unterliegen beantragte Projekte der Programmgemeinden einem zeitlich und finanziell stark durchgetakteten und festgelegten Ressourcenaufwand, der an das Haushaltsbudget der jeweiligen Programmgemeinde gebunden ist. Eine lange Antragsbearbeitung wirkt sich somit negativ auf das Ressourcenmanagement der Programmgemeinden aus.

Das kann mitunter indirekt auch den zügigen Mittelabfluss bei der Bewilligungsstelle beeinflussen. Beispielsweise entschied sich der Zuwendungsempfänger des EFRE-geförderten Quartiers Dresden Nordwest dazu, die Bewilligung eingereicherter Schlüsselmaßnahmen (Fernwärmetrasse, Park an der Gehestraße und GEH8 Kunstraum und Ateliers e. V.) abzuwarten und erst dann Projektanträge für weitere Einzelmaßnahmen zu stellen. Ohne zu wissen, in welchem Ausmaß mit einer EFRE-Förderung für die Schlüsselmaßnahmen und insbesondere für das Projekt der Fernwärmeversorgung zu rechnen sei, hätte das Stellen weiterer Projektanträge bedeutet, dass ein gewisser Anteil der Haushaltsmittel für diese Projekte gebunden gewesen wäre und sich die Haushaltsmittel für die Schlüsselmaßnahmen verringert hätten.¹⁶²

In diesem Zusammenhang muss für das Vorhaben ISE die Erneuerung der RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020 gemäß Nummer 5.1 der EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie hervorgehoben werden. Demnach darf mit der Umsetzung der Einzelmaßnahmen im Vorhaben ISE begonnen werden, sobald der Antrag auf Förderung für die Einzelmaßnahme bei der Bewilligungsstelle eingegangen ist. Jedoch trägt der Antragsteller das alleinige Risiko, die beantragte Zuwendung eventuell nicht oder nicht in beantragter Höhe zu erhalten. Obwohl diese Neuerungen in der RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020 langen Antragsbearbeitungen entgegenwirken, sind die Städte

¹⁶² Vgl. Stadt Dresden (o.D.-a): Das Projekt „Fernwärmeversorgung Dresden Nordwest“ weist einen hohen Komplexitätsgrad und ein großes Volumen auf. Für die Gesamtmaßnahme „Fernwärmeversorgung Dresden Nordwest“ werden Kosten in Höhe von rund 28,30 Mio. € (Stand 13.04.2018) angesetzt. Davon sollen durch EFRE-Mittel zum Stichtag, der 31.12.2018, 6,4 Mio. € gedeckt werden.

/ Gemeinden häufig nicht in der Lage, die Ausgaben bei größeren Investitionen vollständig aus dem Haushalt länger vorzufinanzieren. Die geplanten Einnahmen aus der EFRE-Förderung der ISE werden mit dem Rahmenbescheid zur Gesamtmaßnahme haushaltsrechtlich nicht als Freigabe von Verpflichtungsermächtigungen anerkannt, da gemäß Förderrichtlinie die Einzelmaßnahmen innerhalb der Gesamtmaßnahme erst mit Vorliegen des Projektbescheides rechtssicher förderfähig sind. In manchen Fällen wird das Risiko durch Dritte, die als Projektträger fungieren, übernommen. In anderen Fällen sind die Programmgemeinden dazu angehalten, die Antragsbearbeitung abzuwarten, um mit der Umsetzung beginnen zu können.

Einschränkungen in der Fördermittelweitergabe

Außerdem nannten 36,4 % der Antwortenden der Online-Befragung der ISE die Einschränkungen in der Fördermittelweitergabe an private Dritte als eine weitere Herausforderung für die Umsetzung bewilligter Maßnahmen (vgl. Abbildung 40). Vor allem von Seiten der Programmgemeinden mit wenig Erfahrung im Beihilferecht kann es zu Unklarheiten kommen, in welcher Form private Kooperationspartner und welche Art von privaten Kooperationspartnern in Vorhabenmaßnahmen eingebunden bzw. ob Fördermittel beispielweise im Rahmen der Brachflächenentwicklung auch an private Dritte als Eigentümer weitergeleitet werden dürfen. Hier bemühte sich die Bewilligungsstelle, bestmöglich Unterstützung in der Anwendung des komplexen Beihilferechtes zu leisten.

Interne und externe Koordinierung von Interessen unterschiedlicher Akteure

Eine weitere Herausforderung, die im Zuge der Experteninterviews genannt wurde, ist die interne und externe Koordinierung von Interessen unterschiedlicher Akteure. Die Umsetzung der EFRE-geförderten Projekte in den geförderten Quartieren erfolgt nicht entkoppelt von anderen Stadtentwicklungsprozessen im Quartier, sondern steht in ständiger Wechselwirkung mit anderen Stadtentwicklungsprojekten. Das kann mitunter zu Konflikten und Verzögerungen in der Umsetzung der EFRE-geförderten Projekte führen.

Koordination von Interessen unterschiedlicher Akteure am Beispiel des Best-Practice-Projektes rund um die Freiflächen „Gehepark“ (Quartier Dresden Nordwest)

Die Umsetzung des EFRE-geförderten Projektes hängt stark vom Umsetzungsprozess anderer Projekte, die an die Freifläche angrenzen, ab. Bspw. ist zurzeit die Freifläche, die mit EFRE-Mitteln neu gestaltet wird, noch mit Baumaterialien für den Bau des angrenzenden Schulkomplexes belegt. Die Bauarbeiten der Schulen sollen mit Sommer 2019 abgeschlossen sein. Hinzu kommt, dass die DREWAG, die Stadtwerke Dresden GmbH, großes Interesse bekundet hat, den Schulkomplex an das Fernwärmesystem anzuschließen. Die Bauarbeiten für die Erschließung des Schulkomplexes werden ebenfalls über die Freifläche an der Gehestraße erfolgen. Zudem erneuert die Stadt Dresden zurzeit sämtliche Starkstromleitungen. Eine 110 KV-Starkstromtrasse wird unter einem Teil der Freifläche an der Gehestraße durchlaufen, was ebenfalls mit massiven Bauarbeiten und Abhängigkeiten verbunden ist. All diese Projekte sind sehr relevant für die Dresdner Stadtentwicklung, aber tangieren wesentlich die Umsetzung des EFRE-Projektes und ziehen Projektänderungen mit sich.

6.7.2.6 Besonderer Aspekt des Vorhabens ISE

Im Rahmen des Vorhabens ISE haben die Programmgemeinden die Möglichkeit, lokal agierende Kleinst- und Kleinunternehmen (KU) zu fördern. Die sogenannte KU-Förderung erfolgt in Form eines Fonds, der von den Programmgemeinden als Einzelmaßnahme im HF Armutsbekämpfung zur Förderung der KU im Quartier beantragt wird. Aus dem Fonds können Neuansiedelungen von KU im Quartier oder Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen bereits bestehender KU gefördert werden. Grundlage für die Förderung der KU bildet die kommunale KU-Richtlinie, die von den antragstellenden Programmgemeinden entsprechend der durch den Fondsbewirtschafter vorgegebenen Mindestkriterien zu erlassen ist.¹⁶³

¹⁶³ Vgl. Informationsblatt zur Förderung von Klein- und Kleinunternehmen (KU) RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

Der Fördersatz der KU-Förderung beträgt – wie bei allen anderen Einzelmaßnahmen der ISE – maximal 80 % der förderfähigen Ausgaben der Programmgemeinde. Hingegen kann der Fördersatz für die förderfähigen KU des Quartiers von der Programmgemeinde selbst festgelegt werden, er kann aber höchstens 40 % der zuschussfähigen Ausgaben der geförderten KU-Maßnahme betragen. Weiterhin ist die Förderung pro KU auf 50.000 € begrenzt. Schafft das geförderte Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze, dann kann sich der Fördersatz auf max. 50 % erhöhen, mit einer Obergrenze der Beihilfe von 62.500 €. Die Förderanträge für einen Zuschuss aus dem KU-Fonds werden von den KU bei der jeweiligen Programmgemeinde gestellt.¹⁶⁴

Derzeit wurde im Vorhaben ISE für zehn Programmgemeinden ein KU-Fonds bewilligt, wobei für Dresden und Leipzig für jedes der beiden geförderten Quartiere (Dresden Nordwest, Dresden Johannstadt, Leipziger Westen und Leipziger Osten) ein Fonds bewilligt wurde. Insgesamt können somit KU in zwölf geförderten Quartieren Förderung für investive Maßnahmen zur Neuansiedlung oder Erweiterung / Sanierung beantragen.

6.7.3 VORHABEN INTEGRIERTE BRACHFLÄCHENENTWICKLUNG

Im Unterschied zum Vorhaben ISE folgt die Fördersystematik des Vorhabens IBE einem einstufigen Antrags- und Bewilligungsverfahren. Gefördert wird die Nutzbarmachung sowie die Inwertsetzung und Wiederzuführung von vormals industriell, gewerblich, verkehrstechnisch oder militärisch genutzten Flächen, die in ihrem gegenwärtigen Zustand nicht mehr genutzt werden können und sich nicht in einem geförderten Quartier des Vorhabens ISE befinden. Dabei müssen die Brachflächen ihre ursprüngliche Funktion mindestens sieben Jahre vor Bewilligung verloren haben.¹⁶⁵

Projekte der IBE müssen als Kombination aus mindestens zwei Handlungsfeldern (HF Energieeffizienz, HF Umwelt und HF Armutsbekämpfung) eingereicht werden, wobei das HF Umwelt auf jeden Fall und ergänzend zu diesem entweder das HF Energieeffizienz oder das HF Armutsbekämpfung bedient werden müssen. Förderfähig sind außerdem nur die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz. Die stärker entwickelte Region Leipzig wird nicht durch das Vorhaben IBE gefördert.

6.7.3.1 Finanzieller Vollzug des Vorhabens IBE

Der Finanzierungsplan zum EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen sieht vor, dass die geplanten EFRE-Mittel für das Vorhaben IBE 50 Mio. € betragen. Das entspricht 26,1 % der geplanten EFRE-Gesamtmittel für die Prioritätsachse E (191,75 Mio. €).

Niedrige finanzielle Umsetzung

Zum Stichtag 31.12.2018 betragen die zuschussfähigen Gesamtkosten der bewilligten Projekte 7,70 Mio. €. Die bewilligten EFRE-Mittel lagen bei 6,16 Mio. €. Das entspricht einer Bewilligungsquote von 12,32 %. Bisher wurden von den 6,16 Mio. € bewilligten EFRE-Mitteln 1,47 Mio. € ausbezahlt. Die Auszahlungsquote liegt damit bei 2,95 %.

Insgesamt wurden bis zum Stichtag 31.12.2018 26 Teilprojekte¹⁶⁶ bewilligt, hiervon waren vier abgeschlossen (VN-geprüft) (vgl. Tabelle 40).

Nach vier Programmjahren ist die finanzielle Umsetzung des Vorhabens IBE als niedrig zu beurteilen.

¹⁶⁴ Vgl. Informationsblatt zur Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen (KU) RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁶⁵ Vgl. RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

¹⁶⁶ Die einzelnen Projekte der IBE setzen sich aus jeweils zwei Teilprojekten zusammen, dabei muss ein Teilprojekt dem HF Umwelt und das zweite entweder dem HF Energieeffizienz oder dem HF Armutsbekämpfung zugeordnet werden.

Tabelle 39: Umsetzungsstand des Vorhabens IBE (EFRE-Mittel, Stand 31.12.2018)

	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Insgesamt	50	6,16	12,32	1,47	2,95

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Geringe Nachfrage nach Förderung der IBE in erster Hälfte der Förderperiode

In der ersten Hälfte der Förderperiode blieb die Umsetzung des Vorhabens IBE hinter den Erwartungen zurück. Entsprechend den Einschätzungen des Fondsbewirtschafters sehen sich vor allem kleinere Städte / Gemeinden mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert, die sich mitunter negativ auf die Nachfrage nach Förderung aus der IBE und somit auf die Brachflächenentwicklung auswirken können. Diese Herausforderungen unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde. Laut dem Fondsbewirtschafters sind die gängigsten Herausforderungen, die sich auch mit Aussagen aus den qualitativen Fragen der Online-Befragung und Aussagen aus den Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten decken, die folgenden:

- **Kommunale Haushaltsengpässe:** Vor allem kleinere Städte / Gemeinden der Übergangsregionen Dresden und Chemnitz haben aufgrund von finanzieller Ressourcenknappheit große Probleme, den Eigenanteil in Höhe von 20 % aufzubringen. Hier wurde im Zuge der qualitativen Antworten der Online-Befragung und der Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten darauf verwiesen, dass die Fördervoraussetzung, wonach Projekte zu definieren bzw. zu planen sind, die neben dem HF Umwelt entweder das HF Energieeffizienz oder das HF Armutsbekämpfung bedienen, die Projektvolumina für kleinere Städte / Gemeinden wesentlich vergrößert. Mit den knappen Haushaltsressourcen können die 20 % Eigenanteil oft nicht gedeckt werden. Der ausschließliche Abriss bzw. die Beräumung von Brachen könnte leichter bewerkstelligt werden, als die zusätzlichen Maßnahmen zur Inwertsetzung dieser gewonnenen Freiflächen. In diesem Zusammenhang hielt der Fondsbewirtschafters SMI fest, dass manche Gemeinden Schwierigkeiten haben, Folgenutzungen zu identifizieren.
- **Personelle Ressourcen:** Zusätzlich fehlt es in einigen Städten / Gemeinden an personellen Ressourcen, die den Arbeitsaufwand mit der Projektentwicklung und -auswahl, die Antragstellung und die Projektdurchführung zeitlich bewerkstelligen können.
- **Skepsis gegenüber Förderungen auf EU-Ebene:** Nach Einschätzungen des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (isw), bestehen bei kleineren Städten / Gemeinden oft Befürchtungen hinsichtlich der Komplexität von EU-Programmen.
- **Schwierigkeiten bei der Klärung von Eigentumsverhältnissen:** Städte / Gemeinden kommen aufgrund von Schwierigkeiten bei der Klärung von Eigentumsverhältnissen, wie bspw. Herrenlosigkeit, privater Besitz, komplizierte Erbengemeinschaft etc., gar nicht in das Eigentum der Brachen und können daher keine Förderung beantragen. An Privatpersonen kann die Förderung nicht weitergeleitet werden.

Um die Gemeinden mit ihren Problemen und Herausforderungen im Rahmen der Brachflächenentwicklung bestmöglich zu unterstützen, betraute der Fondsbewirtschafters SMI mit 03.04.2018 das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung mit der Aufgabe, als Begleitbüro für das Vorhaben IBE zu fungieren und den Gemeinden aber auch dem Fondsbewirtschafters und der Bewilligungsstelle Hilfestellung in der Umsetzung des Vorhabens zu leisten (vgl. Abschnitt 6.7.3.5). Somit sollen die Bewilligung und der Mittelabfluss beschleunigt werden.

6.7.3.2 Förderschwerpunkt

Thematischer Förderschwerpunkt des Vorhabens IBE ist die Revitalisierung von Brachflächen in Städten, um den Abwertungstendenzen dieser Städte entgegenzusteuern. Die Revitalisierung erfolgt dabei in Verbindung mit Maßnahmen der Inwertsetzung / Wiederaufführung der sanierten Flächen in den Flächenkreislauf. Die Maßnahmen der Inwertsetzung sollen dabei entweder zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes oder zur wirtschaftlichen bzw. sozialen Belebung des städtischen Gebietes beitragen.¹⁶⁷

Förderung als Kombination aus einerseits Abbruchs-, Beräumungs- und Entsiegelungsmaßnahmen und andererseits Maßnahmen zur Renaturierung oder zur Vorbereitung von gewerblicher bzw. baulicher Nachnutzung

Die Hälfte der geplanten EFRE-Mittel für das Vorhaben IBE (25 Mio. €) werden dem HF Umwelt zugewiesen. Die andere Hälfte wird zwischen dem HF Energieeffizienz (12,5 Mio. €) und dem HF Armutsbekämpfung (12,5 Mio. €) aufgeteilt. Die drei Handlungsfelder können den Investitionsprioritäten aus Tabelle 40 wie folgt zugewiesen werden:

- HF Energieeffizienz der Investitionspriorität 4e („Förderung von Strategien zur Senkung des CO₂-Ausstoßes für sämtliche Gebiete [...]“)
- HF Umwelt der Investitionspriorität 6e („Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfeldes, Wiederbelebung der Städte, [...] Wiederherstellung und Sanierung von Industriebrachen [...]“)
- HF Armutsbekämpfung der Investitionspriorität 9b („Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftliche und soziale Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten“)

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Handlungsfelder aus Tabelle 40 spiegelt den Kern der Förderung wider: Nur eine Kombination aus Beräumung der Brachflächen und anschließender Renaturierung oder Vorbereitung für gewerbliche bzw. bauliche Nachnutzung ist förderfähig.

Tabelle 40: Förderung im Vorhaben IBE (Stand 31.12.2018)

Investitionspriorität	be- willigte Teil- projekte	Förderfähige Gesamt- kosten (in Mio. €)	Bewillig- ungen EFRE- Mittel (in Mio. €)	Auszahlung EFRE-Mittel (in Mio. €)	OP Plan (in Mio. €)	Bewillig- ungsquote (in %)	Aus- zahlungs- quote (in %)
E.1.2 – IP 4e	12	1,40	1,12	0,20	12,5	8,96	1,6
E.3.2 – IP 6e	13	6,09	4,87	1,27	25	19,48	5,08
E.4.2 – IP 9b	1	0,21	0,17	0	12,5	1,36	0
IBE gesamt	26	7,70	6,16	1,47	50	12,32	2,95

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

¹⁶⁷ Vgl. EFRE-OP 2014 - 2020

6.7.3.3 Geförderte Programmgemeinden

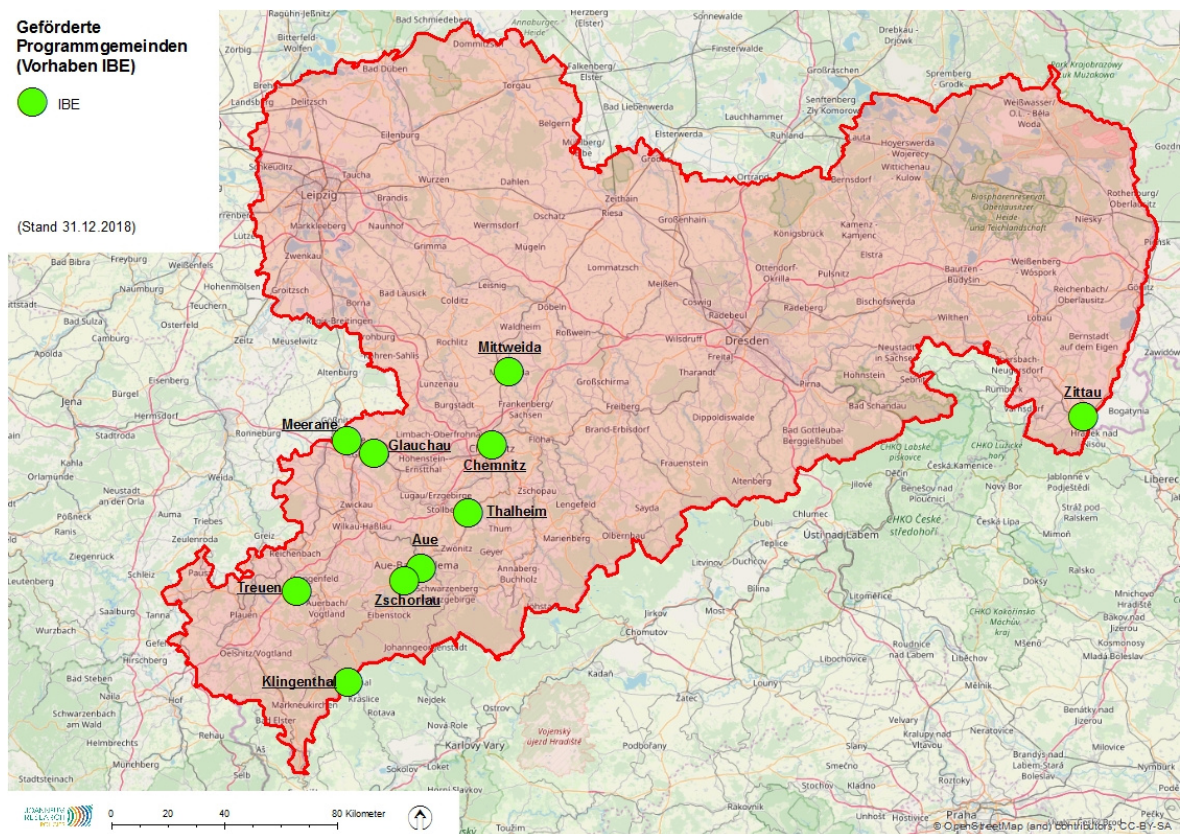
Zehn Programmgemeinden, wovon drei auch ISE-gefördert sind

Zum Stichtag 31.12.2018 erhalten zehn Programmgemeinden Förderung aus dem Vorhaben IBE. Die Programmgemeinden sind in Abbildung 41 kartografisch dargestellt und teilen sich auf die Übergangsregionen Dresden und Chemnitz wie folgt auf:

- Übergangsregion Dresden: Zittau
- Übergangsregion Chemnitz: Aue, Chemnitz, Glauchau, Klingenthal, Meerane, Mittweida, Thalheim, Treuen, Zschorlau

In den Programmgemeinden Chemnitz, Mittweida und Zittau werden außerdem – wie in Abschnitt 0 dargestellt – ausgewählte Quartiere durch das Vorhaben ISE gefördert.

Abbildung 41: Programmgemeinden des Vorhabens IBE (Stand 31.12.2018)



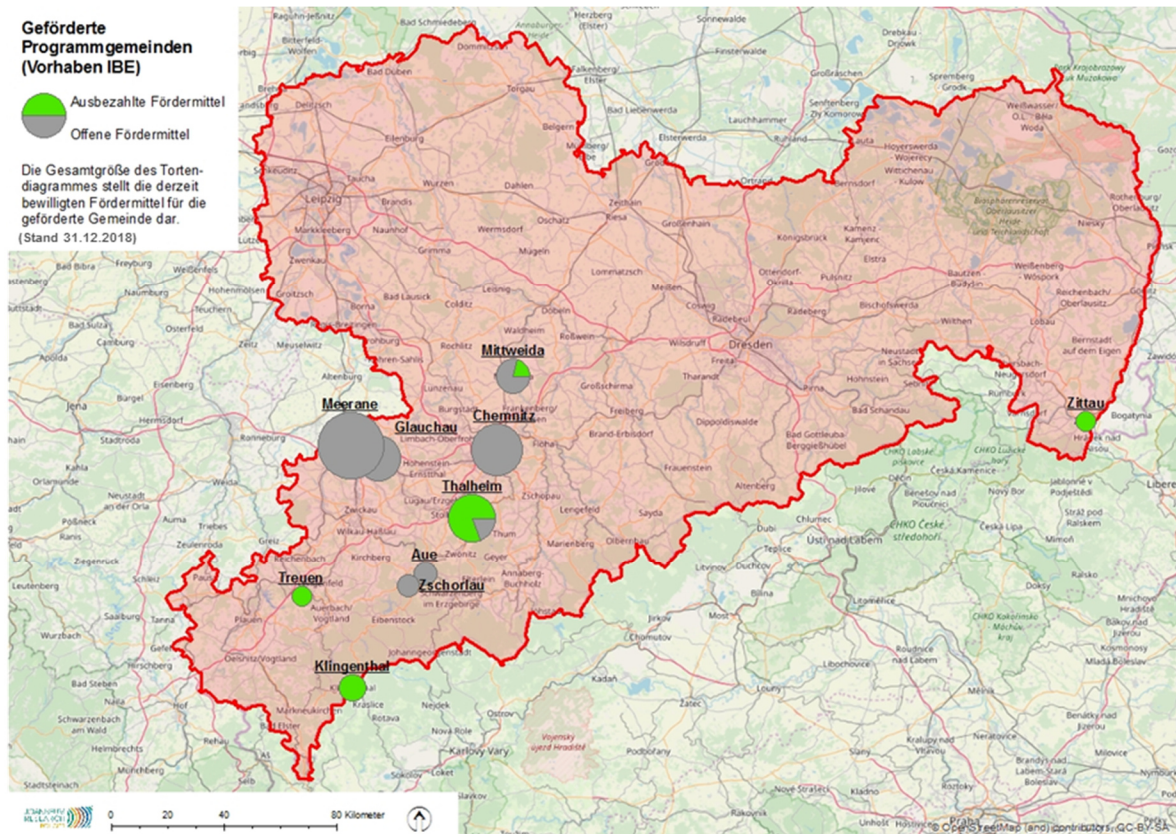
Quelle: Eigene Darstellung, FÖMISAX.

Unterschiedlicher Auszahlungsstand in den IBE-geförderten Programmgemeinden

Zu 100 % ausgezahlt wurden die bewilligten Mittel für die Nutzbarmachung und anschließende Renaturierung der ehemaligen Kaufhalle Ost in Zittau, der ehemaligen Vermona-Mundharmonikafertigungsfabrik in Klingenthal und des ehemaligen Produktionsgebäudes "Plauener Spitze" in Treuen. In Thalheim wurden ungefähr 81 % der bewilligten Mittel ausbezahlt und in Mittweida 21,12 %, während für die Brachflächenprojekte in Aue, Chemnitz, Glauchau, Meerane und Zschorlau zum Stichtag 31.12.2018 die EFRE-Mittel zwar bewilligt, aber zu diesem Zeitpunkt noch keine Mittel ausbezahlt

waren. In Abbildung 42 werden kartografisch die bewilligten Fördermittel unterteilt in offene und ausbezahlte Fördermittel dargestellt und in Tabelle 41 werden hierfür die absoluten Beträge, ergänzt um die Anzahl der bewilligten Projekte und die förderfähigen Gesamtkosten, ausgewiesen.

Abbildung 42: Offene und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinde des Vorhabens IBE (Stand 31.12.2018)



Quelle: Eigene Darstellung, FÖMISAX.

Tabelle 41: Bewilligte und ausbezahlte Fördermittel nach Programmgemeinde des Vorhabens IBE (Stand 31.12.2018)

Programmgemeinde	Anzahl bewilligter Teilprojekte	Förderfähige Gesamtkosten (in Mio. €)	Bewilligungen EFRE-Mittel (in Mio. €)	Auszahlungen EFRE-Mittel (in Mio. €)
Aue	2	0,26	0,21	0
Chemnitz	6	1,36	1,09	0
Glauchau	2	1,03	0,82	0
Klingenthal	2	0,37	0,3	0,3
Meerane	4	2,24	1,80	0
Mittweida	2	0,61	0,48	0,10
Thalheim/Erzgeb.	2	1,16	0,93	0,75
Treuen	2	0,20	0,16	0,16
Zittau	2	0,20	0,16	0,16
Zschorlau	2	0,27	0,21	0
IBE gesamt	26	7,70	6,16	1,47

Quelle: Eigene Berechnungen, FÖMISAX.
Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

6.7.3.4 Geförderte Projekte

13 geförderte Brachflächen

Insgesamt wird zum Stichtag 31.12.2018 die Nutzbarmachung von 13 Brachflächen und deren anschließender Renaturierung bzw. Vorbereitung zur gewerblichen oder baulichen Nachnutzung im Rahmen der IBE gefördert. Gemäß der FÖMISAX Datenbank sind derzeit 26 Teilprojekte in der IBE bewilligt (vgl. Tabelle 41), wobei hier zu beachten ist, dass jeweils zwei Teilprojekte einer geförderten Brachfläche zuzuordnen sind. Das spiegelt den integrierten Ansatz der IBE wider, wonach die Nutzbarmachung der Brachflächen dem HF Umwelt zuzuordnen ist und die anschließende Renaturierung dem HF Energieeffizienz bzw. die anschließende Vorbereitung zur gewerblichen oder baulichen Nachnutzung dem HF Armutsbekämpfung. Die ausgewiesenen Teilprojekte in Tabelle 41 beziehen sich daher in Chemnitz auf die Nutzbarmachung und Inwertsetzung von drei Brachflächen, in Meerane auf die Nutzbarmachung und Inwertsetzung von zwei Brachflächen und in den anderen Programmgemeinden auf die Nutzbarmachung und Inwertsetzung von jeweils einer Brachfläche (vgl. hierzu auch Tabelle 42).

Ein Großteil der freigelegten Flächen wird zu grünen Infrastrukturen umfunktioniert

Bei den derzeit geförderten Projekten im Vorhaben IBE handelt es sich zum größten Teil um den Abbruch bzw. den Rückbau von Industriebrachen. Insgesamt sind von den 13 geförderten Brachflächen zehn Industriebrachen und drei Gewerbebrachen.

Der überwiegende Teil der Brachflächen wird nach Freimachung durch Abbruch bzw. Rückbau der Industrie- bzw. Gewerbebauten in grüne Infrastrukturen umfunktioniert. So werden die sanierten Flächen entweder renaturiert und als Grünzonen in den Flächenkreislauf integriert oder zu Naherholungsorten in Form von Grün- und Parkanlagen umfunktioniert. Aus der freigelegten Fläche der ehemaligen Eisen- und Stahlgießerei in Chemnitz soll nach Inwertsetzung einer Teilfläche ein Schul-sportplatz für die angrenzende Waldorfschule entstehen.

Tabelle 42: Bewilligte Maßnahmen im Vorhaben IBE (Stand 31.12.2018)

Programmgemeinde	Bewilligte Maßnahmen
Aue	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch der ehemaligen Kaufhalle Am Eichert 22 in Aue und anschließende Herstellung einer qualifizierten Grünanlage (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Chemnitz	<ul style="list-style-type: none"> Freimachung des Grundstücks Carl-Hertel-Straße 13/15 in Chemnitz und anschließende qualifizierte Begrünung der freigelegten Fläche (HF Umwelt und HF Energieeffizienz) Abbruch der Industriebrache "Ehemalige Dampfreinigungsanstalt", Rudolf-Krahl-Str. 5 in Chemnitz und anschließende Schaffung einer qualifizierten Begrünung als Grünzone im Uferbereich des Pleißenbaches (HF Umwelt und HF Energieeffizienz) Komplettabbruch aller baulichen Anlagen der ehemaligen Eisen- und Stahlgießerei Brockhausen Sandstraße (außer der Umformstation) und anschließende Inwertsetzung einer Teilfläche als Schul-sportplatz der Waldorfschule (HF Umwelt und HF Armutsbekämpfung)
Glauchau	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch der Industriebrache ehemalige Färberei "Palla" und anschließende Herstellung einer qualifizierten Grünanlage (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Klingenthal	<ul style="list-style-type: none"> Komplettabbruch der ehemaligen Vermona-Mundharmonikafertigungsfabrik mit Nebengebäuden und anschließende Schaffung einer qualifizierten Grünanlage (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Meerane	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch der ehemaligen Industrieanlage "Möbelstoffweberei Teil II" in Meerane und anschließende Herstellung einer qualifizierten Grünanlage (HF Umwelt und HF Energieeffizienz) Rückbau und qualifizierte Nachnutzung der ehemaligen Industrieanlage "Kammgarnspinnerei" in Meerane (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Mittweida	<ul style="list-style-type: none"> Rückbau der Lagergebäude der ehemaligen Großhandels-gesellschaft (GHG) Dreierwerder Weg 3 in Mittweida und anschließende Herstellung einer qualifizierten Grünanlage (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Thalheim/Erzgeb.	<ul style="list-style-type: none"> Rückbau Industriebrache Robert-Koch-Straße 6 in Thalheim, ehemalige Thalheimer Strumpffabrik und Herstellung einer Grün- und Parkanlage zur Naherholung auf den freigelegten Flächen (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Treuen	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch ehemaliges Produktionsgebäude "Plauener Spitze", Saugasse in Treuen Flst.-Nr. 544/2, mit anschließender qualifizierter Freiflächengestaltung (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Zittau	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch ehemalige Kaufhalle Ost, Brückenstraße 12 in Zittau inkl. Rückbau der versiegelten Flächen (Zuwegung, Lieferbereich, Stellplätze) und anschließende Renaturierung der Fläche (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)
Zschorlau	<ul style="list-style-type: none"> Abbruch der Industriebrache Herzogstraße 7 in Zschorlau (Flst. 1056/10) einschließlich Geländeregulierung und anschließend Schaffung einer qualifizierten Grünfläche (inkl. fünf öffentlicher Stellplätze) (HF Umwelt und HF Energieeffizienz)

Quelle: Eigene Darstellung, FÖMISAX.

6.7.3.5 Herausforderungen für die Projektumsetzung im Vorhaben IBE

Die 13 bewilligten Projekte der IBE zum Stand 31.12.2018 kämpften / kämpfen mit ähnlichen Herausforderungen für die Projektumsetzung, wie bereits im Abschnitt 6.7.2.5 für Projekte der ISE beschrieben wurde. Im Zuge der Online-Befragung wurden als gängigste Herausforderungen der IBE

die Kapazitätsauslastungen im Baugewerbe, der große administrative und bürokratische Mehraufwand, der mit den allgemeinen Förderanforderungen verbunden ist, und Einschränkungen bei der Fördermittelweitergabe genannt. Außerdem stellen auch Denkmalschutzaufgaben und der Flächennutzungsdruck Herausforderungen für die Projektumsetzung in der IBE da.

Denkmalschutzaufgaben

Befinden sich Industrie- oder Gewerbebrachen unter Denkmalschutz, stellen Denkmalschutzaufgaben mitunter eine Herausforderung für die Umsetzung von Brachflächenprojekten in der IBE dar. Eine Sanierung der Gebäudehüllen ist oft aufgrund der Höhe der Kosten für die Gemeinden nicht rentierbar, Abbruchgenehmigungen sind aber aufgrund des Denkmalschutzes nur schwer zu erhalten. Bspw. stellte der schlechte Zustand der ehemaligen Vermona-Mundharmonikafertigungsfabrik in Klingenthal in den letzten Jahren, bevor der Abriss durch den Denkmalschutz bewilligt wurde, bereits eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit dar (vgl. Stadt Klingenthal, o.D.). Teilweise müssen solche Brachen sicherungstechnisch betreut werden, wie die ehemalige Strumpffabrik in Thalheim (vgl. Stadt Thalheim/Erzgeb. (o.D.)).

Flächennutzungsdruck

Brachflächen im städtischen Gebiet – vor allem in den größeren Städten der Übergangsregionen (z. B. Dresden, Chemnitz) – unterliegen einem wachsenden Flächennutzungsdruck. Hier weichen Brachflächen zunehmend einer Nachverdichtung durch Wohn- oder Gewerbekomplexe (vgl. Helmholtz UFZ (2018)). Entsprechend den Einschätzungen aus der Online-Befragung und den Experteninterviews sollten aus umweltbezogenen Gesichtspunkten auf solchen Brachflächen jedoch vermehrt Klimaanpassungsmaßnahmen stattfinden.

6.7.3.6 Besonderer Aspekt des Vorhabens IBE

Im Rahmen des Vorhabens IBE ist das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung seit 03.04.2018 im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren (SMI) als Begleitbüro tätig. Ziel des Begleitbüros ist es, den Bekanntheitsgrad des Vorhabens unter den Gemeinden der Übergangsregionen Dresden und Chemnitz zu steigern. Hierfür hat das Begleitbüro zuerst den förderfähigen Brachflächenbestand und den Bedarf nach Brachflächenentwicklung erhoben, bevor es proaktiv auf Gemeinden, die im Rahmen der IBE förderfähig sind, zugekommen ist. Gemeinsam entwickelt das Büro mit ihnen Projektideen im Bereich der Brachflächenentwicklung. Durch die Steigerung des Bekanntheitsgrades der IBE unter den Gemeinden und durch Hilfestellungen bei der Erarbeitung von Projektideen soll die Anzahl der Projektanträge in der IBE gesteigert und somit die Bewilligung und der Mittelabfluss der Fördermittel beschleunigt werden (vgl. Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (o.D.)).

Das Begleitbüro unterstützt daher einerseits die Gemeinden bei der Projektentwicklung und bei der Antragstellung, der Projektdurchführung und bei der Abrechnung der Projekte. Andererseits bietet es auch dem Fondsbewirtschafter und der Bewilligungsstelle Unterstützung bei der Programmdurchführung (vgl. Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (o.D.)).

6.8 EFFEKTE UND WIRKUNGEN DER VORHABEN DER PRIORITÄTSACHSE E

Aus dem Wirkungsmodell im Abschnitt 6.5 wurde abgeleitet, dass die unterschiedlichen Einzelmaßnahmen der Vorhaben ISE und IBE zu vielschichtigen mittelfristigen Wirkungen beitragen, die auf lange Sicht das Klima städtischer Gebiete und Quartiere verbessern, ihr Gebietsimage aufwerten und dadurch zur Reduzierung der Abwanderung aus diesen benachteiligten Stadtgebieten beitragen sollen. Diese mittel- und langfristigen Wirkungen werden erreicht, indem die Projekte die Spezifischen Ziele der ISE und IBE verfolgen und somit einen Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Thematischen Ziele der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ leisten (vgl. Abschnitt 6.5).

Im folgenden Abschnitt werden die mittel- bis langfristigen Effekte und Wirkungen der bereits bewilligten Projekte der ISE und IBE der Prioritätsachse E untersucht. Dazu werden die Ergebnisse aus der Online-Befragung mit den Ergebnissen der Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten verschränkt dargestellt. Zusätzlich wird am Beginn erörtert, welche Bedeutung und Relevanz die Förderung der Vorhaben ISE und IBE für die Programmgemeinden hat.

6.8.1 BEDEUTUNG UND RELEVANZ DER FÖRDERUNG

6.8.1.1 Bedeutung und Relevanz des Vorhabens ISE

Programmgemeinden messen dem integrierten Handlungsansatz der ISE eine hohe Relevanz bei, bedauern aber, dass die EFRE-Förderung verglichen zu vergangenen Förderperioden an Breite verloren hat

Bereits in den beiden vergangenen EFRE-Förderperioden 2000 - 2006 und 2007 - 2013 hat sich der integrierte Handlungsansatz der Vorhaben Nachhaltige Stadtentwicklung als zielführend und angemessen erwiesen, da er Stadtentwicklungsaktivitäten gebündelt über unterschiedliche Handlungsfelder unterstützte. Zudem zeigten die Förderperioden, dass der konzentrierte Mitteleinsatz auch in einem relativ kurzen Zeitraum sichtbare Ergebnisse in den geförderten Quartieren erbracht hat.¹⁶⁸

Dieser integrierte Handlungsansatz wurde daher auch in der gegenwärtigen EFRE-Förderperiode 2014 - 2020 im Vorhaben ISE mit dem Ziel weitergeführt, dass sich Programmgemeinden der ISE weiterhin nicht auf Einzelmaßnahmen beschränken, sondern verpflichtet sind, Projekte aus mindestens zwei der drei Handlungsfelder (Energieeffizienz, Umwelt und Armutsbekämpfung) umzusetzen und somit die Effektivität und Effizienz der EFRE-Fördermittel zu steigern.

Die Programmgemeinden befürworten den integrierten Handlungsansatz der ISE und die mit ihm verbundene inhaltliche Flexibilität. Im Rahmen der Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten betonten sie, dass dieser Ansatz ihnen ermöglicht, Projekte umzusetzen, die auf den spezifischen Problemdruck in den geförderten Quartieren zugeschnitten sind und somit das Ziel der Gebietsaufwertung zielgerichteter verfolgen können. Trotzdem bedauern sie, dass die gegenwärtige EFRE-Förderperiode 2014 - 2020 an Breite verloren hat. Der Fokus liegt auf der klima- und umweltgerechten Stadterneuerung und rückt investive Baumaßnahmen im Bereich der Energieeffizienz stärker in den Mittelpunkt.

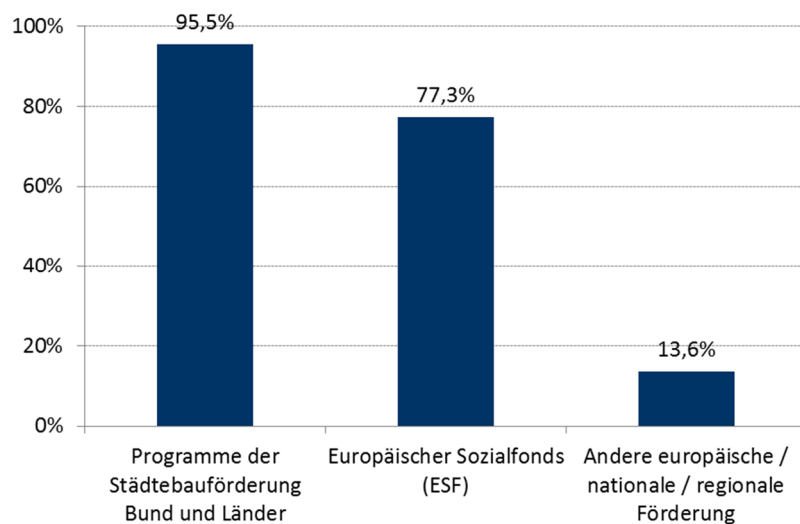
Der integrierte Handlungsansatz der ISE ermöglicht es, Synergieeffekte mit anderen Stadtentwicklungsprojekten herzustellen

Sowohl für die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung als auch für die ESF-Förderung enthält das EFRE-OP 2014 - 2020 einen Hinweis, wonach sich die Fördergebiete der EFRE-Förderung mit jenen der anderen beiden Förderungen überschneiden können, um einerseits additional zueinander zu wirken und somit andererseits einen möglichst hohen Wirkungsgrad für das EFRE-geförderte Gebiet zu erreichen (vgl. 6.4.2). Auch im Zuge der Fallstudieninterviews gaben die Interviewpartner an, dass sie bei der Erstellung der IHK für die ISE darauf geachtet haben, die Einzelmaßnahmen in die allgemeinen Entwicklungen des Quartiers einzuordnen und Synergien zu anderen Projekten des Quartiers herzustellen.

Im Zuge der Online-Befragung gaben daher 95,5 % der Zuwendungsempfänger an, dass sie zusätzlich zur EFRE-Förderung der ISE auch Förderung aus den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung beziehen, hier vor allem aus dem Programm Stadtumbau. Weitere 77,3 % der Programmgemeinden werden außerdem noch über den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert (vgl. Abbildung 43).

¹⁶⁸ Vgl. Förderkonzeption zur RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

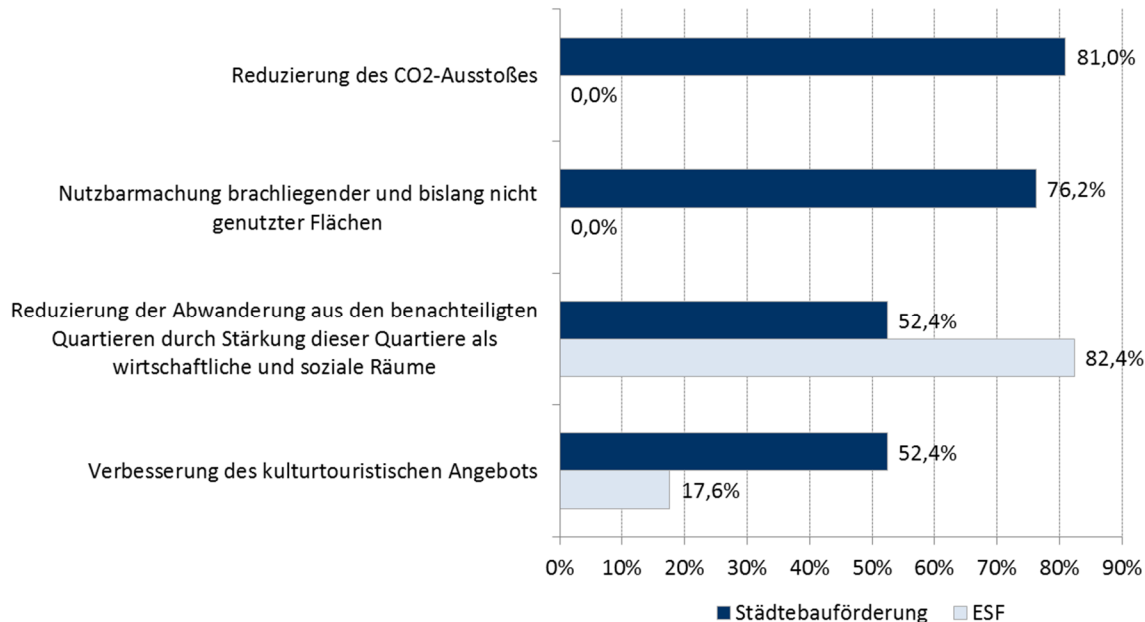
Abbildung 43: Andere europäische und nationale Förderungen, die in den Programmgemeinden der ISE Stadtentwicklungsprojekte finanzieren (n = 22)



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Synergieeffekte zwischen der EFRE-Förderung der ISE und den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung stellen sich vor allem in den Bereichen der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und der Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen ein, während die ESF-Förderung einen Beitrag zur Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Quartieren leistet (vgl. Abbildung 44).

Abbildung 44: Beitrag der Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung und des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung ausgewählter Ziele der Programmgemeinden (Vorhaben ISE) (Städtebauförderung: n = 21; ESF: n = 17)



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Wechselwirkungen und Synergieeffekte mit anderen Stadtentwicklungsprojekten im Rahmen der EFRE-geförderten Freiflächengestaltung „Gehepark“ (Quartier Dresden Nordwest)

Die Freiflächengestaltung „Gehepark“ steht im direkten Zusammenhang mit dem neu errichteten, an den Park angrenzenden Schulkomplex und der Kultureinrichtung „Kunstraum und Ateliers „GEH8“ e. V.“, die auf der Freifläche angesiedelt ist. Diese „Dreiecksbeziehung“ Schule-Park-Kultureinrichtung soll zukünftig unterschiedliche Funktionen für die Bevölkerung übernehmen. Bspw. kann der Park als Treffpunkt für Personen aller Altersgruppen (Jugendliche, ältere Bewohner), als Platz zum Ausüben von Sportaktivitäten oder anderen gemeinschaftlichen bzw. sozialen Aktivitäten (z. B. durch die Errichtung eines Bürgergartens, eines Spielplatzes, von Grillplätzen und Bouleflächen) fungieren, während die Kultureinrichtung des Vereins GEH8 Kunstraum und Ateliers e. V. großes Interesse daran hat, sich als zeitgenössisches Kulturzentrum und Begegnungsort unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu etablieren und eng mit der Schule zusammenarbeiten möchte.

Programmgemeinden sehen die EFRE-Förderung als Impulssetzer für weiterführende Entwicklungen im städtischen Gebiet

Obwohl die EFRE-Förderung im Rahmen des Vorhabens ISE, wie im Zuge der Fallstudieninterviews bestätigt wurde, eine hohe Relevanz für die Quartiersentwicklung hat, sind die zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel im Verhältnis zum Förderbedarf der Quartiere vergleichsweise gering. In diesem Zusammenhang macht die Evaluierung der Vorperiode des Vorhabens von PwC (2010) darauf aufmerksam, dass die Förderung zwar die Problemlagen der Quartiere nicht umfassend beheben, aber nachhaltige Impulse setzen kann. Im Zuge der Experteninterviews wurde ebenfalls betont, dass bereits das Aushängeschild „EFRE-gefördert“ für die Quartiere des Vorhabens ISE einen großen Mehrwert erzeugt. Die EFRE-Förderung und andere Förderungen im Bereich Städtebau und Stadtentwicklung machen, gemäß der Einschätzungen im Rahmen der Experteninterviews, quartiersbezogenen Einrichtungen / Organisationen, lokalen Unternehmen und auch Investoren das Bestreben des Quartiers nach einer Quartiersaufwertung deutlich und ermutigen sie dazu, an diesem Prozess aktiv teilzunehmen. Auch wenn auf den ersten Blick nicht an allen Ecken im Quartier Erneuerungen

durch die EFRE-Förderungen zu erkennen sind, so wird doch das Interesse unterschiedlicher Akteure geweckt und den Bewohnern das Gefühl gegeben, dass sich etwas verändert. Das trägt unmittelbar zur Verbesserung des Gebietsimages und zur Stärkung des bürgerlichen Engagements und der Selbsthilfe bei. Außerdem können dadurch nachhaltige Verfestigungsprozesse von Stadtentwicklungsmaßnahmen angestoßen werden. Auf lange Sicht stabilisieren solche Maßnahmen die Bevölkerungsentwicklung und wirken der Abwanderung aus dem Quartier entgegen.

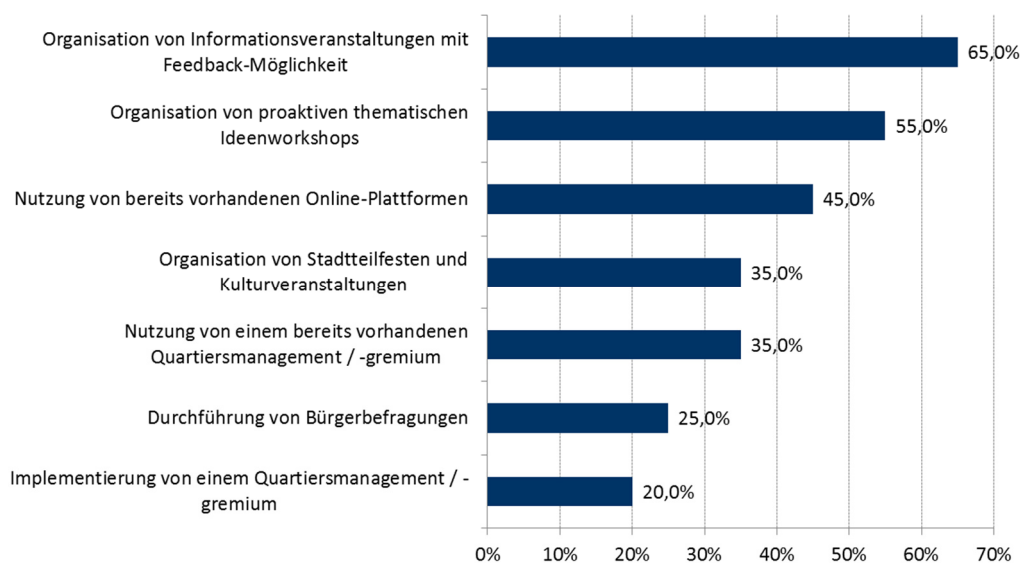
Im Zuge der EFRE-Förderung wird den Bewohnern der Programmgemeinden Raum zur Mitgestaltung ihrer Quartiere gegeben

In kurzer Zeit umsetzungsreife Projektideen für Anträge zusammenzustellen, versetzt die Programmgemeinden der ISE unter enormen zeitlichen Druck, so dass Feedbackschleifen, bei denen die Bürger des Quartiers über partizipative Prozesse den Ideenprozess mitgestalten können, oft ausgelassen werden. Trotzdem sehen die Zuwendungsempfänger der ISE – wie sich im Zuge der Online-Befragung zeigte – bei den Bürgern der geförderten Quartiere eine Mitverantwortung in der Gestaltung ihres Wohnumfeldes. Wie Bürger im Rahmen von EFRE-geförderten Projekten miteinbezogen werden, hängt mitunter stark von der Art des Projektes ab.

Abbildung 45 zeigt, dass die gängigste Art, Bürger mit EFRE-geförderten Projekten des Quartiers in Verbindung zu bringen, nach wie vor Informationsveranstaltungen sind, bei denen Bürger zwar Feedback-Möglichkeiten haben, jedoch den Projektprozess im Vorfeld des Projektantrages nicht aktiv mitgestalten können. Aus den Experteninterviews ging hervor, dass solche Informationsveranstaltungen vor allem bei den größeren technischen Bauprojekten (z. B. Anlagenbau im Wärme- Kältebereich) genutzt werden, um die Bürger über Entwicklungen zu informieren. Partizipative Prozesse würden im Rahmen solcher Projekte wenig Sinn machen. Immerhin gab die Hälfte der Befragten der Online-Befragung an, dass im Zuge ihrer EFRE-geförderten Projekte proaktive thematische Ideenworkshops veranstaltet werden. In der unten angeführten Box wird der Bürgerbeteiligungsprozess im Rahmen der Freiflächengestaltung „Gehepark“ in Dresden als Best-Practice-Beispiel dargestellt.

Weitere gängige Methoden, um die Bürger des Quartiers über Quartiersentwicklungen im Hinblick auf EFRE-geförderte Projekte zu informieren bzw. mit einzubeziehen, sind die Nutzung von Internetseiten zur Verbreitung von Informationen über Projekte, Organisation von Stadtteilsten und die Nutzung eines vorhandenen Quartiersmanagements.

Abbildung 45: Bürgerbeteiligung im Rahmen von ISE-geförderten Projekten (n = 20)



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Bürgerbeteiligungsprozess im Rahmen der Freiflächengestaltung „Gehepark“ (Quartier Dresden Nordwest)

Im Zuge der Bürgerbeteiligung rund um die Freifläche „Gehepark“ wurden Bürger bereits im Vorfeld des Planungsprozesses im Rahmen einer sogenannten Planungswerkstatt, die durch das Stadtplanungsamt Dresden, Abteilung Stadterneuerung, und das beauftragte Planungsbüro arbos organisiert wurde, intensiv miteinbezogen. Die Planungswerkstatt hatte den Zweck, gemeinsam mit den Bürgern aus Pieschen und der Leipziger Vorstadt, Nutzungsinteressen im Hinblick auf die Ziele der EFRE-Förderung und der Stadt für den Grünzug zu sammeln. Dazu wurden Fragen zum Umgang mit dem Altbestand, zur Ansiedelung von neuen Artefakten und zu den primären Nutzergruppen der Freifläche thematisiert und diskutiert. Insgesamt erreichte die Einladung ca. 50 Interessierte unterschiedlichen Alters, die innerhalb von drei Gruppen Entwürfe und Vorschläge zu Projekten erarbeiteten. Aus diesen Vorschlägen wurde gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt, dem Amt für Stadtgrün und Abfallwirtschaft sowie dem Planungsbüro arbos ein Planungskonzept erstellt, das anschließend von unterschiedlichen Institutionen der Stadt geprüft wurde. Einige Vorschläge, die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht standhielten (z. B. Sicherheitsfragen, Emissionsregelungen), mussten im Zuge der Prüfung weichen. Dafür wurden von der Stadt noch zusätzliche Vorschläge aufgenommen. Das finale Planungskonzept wurde anschließend im Rahmen einer Bürgerversammlung vorgestellt.

6.8.1.2 Bedeutung und Relevanz des Vorhabens IBE

In der EFRE-Förderperiode 2007 - 2013 erwies sich das Vorhaben Revitalisierung von Industriebrachen und Konversionsflächen als sehr erfolgreich. Es konnten viele Gemeinden erreicht und eine beträchtliche Anzahl an Brachen saniert werden, was dazu beigetragen hat, dass die quantifizierten Ziele des Vorhabens erreicht wurden. Unter diesen Gesichtspunkten und nach einer Bedarfserhebung für eine weiterführende Förderung im Bereich der Brachflächenentwicklung, wurde entschieden, Maßnahmen zur Brachflächenentwicklung in der gegenwärtigen EFRE-Förderperiode über das Vorhaben IBE weiterhin zu unterstützen.¹⁶⁹

In der ersten Hälfte der EFRE-Förderperiode 2014 - 2020 der IBE konnten zum Stichtag 31.12.2018 zehn Programmgemeinden erreicht werden, die insgesamt 13 Projekte umsetzten. Die geringe Nachfrage nach der IBE in den ersten vier Programmjahren kann auf unterschiedliche Herausforderungen zurückgeführt werden, mit denen vor allem kleinere Städte / Gemeinden zu kämpfen haben. Diese Herausforderungen wurden in Abschnitt 6.7.3.1 näher beschrieben. Um die Gemeinden dabei zu unterstützen, diese Herausforderungen bestmöglich zu bewältigen, nimmt im Auftrag des Fondsbewirtschafters SMI mit 03.04.2018 das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung die Funktion eines Begleitbüros für die IBE ein. Dieses Büro ist den Programmgemeinden bei der Projektentwicklung und -auswahl, bei der Antragstellung, der Projektdurchführung und bei der Abrechnung der Projekte behilflich (vgl. Abschnitt 6.7.3.6).

Die Bedeutung und Relevanz, die die IBE für die Programmgemeinden hat, bleibt aus den oben skizzierten Entwicklungen zum Zeitpunkt der Evaluierung schwierig zu beurteilen. Es ist abzuwarten, ob sich die Nachfrage nach der IBE durch die Arbeit des Begleitbüros verändert. Grundsätzlich wurde das Vorhaben im Zuge der Online-Befragung und der Experteninterviews zu den Best-Practice-Projekten als relevant für eine nachhaltige Stadtentwicklung beurteilt.

6.8.2 VORHABEN ISE: EFFEKTE AUF DER ERGEBNISEBENE

In diesem Abschnitt beziehen sich die Aussagen zu den Effekten des Vorhabens ISE einerseits auf die quantitativen Daten aus der Online-Befragung, andererseits werden diese Daten durch plakative Beispiele aus den Interviews der Fallstudien stärker in den Kontext gerückt und veranschaulicht.

Es werden dabei Effekte und Wirkungen in den folgenden Bereichen betrachtet:

- Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit
- Verbesserung des kulturtouristischen Angebots

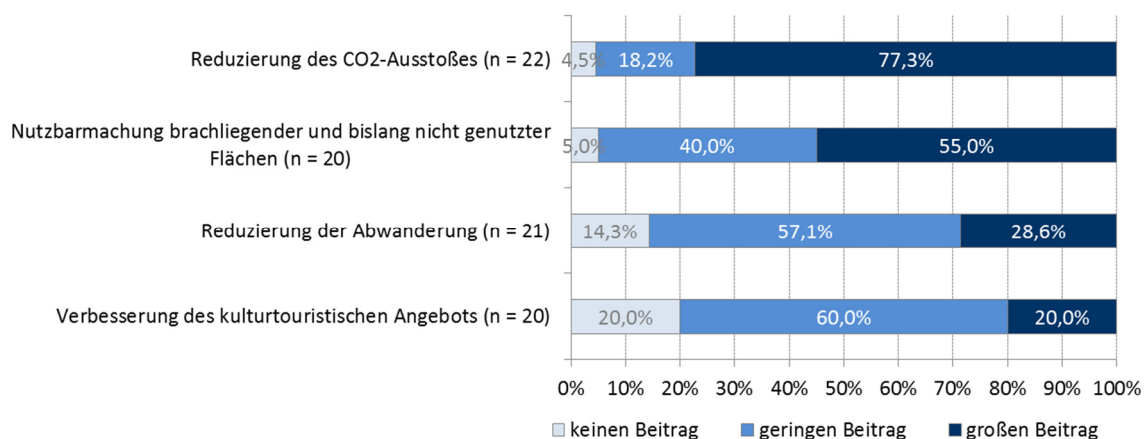
¹⁶⁹ Vgl. Förderkonzeption zur RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020

- Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen
- Reduzierung der Abwanderung aus benachteiligten Quartieren

Die Effekte für diese Bereiche folgen der entwickelten Wirkungslogik aus Abschnitt 6.5.

In Abbildung 46 wird eine allgemeine Einschätzung der Zuwendungsempfänger der ISE über den (zukünftigen) Beitrag der EFRE-Förderung für die geförderten Quartiere gegeben. Demnach wirkt sich die EFRE-Förderung für die Programmgemeinden am deutlichsten auf die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in den EFRE-geförderten Quartieren aus. Bei 77,3 % der Zuwendungsempfänger stellen sich durch die EFRE-Förderung in diesem Bereich bereits wesentliche Wirkungen ein oder werden sich zukünftig einstellen. Außerdem gab ungefähr die Hälfte der Befragten an, dass die EFRE-Förderung einen großen Beitrag zur Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen leistet. Hingegen wirkt sich die EFRE-Förderung auf Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Quartieren und auf die Verbesserung des kulturtouristischen Angebots derzeit noch mit einer geringeren Intensität aus als es in den beiden anderen Bereichen der Fall ist.

Abbildung 46: (Zukünftiger) Beitrag der Vorhaben ISE und IBE zu den Spezifischen Zielen der Prioritätsachse E



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

6.8.2.1 Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit

Im Vorhaben ISE tragen Einzelmaßnahmen aus dem Handlungsfeld Energieeffizienz zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bei. Hierzu zählen u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der energetischen Bilanz der öffentlichen Gebäude, zur energieeffizienten Wärme- und Kälteversorgung, zum Ausbau und zur Nutzung regenerativer Energien im Wärmebereich, zur Minderung verkehrsbedingter CO₂-Emissionen, zur Herstellung „grüner Infrastruktur“ (Reduzierung städtischer Überwärmungstendenzen) etc.

Die Errichtung und Erweiterung von Energieversorgungsstrukturen leistet einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in den geförderten Quartieren

Wie bereits oben beschrieben, gaben 77,3 % der Zuwendungsempfänger des Vorhabens ISE an, durch die EFRE-Förderung den CO₂-Ausstoß im geförderten Quartier reduziert zu haben bzw. zukünftig zu reduzieren. Hierzu tragen vor allem die großen Schlüsselmaßnahmen der geförderten

Quartiere (z. B. die Errichtung und Erweiterung von Energieversorgungsinfrastrukturen) bei. Informationen aus den Fallstudieninterviews geben zur Wirkungsentfaltung dieser Projekte einen Einblick:

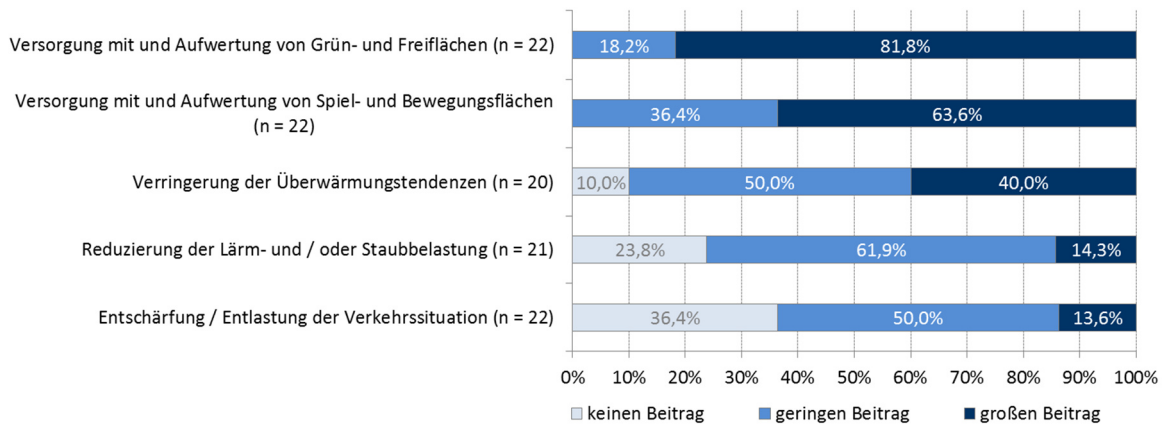
- **Dresden Nordwest:** Das Projekt „Fernwärmeversorgung Dresden Nordwest“ soll Kosten in Höhe von rund 28,30 Mio. € (Stand 13.04.2018) betragen. Davon wurden durch EFRE-Mittel zum Stichtag 31.12.2018 6,4 Mio. € gedeckt. Es soll mit Fertigstellung zur Optimierung der Energieversorgungsstruktur im Quartier und zu CO₂-Einsparungen in der Größenordnung von über 3.300 Tonnen gegenüber der derzeitigen Versorgungssituation beitragen (vgl. Stadt Dresden (o.D.-a)).
- **Leipziger Westen:** Bis 2020 kommt es im Leipziger Westen zum Ausbau eines hocheffizienten, KWK gespeisten Wärmeversorgungsnetzes. Alleine durch den geplanten Anschluss öffentlicher Einrichtungen (z. B. Schulen, Musikalische Komödie) an das Wärmeversorgungsnetz kann eine eindeutig messbare CO₂-Reduzierung erzielt werden. Dabei wird das Netz auch für andere Anbieter zukunftsfähig gestaltet und soll zukünftig für Privatkunden eine attraktive Alternative zu ihrer bisherigen Wärmeversorgung darstellen.
- **Chemnitz-Innenstadt:** Im Teilgebiet Sonnenberg kommt es bis 2021 zur Erweiterung des Fernwärmenetzes. Dadurch können das Fernwärmeangebot im Teilgebiet ausgeweitet und veraltete Heizkonzepte, wie Einzelfeuerstätten und Gasanschlüsse im öffentlichen wie auch im privaten Bereich, zunehmend zurückgedrängt werden.
- **Olbersdorf-Oberdorf:** Der Ausbau des Fernwärmenetzes Oberdorf steht klar im Zeichen der CO₂-Reduzierung und der Umweltfreundlichkeit. Die Möglichkeit, umweltfreundliche Wärme zu beziehen, verschafft der Gemeinde den Mehrwert der Verringerung des CO₂- und des Feinstaubausstoßes und erhöht somit die allgemeine Umweltqualität in der Gemeinde. Hierbei spielen auch die Synergieeffekte zwischen dem Fernwärmeprojekt und den anderen EFRE-geförderten Projekten eine wichtige Rolle. Beispielsweise wird die Energie für die Straßenbeleuchtung im Bereich der Grundbachsiedlung, die mit EFRE-Mitteln erneuert wird, in Zukunft von dem ausgebauten Fernwärmenetz bezogen. Außerdem hat der Ausbau des Fernwärmenetzes zumindest langfristig die Arbeitsplätze der WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH gesichert.

Zusätzlich helfen diese Projekte durch ihren positiven Beitrag im Bereich der Energieeffizienz dabei, eines der Kernziele der Europa-2020-Strategie (Erhöhung der Energieeffizienz) zu verwirklichen.

Die Herstellung grüner Infrastrukturen trägt zur Verringerung städtischer Überwärmungstendenzen und zur Entschärfung von Verkehrssituationen bei

Außerdem leistet die EFRE-Förderung, laut 81,8 % der Zuwendungsempfänger des Vorhabens ISE (vgl. Abbildung 47), einen großen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit in den Quartieren, indem sie die Versorgung mit und die Aufwertung von Grün- und Freiflächen fördert. Die Herstellung „grüner Infrastrukturen“ trägt außerdem auch zur Verringerung der städtischen Überwärmungstendenzen bei. Für 40 % der Befragten leistet die EFRE-Förderung zur Verringerung der Überwärmungstendenzen einen großen und für weitere 50 % zumindest einen geringen Beitrag.

Die Herstellung „grüner Infrastrukturen“ und Bewegungsflächen spielt bei der Entschärfung bzw. Entlastung der Verkehrssituation und somit bei der Reduzierung von Lärm- und Staubbelastung in den geförderten Quartieren des Vorhabens ISE eine wichtige Rolle. Ein Beispiel hierfür ist die barrierefreie Neugestaltung des Campusplatzes im Quartier Chemnitz-Innenstadt. Für die Bürger des Quartiers wurden am Campusplatz neue Grün-, Frei- und Bewegungsflächen geschaffen. Außerdem wurden am Platz 60 neue Platanen gepflanzt. Für einen hohen Aufenthaltscharakter werden Möblierungsgruppen – bestehend aus Bänken, Stadtsofas und Tischen mit Sonnensegeln – aufgestellt. Zusätzlich wurde im Zuge der Neugestaltung, zwar nicht mit EFRE-Mitteln, eine neu errichtete Gleisanlage der Straßenbahn über den Campusplatz gelegt. Das hat zur Folge, dass für den öffentlichen Personennahverkehr mehr Raum geschaffen und der individuelle Autoverkehr zunehmend aus dem Quartier verdrängt wird.

Abbildung 47: (Zukünftiger) Beitrag der EFRE-Förderung zur Reduzierung des CO₂-Austoßes

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

6.8.2.2 Verbesserung des kulturtouristischen Angebots

In Abbildung 46 wird dargestellt, dass 20 % der Zuwendungsempfänger dem Vorhaben ISE einen großen Beitrag und 60 % einen geringen Beitrag in der Verbesserung des kulturtouristischen Angebots beimessen. Zum Stichtag 31.12.2018 waren fünf Projekte, die sich zum Ziel setzen, das kulturtouristische Angebot im Quartier zu verbessern, bewilligt. Die Projekte reichen über die Aufarbeitung und Bereitstellung prägender Aspekte der Stadtgeschichte und bedeutender Bauwerke in Form von Erläuterungstafeln und in elektronischer Form einer App (Mittweida), zu einem Skulpturenpfad als Rundweg durch die Stadt Frankenberg bis hin zur Freiflächengestaltung und Erschließung des Schlossareals in Eilenburg und der Reaktivierung der historischen Handwerkerhäuschen in Plauen. Außerdem wird in Meißen die Grünanlage am Böttgerdenkmal umgestaltet. Die Projekte tragen zur Erhöhung des touristischen Potentials der Quartiere bei.

6.8.2.3 Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen

EFRE-Förderung setzt am Nutzungspotential brachliegender Flächen an

Bei der Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen in der ISE handelt es sich um Abbruch-, Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen. Solche Maßnahmen setzen Nutzungspotentiale der Brachflächen für die Quartiere frei. In einigen der geförderten Quartiere besteht ein hohes Defizit an Grün- und Freiflächen aufgrund ihrer Stadtstruktur (z. B. Gründerzeitbebauung).

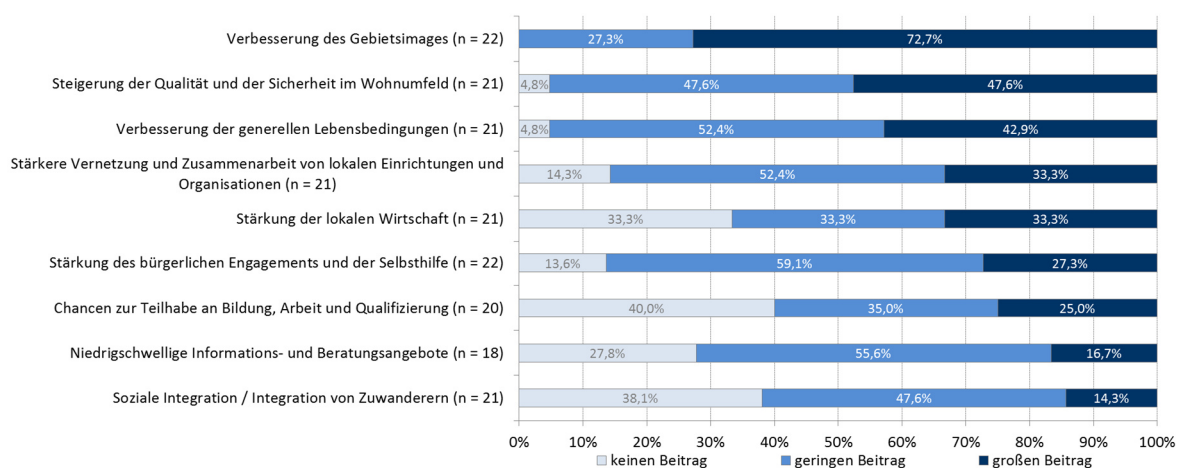
Ungenutzte Brachflächen sind in solchen Quartieren daher für die Quartiersentwicklung, entsprechend den Einschätzungen der Interviewpartner der Fallstudien, in mehrerlei Hinsicht relevant: Brachflächen, wie bspw. die Freiflächen „Gehepark“ im Quartier Dresden Nordwest oder der Gleisgrünzug Bahnhof Plagwitz im Quartier Leipziger Westen, weichen aufgrund des Wachstums von Städten zunehmend einer Nachverdichtung durch Wohn- oder Gewerbecomplexen. Aus umweltbezogenen Gesichtspunkten sollten auf solchen Brachflächen jedoch vermehrt Klimaanpassungsmaßnahmen stattfinden. Mit Hilfe der EFRE-Mittel kann dem wirtschaftlichen und wohnungspolitischen Nutzungsdruck rund um diese Grünflächen standgehalten werden. So tragen Abbruch-, Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen von Brachflächen, indem diese Flächen anschließend renaturiert werden, in direkter Weise zur „Durchgrünung“ von stark verdichteten Quartieren bei und wirken somit der bestehenden Überwärmungstendenz der Stadtgebiete entgegen. Außerdem verbessert sich durch solche Maßnahmen das Quartiersklima und die angelegten Grünanlagen bieten der Bevölkerung hohe Aufenthalts- und Erholungsqualität. Zusätzlich tragen sie zur Verbesserung des Quartiersimages bei.

6.8.2.4 Reduzierung der Abwanderung

EFRE-Förderung als „Aushängeschild“ für Quartiersentwicklungen

Laut den Zuwendungsempfängern des Vorhabens ISE trägt die EFRE-Förderung sichtbar zur Aufwertung des Gebietsimages (großer Beitrag: 72,7 % der Befragten der ISE) und zur Steigerung der Qualität und der Sicherheit im Wohnumfeld (großer Beitrag: 47,6 % der Befragten der ISE) bei, was sich wiederum positiv auf die Reduzierung der Abwanderung auswirkt (vgl. **Abbildung 48**). Wie oben angemerkt, wertet bereits das Aushängeschild „EFRE-gefördert“ das Gebietsimage auf. Es gibt sowohl den Bewohnern des Quartiers als auch externen Akteuren das Gefühl, dass sich im Gebiet etwas verändert. Diesbezüglich leistet EFRE-geförderte Öffentlichkeitsarbeit in den Quartieren einen wichtigen Beitrag.

Abbildung 48: (Zukünftiger) Beitrag der EFRE-Förderung zur Reduzierung der Abwanderung



Quelle: Eigene Darstellung, Online-Befragung.

Lokale Unternehmen nehmen einen großen Stellenwert beim Aufbau von selbsttragenden Strukturen im städtischen Gebiet ein

Im Zuge des Vorhabens ISE spielt die Belebung der lokalen Wirtschaft und des Geschäftsumfeldes eine wichtige Rolle. Im Vorhaben ISE werden lokal agierende Klein- und Kleinstunternehmen bei der Neuansiedlung bzw. bei Umbau-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen unterstützt. Im Rahmen der Online-Befragung gaben 33,3 % der Befragten an, dass die EFRE-Förderung einen großen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft und zur Stärkung der Vernetzung und Zusammenarbeit von lokalen Einrichtungen und Organisationen leistet bzw. zukünftig leisten wird. Weitere 52,4 % messen der Stärkung der lokalen Wirtschaft und weitere 33,3 % der Stärkung der Vernetzung und Zusammenarbeit von lokalen Einrichtungen und Organisationen zumindest einen geringen Beitrag bei. Das weist darauf hin, dass die EFRE-Förderung hier als Impulssetzer für lokale Wirtschaftsakteure fungiert.

Das deckt sich auch mit den Aussagen aus den Fallstudieninterviews: Entsprechend der Einschätzung der Interviewpartner tragen lokale Unternehmen und insbesondere kreativschaffende Unternehmen wesentlich zum Aufbau von selbsttragenden Strukturen in den Stadtquartieren bei. Die Netzwerkaktivitäten von lokalen kreativschaffenden Unternehmen beleben Stadtquartiere und bilden Synergien mit Bürgern und sozialen und kulturellen Einrichtungen im Quartier. Hierbei nehmen die KU-Förderung und die Förderung von City- und Geschäftsstraßenmanagement im Rahmen der ISE einen großen Stellenwert ein. Sie fördern die Belebung des Quartiers und bieten Unterstützung bei

der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bzw. bei der Sicherung von bereits bestehenden Arbeitsplätzen.

EFRE-Förderung schafft Begegnungszentren für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen

Für 86,4 % der Zuwendungsempfänger des Vorhabens ISE trägt die EFRE-Förderung zur Stärkung des bürgerlichen Engagements im geförderten Quartier bei. Für 27,3 % leistet sie in diesem Bereich sogar einen großen Beitrag (vgl. Abbildung 48). Veranschaulichen lassen sich die Ergebnisse der Online-Befragung durch zwei Best-Practice-Projekte des Vorhabens ISE, die im Zuge der Fallstudieninterviews näher beleuchtet wurden:

- **Sanierung „Kunstraum und Atelier GEH8 e. V.“ (Dresden Nordwest):** Im engen Zusammenhang mit der Errichtung der Freiflächen „Gehepark“ steht auch die Sanierung des Gebäudes der Kultureinrichtung „Kunstraum und Atelier GEH8 e. V.“, das sich auf den Freiflächen des Geheparks befindet. Die Kultureinrichtung des „Kunstraum und Atelier GEH8 e. V.“ hat großes Interesse daran, sich als zeitgenössisches Kulturzentrum und als Begegnungsort unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu etablieren und möchte eng mit der angrenzenden Schule am Gehepark zusammenarbeiten. In dieser Hinsicht kann antizipiert werden, dass die Kultureinrichtung zu sozialen bzw. identitätsstiftenden Wirkungen beitragen und als Bestandteil der „Dreiecksbeziehung“ Schule-Park-Kultureinrichtung Anreize für den Zuzug von jungen, engagierten und gebildeten Familien bzw. Studenten bieten wird. Auf lange Sicht können die Synergieeffekte zwischen Schule, Park und Kultureinrichtung zur sozialen Stabilisierung und zur wirtschaftlichen Aufwertung des Quartieres beitragen.
- **Sanierung des Kirchengebäudes Philippus Leipzig (Leipziger Westen):** Die Sanierung des Kirchengebäudes Philippus Leipzig zu einem öffentlichen Veranstaltungsort trägt sehr stark zur Vernetzung und Zusammenarbeit lokaler Einrichtungen und Organisationen und durch den regen Anteil der Nachbarschaft an der Kirchensanierung zur Stärkung des bürgerlichen Engagements und der Selbsthilfe bei. Das Kirchengebäude soll neben Veranstaltungsort für Konzerte und Theateraufführungen ein Begegnungszentrum für den gesamten Stadtteil werden, wo unterschiedliche Bevölkerungsgruppen aufeinandertreffen, sich austauschen und gemeinsam mit Initiativen und Vereinen an Projekten arbeiten können. Zusätzlich soll die Kirche auch eine touristische Funktion übernehmen und Besucher der Stadt Leipzig in das Quartier Leipziger Westen locken. Das 2018 neu eröffnete Integrationshotel, das im ehemaligen Pfarrhaus der Philippus Kirche eingerichtet wurde, leistet hierzu einen wesentlichen Beitrag. Besucher des Integrationshotels werden unweigerlich auf die Kirche aufmerksam. Diese Faktoren tragen unmittelbar zur Verbesserung des Gebietsimages bei.

6.8.3 VORHABEN IBE: EFFEKTE AUF DER ERGEBNISEBENE

Im Vorhaben IBE werden zum Stichtag 31.12.2018 13 Projekte zur Nutzbarmachung und anschließenden Inwertsetzung von Brachflächen gefördert (vgl. 6.7.3).

Das Vorhaben IBE konnte in den Interviews zu den Fallstudien nur am Rande behandelt werden. Der Grund hierfür ist, dass einerseits nur die Programmgemeinde Chemnitz von den vier ausgewählten Programmgemeinden für die Fallstudien durch das Vorhaben IBE gefördert wird; andererseits war der Umsetzungsprozess der IBE-geförderten Projekte zum Zeitpunkt der qualitativen Interviews noch nicht so weit fortgeschritten, dass durch die Interviewpartner Aussagen zu Effekten und Wirkungen hätten getroffen werden können.

Aussagen zu den Effekten beziehen sich daher einerseits auf die Beschreibungen der einzelnen Maßnahmen auf den Internetseiten der Programmgemeinden und auf zusätzliche Studien zur Brachflächenentwicklung in Sachsen und andererseits auf die Angaben der Programmgemeinden im Zuge der Online-Befragung. Hierzu muss jedoch angemerkt werden, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung durch die Online-Befragung (Mitte September 2018 bis Mitte Oktober 2018) nur fünf Programm-

gemeinden durch das Vorhaben IBE gefördert wurden. Aufgrund dieser niedrigen Fallzahl an geförderten Programmgemeinden werden die Ergebnisse der Befragung hier nur in deskriptiver Form und nicht anhand von Diagrammen wiedergegeben.

EFRE-Förderung trägt direkt zur Beseitigung der von den Brachflächen ausgehenden Gefahren bei

Dem Wirkungsmodell im Abschnitt 6.5 folgend, stehen im Mittelpunkt des Vorhabens IBE Maßnahmen zum Abbruch, zur Entsiegelung und Beräumung von brachliegender und brachgefallener Flächen. Zum Stichtag 31.12.2018 werden im HF Umwelt größtenteils Abbruch- bzw. Rückbaumaßnahmen von leerstehenden Industrie- bzw. Gewerbegebäuden gefördert. Die Gebäudehüllen dieser Bauten befinden sich teilweise in einem sehr schlechten Zustand. So muss bspw. die ehemalige Strumpffabrik regelmäßig sicherungstechnisch betreut werden (vgl. Stadt Thalheim/Erzgeb. (o.D.)) und das Fabrikgebäude der Mundharmonikafabrik stellte zuletzt eine Gefahr für die Fußgänger und Autofahrer dar (vgl. Stadt Klingenthal (o.D.)). Das Vorhaben IBE trägt durch den Abbruch / Rückbau der Industrie- und Gewerbebauten direkt zur Beseitigung dieser Gefahren bei und verbessert somit die Sicherheit in der unmittelbaren Umgebung dieser Grundstücke.

Aufwertung der städtischen Attraktivität durch die zunehmende Wertschätzung von „grüner Infrastruktur“

Nach Beräumung der brachliegenden und brachgefallenen Flächen werden diese im Rahmen des Vorhabens IBE entweder durch Maßnahmen des HF Armutsbekämpfung der gewerblichen und baulichen Nachnutzung wieder zugeführt oder durch Maßnahmen des HF Energieeffizienz in grüne Infrastruktur umfunktioniert. Derzeit werden von den 13 geförderten Brachflächen 12 renaturiert und als grüne Infrastrukturanlagen (z. B. Grün- und Parkanlagen, Grünzonen) wieder in den Flächenkreislauf integriert. Die Gründe für die stärkere Tendenz hin zur Herstellung grüner Infrastrukturen können unterschiedlich sein:

Einerseits hängt die Nachnutzung von Brachflächen stark vom Typ, von der Größe, Form und Lage ab. Brachflächen weisen somit unterschiedliche Nutzungspotentiale für das städtische Gebiet auf (vgl. Helmholtz UFZ (2018)). Die Programmgemeinden haben im Rahmen des Vorhabens IBE die Nutzungspotentiale ihrer geförderten Brachflächen für das städtische Gebiet ihrer Programmgemeinden ausgeschöpft und setzen Maßnahmen entsprechend dieser Potentiale um.

Andererseits besteht aufgrund der Nachverdichtung vor allem in größeren Städten (wie Dresden und Chemnitz) ein zunehmender Flächennutzungsdruck auf Freiflächen (z. B. Kauf von Brachen durch Immobilienfirmen, Umbau von Gewerbebrachen in Wohnraum, Errichtung von Infrastruktureinrichtungen auf Brachen etc.). Die Wertschätzung grüner Infrastrukturen und ein Umdenken in Richtung grüner Stadtentwicklung werden zunehmend durch umfassende Bautätigkeiten unter Druck gesetzt. Die EFRE-Förderung, die im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung agiert, fördert daher u. a. als Nachnutzungsmaßnahmen die Herstellung grüner Infrastrukturen (vgl. Helmholtz UFZ (2018)). Aber nicht nur für größere Städte sondern auch für kleinere Städte, wie Zittau, Klingenthal oder Mitweida, bewirkt die Förderung dadurch auf lange Sicht, entsprechend der Einschätzung der Zuwendungsempfänger des Vorhabens IBE, die Aufwertung der städtischen Attraktivität und die Verbesserung der Wohnumfelds-, Aufenthalts- und Erholungsqualitäten.

6.8.4 MITNAHMEEFFEKTE

Die Förderung der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ unterstützt in Form von Zuschüssen Aktivitäten einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die eventuell ohne eine Förderung nicht realisiert worden wären. Unter dem Mitnahmeeffekt werden in diesem Zusammenhang Anreize verstanden, eine Förderung in Anspruch zu nehmen, auch wenn der Zuwendungsempfänger den förderfähigen Zuschuss eigentlich nicht benötigt und auch ohne Zuschuss eine Maßnahme bzw. ein Projekt mit gleichem Umfang und im gleichen Ausmaß realisiert hätte.

Der Mitnahmeeffekt ist im Rahmen der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ empirisch nur schwer zu quantifizieren, da faktisch nicht nachgewiesen werden kann, ob geförderte Maßnahmen der Vorhaben ISE und IBE tatsächlich im gleichen Ausmaß, mit dem gleichen Volumen und zum selben Zeitpunkt auch ohne Förderung realisiert worden wären.

Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass der Mitnahmeeffekt der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ als sehr niedrig einzustufen ist. Diese Einschätzung beruht auf folgenden Tatsachen:

- Die Zuwendungsempfänger sind Gemeinden mit zum Teil schwierigen Haushaltslagen.
- Das Antragsverfahren, vor allem im Rahmen des Vorhabens ISE durch die Erstellung des IHK, beansprucht einen beträchtlichen Ressourcenaufwand (zeitlich und personell).
- Im Zuge der qualitativen Interviews konnte der Eindruck gewonnen werden, dass die Projekte ohne Förderung zumindest nicht mit gleichem Volumen und im gleichen Ausmaß hätten umgesetzt werden können.

6.9 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

6.9.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Demografischer Wandel als zentrale Herausforderung für die Stadtentwicklung

Der Freistaat Sachsen kämpft mit Herausforderungen des demografischen Wandels: Die Altersstrukturen des Freistaates haben sich aufgrund des absoluten Bevölkerungsrückganges seit der Wiedervereinigung und speziell durch die Abwanderung vor allem junger, höher qualifizierter Personen deutlich in Richtung einer älteren Bevölkerung verschoben. Der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen zufolge, wird derzeit lediglich für die Städte Dresden und Leipzig sowie vereinzelte Umlandgemeinden dieser Städte ein Bevölkerungswachstum erwartet. Es besteht daher in den sächsischen Städten die Notwendigkeit zur Anpassung und gleichzeitiger Steuerung von Abwanderungs- und Schrumpfungprozessen, insbesondere vor dem Hintergrund einer klima- und umweltgerechten Stadterneuerung.

Insbesondere problembehaftete Stadtquartiere haben im gesamtstädtischen Vergleich stärker mit mangelnder Umweltqualität, hoher Arbeitslosigkeit, städtebaulichen Mängeln, wirtschaftlichem Strukturwandel, hoher Leerstandsquote, Verkehrs-, Luft- und Lärmbelästigung etc. zu kämpfen. Dies kann dazu führen, dass speziell mobile Bevölkerungsgruppen und höhere Einkommensschichten in bessere Wohnviertel abwandern. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist ein umfassendes Handeln in problembehafteten Teilräumen notwendig.

Zusätzlich stellen vor allem für kleinere Städte / Gemeinden einzelne Brachflächen ein Entwicklungshemmnis dar. Dabei handelt es sich überwiegend um Industrie- und Gewerbebrachen, teilweise aus Zeiten der Industrialisierung oder aus DDR-Zeiten, die massive städtebauliche Missstände aufweisen und zu Abwertungstendenzen der städtischen Gebiete beitragen.

EFRE-Förderung setzt an den unterschiedlichen Problemlagen benachteiligter Städte und Stadtquartiere an

Um den spezifischen Handlungserfordernissen der Städte und Stadtquartiere gerecht zu werden, wurden in der Prioritätsachse E „Nachhaltige Stadtentwicklung“ des EFRE-OP 2014 - 2020 zwei Vorhaben etabliert: Die ISE und die IBE. Die ISE verfolgt den Ansatz einer integrierten Gebietsförderung, wonach städtebauliche, wirtschaftliche, ökologische und soziale Problemlagen benachteiligter Quartiere in den Fokus der Förderung gerückt werden, während die IBE Städte dabei unterstützt,

Abwertungstendenzen aufgrund von vorhandenen Brachflächen entgegenzuwirken. Die Prioritätsachse E ist insgesamt mit 191,75 Mio. € EFRE-Mittel ausgestattet und macht somit einen Anteil von 9,18 % am Mittelantrag des EFRE-OP 2014 - 2020 aus. Hiervon entfallen 141,75 Mio. € auf das Vorhaben ISE und 50 Mio. € auf das Vorhaben IBE. Die EFRE-Mittel für das Vorhaben ISE sind aufgrund der Ausgestaltung des Vorhabens als Gebietsförderung wesentlich höher angesetzt als jene für das Vorhaben IBE. Zum Stichtag 31.12.2018 waren insgesamt ein Drittel der Fördermittel der Prioritätsachse E (ISE + IBE) bewilligt (61,69 Mio. €).

In der ISE werden insgesamt 21 Programmgemeinden mit 23 Quartieren in zwei Förderregionen (SER + ÜR) gefördert. Ende 2015 wurden für diese Quartiere, mit Ausnahme von Dresden Johannstadt und Plauen¹⁷⁰, Rahmenbescheide erlassen. Mit diesen Rahmenbescheiden waren zum Stichtag 31.12.2018 insgesamt 130,79 Mio. € gebunden, hiervon waren 42,46 % bewilligt. Ein großer Vorteil der Ausgestaltung der ISE als Gebietsförderung ist, dass ihre inhaltliche Flexibilität es ermöglicht, zielgerichtet an spezifischen Problemlagen geförderter Quartiere anzusetzen. Programmgemeinden haben die Möglichkeit, investive und nicht-investive Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Volumina zu kombinieren und somit Impulse für Wirkungsentfaltungen in unterschiedlichen Bereichen der geförderten Quartiere zu setzen. Außerdem ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass mehr als die Hälfte der geförderten Quartiere zumindest bereits teilweise in vergangenen Förderperioden mit EFRE-Mitteln gefördert wurden. Ein Bestreben, nachhaltige Wirkungen für das benachteiligte Quartier zu erreichen, könnte eine wesentliche Motivation hinter der fortgesetzten Förderbeteiligung sein.

In der IBE werden zum Stichtag 31.12.2018 zehn Programmgemeinden mit insgesamt 13 Projekten gefördert, für die insgesamt 12,32 % des Mitteleinsatzes der IBE bewilligt wurden. Nach Ablauf von vier Programmjahren ist die finanzielle Umsetzung als niedrig zu beurteilen. Gründe für die verhaltene Nachfrage nach Förderung aus der IBE sind u. a. die Schwierigkeiten für die Gemeinden, in das Eigentum der Brachen zu kommen, Engpässe bei der personellen Ausstattung der Gemeinden, die in verschiedenen Förderprogrammen aktiv sind oder Schwierigkeiten, Folgenutzungen der Brachen als Fördervoraussetzung zu identifizieren und zu definieren. Zusätzlich kämpfen insbesondere kleinere Städte / Gemeinden damit, den kommunalen Eigenanteil von 20 % aufzubringen. Mit 03.04.2018 wurde daher das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung mit der Aufgabe betraut, als Begleitbüro für das Vorhaben IBE zu fungieren. Es soll den Gemeinden, dem Fondsbewirtschafter und der Bewilligungsstelle Hilfestellung in der Umsetzung des Vorhabens leisten.

ISE wird große Relevanz in der Förderung nachhaltiger Stadtentwicklungsprozesse beigemessen

Der integrierte Handlungsansatz der ISE verfolgt gezielt die Umsetzung der Spezifischen Ziele 14 bis 17 und trägt somit zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie bei: Die Errichtung und Erweiterung von Energieversorgungsstrukturen, die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude, intelligente Verkehrsführung und die Verbesserung des Fußgänger- und Radverkehrs spielen eine wesentliche Rolle in der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in den geförderten Quartieren. In diesem Zusammenhang trägt auch die Wiederaufführung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen als grüne Infrastrukturen in den Flächenkreislauf vor allem in den größeren Städten wie Dresden, Leipzig und Chemnitz vermehrt zu Klimaanpassungsmaßnahmen bei. Zudem nimmt die EFRE-Förderung lokaler Unternehmen (z. B. über die KU-Förderung oder über die Etablierung von City- und Geschäftsstraßenmanagements) einen großen Stellenwert beim Aufbau von selbsttragenden Strukturen im städtischen Gebiet ein. Die Netzwerkaktivitäten von lokalen kreativschaffenden Unternehmen beleben Stadtquartiere und bilden Synergien mit Bürgern und sozialen und kulturellen Einrichtungen im Quartier. Außerdem wird bereits dem Aushängeschild „EFRE-gefördert“ ein wesentlicher Stellenwert für die Quartiersentwicklung beigemessen. Bewohnern des Quartiers als auch externen Akteuren wird das Gefühl gegeben, dass sich im Gebiet etwas verändert. Dadurch können

¹⁷⁰ Dresden Johannstadt und Plauen wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt in das Programm aufgenommen.

Synergieeffekte mit anderen Stadtentwicklungsprojekten hergestellt und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Verstetigung von Erneuerungsprozessen in der Stadt bzw. im Quartier befördern.

IBE trägt zur die Aufwertung der städtischen Attraktivität bei

Aufgrund der verhaltenen Nachfrage nach Förderung aus der IBE in den ersten vier Jahren der Förderperiode können zum Zeitpunkt der Evaluierung nur begrenzt Aussagen über Effekte und Wirkungen der IBE getätigt werden. Die IBE trägt derzeit zur Wirkungsentfaltung in zwei wesentlichen Bereichen bei: Einerseits trägt die Förderung durch den Abbruch von leerstehenden Industrie- bzw. Gewerbebauten mit massiven baulichen Missständen direkt zur Beseitigung der von diesen Gebäuden ausgehenden Gefahren bei. Andererseits erfolgt die Nachnutzung der geförderten Brachen in den meisten Fällen in Form einer Renaturierung (z. B. Errichtung von Grünzügen, Grün- oder Parkanlagen). Dadurch bewirkt die Förderung die Aufwertung der städtischen Attraktivität und die Verbesserung der Wohnumfelds-, Aufenthalts- und Erholungsqualitäten sowie die Reduzierung sogenannter städtischer Wärmeinseln.

6.9.2 EMPFEHLUNGEN

6.9.2.1 Empfehlungen für das Vorhaben ISE

Wirksamkeit der Förderung belegt

Die zufriedenstellende Umsetzung des Vorhabens ISE und die große Bedeutung, die die Zuwendungsempfänger der Förderung vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Entwicklungen beimessen, bestätigt die Relevanz der EFRE-Gebietsförderung im Rahmen von nachhaltigen Stadtentwicklungsprozessen. Die Programmgemeinden setzen mit der Unterstützung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses Einzelmaßnahmen aus drei unterschiedlichen Handlungsfeldern (Energieeffizienz, Umwelt, Armutsbekämpfung) in mit Rahmenbescheiden genehmigten, räumlich zusammenhängenden Quartieren um. Die Einzelmaßnahmen reichen von kleinen nicht-investiven Projekten (z. B. Studien zu Mobilitäts- und Energiethemen, Öffentlichkeitsarbeit und Programmbegleitung) bis hin zu großen investiven Bauprojekten (z. B. Anlagenbau im Wärme- und Kältebereich). Der integrierte Ansatz der Förderung ermöglicht es, einen Pool von Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen Volumina zu kombinieren und in relativ komprimierter Zeit in den geförderten Quartieren umzusetzen. Durch diese inhaltliche Flexibilität setzt die Förderung in unterschiedlichen Bereichen (z. B. Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, Reduzierung von Überwärmungstendenzen, Erhöhung des touristischen Potentials, Belebung der lokalen Wirtschaft, Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen) Impulse für eine städtebauliche, ökologische, wirtschaftliche und soziale Aufwertung der geförderten Quartiere. Die Fördergegenstände des Vorhabens ISE leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Spezifischen Ziele 14 bis 17.¹⁷¹ Außerdem adressieren sie konsequenterweise die Thematischen Ziele 4, 6 und 9, so dass die Wirksamkeit der Förderung belegt werden kann.¹⁷²

¹⁷¹ SZ 14 – Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Stadtquartier; SZ 15 – Verbesserung des kulturtouristischen Angebots im Stadtquartier; SZ 16 – Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen; SZ 17 – Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Stadtquartieren durch Stärkung dieser Quartiere als wirtschaftliche und soziale Räume

¹⁷² TZ 4 – Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen; TZ 6 – Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz; TZ 9 – Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

Aufbau von selbsttragenden Strukturen in den geförderten Quartieren weiter forcieren

Lokale Unternehmen, insbesondere kreativschaffende Unternehmen, nehmen einen großen Stellenwert beim Aufbau von selbsttragenden Strukturen in den geförderten Quartieren ein. Sie weisen in ihrer Funktion als Wirtschaftssubjekte eine höhere Bereitschaft zur Vernetzung auf als andere Akteure des Quartiers. In der laufenden Förderperiode werden lokale KU gezielt durch die KU-Förderung in Form eines KU-Fonds unterstützt. Diese Maßnahme wird von den Zuwendungsempfängern als sehr wertvoll und zielführend für die Belebung der lokalen Wirtschaft in den geförderten Quartieren wahrgenommen. Das Instrument der KU-Förderung sollte daher beibehalten werden und gegebenenfalls durch begleitende Maßnahmen (z. B. Hilfestellungen bei Projektentwicklung und -auswahl sowie bei der Antragstellung für förderfähige KU) gestärkt werden.

Als relevant erweist sich auch das Instrument des City- und Geschäftsstraßenmanagements der laufenden Förderperiode. Quartiersmanager spielen eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Anreizen für Netzwerkaktivitäten unterschiedlicher Akteure in den geförderten Quartieren. Sie können als Bindeglied zwischen lokal agierenden Unternehmen, sozialen und kulturellen Einrichtungen und den Bürgern des Quartiers verstanden werden. Entsprechend der Einschätzung der Zuwendungsempfänger trägt eine gelungene Akteursvernetzung maßgeblich zur Stabilisierung von Problemlagen in den Quartieren bei. Künftig, um stärker zur Verstetigung von Vernetzungsprozessen beizutragen, kann angedacht werden – ähnlich wie bei der KU-Förderung – durch die Bereitstellung eines Fonds, Aktivitäten in Quartieren, wie bspw. Quartiersmarketing, Organisation von Quartiersfesten, kulturellen Veranstaltungen, zu unterstützen. Außerdem könnten über einen solchen Fonds auch Infrastrukturen für Quartiersmanager und andere soziale und kulturelle Einrichtungen sowie Vereine (z. B. Bereitstellung von Räumlichkeiten für unterschiedliche Akteure / Aktivitäten, Sanierung von Gebäuden mit Relevanz für das Quartier) gefördert werden.

Frühzeitiger Maßnahmenbeginn ist zu befürworten, aber Risiko eindämmen

Eine wichtige Erneuerung zur RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2007 - 2013 ist, dass mit der Umsetzung von Einzelmaßnahmen des Vorhabens ISE entsprechend Nummer 5.1 der EF-RE/ESF-Rahmenrichtlinie begonnen werden darf, sobald der Antrag auf Förderung für die Einzelmaßnahme bei der Bewilligungsstelle eingelangt ist. Diese Erneuerung ist besonders im Hinblick auf die teilweise langen Vorlaufzeiten von Einzelmaßnahmen mit hoher Komplexität und Volumen (z. B. aufgrund des Erbringens von Prüfungen und Nachweisen durch Dritte) nachvollziehbar und wird von den Zuwendungsempfängern als unbürokratisch wahrgenommen und daher sehr befürwortet. Diese Regelung sollte künftig beibehalten werden. Jedoch ist einschränkend zu vermerken, dass Städte / Gemeinden häufig nicht in der Lage sind, das Risiko einzugehen, die Ausgaben bei größeren Investitionen vollständig aus dem Haushalt länger vorzufinanzieren und daher von der Regelung nicht Gebrauch machen können. Es sollte geprüft werden, ob das mit der Regelung verbundene Risiko für die Programmgemeinden eingedämmt werden kann, um somit Anreize für eine zügige Umsetzung der Einzelmaßnahmen zu schaffen. Beispielsweise könnte ein gewisser prozentualer Anteil der gebundenen Mittel aus den Rahmenbescheiden den Programmgemeinden für Projekte mit hoher Priorität nach Einreichung eines vollständigen Projektantrages bei der Bewilligungsstelle bereits zur Verfügung gestellt werden. Solche Projekte sollten im Vorfeld gemeinsam mit dem Fondsbewirtschafter als zu priorisierende Projekte deklariert werden. Zu prüfen wäre hierbei, welche Grenzen einer solchen Regelung durch die EFRE/ESF-Rahmenrichtlinie gesetzt werden.

6.9.2.2 Empfehlungen für das Vorhaben IBE

Förderung bleibt hinter Erwartungen zurück

Das Vorhaben Integrierte Brachflächenentwicklung wird als Instrument zur Brachflächenentwicklung eingesetzt und kann vor dem Hintergrund des Brachflächenbestandes in vorwiegend kleineren Städten der Übergangsregionen Dresden und Chemnitz als positiv bewertet werden. Es ist eine Fortschreibung des Vorhabens Revitalisierung von Industriebrachen und Konversionsflächen der Prioritätsachse 5 „Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum“

des EFRE-OP 2007 - 2013. Vor dem Hintergrund der starken Resonanz sächsischer Städte und Gemeinden auf das vorangegangene Vorhaben zur Brachflächenrevitalisierung (2007 - 2013) bleibt die Förderung des Vorhabens IBE bislang hinter den Erwartungen zurück und konnte nicht in dem ursprünglich geplanten Umfang realisiert werden.

Unter Berücksichtigung der derzeit bewilligten Projekte ist jedoch anzunehmen, dass mit einer zukünftig erhöhten Bewilligungsquote von Fördermitteln und einem dadurch beschleunigten Mittelabfluss grundsätzlich ein positiver Beitrag zu den Spezifischen Zielen „Nutzbarmachung brachliegender und bislang nicht genutzter Flächen“ (SZ 16) und „Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Stadtquartier“ (SZ 14) geleistet werden kann. In den meisten Fällen der bewilligten Brachflächenprojekte erfolgt nach Abbruch bzw. Beräumung der städtebaulichen Missstände ehemaliger Industrie- bzw. Gewerbebauten eine Revitalisierung bzw. Renaturierung der freigelegten Flächen in Form von Herstellung grüner Infrastrukturen (z. B. Grün und Parkanlagen, Grünzüge etc.). Ergebnisse dieser Maßnahmen (z. B. Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit durch die Beseitigung der leerstehenden Gebäude, Verringerung der Inanspruchnahme des Umweltmediums Boden, Beseitigung von Umweltgefahren etc.) tragen direkt zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und der städtischen Überwärmungstendenzen sowie zur Aufwertung der städtischen Attraktivität bei und stehen somit im Einklang mit den Thematischen Zielen 4 (Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen) und 6 (Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz).

Bedingt durch die geringe Nachfrage nach Förderung für Vorbereitungs- und Erschließungsmaßnahmen zur gewerblichen bzw. baulichen Nachnutzung freigelegter Flächen leistet das Vorhaben IBE zum Zeitpunkt der Evaluierung einen geringen Beitrag zum Spezifischen Ziel „Reduzierung der Abwanderung aus den benachteiligten Stadtquartieren durch Stärkung dieser Quartiere als wirtschaftliche und soziale Räume“ (SZ 17) und adressiert das Thematische Ziel 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung) kaum. In Anbetracht dessen sollte die Zielsetzung der IBE bei der künftigen Strategiewahl, gegebenenfalls auch schon im Rahmen einer Programmänderung, einer aktualisierten Bewertung zugeführt werden.

Anreize durch flexiblere Förderanforderungen schaffen

Die Ursachen für die verhaltene Nachfrage nach Förderung der IBE sind vielfältig und unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde. Obwohl nach wie vor ein großer Bedarf nach Brachflächenentwicklung in den Übergangsregionen Dresden und Chemnitz besteht, kämpfen laut dem Fondsbewirtschafter SMI Städte bzw. Gemeinden aufgrund von kommunalen Haushaltsengpässen mit der Herausforderung, den Eigenanteil in Höhe von 20 % aufzubringen. In diesem Zusammenhang wirkt sich entsprechend der Einschätzung der Zuwendungsempfänger der IBE die Förderanforderung, nach der Projekte im Vorhaben IBE neben dem HF Umwelt auch das HF Energieeffizienz und das HF Armutsbekämpfung bedienen müssen, vor allem für kleinere Städte und Gemeinden erschwerend aus. Der ausschließliche Abriss bzw. die Beräumung von Brachen kann mit ihrer Ressourcenausstattung (finanziell, personell) leichter bewerkstelligt werden, als die zusätzliche Nachnutzung dieser gewonnenen Freiflächen. Diesbezüglich ist positiv hervorzuheben, dass der Fondsbewirtschafter SMI mit 03.04.2018 das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung mit der Aufgabe betraut hat, als Begleitbüro zu fungieren. Das Begleitbüro unterstützt im oben genannten Fall die Städte und Gemeinden bei der Projektentwicklung und -auswahl, bei der Antragstellung und der Projektdurchführung und entlastet sie im Hinblick auf ihre zur Verfügung stehenden Ressourcen. Trotzdem wird angeregt, zu überprüfen, ob Spielraum für eine flexiblere Ausgestaltung dieser Förderanforderung besteht.

Fördergegenstände anpassen

Der Fördergegenstand des HF Armutsbekämpfung wird auch unter Berücksichtigung der generell niedrigen Nachfrage für das Vorhaben IBE bislang kaum nachgefragt. In der laufenden Förderperiode bedient bisher nur ein Projekt dieses HF. Die geringe Anzahl an beantragten Projekten ist mitunter darin begründet, dass konkrete gewerbliche und bauliche Nachnutzungsperspektiven vor allem in den kleineren Städten und Gemeinden nicht gegeben sind. Bereits in der Förderperiode

2000 – 2006 wurde die Erfahrung gemacht, dass die gewerbliche Nachnutzung auf den freigelegten Flächen, die vielfach in schrumpfenden Regionen liegen, nur schwer realisierbar war. In der Förderperiode 2007 - 2013 wurde daher auf die Brachflächenrevitalisierung (vgl. PwC (2010)) fokussiert. Grundsätzlich ist es zu befürworten, dass auf den freigelegten Flächen Vorbereitungs- und Erschließungsmaßnahmen für eine gewerbliche Nachnutzung entstehen. Es sollte daher überprüft werden, gegebenenfalls mit Hilfe des Begleitbüros, ob in den Programmgemeinden Bedarf für Aufwendungen gewerblicher und baulicher Nachnutzung von Brachflächen besteht. Gegebenenfalls sollte die Förderung aber für das EFRE-Vorhaben eingestellt werden.

WIRKUNGSEVALUIERUNG FÜR DAS VORHABEN „TECHNISCHE HILFE“

7.1 EINLEITUNG

Auch wenn mit den Maßnahmen in der Prioritätsachse F keine „inhaltliche“ Förderung realisiert wird, ist gemäß Evaluierungsplan für die Technische Hilfe eine Bewertung auf Ebene der Spezifischen Ziele durchzuführen.

Gegenstand der Bewertung ist generell das breite Spektrum der Maßnahmen der Technischen Hilfe, mit denen gemäß Art. 59 der ESI-VO in den Bereichen:

- Ausarbeitung, Verwaltung, Prüfung und Kontrolle, Begleitung, Evaluierung und Vernetzung sowie
- Information und Kommunikation

personelle und materielle Ressourcen unterstützt werden, um durch die EFRE-Förderung bedingte Strukturen und Abläufe zu finanzieren. Für die genannten Maßnahmen werden im EFRE-OP 2014 - 2020 folgende Spezifische Ziele formuliert:

- SZ 18: Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms
- SZ 19: Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung

Für die Technische Hilfe stehen in Sachsen mit rund 49,2 Mio. € 2,4 % der gesamten EFRE-Mittel zur Verfügung.¹⁷³ Gemäß der indikativen Finanzplanung werden hiervon ganz überwiegend (ca. 94 %) Ausgaben finanziert, die der konkreten Programmumsetzung dienen (Code 121: Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle). Maßnahmen für die Bewertung und Studien (Code 122) sowie für Kommunikation und Information (Code 123) besitzen dagegen eine deutlich geringere Bedeutung.

Im EFRE-OP 2014 - 2020 wird zur Begründung der Maßnahmen mit Blick auf das Spezifische Ziel einer effizienten und effektiven Umsetzung darauf hingewiesen, dass die vielfältigen Maßnahmen, die nach Art. 59 der ESI-VO mit Mitteln der Technischen Hilfe unterstützt werden können, insgesamt der Umsetzung des Operationellen Programms dienen. Durch ihren gezielten Einsatz soll sichergestellt werden, dass die Umsetzung effizient und effektiv erfolgt. Im Hinblick auf das zweite Spezifische Ziel wird auf die große Bedeutung einer hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung und die Verpflichtungen nach Art. 115 der ESI-VO verwiesen.

¹⁷³ Im Zuge der OP-Änderung vom 12.04.2018 wurde das Budget der Technischen Hilfe von 83,6 Mio. € um 34,4 Mio. € (EFRE-Mittel) reduziert. Zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung wurde für die Technische Hilfe der gemäß Art. 119 der ESI-VO maximal zulässige Ansatz von 4,0 % eingeplant, weil der in verschiedenen Bereichen erforderliche Aufgabenumfang für die künftige Verwaltung, Kontrolle und Begleitung des EFRE-OP 2014 - 2020 ungewiss war. Basierend auf den Erfahrungswerten, die seitdem bei der Programmdurchführung gewonnen wurden, sowie der Klärung und Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen, die sich aus später veröffentlichten Rechtstexten und Leitlinien seitens der Europäischen Kommission ergeben haben, schätzt die EFRE-Verwaltungsbehörde nunmehr das zur Aufgabenerfüllung notwendige Mittelvolumen für die Technische Hilfe als niedriger ein.

Durch mit Mitteln der Technischen Hilfe finanzierte, gezielte Publizitätsmaßnahmen können potenzielle Begünstigte auf Fördermöglichkeiten hingewiesen und die Öffentlichkeit über die Verwendung der EFRE-Mittel und die erreichten Ergebnisse im Freistaat Sachsen informiert werden.

Das vorliegende Kapitel zur Evaluierung der Technischen Hilfe ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt werden der Gegenstand der Evaluierung und das methodische Vorgehen vorgestellt. Im Anschluss werden kurz die Ziele und Fördergegenstände des Vorhabens Technische Hilfe erläutert. In Abschnitt 5.4 wird der aktuelle finanzielle Umsetzungstand für das Vorhaben dargestellt und bewertet. Danach wird getrennt für die beiden Spezifischen Ziele auf die Ergebnisse und Wirkungen der Technischen Hilfe eingegangen. Im letzten Abschnitt erfolgen eine bewertende Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation und die Ableitung von Handlungsempfehlungen.

7.2 GEGENSTAND DER EVALUIERUNG UND METHODISCHES VORGEHEN

Gegenstand der Evaluierung ist die Technische Hilfe, welche im Rahmen einer eigenständigen Prioritätsachse F umgesetzt wird. Die Evaluierung des EFRE-OP 2014 - 2020 soll entsprechend der regulatorischen Vorgaben die Beiträge der Vorhaben zu den Spezifischen Zielen des Programms bewerten. Entsprechend besteht nach dem Evaluierungsplan die zentrale Zielsetzung der Evaluierung darin, Erkenntnisse über die Effektivität, die Effizienz und die Auswirkungen der Technischen Hilfe im Hinblick auf die Spezifischen Ziele 18 und 19 des EFRE-OP 2014 - 2020 zu gewinnen:

- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms erreicht werden?
- Welcher Beitrag und welche Ergebnisse konnten hinsichtlich der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung erreicht werden?

Darüber hinaus soll gemäß Evaluierungsplan mit Blick auf den Durchführungsbericht für das Berichtsjahr 2018 im Rahmen der Bewertung der Technischen Hilfe der Beitrag der Förderung zum Erreichen der Europa-2020-Strategie beurteilt werden. Zudem ist der Beitrag der Förderung zu den Horizontalen Prinzipien Nachhaltigkeit, Gleichstellung von Frau und Mann sowie Chancengleichheit zu bewerten.

SZ 18 – Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms

Die möglichen Gegenstände einer Evaluierung der Maßnahmen und Projekte im Bereich von Umsetzungsstrukturen und -verfahren, die durch die Technische Hilfe finanziert werden, können vom Grundsatz her zunächst einmal breit gefasst werden. Sie würden in einem weiten Sinne zu einer Bewertung führen, ob die konkrete Art und Weise der Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Prüfung und Kontrolle des Programms eine leistungsfähige und effiziente Administration des EFRE-OP 2014 - 2020 ermöglicht.

Angesichts der langjährigen Erfahrungen mit der Umsetzung der EFRE-Förderung in Sachsen, auf die auch im EFRE-OP 2014 - 2020 verwiesen wird, wird die Aufgabe, im Rahmen der Laufenden Evaluierung eine Bewertung der Technischen Hilfe vorzunehmen, allerdings nicht als eine vollumfängliche „Systemevaluation“ verstanden. Das VKS wird bereits zu Anfang für den Designierungsprozess und dann kontinuierlich durch die Prüfbehörde im Rahmen ihrer Prüftätigkeit umfangreich geprüft. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Laufenden Evaluierung durch die erste Durchführungsevaluierung, die im Jahr 2017 umgesetzt wurde, bereits Bewertungsarbeiten geleistet wurden, die ganz wesentlich die Themen und Fragestellungen der Technischen Hilfe mit Bezug auf das Spezifische Ziel 18

betreffen. Auch die zweite Durchführungsevaluierung hat vor allem mit Bezug auf das IT- und Monitoringsystem wesentliche Erkenntnisse zur Qualität der Programmumsetzung geliefert (vgl. hierzu Kapitel 2).

Aus diesem Grund werden für die Evaluierung der Technischen Hilfe im Hinblick auf die Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms keine weiterführenden Bewertungsfragen aufgeworfen. Es geht im Folgenden vielmehr um eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen und Projekte, die sich aus den Anforderungen des Vollzugs der Strukturfondsförderung ergeben haben und entlang der Vorgaben des Handbuchs aus der Technischen Hilfe finanziert wurden. Hiermit soll die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit ein gezielter Einsatz der Mittel der Technischen Hilfe erfolgte und welche administrativen und technischen Maßnahmen und Projekte konkret finanziert wurden.

In methodischer Sicht bilden die Daten und Informationen aus dem Monitoringsystem die Grundlage der Bewertung für den Einsatz der Technischen Hilfe im Hinblick auf die Umsetzungsstrukturen und -verfahren. Zum einen werden die Monitoringdaten zu den für die Prioritätsachse Technische Hilfe spezifisch definierten Output- und Ergebnisindikatoren ausgewertet und der Erreichungsgrad der quantifizierten Zielwerte bestimmt. Zum anderen geht es, soweit möglich, um die Darstellung des Mitteleinsatzes nach Aufgabenbereichen und eine Charakterisierung der finanzierten Maßnahmen und Projekte. Ergänzend wurden Fachgespräche mit der EFRE-Verwaltungsbehörde geführt, die für die Umsetzung der Technischen Hilfe zuständig und insofern Fondsbewirtschafter und Bewilligungsstelle zugleich ist.

SZ 19 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung

Die Bewertung des Spezifischen Ziels einer hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung ist nicht Gegenstand der bereits erwähnten Durchführungsevaluierungen und insoweit ein spezifischer Untersuchungsgegenstand bei der Evaluierung der Technischen Hilfe. Für die Bewertung des Spezifischen Ziels wurden im Gesamtkonzept für die Laufende Evaluierung die folgenden möglichen Vertiefungsfragen abgeleitet:

- Entsprechen die Kommunikationsstrategie und die Umsetzung der Maßnahmen den Anforderungen des Art. 115 ESI-VO und den darin enthaltenen Verweisen auf den Anhang XII?
- Welche Aktivitäten wurden seitens der Verwaltungsbehörde initiiert, um potenzielle Begünstigte und die Bevölkerung über die Aktivitäten des EFRE zu informieren?
- Inwieweit sind die für den EFRE vorgesehenen Maßnahmen geeignet, die Sichtbarkeit des EFRE zu verbessern?
- Welche der eingesetzten Kommunikations- und Informationsmaßnahmen sind für bestimmte Zielgruppen besonders geeignet und wie tragen diese zur Erreichung der Ziele bei?
- Eignen sich die in der Kommunikationsstrategie enthaltenen Indikatoren zur Messung der Wirkung der Maßnahmen? Wie stellt sich der Stand der Umsetzung dar?
- Wie haben sich die Kommunikationsmaßnahmen, Umsetzung und Ergebnisse gegenüber der Förderperiode 2007 - 2013 verändert? Sind vor dem Hintergrund der Bewertungsergebnisse Nejustierungen und Anpassungen der Kommunikationsstrategie angezeigt und lassen sich diese zeitnah umsetzen?

Das zentrale Dokument für die Bewertung stellt die gemeinsame Kommunikationsstrategie für die beiden Operationellen Programme EFRE und ESF dar, die gemäß Art. 116 der ESI-VO und unter der Berücksichtigung der Anforderungen aus Anhang XII vom Freistaat Sachsen vorgelegt wurde. Danach soll die Kommunikation zu den Fonds die potenziellen Begünstigten über die Fördermöglichkeiten der Fonds informieren sowie die Rolle und die Errungenschaften der Kohäsionspolitik und der Fonds bei den Bürgern der Union bekannt machen. Die Kommunikation zu den Fonds und Förderangeboten wird somit als integraler Bestandteil

einer erfolgreichen Umsetzung der Förderung insgesamt betrachtet und soll überdies zu einem positiven Image der EU beitragen.

Die Kommunikationsstrategie legt als Rahmendokument das strategische Konzept, die Ziele und Zielgruppen, die zentralen Kommunikationskanäle und spezifischen Maßnahmen sowie die Zeitplanung und Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten für den Förderzeitraum 2014 -2020 dar. Die Konkretisierung der Kommunikationsstrategie und die Untersetzung, entsprechend dem aktuellen Kommunikationsbedarf, mit einzelnen Maßnahmen erfolgt im Zuge der Erstellung von jährlichen Maßnahmenplänen. Die Aufstellung dieser jährlichen Maßnahmenpläne erfüllt Vorgaben, die aus Anhang XII Abs. 4. Buchstabe i) der ESI-VO resultieren und „eine jährlich aktualisierte Aufstellung der im Folgejahr durchzuführenden Informations- und Kommunikationsmaßnahmen“ einfordern.

Darüber hinaus werden in Anhang XII Abs. 4. Buchstabe g) der ESI-VO als Bestandteil der Kommunikationsstrategie auch Angaben zur Art und Weise verlangt, „in der die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen in Bezug auf Öffentlichkeitswirkung und Bekanntheitsgrad der Strategie, der operationellen Programme und Vorhaben und der Rolle der Fonds und der Union bewertet werden“. Dementsprechend finden sich in der Kommunikationsstrategie in einem eigenständigen Gliederungspunkt (5. Budget und Erfolgskontrolle) Ausführungen dazu, welche finanziellen Mittel zur Umsetzung benötigt und wie die Ergebnisse des Mittelensatzes kontrolliert werden.¹⁷⁴

Laut Kommunikationsstrategie erfolgt die Erfolgskontrolle der Kommunikations- und Informationsmaßnahmen auf mehreren Ebenen:

- Auf der strategischen Ebene wird eine jährliche Überprüfung im Zuge der Erstellung der Jahrespläne vorgenommen. Die Jahrespläne wiederum werden im laufenden Jahr überprüft und angepasst. Verantwortlich hierfür ist die EFRE-Verwaltungsbehörde, die zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie entsprechende Personalressourcen bereithält.
- Auf der Maßnahmenebene erfolgt eine begleitende Erfolgskontrolle möglichst zu jeder einzelnen Maßnahme. Als Instrument für die Erfolgskontrolle dient die maßnahmenspezifische Erfassung von Indikatoren. In der Kommunikationsstrategie findet sich hierzu eine Tabelle (Anhang 3), die für spezifische Kommunikationskanäle entsprechende Bewertungskriterien (d. h. quantitative Indikatoren und qualitative Informationen) anführt.
- Eine dritte Ebene der Erfolgskontrolle stellt mit Bezug auf Art. 110 Abs. 1 Buchstabe c) der ESI-VO einerseits die Überprüfung der Umsetzung der Kommunikationsstrategie durch den Begleitausschuss dar. Durch die EFRE-Verwaltungsbehörde wird jährlich über die umgesetzten Kommunikationsmaßnahmen und deren Erfolg sowie über die im folgenden Jahr geplanten Maßnahmen im Begleitausschuss berichtet. Andererseits muss die EFRE-Verwaltungsbehörde in den erweiterten jährlichen Durchführungsberichten 2017 und 2019 gemäß Art. 111 Abs. 4 Buchstabe b) der ESI-VO in Verbindung mit der Durchführungsverordnung VO 207/2015 (insbesondere Anhang V) über die Ergebnisse der im Rahmen der Kommunikationsstrategie durchgeführten Informations- und Publicitätsmaßnahmen berichten. Gemäß Kommunikationsstrategie ist hier vorgesehen, die durchgeführten Kommunikationsaktivitäten mit Bewertungsindikatoren zu untersetzen.
- In der Kommunikationsstrategie wird die Durchführung von repräsentativen Bevölkerungs- und Unternehmensbefragungen, so wie sie im Förderzeitraum 2007 - 2013

¹⁷⁴ In dem Dokument zur Kommunikationsstrategie aus dem Jahr 2015 wird dabei ein Wert von 2,0 Mio. € genannt. Dieser Wert ist nach der OP-Änderung überholt: Für den EFRE sind gemäß dem EFRE-OP 2014 - 2020 vom 12. April 2018 nunmehr 1,41 Mio. € für die Durchführung der Kommunikations- und Informationsmaßnahmen vorgesehen. Dies entspricht rund 2,9 % der insgesamt für die Technische Hilfe vorgesehenen EFRE-Mittel.

vorgenommen wurden, nicht explizit als Element der Erfolgskontrolle genannt. Dennoch findet sich im EFRE-OP 2014 - 2020 ein Ergebnisindikator für das SZ 19, der auf die Bekanntheit des EFRE in den Jahren 2017 und 2023 abstellt (ein entsprechender Basiswert für das Jahr 2014 ist angegeben). Als Datenquelle für diese Werte wird eine repräsentative Bevölkerungsumfrage genannt.

In Anbetracht der laufenden, mehrstufigen Erfolgskontrolle der Kommunikationsstrategie und im Sinne der Verhältnismäßigkeit setzt sich die Methodik für die Evaluation des Spezifischen Ziels aus folgenden Bausteinen zusammen:

- Im EFRE-OP 2014 - 2020 sind Outputindikatoren für die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen definiert und mit quantifizierten Zielwerten hinterlegt. Diese Indikatoren dienen zur Bewertung der Umsetzungsfortschritte und intendierten Wirkungen der Maßnahmen. Dies geschieht durch einen Abgleich mit den definierten Zielwerten und unter Berücksichtigung des finanziellen Umsetzungsstandes sowohl des Programms als auch der Kommunikationsstrategie bzw. der aus der Technischen Hilfe unterstützten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen.
- Neben den im EFRE-OP 2014 - 2020 genannten Outputindikatoren erfolgt – soweit vorhanden – eine Analyse der weiteren Bewertungskriterien zu den Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, die in der Kommunikationsstrategie genannt werden. In diesem Rahmen werden auch die jährlichen Berichte zu den geplanten und umgesetzten Kommunikationsmaßnahmen für den Begleitausschuss und die Darstellung der Resultate der durchgeführten Informations- und Publizitätsmaßnahmen im erweiterten jährlichen Durchführungsbericht 2017 berücksichtigt.
- Für die Beurteilung, inwieweit das Spezifische Ziel, die Sichtbarkeit des EFRE zu erhöhen, durch den kumulierten Effekt aller Einzelmaßnahmen erreicht wird, dient maßgeblich der Ergebnisindikator. Für diesen lag im Jahr 2017 ein Wert vor, der aus einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung resultierte und im jährlichen Durchführungsbericht 2017 berichtet wurde. Die Veränderung dieses Werts gegenüber dem Basisjahr und weitere Informationen aus der Befragung werden in der Evaluierung aufgegriffen.
- Unter Berücksichtigung der Ergebnisse für die Output- und Ergebnisindikatoren sowie der Erkenntnisse aus der Auswertung vorhandener Unterlagen wurden ergänzende Fachgespräche mit der Kommunikationsbeauftragten der EFRE-Verwaltungsbehörde geführt.
- Im Rahmen der Evaluierung wurden ergänzende Dokumentenanalysen (Befragungen und Bewertungen zur Wirksamkeit der EFRE-spezifischen Kommunikationsstrategien in anderen Bundesländern) vorgenommen. Im Überblick zeigt sich, dass viele Bundesländer für den Einsatz ihrer Technischen Hilfe mit Blick auf die für Kommunikation und Information geplanten Mittel (Code 123) ähnlich lautende Spezifische Ziele formuliert haben. Teils werden auch analoge Ergebnisindikatoren (d. h. repräsentative Befragungsergebnisse) verwendet. Ein Vergleich mit anderen ausgewählten Ländern wurde anhand der jährlichen Durchführungsberichte für das Jahr 2017 vorgenommen.

Angesichts der Themen und Fragestellungen, die bereits durch die begleitende Erfolgskontrolle der Kommunikationsstrategie und die laufende Berichterstattung abgedeckt sind, geht es bei der Bewertung des zweiten Spezifischen Ziels für die Technische Hilfe daher vornehmlich um eine Gesamtschau von vorliegenden Befunden. Zur Beurteilung der Wirksamkeit der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen wurden diese im Wesentlichen durch Desk Research und Fachgespräche aktualisiert und punktuell ergänzt.

7.3 ZIELE UND GEGENSTAND DER FÖRDERUNG

Die Technische Hilfe steht der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 59 der ESI-VO zur Unterstützung vielfältiger Maßnahmen zur Verfügung. Finanziert werden hieraus Maßnahmen zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung sowie zur Kontrolle und Prüfung. In einem gesonderten Handbuch für die Technische Hilfe der EFRE-Verwaltungsbehörde werden die Einzelheiten zu den förderfähigen Maßnahmen, die mit der Technischen Hilfe des EFRE unterstützt werden können, definiert. Darüber hinaus legt das Handbuch auch Grundsätze für die Finanzierung von Projekten aus der Technischen Hilfe ebenso wie Bestimmungen zu Art und Umfang, Höhe der Finanzierung, sonstige Bestimmungen und zum Verfahren fest, um hierdurch ein dem Zuwendungsrecht nachgebildetes Verfahren zu gewährleisten. Im Handbuch finden sich daher auch diverse Formularvordrucke (z. B. Antragsformular, Auszahlungsantrag, Checkliste für die Bearbeitung eines Auszahlungsantrags, Muster für Zwischenverwendungsnachweis).

Administrative und technische Maßnahmen und Projekte werden nur insoweit finanziert, als sie sich aus den Anforderungen des Vollzugs der Strukturfondsförderung ergeben und der Erhöhung der Effizienz der verschiedenen inhaltlichen Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 dienen. Im Sinne der Zusätzlichkeit nach Artikel 95 Abs. 2 der ESI-VO dürfen aus der Technischen Hilfe nur Maßnahmen finanziert werden, die vorhabensbezogen und außerhalb gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben, Pflichtaufgaben sowie bestehender nationaler Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten entstehen. Ausgaben für Verwaltungstätigkeiten ohne spezifischen EFRE-Bezug können nicht unterstützt werden. Nur Begünstigte innerhalb der Sächsischen Staatsverwaltung können die Mittel aus der Technischen Hilfe des EFRE in Anspruch nehmen.

SZ 18 – Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms

Die Mittel der Technischen Hilfe zur Verfolgung des SZ 18 dienen der Unterstützung von Maßnahmen zur Ausarbeitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation, Vernetzung sowie Prüfung und Kontrolle. Sie können u. a. eingesetzt werden zur Finanzierung des Personalaufwands der Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde sowie von zwischengeschalteten Stellen für sämtliche Aufgaben, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die EFRE-Förderung zu erfüllen sind, sowie für sonstiges Personal, welches EFRE-bezogene Tätigkeiten ausübt. Bei den zwischengeschalteten Stellen, die für die Bewilligung zuständig sind, können Aufgaben von der Antragsbearbeitung über Bewilligung, Auszahlung bis zur Verwendungsnachweisprüfung sowie der Durchführung von Kontrollen aus der Technischen Hilfe des EFRE finanziert werden.

Die förderfähigen Maßnahmen der Technischen Hilfe umfassen z. B. auch die Unterstützung der Einrichtung und des Betriebs von elektronischen Verwaltungs-, Begleit-, Kontroll- und Bewertungssystemen, die Erstellung und Weiterentwicklung von Datenaustauschsystemen und Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten. Auch Projekte des partnerschaftlichen Dialoges mit den Partnern sowie der Dialog mit dem Bund oder anderen Bundesländern und Institutionen der EU zur Umsetzung des EFRE im Freistaat Sachsen können gefördert werden.

Um den Beitrag der Maßnahmen der Technischen Hilfe zum SZ 18 quantitativ abzubilden, wird als Ergebnisindikator zur Messung eines planmäßigen Mittelabflusses die prozentuale Abweichung des tatsächlichen Mittelabflusses von den geplanten Mittelansätzen herangezogen. Als Zielwert für das Jahr 2023 wird eine Abweichung von 0 % anvisiert.

Als Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe kommen die Zahl der geförderten Vollzeitstellen und die Zahl der geförderten TH-Vorhaben zum Einsatz. Für die beiden Indikatoren werden die folgenden Zielwerte festgelegt:

- Geförderte Vollzeitstellen: Zielwert 45 VZÄ und
- Geförderte TH-Vorhaben: Zielwert 115 Vorhaben.

Die Zielwerte der Outputindikatoren für das EFRE-OP 2014 - 2020 wurden unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte aus der Vorperiode festgelegt. Im Zuge der Programmänderung und der Reduzierung der Mittel für die Technische Hilfe erfolgte bereits eine Halbierung des ursprünglichen Zielwerts für die Zahl der geförderten TH-Vorhaben von 230 auf 115 Vorhaben. Beide Indikatoren bilden das breite Maßnahmenspektrum der Technischen Hilfe ab und erfassen somit auch Vorhaben und Vollzeitstellen, die auf das SZ 19 gerichtet sind.

SZ 19 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung

Die geplanten Maßnahmen im Bereich Information und Kommunikation umfassen Maßnahmen zur Erstellung und Umsetzung der Kommunikationsstrategie sowie zur Informationsverbreitung und zum Informationsaustausch. Sie richten sich an die breite Öffentlichkeit, potenzielle Begünstigte und die Empfänger von Fördermitteln. Die für den EFRE geplanten Maßnahmen sind in der Kommunikationsstrategie für das EFRE-OP 2014 - 2020 aufgeführt. Für die Maßnahmen sind die beiden folgenden Outputindikatoren und Zielwerte definiert:

- Zahl der Aktionen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung: Zielwert 40 und
- Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung: Zielwert 50.

Das Ergebnis einer verbesserten Sichtbarkeit der EFRE-Förderung wird durch repräsentative Bevölkerungsumfragen erhoben, die den Grad der Bekanntheit des EFRE bei den Bürgern Sachsens ermitteln. Eine Umfrage wurde bereits im Jahr 2017 durchgeführt. Im Jahr 2023 ist eine weitere Umfrage geplant. Ausgehend vom Basiswert 40 % soll der Bekanntheitsgrad auf 45 % im Jahr 2023 erhöht werden.

7.4 ERGEBNISSE UND WIRKUNGEN DER FÖRDERUNG

7.4.1 FINANZIELLER VOLLZUG

In der Technischen Hilfe wurden bis Ende des Jahres 2018 EFRE-Mittel in Höhe von 25,29 Mio. € für 113 Projekte bewilligt (Auswertungstichtag 31.12.2018). Die Bewilligungsquote liegt bei 51 % und liegt damit etwas unterhalb der Quote der bewilligten Mittel auf Ebene des Gesamtprogramms (58,4 %). Ausbezahlt wurden allerdings erst 5,71 Mio. €, die Auszahlungsquote ist mit 11,6 % im Vergleich zum gesamten EFRE-OP 2014 - 2020 von 22,0 % unterdurchschnittlich. Die bewilligten förderfähigen Gesamtausgaben der Technischen Hilfe betragen 31,61 Mio. €.

Die Zahl der Projekte wird in der Regel nicht nach Regionen aufgeschlüsselt, da die Projekte der Technischen Hilfe auf den gesamten Freistaat wirken und keiner Region eindeutig zugeordnet werden können. Falls es Projekte gibt, die einen direkten Bezug zu nur einer Region haben, werden diese entsprechend der Region zugeordnet. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Aufteilung der indikativen Mittel wie auch der Bewilligungen für die Prioritätsachse F bei landesweit wirksamen Projekten auf die ÜR und SER nach einem festen Schlüssel. Daher ergibt sich in beiden Regionen eine nahezu gleiche Bewilligungs- und Auszahlungsquote.

Tabelle 43: Umsetzungsstand des Vorhabens Technische Hilfe (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)

Förderregion	Plan	Bewilligungen		Auszahlungen	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
stärker entwickelte Region (SER)	5,08	2,58	50,7	0,58	11,3
Übergangsregion (ÜR)	44,08	22,71	51,5	5,14	11,7
Insgesamt	49,16	25,29	51,4	5,71	11,6

Quelle: FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich. Die Zahl der Projekte wird nicht nach Regionenkategorie differenziert.

Nach Ablauf von rund vier vollständigen Programmjahren seit der Genehmigung des EFRE-OP 2014 - 2020 im November 2014 und unter Berücksichtigung der durch die OP-Änderung bereits reduzierten Mittelausstattung ist die finanzielle Umsetzung zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich als gut einzustufen. Die Hälfte der Mittel ist – gemäß den derzeitigen Planungen – gebunden. Allerdings dürfte es bei einem gleichbleibenden zeitlichen Verlauf der Auszahlungen bis Ende des Jahres 2023 (unter Berücksichtigung der n+3-Regelung) zu Problemen hinsichtlich einer vollständigen Verausgabung des jetzt eingeplanten Budgets kommen. Wie nachfolgend noch näher gezeigt wird, ist hierbei zu berücksichtigen, dass mit den Mitteln aus der Technischen Hilfe vornehmlich personelle Ressourcen bei der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie bei zwischengeschalteten Stellen unterstützt werden. Diese Personalstellen sind ganz überwiegend bis Ende 2023 durch die Bewilligungen bereits ausfinanziert. Zusätzlich wurden für Vorhaben aus dem Bereich der Information und Kommunikation großvolumige und mehrjährige Rahmenverträge bewilligt.

Insgesamt lässt die Technische Hilfe trotz reduzierten Volumens mit hoher Sicherheit eine auskömmliche Mittelausstattung für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Information, Begleitung, Bewertung, Prüfung und Kontrolle der EFRE-Förderung erwarten. Durch die Personalvorhaben und Rahmenverträge wird ein kontinuierlicher und planbarer Mittelabruf gewährleistet, so dass ein sprunghafter Anstieg der Bewilligungs- und Auszahlungssummen nicht auftreten dürfte. Vor diesem Hintergrund sind vermutlich die noch ungebundenen Mittel für die gegenwärtig absehbaren Aufgaben mehr als ausreichend. Auch nach Einschätzung der EFRE-Verwaltungsbehörde dürften im weiteren Verlauf der Programmperiode 2014 - 2020 noch weitere Mittel aus der Technischen Hilfe für die Finanzierung von inhaltlichen Vorhaben mit Beiträgen zu den Thematischen Zielen des EFRE-OP 2014 - 2020 freigegeben werden können.

Wie Tabelle 44 zeigt, entfallen sowohl die Mehrzahl der Projekte (90 Projekte) als auch der weit überwiegende Anteil (93 %) an den bewilligten EFRE-Finanzmitteln auf Maßnahmen, die der Interventionskategorie 121 zugeordnet sind, d. h. die der Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle des Programms dienen. Mit einem Projekt und einem finanziellen Anteil von rund 3 % besitzen die derzeitigen Bewilligungen für die Kategorie Bewertung und Studien eine nur geringe Bedeutung. Für Maßnahmen im Bereich der Kommunikation und Information wurden bisher 22 Projekte bewilligt. Auch ihr Anteil ist an den bereits bewilligten EFRE-Mitteln mit etwa 4 % vergleichsweise gering.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Generell ist bei einer Beurteilung der Umsetzung der Technischen Hilfe der Indikator „Zahl der geförderten Projekte“ nur mit Vorsicht zu interpretieren. Die Projekte sind sowohl zwischen als auch

Tabelle 44: Förderung in der Technischen Hilfe nach Interventionskategorie (EFRE-Mittel, Datenstand 31.12.2018)

Interventionskategorie	Förderfälle		Fördervolumen	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %
Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	90	79,6	23,59	93,3
Bewertung und Studien	1	0,9	0,78	3,1
Information und Kommunikation	22	19,5	0,91	3,6
Insgesamt	113	100,0	25,29	100,0

Quelle: FÖMISAX.

Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

7.4.2 MAßNAHMEN FÜR DIE EFFIZIENTE UND EFFEKTIVE PROGRAMMUMSETZUNG (SZ 18)

Materielle Outputindikatoren

Um die Fortschritte bei der Umsetzung der Technischen Hilfe mit Bezug auf das SZ 18 nicht nur anhand von finanziellen Indikatoren zu beobachten, sondern durch physische Größen messen zu können, wurden im EFRE-OP 2014 - 2020 die folgenden Outputindikatoren definiert und mit Zielwerten belegt:

- geförderte TH-Vorhaben
- geförderte Vollzeitstellen

Die bei den materiellen Indikatoren erreichten Ist-Werte liegen für den Stichtag 31.12.2018 vor. Tabelle 45 zeigt die bis Ende 2018 erreichten Werte für die Outputindikatoren und setzt sie in Beziehung zu den geplanten Zielwerten für das Jahr 2023. Die Zahl der bislang geförderten TH-Vorhaben liegt bei 113 Projekten und damit nur noch wenig unter dem anvisierten Zielwert. Dieser Indikator bezieht auch die Projekte für den Bereich Information und Kommunikation ein und ist nicht nur auf das SZ 18 beschränkt. Bei der Bewertung der bereits realisierten Zielerreichung mit Bezug auf die Zahl der Projekte ist zu berücksichtigen, dass sehr wahrscheinlich keine neuen Personalstellen mehr geschaffen werden. Neue Projekte werden

innerhalb der Interventionskategorien sehr verschiedenartig und bezüglich ihres finanziellen Umfangs heterogen. Bspw. befinden sich unter den 22 bewilligten Projekten im Bereich der Kommunikation und Information einerseits langfristig ausgelegte Rahmenverträge mit Agenturen, die als Dienstleister mit der Konzeption, Gestaltung, Koordination und Umsetzung einer Vielzahl von Kommunikationsmaßnahmen beauftragt sind. Andererseits gibt es Projekte, die etwa das Layout und den Druck einer einzelnen Informationsbroschüre betreffen. Entsprechend gibt es im Bereich der Kommunikation und Information bei der Technischen Hilfe eine Reihe von finanziell sehr kleinteiligen Projekten mit Beträgen unter 1.000 € und einige großvolumige Projekte im unteren sechsstelligen Bereich. Innerhalb der Rahmenverträge werden für vielfältige Maßnahmen Einzelaufträge vergeben, deren Anzahl die tatsächlichen Aktivitäten zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie besser widerspiegelt. Siehe hierzu im Einzelnen auch Abschnitt 7.4.3.

aus der Verlängerung bzw. erneuten Ausschreibung der Rahmenverträge im Bereich Information und Kommunikation resultieren sowie einer erneuten Vergabe für den Teil 2 der Laufenden Evaluierung. Ebenso ist zu erwarten, dass eine Reihe weiterer, derzeit nicht konkret absehbarer Einzelprojekte hinzukommen wird. In der Summe wird der Zielwert mit Sicherheit erreicht werden. Sehr wahrscheinlich ist ein moderates Überschreiten.

Tabelle 45: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 18 (Datenstand 31.12.2018)

Outputindikator	Zielwert 2023	erreichter Wert durch bewilligte Projekte bis 31.12.2018	in % des Zielwertes
geförderte TH-Vorhaben	115	113	98,3
geförderte Vollzeitstellen (in VZÄ)	45	73,87	164,2

Quelle: FÖMISAX.

Zur Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms sind bereits rund 74 Beschäftigungsverhältnisse in der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie bei den Fondsbewirtschaftern und ausgewählten Bewilligungsstellen eingegangen worden, die mit Mitteln aus der Technischen Hilfe kofinanziert werden. Der ursprünglich geplante Wert von 45 Vollzeitstellen wird hiermit bereits deutlich übertroffen. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die geförderten Stellen sich teils auch auf den Bereich Information und Kommunikation beziehen und deswegen auch das SZ 19 adressieren. Die hohe Zielerreichung erklärt sich daraus, dass bei der Quantifizierung des Ziels vornehmlich die Erfahrungen der Vorperiode genutzt wurden. Der Bedarf an Personalstellen aufgrund der hohen Anforderungen an die Programmumsetzung in der Förderperiode 2014 - 2020 hat sich jedoch als größer herausgestellt.

Projekte und Ausgaben für Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle

Die förderfähigen Gesamtausgaben für die Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle belaufen sich auf 29,49 Mio. €. Wird innerhalb der Maßnahmen für die Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle nach der Art der Förderung differenziert, so lässt sich ein sehr großer Block an Ausgaben für die Finanzierung von Personalstellen und teils Fortbildungsmaßnahmen ausmachen: Hierauf entfallen 28,82 Mio. € an Gesamtkosten und damit fast sämtliche Ausgaben dieser Interventionskategorie. An den bislang bewilligten Gesamtausgaben der Technischen Hilfe (und auch der EFRE-Mittel) macht diese Summe einen Anteil von rund 91 % aus.

Dem Evaluator lagen Daten aus FÖMISAX vor, mit denen die Verteilung der bewilligten Mittel aus der Technischen Hilfe auf die Staatsministerien und nachgeordneten Behörden und die damit geschaffenen Personalstellen bestimmt werden konnten. Aufgrund der hohen Sensibilität von Daten, die mit der Personalförderung verbunden sind, werden diese im Folgenden nicht explizit ausgewiesen, sondern die zentralen Auswertungsergebnisse werden qualitativ beschrieben.

Mit Blick auf die Zahl der geförderten Personalstellen zeigt sich, dass über die Hälfte der Stellen im SMWA geschaffen werden, in dem die EFRE-Verwaltungsbehörde und EFRE-Bescheinigungsbehörde sowie die Zentrale Prüfgruppe angesiedelt sind. Darüber hinaus setzt das SMWA als Fondsbewirtschafter eine Vielzahl an Vorhaben, hauptsächlich in den beiden Prioritätsachsen A und B, um und ist für gut die Hälfte der EFRE-Mittel der thematisch-inhaltlichen Fördervorhaben zuständig. Des Weiteren werden in einigen wenigen Fällen Personalstellen im SMWA für die Ausführung von EFRE-bezogenen Tätigkeiten aus Mitteln der Technischen Hilfe (teil-)finanziert, auch wenn diese nicht der EFRE-Verwaltungsbehörde, EFRE-

Bescheinigungsbehörde, Zentralen Prüfgruppe oder einem Fondsbewirtschafter organisatorisch zugeordnet sind. Auch die anderen als Fondsbewirtschafter zuständigen Ministerien (SMWA, SMWK, SMUL, SMI, SMK, SMS) und nachgeordneten Behörden (Sächsisches Oberbergamt) erhalten Mittel für Personalausgaben.

Des Weiteren werden mit den Mitteln aus der Technischen Hilfe auch Personalstellen im SMF unterstützt. Das SMF ist zwar nicht als Fondsbewirtschafter für die konkrete Umsetzung von Vorhaben tätig, allerdings ist die Prüfbehörde für den EFRE und den ESF im SMF organisatorisch verankert. Die erforderlichen Personalausgaben erklären sich daher mit der Finanzierung der Tätigkeit der Prüfer der Prüfbehörde. Darüber hinaus erhalten mit der Landesdirektion Sachsen, dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr sowie dem Landesamt für Steuern und Finanzen auch Bewilligungsstellen innerhalb der Landesverwaltung Mittel aus der Technischen Hilfe.

Insgesamt zeigt die Auswertung der differenzierten Projektdaten für die Technische Hilfe, dass eine erkennbare Übereinstimmung zwischen der indikativen Finanzaufteilung nach Zuständigkeit für die (inhaltliche) EFRE-Förderung und den bewilligten Personalstellen besteht. Die bereits jetzt erfolgten hohen Bewilligungssummen für diese Personalstellen erklären sich aufgrund mehrjähriger Bewilligungszeiträume. Die finanzierten Personalstellen reichen überwiegend bis Ende 2023 und basieren somit auf langfristigen Mittelplanungen.

Die SAB als größte Bewilligungsstelle innerhalb des sächsischen VKS erhält keine Mittel aus der Technischen Hilfe. Zwar bietet das EFRE-OP 2014 - 2020 die Option, auch die für die Umsetzung von EFRE-Fördermaßnahmen erforderlichen Personalkosten der SAB zu unterstützen. Allerdings konnten bis dato aufgrund der internen Organisationsstrukturen der SAB, die zu einem großen Teil auch rein nationale Förderprogramme umsetzt, noch keine Wege für ordnungsgemäße Abrechnungsmodalitäten gefunden werden, um rein EFRE-bezogene Tätigkeiten zu separieren.

Die restlichen Kostenpositionen für die Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle haben in Anbetracht der Personalausgaben (inkl. Fortbildungsmaßnahmen) geringe Bedeutung und belaufen sich auf rund 0,47 Mio. €. Mit den Projekten wurden Veranstaltungen, interne Sitzungen sowie die fachtechnische Begleitung der Durchführung von Fördervorhaben finanziert.

Projekte und Ausgaben für Bewertung und Studien

Für die Bewertung des Programms und weiterführende Studien wurden bislang 0,78 Mio. € bewilligt. Unter diese Position fallen bislang geplante Ausgaben für die Laufende Evaluierung des EFRE-OP 2014 - 2020. Zu berücksichtigen ist, dass eine Reihe von Bewertungen und Studien für die Förderperiode 2014 - 2020 aus Mitteln der Technischen Hilfe der Vorperiode finanziert wurden. Die Vergabe des Auftrags an den externen Gutachter zur Laufenden Evaluierung (Teil I) erfolgte im November 2016. Für die gemäß Bewertungsplan durchgeführten Evaluierungen zu sämtlichen Vorhaben des Programms ist ein gleitendes Berichtsschema vorgesehen. Die Evaluierungsberichte werden im gemeinsamen Internetportal der Strukturfonds veröffentlicht.

Beitrag zum Ergebnisindikator

Die Technische Hilfe dient wie aufgezeigt ganz überwiegend zur Unterstützung personeller Kapazitäten, um die zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Programmumsetzung zu gewährleisten. Darüber, welchen Anteil die für Personalressourcen eingesetzten Mittel der Technischen Hilfe an dem insgesamt notwendigen Personalbedarf für die Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 haben, liegen den Gutachtern keine Informationen vor. Es gibt auch in der Literatur keine umfassende Schätzung

des Personalbedarfs und der Kosten, die für die Administration von derart vielfältigen Förderprogrammen, wie sie EFRE-Programme darstellen, notwendig sind.¹⁷⁶

Trotzdem sollte es mit der gebotenen Vorsicht möglich sein, die allgemein positiven Ergebnisse, die zur Effektivität und Effizienz der Programmdurchführung und dem Funktionieren des VKS durch die Vielzahl an Prüfungen von Seiten der zuständigen Behörden und auch im Rahmen der beiden Durchführungsevaluierungen festgestellt wurden, auf die EFRE-Mittel der Technischen Hilfe zu übertragen und diese Befunde den Projekten der Technischen Hilfe ebenfalls anzurechnen. Der für das SZ 18 gewählte Ergebnisindikator „Prozentuale Abweichung des tatsächlichen Mittelabflusses von den geplanten Mittelansätzen (Gewährleistung eines planmäßigen Mittelabflusses)“ spiegelt diesen Denkansatz wider, da er sich auf die Fähigkeit des gesamten Begleitsystems fokussiert, die EFRE-Mittel entlang der indikativen Finanzplanung zu verausgaben und insbesondere einen Mittelverfall zu vermeiden.

Auch viele der Ergebnisindikatoren in anderen Bundesländern, soweit sie definiert und quantifiziert wurden, zielen unmittelbar auf eine Interventionslogik ab, die messbare Ergebnisse für die Qualität der Umsetzung auf Ebene des Gesamtprogramms in direkte Verbindung zu den Mitteln der Technischen Hilfe setzen (vgl. Tabelle 46):

- In fünf Bundesländern (Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) wird die Fehlerquote, die aus der Prüfung von EFRE-Förderprojekten im Durchschnitt der Förderperiode resultiert, als Ergebnisindikator herangezogen. Ziel ist die Minimierung der durchschnittlichen Fehlerquote auf einen Wert von unter 2 %, der als Richtschnur der Prüfbehörde gilt.
- In NRW wird mittels der Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung das dortige Spezifische Ziel einer Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Durchführungsphase für Zuwendungsempfänger quantitativ abgebildet. Ziel ist es, die Länge des Bewilligungsverfahrens zu verkürzen.
- Der Fragebogen, der in Mecklenburg-Vorpommern in der Befragung unter den Partnern zur Bewertung der Umsetzung des dortigen EFRE-Programms zum Einsatz kommt, enthält fünf Kategorien (Finanzielle und materielle Umsetzung des EFRE-Programms, Wirksamkeit der Maßnahmen des EFRE-Programms, Berücksichtigung der Querschnittsziele, Einbeziehung der Partner, Verfahren der Bewertung) mit insgesamt 21 Frage-Items. Ziel ist es, eine gute Benotung der Umsetzung aus der Sichtweise der verwaltungsexternen Partner zu erzielen.

Die effektive und effiziente Umsetzung eines Operationellen Programms aus den Strukturfonds kann in seiner Gesamtheit sicherlich nicht allein an einem Indikator wie „Gewährleistung eines planmäßigen Mittelabflusses“, „Minimierung der Fehlerquote“ oder „Reduzierung der Dauer bis zur Bewilligung“ festgemacht werden. Es gibt eine Vielzahl von Dimensionen, die bei einer Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programmdurchführung zu beachten sind. Allein der Umfang der Dokumente (Verordnungen, Leitfäden, Q&A-Papiere, (elektronische) Handbücher, etc.), die für die Einrichtung des gesamten Begleitsystems beachtet werden müssen, zeigt, wie komplex die Verfahren und Strukturen für die Finanzverwaltung und -kontrolle, das Monitoring und die Evaluierung sind, mit denen eine effektive und effiziente Programmumsetzung gewährleistet werden soll.

Eine geringe Fehlerquote belegt zwar, dass die Erstattung der Mittel an die Begünstigten ordnungsgemäß und rechtmäßig verlaufen ist und keine rechtsgrundlosen Ausgaben getätigt

¹⁷⁶ Da keine Angaben zu den Verwaltungskosten vorliegen, die für die Umsetzung von Strukturfondsprogrammen erforderlich sind, liegen in der Konsequenz auch keine Ergebnisse zur Vollzugswirtschaftlichkeit der eingerichteten VKS zur Durchführung von EFRE- oder ESF-Programmen vor. Eine Beurteilung der Angemessenheit der (personellen) Verwaltungskosten, die mit der Technischen Hilfe finanziert werden, im Sinne einer Organisationsuntersuchung oder Aufgabenkritik ist an dieser Stelle nicht intendiert und würde naturgemäß den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

wurden. Dies ist aber letztlich nur eine notwendige Voraussetzung für den geordneten finanziellen Vollzug des Programms und seiner erfolgreichen Transformation der zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus dem EFRE in die physische Realisierung der bewilligten Projekte. In der üblichen Begrifflichkeit der Evaluationsliteratur geht es bei der Wirkungslogik an dieser Stelle somit um den Übergang von den Inputs zu den Outputs.

Der in Mecklenburg-Vorpommern benutzte Ergebnisindikator mit seinen verschiedenen Kriterien spiegelt den komplexen Sachverhalt einer effektiven und effizienten Programmumsetzung noch am besten wider. Allerdings besitzt die Benotung durch die externen Partner als übergeordneter Ergebnisindikator für das Spezifische Ziel einer effektiven und effizienten Programmumsetzung der Technischen Hilfe sicherlich auch Nachteile – etwa mit Bezug auf die Objektivität und Transparenz der Maßgröße.

Fazit

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Bewertung der Wirksamkeit der Mittel der Technischen Hilfe in Bezug auf das SZ 18 und den Beitrag zum Ergebnisindikator nur indirekt erfolgen kann. Die Wirkungslogik lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Technische Hilfe ist gemäß Art. 59 Abs. 1 der ESI-VO ein Instrument, um die Durchführung von Maßnahmen zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung sowie zur Kontrolle und Prüfung eines Operationellen Programms zu unterstützen.
- Derartige Maßnahmen erfordern primär einen hohen Einsatz von Personal in den zuständigen Stellen der Programmadministration – neben Ausgaben für die notwendige technische Ausstattung (z. B. IT-System), diversen Sachausgaben für Arbeitsmaterialien oder Aufträgen in Form von Dienstleistungen, Gutachten und Studien.
- Innerhalb des gesamten Kostengefüges für die Leistungserbringung einer Verwaltung im Allgemeinen wie in der Förderadministration im Speziellen sind die Kosten für das benötigte Personal die größten Positionen. Die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal ist einerseits Voraussetzung für eine funktionierende Verwaltung, andererseits der höchste Kostenfaktor. Zudem hängen weitere Ausgaben (IT-Ausstattung, Sachausgaben) unmittelbar vom Umfang der Personalausstattung ab.
- Im Rahmen der EFRE-Förderung im Freistaat Sachsen entsteht in größerem Umfang ein zusätzlicher Personalaufwand in der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie in den zwischengeschalteten Stellen im Hinblick auf die konkrete Umsetzung des Operationellen Programms und die hierfür notwendigen Strukturen und Verfahren des Begleitsystems. Durch die Mittel der Technischen Hilfe wird ein großer, aber in seiner Höhe nicht genau quantifizierbarer Anteil dieses Personalaufwands finanziert.
- Die verordnungsseitig vorgegebenen Bedingungen an die Organisation und Prozesse der EFRE-Förderung (kontinuierliche Prüfungen und Kontrollen durch die zuständigen Behörden, laufende Berichterstattung, Begleitausschuss, verpflichtende Bewertungen) schaffen die Voraussetzungen für eine wirksame und transparente Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020. Die positiven Ergebnisse der ersten Durchführungsevaluierung belegen eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation.¹⁷⁷
- Die finanzielle Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 ist auf der Programmebene mit einer Bewilligungsquote von etwa 58 % und einer Auszahlungsquote von 22 % als

¹⁷⁷ Durch die Designierungsprüfung, die Systemprüfungen der Prüfbehörde, das Risikomanagement und die Verwaltungserklärung der Verwaltungsbehörde erfolgt quasi kontinuierlich eine Überprüfung und Zertifizierung der Funktionsfähigkeit der Verfahren und Strukturen des VKS.

gut einzustufen und verläuft weitgehend planmäßig.¹⁷⁸ Unterschiede in der finanziellen und materiellen Umsetzung bei einzelnen Spezifischen Zielen und Fördervorhaben sind für ein thematisch ausdifferenziertes und komplexes Förderprogramm regelmäßig gegeben. Durch das interne Monitoring wird die Programmumsetzung auf Ebene der Vorhaben kontinuierlich beobachtet und überprüft, ob und inwieweit die operativen Ziele des Programms erreicht werden können.

- Falls die (finanzielle) Zielerreichungskontrolle signifikante Abweichungen offenbart, werden gegensteuernde Maßnahmen ergriffen, um die Effektivität und Effizienz der Förderung weiterhin gewährleisten zu können. Die notwendigen Eingriffe können auch zu einer Programmänderung führen. Eine solche wurde Mitte des Jahres 2018 zunächst vom Begleitausschuss und anschließend von der Europäischen Kommission genehmigt. Mit den vorgenommenen Anpassungen bei der Verteilung der Mittel auf die Prioritätsachsen wurde auf sozioökonomische Entwicklungen und Veränderungen im förderpolitischen Umfeld in der jüngeren Vergangenheit reagiert und die finanzielle Konsistenz des Programms verbessert. Die OP-Änderung belegt insoweit auch die Funktionsfähigkeit der implementierten Strukturen und Verfahren zur Programmsteuerung.
- Da sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine grundlegenden Probleme bei der Programmumsetzung feststellen lassen, gibt es in der Summe somit auch keine Hinweise darauf, dass die mit dem EFRE-OP 2014 - 2020 im Hinblick auf den gesamten Programmzeitraum gesetzten, längerfristigen Ziele nicht erreicht werden könnten. In der Gesamtschau kann daher für das Begleitsystem das Fazit gezogen werden, dass die effiziente und effektive Umsetzung des Operationellen Programms sichergestellt und damit das SZ 18 nachvollziehbar verfolgt und erreicht wird. Aus diesem Grund ist nach Ansicht der Gutachter die hauptsächliche Verwendung der Mittel der Technischen Hilfe zur (anteiligen) Finanzierung der Personalressourcen, die insgesamt Voraussetzung für die Verwaltung und Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 sind, zielführend und geeignet.

¹⁷⁸ Quelle: FÖMISAX zum Datenstand 31.12.2018. Mit diesen Werten lässt sich die Position Sachsens im Ländervergleich wie folgt darstellen: Bewilligungsquote Rang 11, Auszahlungsquote Rang 9. Daten entstammen der Datenplattform der Europäischen Kommission zur Kohäsionspolitik: <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (letzter Aufruf am 26.3.2019).

Tabelle 46: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Programmumsetzung bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 ausgewählter Bundesländer

Bundesland	Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator	Basiswert	erreichter Wert 2017	Zielwert 2023
Brandenburg	SZ 19 – Stärkung der Informationsbasis und der Kompetenzen für die erfolgreiche Umsetzung	jährliche Fehlerquote bei Vorhabenprüfungen (Stichprobenkontrolle)	<2	1,74	<2
Hamburg	SZ 4 – Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg	Fehlerquote (rechtsgrundlose Ausgaben) aufgrund der geprüften Zufallsstichprobe in Bezug auf das finanzielle Gesamtvolumen des OP	<2	1,74	<2
Mecklenburg-Vorpommern	SZ 14 – Sicherstellung einer effizienten Umsetzung der EFRE-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern	Bewertung der Umsetzung des EFRE-Programms durch die BGA-Partner (Schulnote)	2,1	2,2	1,6
Nordrhein-Westfalen	SZ 14 – Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Durchführungsphase für Zuwendungsempfänger	Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung	417	236	180
Sachsen	SZ 18 – Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms	prozentuale Abweichung des tatsächlichen Mittelabflusses von den geplanten Mittelansätzen (Gewährleistung eines planmäßigen Mittelabflusses)	0,00	6,01	0,00
Sachsen-Anhalt	SZ 15 – Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms	Fehlerquote aus der Prüfung der EFRE-Förderprojekte im Durchschnitt der Förderperiode	1,93 (2010-2013)	n.n.	<2
Schleswig-Holstein	SZ 11 – Zielgerichtete und effiziente Umsetzung des Operationellen Programms	Prozentsatz (Fehlerquote) der rechtsgrundlosen Ausgaben auf die gesamte Stichprobe im Durchschnitt für die Förderperiode	0,5	n.n.	0,5-0,8
Thüringen	SZ 15 – Gewährleistung einer effizienten Programmplanung	Niveau der Fehlerquote	1,90	0,39	1,85

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte.

7.4.3 MAßNAHMEN FÜR DIE HOHE SICHTBARKEIT DER EFRE-FÖRDERUNG (SZ 19)

Materielle Outputindikatoren

Für die Erfolgskontrolle zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie werden im EFRE-OP 2014 - 2020 die folgenden Outputindikatoren definiert und mit Zielwerten belegt:

- Zahl der Aktionen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung
- Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung

Tabelle 47 führt die erreichten Werte für die beiden Outputindikatoren auf und zeigt den bislang erreichten Grad an Zielerreichung mit Stand zum 31.12.2018. Bislang wurden 38 Aktionen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung gefördert. Daneben wurden bis zum Ende des Jahres 2018 37 Publikationen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung finanziert.

Tabelle 47: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 19 (Datenstand 31.12.2018)

Outputindikator	Zielwert 2023	erreichter Wert durch bewilligte Projekte bis 31.12.2018	in % des Zielwertes
Zahl der Aktionen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung	40	38	95,0
Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung	50	37	74,0

Quelle: FÖMISAX.

Projekte und Ausgaben für Kommunikation und Information

Für die bislang 22 Projekte, die dem Bereich Information und Kommunikation zugeordnet werden können, wurden förderfähige Gesamtausgaben von 1,14 Mio. € getätigt. Unter den Projekten finden sich teils sehr kleinteilige Vorhaben (8 Fälle), die sich auf einen Betrag von unter 3.000 € belaufen und sich auf die Durchführung von Veranstaltungen, diverse Beschaffungen und Dienstleistungen beziehen (z. B. Veranstaltungen des Partnerschaftlichen Dialogs im EFRE, Layout, Satz und Druck einer Informationsbroschüre, Versendung von Werbematerial zur Öffentlichkeitsarbeit der EU-Strukturfonds). Demgegenüber steht eine größere Zahl von Projekten, die zur Finanzierung von längerfristigen Rahmenverträgen dienen, und das Gros der Kosten ausmachen. Mit diesen Verträgen wird die Erbringung von sehr verschiedenen Leistungen zur Kommunikation und Information geregelt (vgl. für einen Überblick Tabelle 48).

Der Abschlussbericht zur Förderperiode 2007 - 2013 weist in der Technischen Hilfe die Durchführung von 268 Projekten aus. In dieser hohen Gesamtanzahl sind auch geförderte Publizitätsmaßnahmen enthalten, die in der vergangenen Förderperiode sämtlich als einzelne Projekte gezählt wurden, wie z. B. Veranstaltungen, einzelne Werbeartikel, verschiedene Informationsflyer. Insgesamt gab es in der Förderperiode 2007 - 2013 allein 87 einzelne Projekte in der Technischen Hilfe für den Bereich der Publizität. Durch den Abschluss von Rahmenverträgen mit Dienstleistern wurde ein offensichtlicher Beitrag für eine verbesserte Effizienz der Umsetzung erzielt.

Tabelle 48: Überblick über Rahmenverträge für Leistungen zur Kommunikation und Information im Bereich der Technischen Hilfe für das SZ 19

Rahmenvertrag	Leistungen
Gestaltung, Konzeptionelles	Gestaltungsleistungen aller Art – für Printprodukte, Online, ...; Beratung, Konzeption von Kommunikationsmaßnahmen
Medienarbeit	Medienarbeit – Pressemailings, anlassbezogene Presseinfos; journalistische Dienstleistungen – Verfassen von Texten für EU-Zeit sowie andere Print- und Online-Produkte; auch für Facebook
Internetdienstleistungen	Änderungen/ Überarbeitungen/ Aktualisierungen der Homepage www.struktrufonds.sachsen.de sowie Anlegen neuer Portale im Zusammenhang mit EFRE/ESF
Druckleistungen	Druck von bestimmten vorgegebenen Produkten (Flyer, EU-Zeit, Plakate, Kalender)
Fotografische Leistungen	Anfertigen von Fotos geförderter Projekte und bei Veranstaltungen mit Strukturfondsbezug
Lagerung/ Transport von Werbemitteln	Erfassung/ Lagerung/ Versendung/ Transport der EFRE- und ESF-Werbemittel
Veranstaltungsagentur	Konzeption, Organisation, Durchführung von Veranstaltungen mit EFRE- und ESF-Bezug

Quelle: EFRE-Verwaltungsbehörde.

Die in den Rahmenverträgen definierten Leistungen dienen dazu, die in der Kommunikationsstrategie festgelegten Kommunikationsziele und -kanäle durch konkrete Projekte und Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen zu untersetzen – teils EFRE-spezifisch, teils übergreifend für den EFRE und den ESF. Die EFRE-Verwaltungsbehörde begleitet die Umsetzung der vertraglichen Leistungen und dokumentiert diese ergebnisorientiert u. a. in einer Tabelle, deren Aufbau sich nach der Tabelle 3 der Kommunikationsstrategie richtet. Insbesondere werden in dieser Tabelle die Zielgruppen und – soweit möglich – Bewertungskriterien differenziert nach den Kommunikationszielen und -kanälen erfasst.

Die umseitige Tabelle 49 veranschaulicht dies in komprimierter Form auf Grundlage der Basisinformationen, die von der EFRE-Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellt wurden. Die Tabelle zeigt, dass entlang der Planungen der Kommunikationsstrategie bereits eine Vielzahl von Projekten und Maßnahmen entlang diverser Kommunikationskanäle durchgeführt wurde. Folgende Befunde lassen sich besonders hervorheben:

- Große Bedeutung im Kommunikationsmix besitzt die Zeitschrift "EU-Zeit", die verschiedene Berichte zur Förderung und Beispiele aus der Praxis enthält, und mit zwei Ausgaben pro Jahr erscheint, die jeweils eine Auflage von 15.000 Exemplaren erreichen.
- Eine regelmäßige Aktivität im Rahmen der Medienarbeit stellt der monatliche Newsletter für Journalisten dar, der bislang 16mal erschienen ist. Geplant ist auch die Erstellung eines Toolkits „Medienarbeit für Begünstigte“, um die Medienarbeit zu den Strukturfonds zu erleichtern. Mit dem Toolkit werden u. a. ein Leitfaden und Textbausteine elektronisch zur Verfügung gestellt.
- Die Internetpräsenz www.struktrufonds.sachsen.de, die als Plattform für die Partner dient und zahlreiche Informationen zu den Förderangeboten und Projektbeispielen enthält, spielt eine sehr große Rolle. Im Internet ist ein Animationsfilm zur EU-Regionalpolitik sowie zum EFRE und ESF in Sachsen eingestellt, der auch bei verschiedenen öffentlichkeitswirksamen Aktionen und Veranstaltungen zum Einsatz kommt.

-
- Der Kommunikationsmix ist insgesamt sehr vielfältig ausgerichtet und beinhaltet klassische Kommunikationsmittel wie auch neue digitale Medien. Etablierte Kommunikationsinstrumente sind Broschüren, Flyer, Veranstaltungen und Werbematerial. Neue Informationswege sind die Nutzung von Social-Media-Kanälen und eine eigene Facebook-Seite der Strukturfonds.
 - Durch den Kommunikationsmix werden die verschiedenen Ziele und Zielgruppen der Kommunikationsstrategie vollständig abgedeckt. Entlang der verschiedenen Kommunikationskanäle und durch diverse Maßnahmen werden diese aber in unterschiedlichem Ausmaß angesprochen – je nach grundsätzlicher Eignung der Instrumente (z. B. Newsletter für Journalisten, Flyer für potenzielle Nutzer der Förderangebote, Internetauftritt für die breite Öffentlichkeit).
 - Im Quervergleich der Kommunikationsstrategien der beiden Förderperioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 zeigen sich keine gravierenden Veränderungen. Der eingesetzte Kommunikationsmix setzt im Wesentlichen auf Maßnahmen, die sich bereits in der Vorperiode bewährt haben. Gleichwohl wurde die Kommunikationsstrategie qualitativ weiterentwickelt und punktuell erweitert etwa im Hinblick auf eine stärkere Online-Kommunikation (Facebook-Seite, Nutzung von weiteren Social-Media-Kanälen). Hiermit sollen Interessenten und potenzielle Nutzer der Förderung verstärkt angesprochen und Projektbeispiele als anschauliche „Botschafter“ für einen erfolgreichen Einsatz der EFRE-Mittel noch besser zur Geltung gebracht werden. In strategischer Sicht soll mit diesen Anpassungen vor allem das Ziel 2 („Der Nutzen der EU-Förderung für die sächsischen Bürger ist sichtbar/erlebbar und wird als Leistung der EU und des Freistaates Sachsen wahrgenommen“) der Kommunikationsstrategie noch besser zur Geltung gebracht werden.

Neben den in Tabelle 49 dargestellten Maßnahmen ist der Austausch mit den Partnern in ihrer Rolle als Multiplikatoren des EFRE-OP 2014 - 2020 ein zentrales Element der Kommunikationsstrategie. Gemäß Art. 116 Abs. 3 ESI-VO wird im Zuge der stattfindenden Sitzungen der Begleitausschuss mindestens einmal im Jahr über die Fortschritte bei der Umsetzung der Kommunikationsstrategie sowie über die geplanten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, die im folgenden Jahr durchgeführt werden sollen, informiert. Die entsprechenden Präsentationen der Kommunikationsbeauftragten innerhalb der EFRE-Verwaltungsbehörde für die Begleitausschusssitzungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 liegen den Gutachtern vor.¹⁷⁹ Im Rahmen eines Partnerworkshops im November 2018 wurde zudem über die Möglichkeiten für eine Intensivierung der Kooperation mit den Partnern bei der Umsetzung von Kommunikations- und Informationsmaßnahmen und eine Stärkung ihrer Rolle als Multiplikatoren diskutiert.

¹⁷⁹ Über die Ergebnisse der im Rahmen der Kommunikationsstrategie durchgeführten Informations- und Publizitätsmaßnahmen der EFRE-Förderung wurde darüber hinaus im jährlichen Durchführungsbericht für das Jahr 2016 ausführlich berichtet.

Tabelle 49: Überblick über die umgesetzten Projekte/Maßnahmen nach Kommunikationszielen und -kanälen im Bereich der Technischen Hilfe für das SZ 19

Kommunikationsziel	Kommunikationskanal	Projekt/Maßnahme	Zielgruppe	Auflage / Zugriffe / Exemplare / Anzahl
Projekte, die als Basiselemente sowohl Ziel 1 als auch Ziel 2 dienen	Regelmäßig erscheinende Zeitschrift	Zeitschrift "EU-Zeit" mit Berichten zur Förderung und Beispielen aus der Praxis	interessierte Bürger, Multiplikatoren	90.000 (Einzelaufgabe: 15.000)
	Online-Kommunikation	Internetpräsenz www.strukturfonds.sachsen.de: Informationen zu den Förderangeboten, Projektbeispiele, Plattform für Partner	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	Keine Angaben
	Medienarbeit	Monatlicher Newsletter für Journalisten	Journalisten	16 Stück
	Werbematerial, Messeausstattung	Diverses Werbematerial (z. B. Tassen, Luftballons, Kugelschreiber, Kalender, Notizhefte, Rollerpens, Tagungsmappen)	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger	64.500 Stück
Projekte zu Ziel 1: Zielgruppengerechte Information zu Förderangeboten	Publikationen (Print)	Broschüren zu Förderprogrammen	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	3.000 Auflage
		Flyer zu EFRE-Programmen: Informationen, Förderkonditionen, Kontakt zu Bewilligungsstelle	potenzielle Nutzer der Förderangebote, Multiplikatoren	12.000 Auflage, 8 verschiedene Flyer
	Veranstaltungen	Diverse Veranstaltungen (z. B. OP-Auftaktveranstaltung zu Europa in meiner Region, Breitbandgipfel in Bautzen)	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	13
Projekte zu Ziel 2: Nutzen von EU-Förderung sichtbar/ erlebbar machen	Veranstaltungen/Fachtagungen	Kampagne "Europa in meiner Region" in Sachsen (z. B. Tag des offenen Schachtes, Veranstaltung im Zittauer Kraftwerkslabor)	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	4
	Online-Kommunikation	Facebook-Seite der Strukturfonds mit Geschichten geförderter Projekte; Veröffentlichung von Inhalten auf weiteren Social-Media-Kanälen des Freistaates	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	1 Internetseite
	Kommunikationsmaterial für Empfänger / Verwaltungsdokumente	Layout Werbemittelkataloge	potenzielle Nutzer der Förderangebote, interessierte Bürger, Multiplikatoren	2 Stück

Quelle: Informationen der EFRE-Verwaltungsbehörde.

Ergebnisindikator: Befragung zur Bekanntheit des EFRE

Für die zielorientierte Umsetzung der Mittel der Technischen Hilfe im Bereich der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen wurde die Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung (in %) als programmspezifischer Ergebnisindikator für das SZ 19 definiert. Durch eine repräsentative Bevölkerungsumfrage zu den drei Zeitpunkten 2013, 2017 und 2023 wurde der Wert für die Bekanntheit ermittelt bzw. soll ermittelt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden von der EFRE-Verwaltungsbehörde zwei landesweite Umfragen zur Ermittlung der Bekanntheit des EFRE im Freistaat Sachsen beauftragt. In der ersten Umfrage wurde als Ausgangswert für das Jahr 2013 auf Basis der Frage: „Haben Sie schon einmal etwas vom Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, kurz EFRE, gehört oder gelesen?“ ein Anteil von 43 % der Befragten ermittelt, die diese Frage bejaht haben. In der aktuellen Befragung, die im November 2017 durchgeführt wurde, lag dieser Wert bei 46 %. Von Interesse ist, dass bereits in der Vorperiode im Jahr 2009 eine repräsentative Bevölkerungsumfrage durchgeführt und eine entsprechende Frage gestellt wurde. Damals lag die Bekanntheit nur bei 40 %.

Die repräsentative Bevölkerungsbefragung wurde auch dazu genutzt, eine Reihe von weiteren Aspekten zu untersuchen (z. B. allgemeine Ansichten über die EU, bevorzugte Informationsquellen und Medien, Kenntnis von EFRE-spezifischen Handlungsfeldern und konkreten Projekten). Der Beitrag von einzelnen Kommunikations- und Informationsmaßnahmen, die aus der Technischen Hilfe finanziert werden, an der zunehmenden Bekanntheit des EFRE kann aus den weiteren Resultaten der Befragung nicht direkt abgelesen werden. In der Befragung werden jedoch die klassischen Medien (Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehen, Radio) als bedeutendste Informationsquelle genannt, wenn nicht gezielt nach Informationen gesucht wird. Sie sind auch das präferierte Medium, um mehr Informationen über die EFRE-Förderung zu erhalten. Diese Befragungsergebnisse unterstreichen die Bedeutung der Kommunikationsarbeit auch in den klassischen Medien.

Das Internet wird demgegenüber eher als wichtige Quelle gesehen, wenn gezielt nach Informationen über den EFRE gesucht wird. Auf den Internetseiten sollten somit alle relevanten Informationen für Interessierte abrufbar sein. Eine nur geringe Rolle als Informationsquelle und mit eher abnehmender Tendenz spielen Publikationen, Broschüren, Flyer und Plakate. Auch Veranstaltungen, Tagungen und Messen tragen für die überwiegende Mehrheit der Bürger nicht zur Steigerung der Bekanntheit bei.

Die Befragungsergebnisse wurden dem Begleitausschuss vorgestellt und liegen als separate Berichte vor. Für weitergehende Detailergebnisse, etwa mit Bezug auf eine Differenzierung nach spezifischen Zielgruppen, sei auf diese Berichte hier verwiesen.

Ergebnisse in anderen Bundesländern und auf Bundesebene

Die Untersuchung der Operationellen Programme in anderen Bundesländern zeigt, dass die die Erhöhung der Sichtbarkeit der EFRE-Förderung vielfach ebenfalls als explizites Spezifisches Ziel formuliert und mittels Ergebnisindikatoren, die auf repräsentativen Bevölkerungsbefragungen basieren, messbar unterlegt wird. Tabelle 50 gibt einen Überblick über die Spezifischen Ziele mit Bezug auf die Interventionskategorie Kommunikation und Information und – soweit vorhanden – die Ergebnisindikatoren in den einzelnen Bundesländern.

Bemerkenswert ist an dieser Stelle die grundsätzliche Vergleichbarkeit der bislang ermittelten Bekanntheitsgrade der EFRE-Förderung in der Bevölkerung. In Brandenburg betrug zu Beginn der Programmperiode der Bekanntheitsgrad 43 %, in Sachsen-Anhalt 55 % und in Thüringen 45 %. Auch in Brandenburg ist die Bekanntheit der EFRE-Förderung in jüngster Zeit angestiegen. Mit einer Zunahme von 4 Prozentpunkten sogar etwas stärker als in Sachsen (plus 3 Prozentpunkte). In den anderen Bundesländern liegen noch keine vergleichbaren Ergebnisse aus einer zweiten repräsentativen Bevölkerungsumfrage vor.

Davon abweichende Werte werden allerdings in zwei vorliegenden Evaluierungsstudien zur Kommunikationsstrategie aus Bayern und Schleswig-Holstein berichtet, deren Bekanntheitsgrade in der Bevölkerung aber nicht als Ergebnisindikatoren definiert und darum nicht in Tabelle 50 aufgeführt sind. So geben in Bayern bei einer im Juli 2017 durchgeführten Befragung nur rund 33 % der Bürger an, den EFRE als spezifisches Förderprogramm zu kennen. In Schleswig-Holstein zeigt die Auswertung einer Befragung aus dem November 2016, dass dort etwa 30 % der Bürger der EFRE bekannt ist. Bei einer vorherigen Befragung im Jahr 2010 lag dieser Wert nur bei gut 26 %. Die Werte, die in Bayern und Schleswig-Holstein ermittelt werden, entsprechen ungefähr der Bekanntheit des EFRE auf Bundesebene von 31 %, die im letzten Flash-Eurobarometer im März 2017 erhoben wurden.

Tabelle 50: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Kommunikationsstrategie bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 ausgewählter Bundesländer

Bundesland	Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator	Basiswert	erreichter Wert 2017	Zielwert 2023
Brandenburg	SZ 20 – Steigerung der öffentlichen Sichtbarkeit des Programms	Bekanntheitsgrad des EFRE in der Bevölkerung	43 %	47 %	50 %
Hamburg	SZ 5 – Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg	Besuche der EFRE-Internetseite			
Mecklenburg-Vorpommern	SZ 15 – Sicherstellung einer hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern	Bewertung der Sichtbarkeit des EFRE-Programms durch die BGA-Partner (Schulnote)	2,5	2,5	2,0
Nordrhein-Westfalen	SZ 15 – Steigerung der öffentlichen Sichtbarkeit des Programms und der Informationsbasis zum EFRE-OP NRW	Anzahl der Teilnehmer an den Informations- und Fachveranstaltungen	0	5.188	1.600
Sachsen	SZ 19 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung	Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung (in %)	43,0	46,0	45,0
Sachsen-Anhalt	SZ 16 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung	Bekanntheitsgrad der EU-Fonds in der Bevölkerung	55 % (2015)	n.n.	60 %
Schleswig-Holstein	SZ 15 – Medien- und öffentlichkeitswirksame Umsetzung des Operationellen Programms	Besuche des EFRE-Internetportals	5.016	2.227	5.500
Thüringen	SZ 16 – Öffentlichkeitswirksame Umsetzung des Operationellen Programms	Bekanntheitsgrad des EFRE in Thüringen	45 % (2015)	n.n.	47 %

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte.

Fazit

Für die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Information und Kommunikation aus Mitteln der Technischen Hilfe stehen in Sachsen gemäß indikativer Finanzplanung EFRE-Mittel in Höhe von insgesamt 1,41 Mio. € zur Verfügung. Hinzu kommen nationale Kofinanzierungsmittel von 0,35 Mio. €, so dass das insgesamt für die Kommunikationsstrategie vorgesehene Budget 1,76 Mio. € beträgt. Von dieser Summe sind bislang von 1,14 Mio. € für 22 Projekte verausgabt worden. Der überwiegende Teil der bewilligten Ausgaben ist hierbei in mehrjährig angelegte Rahmenverträge mit Dienstleistern geflossen, die ein vielfältiges Leistungsspektrum und grundlegende Bedarfe an Informations- und Kommunikationsmaßnahmen abdecken.

Das vorgesehene Mittelvolumen für die Kommunikationsstrategie erscheint angemessen und erreicht eine Bewilligungsquote von rund 58 %. Für die avisierte Neuvergabe der Rahmenverträge stehen nach Auskunft der EFRE-Verwaltungsbehörde noch ausreichend Mittel zur Verfügung. Auch für eventuelle Einzelprojekte, bei denen eine Prüfung und Bewilligung mit Bezug auf die Fördervoraussetzungen auf Basis der jeweiligen Antragsstellung erfolgt, ist die Mittelverfügbarkeit grundsätzlich gegeben.

Die sich aus Art. 115-117 der ESI-VO ergebenden Vorgaben an die Kommunikationsstrategie werden im Rahmen der Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 eingehalten. Die langfristig angelegte Zielsetzung der Kommunikationsstrategie, das Wirken der EU stärker im Bewusstsein der sächsischen Bevölkerung zu verankern und eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung von EU-Mitteln herzustellen, schlägt sich im gewählten Ergebnisindikator für das SZ 19 und der intendierten Steigerung der Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung nieder. Die Ergebnisse der im November 2017 durchgeführten, repräsentativen Bevölkerungsbefragung bestätigen diese Zielsetzung. Der Anteil der Bürger, die vom EFRE schon einmal etwas gehört oder gelesen haben, hat im Freistaat in den letzten Jahren zugenommen. Der Bekanntheitsgrad des EFRE ist in Sachsen ebenso wie in anderen ostdeutschen Bundesländern höher als auf Bundesebene.

Die vorliegenden Befragungsergebnisse bestätigen den Ansatz der EFRE-Verwaltungsbehörde, zur Verfolgung des SZ 19 ein breites Portfolio von Maßnahmen innerhalb der Kommunikationsstrategie umzusetzen und damit verschiedene Zielgruppen unterschiedlich anzusprechen. Die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen aus der Technischen Hilfe werden ordnungsgemäß und zielführend eingesetzt, um zur Erreichung der Ziele der Kommunikationsstrategie beizutragen. Allerdings sollten die Befragungsergebnisse auch Anlass geben, das Gewicht der einzelnen Maßnahmen im Kommunikationsmix kritisch zu reflektieren. Die große Bedeutung von Medien und dem Internet einerseits und die geringe Bedeutung von gedrucktem Informationsmaterial als Informationsquelle liefert Hinweise darauf, wie die Bekanntheit der EFRE-Förderung in der Bevölkerung noch stärker gesteigert werden kann. Demgegenüber zeigt die hohe Inanspruchnahme der Förderung, dass der Kreis der potenziell Begünstigten offenbar gut und umfassend über die Fördermöglichkeiten des EFRE-OP 2014 - 2020 informiert ist.

7.5 FAZIT

Die Prioritätsachse F zielt auf Maßnahmen der Technischen Hilfe ab. Hier wurden bisher 113 Projekte bewilligt (Auswertungstichtag 31.12.2018). Für die Projekte wurden Gesamtausgaben im Wert von 31,61 Mio. € getätigt, davon stammen 25,29 Mio. € aus dem EFRE. Die Bewilligungsquote liegt mit 51,4 % etwas unterhalb der Quote der bewilligten Mittel für das gesamte EFRE-OP 2014 - 2020 (58,4 %). Deutlicher bleibt die Auszahlungsquote mit 11,6 % hinter jener des Gesamtprogramms (22,0 %) zurück.

Trotz des bereits im Zuge der OP-Änderung gekürzten Budgets für die Technische Hilfe erscheinen die noch ungebundenen Mittel für die anstehenden Aufgaben in der restlichen Programmlaufzeit auskömmlich. Daher wird – auch nach Einschätzung der EFRE-Verwaltungsbehörde – sehr wahrscheinlich die Technische Hilfe künftig im Sinne der Effizienz noch reduziert werden können, ohne die Erreichung der beiden Spezifischen Ziele, Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms (SZ 18) sowie Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung (SZ 19), zu gefährden. Dies gilt insbesondere deswegen, weil ein Großteil der Mittel für mehrjährig angelegte Projekte (Personalvorhaben und Rahmenverträge für externe Dienstleister) gebunden ist und dies für einen gut absehbaren Mittelabfluss sorgt.

SZ 18 – Sicherstellung der effizienten und effektiven Umsetzung des Operationellen Programms

Die Daten des Monitorings zeigen, dass der Schwerpunkt der Förderung in der Technischen Hilfe zur Verfolgung des Spezifischen Ziels 18 sowohl gemessen an den förderfähigen Ausgaben als auch an der Zahl der Projekte eindeutig im Bereich der Finanzierung von Maßnahmen in der Interventionskategorie Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle (Code 121) gelegen hat. Die Mehrzahl der Projekte (90 Projekte) als auch der weit überwiegende Anteil (93 %) an den bewilligten EFRE-Finanzmitteln entfällt auf diese Kategorie. Hier wiederum wurden nahezu ausschließlich personelle Ressourcen von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie zwischengeschalteten Stellen unterstützt, um einen Teil der zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 innerhalb der Sächsischen Staatsverwaltung einzurichten bzw. vorzuhalten.

Auch wenn keine Informationen darüber vorliegen, welchen genauen Anteil die Mittel der Technischen Hilfe an den gesamten Verwaltungskosten haben, die für die Administration des EFRE-OP 2014 - 2020 insgesamt erforderlich sind, ist es naheliegend, die allgemein positiven Ergebnisse zur Effektivität und Effizienz der Programmdurchführung auch den Maßnahmen und Projekten der Technischen Hilfe anzurechnen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass die mit dem EFRE-OP 2014 - 2020 für den gesamten Programmzeitraum gewählte Entwicklungsstrategie wirksam umgesetzt werden kann und die gesetzten, längerfristigen Ziele erreicht werden. In der Durchführungsevaluierung wurde die Aufbau- und Ablauforganisation des VKS positiv bewertet und es haben sich keine Hinweise auf grundlegende Optimierungspotenziale ergeben.

In der Gesamtschau kann daher für das Begleitsystem das Fazit gezogen werden, dass die effiziente und effektive Umsetzung des Operationellen Programms sichergestellt und damit das SZ 18 nachvollziehbar verfolgt und erreicht wird. Aus diesem Grund ist die hauptsächliche Verwendung der Mittel der Technischen Hilfe zur (anteiligen) Finanzierung der Personalressourcen, die insgesamt Voraussetzung für die Verwaltung und Durchführung des EFRE-OP 2014 - 2020 sind, nach Ansicht der Gutachter zielführend und geeignet.

SZ 19 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung

Für Maßnahmen im Bereich der Kommunikation und Information wurden bisher 22 Projekte bewilligt und förderfähige Gesamtausgaben in Höhe von 1,14 Mio. € getätigt. Das Gros der finanziellen Mittel entfällt hierbei auf Projekte, die zur inhaltlichen Umsetzung von längerfristigen Rahmenverträgen dienen, mit denen die Erbringung von Leistungen zur Kommunikation und Information geregelt wird. Das Resultat dieser Leistungen lässt sich an den zahlreichen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen festmachen, mit denen die Kommunikationsstrategie umgesetzt wird und verschiedene Kommunikationskanäle bedient werden. Hierzu gehören zuvorderst die regelmäßig erscheinende Zeitschrift "EU-Zeit" mit Berichten zur Förderung und Beispielen aus der Praxis, die Internetpräsenz www.strukturfonds.sachsen.de sowie die Facebook-Seite der Strukturfonds, ein monatlicher Newsletter für Journalisten, ver-

schiedene Printpublikationen (Broschüren, Flyer, Postkarten) und Veranstaltungen. Messbare Ergebnisse der Kommunikationsaktivitäten sind die Auflagenstärke, die Zahl der Klicks oder die Zahl der Newsletter und Veranstaltungen.

Als Ergebnisindikator, um die zielorientierte Umsetzung der Mittel der Technischen Hilfe im Bereich der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für das SZ 19 sicherzustellen, dient die Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung (in %). Durch eine repräsentative Befragung der Bürger in Sachsen wurde bislang zu den drei Zeitpunkten 2009, 2013 und 2017 der Wert für die Bekanntheit ermittelt. Eine weitere Befragung ist im Jahr 2023 geplant. In der aktuellen Befragung, die im November 2017 durchgeführt wurde, haben 46 % der Befragten die Frage: „Haben Sie schon einmal etwas vom Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, kurz EFRE, gehört oder gelesen?“ bejaht. Dieser Wert liegt um 3 Prozentpunkte über dem Wert aus dem Jahr 2013 und um 6 Prozentpunkte über dem Wert 2009. Neben seiner Zunahme in den letzten Jahren zeigt sich für den in Sachsen gemessenen Bekanntheitsgrad des EFRE im Bundesvergleich auch ein überdurchschnittliches Niveau.

Die Resultate der Evaluierung zeigen somit in Summe, dass die im Rahmen der Kommunikationsstrategie umgesetzten Maßnahmen und Projekte der Technischen Hilfe geeignet sind und einen spürbaren Beitrag in Richtung auf das Spezifische Ziel 19 „Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung“ leisten. Dies wird zunächst durch das breite Portfolio an Kommunikations- und Informationsmaßnahmen unterstrichen, mit denen auf verschiedenen Wegen – und anhand von verschiedenen Indikatoren (Auflagenstärke, Klicks, Stückzahlen, Hinweisschilder etc.) nachvollziehbar – die EFRE-Förderung in Sachsen bekannt gemacht wird. Zudem zeigen die Ergebnisse der repräsentativen Befragung unter den Bürgern eine hohe und zunehmende Bekanntheit des EFRE in Sachsen. Gemäß der Befragung sind klassische Medien und das Internet die mit Abstand wichtigsten Informationsquellen für die breite Öffentlichkeit. Sie stehen zwar bereits im Mittelpunkt von vielen der durchgeführten Kommunikations- und Informationsmaßnahmen aus der Technischen Hilfe. Künftig sollte aber ein noch stärkerer Fokus darauf gelegt werden, über gezielte Aktivitäten in den klassischen und digitalen Medien die Bekanntheit der EFRE-Förderung in der Bevölkerung zu steigern.

Beiträge der Förderung zu den Horizontalen Prinzipien und zur Europa-2020-Strategie

Abschließend soll der Beitrag der Förderung der Technischen Hilfe im Hinblick auf die Horizontalen Prinzipien und die Europa-2020-Strategie qualitativ gewürdigt werden, die im Evaluierungsplan noch als zusätzliche übergeordnete Fragestellungen aufgeworfen werden. Weil mit den Mitteln der Technischen Hilfe keine direkten Beiträge in Richtung auf die strategischen Ziele des EFRE-OP 2014 - 2020 erzielt werden, ist der Wirkungszusammenhang mit Bezug auf die Europa-2020-Strategie nur indirekter Natur. Er ist unter zwei Voraussetzungen gegeben und positiv:

- Erstens muss die Förderung der Vorhaben in den fünf thematisch-inhaltlichen Prioritätsachsen durch das EFRE-OP 2014 - 2020 unmittelbar positive Impulse auf die Europa-2020-Strategie ausüben. Diese Voraussetzung wurde in der Ex-ante-Bewertung geprüft und aus theoretischer Sicht bestätigt. Die vorgenommene Bewertung im Zuge der OP-Änderung kommt weiterhin zu einem positiven Urteil und zieht die Schlussfolgerung, dass durch die OP-Änderung eher eine Verbesserung des Beitrags zur Europa-2020-Strategie zu erwarten ist, den das EFRE-OP 2014 - 2020 in Sachsen insgesamt zu leisten imstande sein wird. Die Laufende Evaluierung hat bereits für einzelne Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 den positiven Wirkungsbezug auch empirisch bestätigt.
- Zweitens muss sich die Unterstützung aus der Technischen Hilfe im Hinblick auf ihre beiden Spezifischen Ziele als effektiv und effizient erweisen. Die vorstehenden Ausführungen haben diese Voraussetzung unter Berücksichtigung der bislang umgesetzten Förderung empirisch überprüft. In Anbetracht der obigen Feststellungen ist auch dieser Zusammenhang gegeben.

- Da beide Voraussetzungen erfüllt sind, kann von einem mittelbaren und positiven Beitrag der Förderung auf die Europa-2020-Strategie ausgegangen werden. Dieser Beitrag kann jedoch nur qualitativ und aus einer theoriebasierten Perspektive gewürdigt werden.

In analoger Weise kann mit Blick auf den Beitrag der Förderung der Technischen Hilfe zu den Horizontalen Prinzipien argumentiert werden. Die geförderten Projekte selbst leisten – gemäß dem internen Konzept der EFRE-Verwaltungsbehörde zur Erfassung und Abbildung der Wirkungsdimensionen bei den Horizontalen Prinzipien – keine aktiven Beiträge und sind nur als neutral einzustufen. Allerdings haben einige Vorhaben des EFRE-OP 2014 - 2020 spürbare und positive Auswirkungen auf die Horizontalen Prinzipien, vornehmlich auf das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung. Daher führt der effektive und effiziente Einsatz der Mittel der Technischen Hilfe in qualitativer Hinsicht auch indirekt zu einem positiven Einfluss auf die Horizontalen Prinzipien.

Insgesamt sollten jedoch die Beiträge der Förderung der Technischen Hilfe mit Bezug auf die Horizontalen Prinzipien und die Europa-2020-Strategie nicht überbewertet und in den Gesamtkontext gestellt werden.



ANHANG

A.1 ANHANG FÜR KAPITEL 3

Tabelle 51: Überblick über die Förderung von FuEul-Vorhaben in ostdeutschen Bundesländern

Land	Förderprogramm / Richtlinie	Fördergegenstand	Anmerkung
Berlin	Pro FIT – Projektfinanzierung (Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien) (Richtlinien des Landes Berlin für das Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (Pro FIT), vom 01.10.2014, Fassung von 01.01.2018)	Einzel- und Verbundprojekte in den nachfolgend genannten Phasen eines Innovationsprozesses <ul style="list-style-type: none"> - Phase der industriellen Forschung - Phase der experimentellen Entwicklung - Phase des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung 	Die Förderung wird in Abhängigkeit von der Innovationsphase in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und/oder zinsverbilligten Darlehen gewährt. Zuschüsse werden für KMU nur in der Phase der industriellen Forschung gewährt (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß Art. 25 AGVO von bis zu 80 %). Projekte der experimentellen (d. h. produktnahen) Entwicklung, des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden mit Darlehen gefördert.
Berlin	Innovationsassistent/-in) (Richtlinien des Landes Berlin zum Programm Innovationsassistent/-in für die Gewährung von Zuschüssen zur Beschäftigung von Innovationsassistenten/-innen in kleinen und mittleren Unternehmen der Berliner Wirtschaft vom 01.01.2012 in der Fassung vom 01.01.2016)	gefördert werden innovative Projekte, die im Rahmen qualifizierter, neu abzuschließender Beschäftigungsverhältnisse durch Absolventen/-innen von Universitäten, (Fach-)Hochschulen oder Institutionen mit gleichwertigem, staatlich anerkanntem Abschluss umgesetzt werden	die Förderung erfolgt in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen für die projektbezogene Beschäftigung von qualifizierten Universitäts- oder (Fach-)Hochschulabsolventen/-innen als Innovationsassistenten/-innen. Die Zuschüsse werden als De-minimis-Beihilfe gewährt. Die Zuschüsse belaufen sich auf bis zu 50 % des steuerpflichtigen Bruttogehalts des/der Innovationsassistenten/-in. Da die Gehaltskosten maximal mit 40 TEUR berücksichtigt werden, beträgt die Förderung bis zu 20 TEUR.
Berlin	Transfer BONUS (Richtlinien des Landes Berlin für das Programm „Transfer BONUS“ zur Förderung des Technologie- und Wissenstransfers von Wissenschafts- bzw. Forschungseinrichtungen sowie des Designtransfers in KMU zur Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW))	gefördert werden Aufträge an Wissenschaftseinrichtungen aus Berlin und Brandenburg aus dem Bereich Technologie- und Wissenstransfer, <ul style="list-style-type: none"> - die ein Vorhaben der angewandten Forschung und Entwicklung umfassen, - deren Projektziel und Projekthalt keine kommerziellen Standardleistungen beinhalten, - bei denen die technische Umsetzbarkeit des Vorhabens gegeben und 	Standardvariante: 70 % Förderquote vom Auftragsvolumen, max. 15 TEUR Die Standardvariante kann mit inhaltlich klar voneinander abgegrenzten Projekten in einem Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren maximal dreimal (inkl. einem Digitalisierungsprojekt) beantragt werden. Standardvariante Digitalisierung 70 % Förderquote vom Auftragsvolumen, max. 45 TEUR

Land	Förderprogramm / Richtlinie	Fördergegenstand	Anmerkung
		<ul style="list-style-type: none"> - die Finanzierung des Eigenanteils gesichert ist. 	Die Standardvariante Digitalisierung kann nur einmal beantragt werden.
Brandenburg	<p>ProFIT Brandenburg – Förderprogramm zur Stärkung der Innovationsintensität von Unternehmen und Forschungseinrichtungen im Land Brandenburg</p> <p>(Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg für das Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen u. Technologien (ProFIT Brdbg.) vom 28. Februar 2018, geändert am 22. März 2018)</p>	<p>Einzel- und Verbundprojekte in den nachfolgend genannten Phasen eines Innovationsprozesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Phase der industriellen Forschung - Phase der experimentellen Entwicklung - Phase der Marktvorbereitung und der Markteinführung <p>Zudem werden Durchführbarkeitsstudien gefördert und Prozess- und Organisationsinnovationen. Letztere werden grundsätzlich nur im Rahmen von Wettbewerbsverfahren gefördert.</p>	<p>Die Zuwendung wird in Abhängigkeit von der Innovationsphase in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und/oder zinsverbilligten Darlehen gewährt.</p> <p>Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Die Förderung für KMU wird im Regelfall als Zuschuss nur in der Phase der industriellen Forschung gewährt (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß Art. 25 AGVO von bis zu 80 %).</p> <p>Projekte der experimentellen Entwicklung, der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden im Regelfall mit Darlehen gefördert (soweit nicht unter Durchführbarkeitsstudien, Prozess- und Organisationsinnovationen).</p>
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Technologieförderung</p> <p>(Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus, vom 10. April 2015)</p>	<p>Zuwendungen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation für:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (als einzelbetriebliche und Verbundvorhaben), - Durchführbarkeitsstudien, - Anmeldung von Schutzrechten, - Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen, - Prozessinnovationen. 	<p>Die Zuwendung wird in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt.</p> <p>Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Die Förderung für KMU erstreckt sich auf die Phase der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß Art. 25 AGVO von bis zu 80 %).</p> <p>Projekte der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden nicht mit Zuschüssen oder Darlehen gefördert (soweit nicht unter Durchführbarkeitsstudien, Anmeldung von Schutzrechten, Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen, Prozessinnovationen).</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Forschung und Entwicklung – Zuschüsse für die Entwicklung innovativer Produkte und Verfahren</p> <p>(Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus, vom 10. April 2015)</p>	<p>Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die darauf abzielen, eine genau definierte unteilbare Aufgabe wissenschaftlicher oder technischer Art mit klar festgelegten Zielen durchzuführen</p>	<p>die Zuwendung wird in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt</p> <p>Die Förderung für KMU erstreckt sich auf die Phase der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung, sie wird auch für Prozess- und Organisationsinnovationen gewährt (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß AGVO von bis 80 %)</p> <p>Projekte der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden mit Darlehen gefördert</p>

Land	Förderprogramm / Richtlinie	Fördergegenstand	Anmerkung
Sachsen	Forschung und Entwicklung – Projektförderung (FuE-Projektförderung) (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 10. April 2015, geändert am 28. Februar 2017)	Forschungsprojekte mit innovativem technologieorientiertem Inhalt, die der Entwicklung neuer oder verbesserter Produkte und Verfahren dienen	Die Zuwendung wird in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt Die Förderung für KMU erstreckt sich auf die Phase der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung, sie wird auch für Prozess- und Organisationsinnovationen gewährt (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß AGVO von bis 80 %) Projekte der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden mit Darlehen gefördert
Thüringen	Förderung von Forschungs-, Technologie- und Innovationsprojekten (Richtlinie des Freistaates Thüringen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FTI), vom 18. August 2015)	Gegenstand der Förderung sind: <ul style="list-style-type: none"> - Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (einzelbetriebliche FuE-Projekte und FuE Verbundvorhaben) - Innovationsgutschein A: Vorbereitung von FuE-Kooperationsprojekten - Innovationsgutschein B: Durchführbarkeitsstudien für FuE-Vorhaben und Nutzung von FuE-Ergebnissen aus EU-Programmen - Innovationsgutschein C: Technische Schutzrechte - Innovationsgutschein D: Innovationsunterstützende kreativwirtschaftliche Dienstleistungen - Innovationsgutschein E: Prozess- und Organisationsinnovationen 	Die Zuwendung wird in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Die Förderung für KMU erstreckt sich auf die Phase der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung (mit maximalen Förderhöchstätzen gemäß Art. 25 AGVO von bis zu 80 %) Projekte der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden nicht mit Zuschüssen oder Darlehen gefördert (soweit nicht unter Durchführbarkeitsstudien, Anmeldung von Schutzrechten, Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen, Prozessinnovationen)

A.1.1 KONTRAFAKTISCHE ANALYSE

Tabelle 52: Geschätzte Fördereffekte im Differenz-in-Differenzen Modell bei enger Branchenabgrenzung

Zielvariable	Koeffizient	(S.E.)
KMU (< 250 Beschäftigte)		
Markteinführung neuer Produkte (in %)	0,039*	(0,023)
Markteinführung verbesserter Produkte (in %)	0,130***	(0,029)
(log) Beschäftigung	0,121**	(0,052)
(log) Arbeitsproduktivität	0,039**	(0,017)

Anmerkungen: ***, **, * = Signifikant auf dem 1 %, 5 % und 10 %-Niveau; S.E. = Standardfehler. Berücksichtigte Sektoren (enge Abgrenzung): Industriezweige Herstellung von Nahrungs- u. Futtermitteln (WZ 10), Herstellung von Textilien (WZ 13), Herstellung von Gummi- u. Kunststoffwaren (WZ 22), Herstellung von Metallerzeugnissen (WZ 25), Herstellung von DV-Geräten, elektronischen u. optischen Erzeugnissen (WZ 26), Herstellung von elektronischen Ausrüstgegenständen (WZ 27), Maschinenbau (WZ 28), Herstellung von Kraftwagen u. Kraftwagenteilen (WZ 29) sowie Herstellung von sonstigen Waren (WZ 32).

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Berechnungen.

A.1.2 KOHÄRENZANALYSE MEP-DARLEHENSFONDS

Screening von Darlehensprogrammen

Ausgangspunkt für das Screening von relevanten Förderprogrammen ist einerseits die Zielstellung des MEP-Darlehensfonds. Der Fonds dient als ein Instrument zur Innovationsfinanzierung. Gemäß EFRE-OP 2014 - 2020 und zugrundeliegendem Förderkonzept sollen mit den Darlehen Finanzierungsschwierigkeiten als ein zentrales Innovationshemmnis überwunden und Innovationsaktivitäten in den sächsischen KMU verstetigt werden. Andererseits ist die spezifische Natur der durch den MEP-Darlehensfonds überwiegend ausgereichten Nachrangdarlehen als mezzanines Finanzierungsprodukt zu berücksichtigen. Wegen ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung gelten Nachrangdarlehen als eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital. Da der MEP-Darlehensfonds somit nicht als breites Darlehensprogramm ausgelegt ist, um durch die Verfügbarkeit von zusätzlichem Fremdkapital generell die Finanzierungssituation von KMU zu verbessern, werden die folgenden Förderangebote nicht für die weitere Kohärenzprüfung vertieft berücksichtigt:

- Im Bereich der reinen Kreditförderung existieren allgemeine Förderprogramme der KfW zur Unternehmens- und Gründungsfinanzierung wie der KfW-Unternehmerkredit, das ERP-Regionalförderprogramm oder ERP-Gründerkredit – Universell. Diese Kredite der KfW werden über das sogenannte Hausbankenprinzip ausgereicht. Mit dem KfW-Unternehmerkredit können mittelständische Unternehmen und Freiberufler bundesweit eine breite Palette von Vorhaben (Investitionen, Betriebsmittel, Warenlager, Leasing, Erwerb von Vermögenswerten aus anderen Unternehmen, auch Übernahmen und tätige Beteiligungen) im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit

zinsgünstig finanzieren. Über das ERP-Regionalförderprogramm wird es in strukturschwachen Regionen Deutschlands (Sachsen gehört hierbei in Gänze zu den strukturschwachen Regionen („C-Fördergebiete“) gemäß der Karte der GRW-Regionalfördergebiete 2014 - 2020) möglich, diese Kredite für spezifische Verwendungen (v. a. Neu- und Erweiterungsinvestitionen) zum Teil noch mit einer weiteren Zinsvergünstigung zu erhalten. Durch den ERP-Gründerkredit – Universell fördert die KfW alle Formen der Existenzgründung. Hierzu zählen auch Gründungen im Nebenerwerb, eine erneute Gründung oder die Aufstockung einer tätigen Beteiligung. Es werden Kredite von bis zu 25 Mio. € vergeben, um Unternehmen einzurichten oder zu übernehmen und innerhalb der ersten 5 Jahre zu festigen. Darüber hinaus gibt es spezifische Darlehensprogramme für einzelne Investitionsfelder (z. B. Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Umwelt- und Ressourcenschutz) von Seiten der KfW, die aber nur am Rande relevant sind.

- Durch das Programm „Gründungs- und Wachstumsfinanzierung sowie Liquiditätshilfedarlehen (GuW)“ gewährt die SAB einer breiten Zielgruppe von KMU sowie Existenzgründern Investitions-, Betriebsmittel- und Liquiditätshilfedarlehen jeweils bis zu 2,5 Mio. €. Die Darlehen werden auf Basis der KfW-Programme „KfW-Unternehmerkredit“ und „ERP-Gründerkredit – Universell“ refinanziert. Auf Grundlage dieser Refinanzierungsvereinbarung mit der KfW sowie Mitteln des Freistaats Sachsen kann die SAB als Landesförderbank einen zusätzlichen Förderbeitrag leisten, und die ohnehin günstigen Darlehen der KfW zusätzlich verbilligen. Die Zinsverbilligung kann bis zu 1 % gegenüber den Marktzinsen betragen. Die Regelungen bezüglich Laufzeiten und Tilgung sind mit Bezug auf Investitions-, Betriebsmittel- und Liquiditätshilfedarlehen sowie Gründungs- und Wachstumsvorhaben variabel. Da die Hausbanken das volle Risiko tragen, sind im Regelfall bankübliche Sicherheiten zu stellen oder es können Bürgschaften bei der SAB beantragt werden.

Charakteristisches Kennzeichen der genannten Darlehensprogramme ist ihre eindeutige Klassifizierung als Fremdkapital. Die Programme gewähren Darlehen, für die eine Rückzahlungspflicht durch den Schuldner besteht. Bei Liquidation und Insolvenz des Schuldners stehen die Darlehen in Tilgungskonkurrenz und begründen einen Rückforderungsanspruch als Insolvenzforderung im Insolvenzverfahren. Des Weiteren werden die genannten Darlehen der KfW und SAB im Hausbankenverfahren vergeben. Hierdurch bleiben die kreditgebenden Banken bei Kreditausfall vollständig im Risiko, so dass ihre Bereitschaft zur Kreditvergabe maßgeblich von der Bonität und den gestellten Sicherheiten des Kreditnehmers bzw. Unternehmens abhängt.

Eine Ausnahme stellt in diesem Bereich der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit für eine enger definierte Zielgruppe von mittelständischen Unternehmen und Freiberuflern dar, die seit mindestens 2 Jahren am Markt sind. Das Programm ermöglicht innovativen, etablierten Unternehmen eine zinsgünstige Finanzierung von Investitionen und teils Betriebsmitteln, die im Zusammenhang mit einem Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben stehen. Der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit wird im Hausbankenverfahren vergeben, wobei auf Wunsch eine Haftungsfreistellung von 70 % gewährt werden kann. Das bedeutet, dass die KfW 70 % des Kreditausfallrisikos übernimmt, die restlichen 30 % trägt die Hausbank. Durch die Haftungsfreistellung kommt es somit zu einem positiven Risikoübernahmeeffekt zugunsten der Hausbank.

Qualitativ, also mit Bezug auf das Vorzeichen der Wirkungsrichtung, erhöhen Haftungsfreistellung und Rangrücktritt die Kreditvergabebereitschaft der Hausbanken. Dies geschieht mit Blick auf die Intensität des Risikoübernahmeeffekts einer Haftungsfreistellung aber nicht in gleichem Maße wie der Rangrücktritt bei Nachrangdarlehen oder einer typisch stillen Beteiligung: eine Haftungsfreistellung für Kredite wirkt wie eine Ausfallbürgschaft, da im Falle einer Inanspruchnahme vorab die gestellten Sicherheiten zu verwerten sind und ein danach verbleibender Ausfall quotal im Verhältnis der Haftungsanteile von den Partnern zu tragen ist.

Insofern ist die Wirkung bei einem haftungsfreigestellten Darlehen nicht direkt vergleichbar mit der Wirkung eines Nachrangdarlehens oder einer typisch stillen Beteiligung.

Ein weiterer Bereich, der im Folgenden bei der Kohärenzprüfung unberücksichtigt bleibt, sind die speziell für Gründungen existierenden Förderprogramme. Hier gibt es mehrere Programme für Darlehen mit unterschiedlichen Konditionen und Obergrenzen. Dazu zählen z. B. der „ERP-Gründerkredit – StartGeld“ der KfW oder der „Mikrokreditfonds Deutschland“. Beide Programme zielen auf Gründungsprojekte mit kleineren Darlehensbeträgen: der „Mikrokreditfonds Deutschland“ gewährt sogenannte Mikrodarlehen von bis zu 20.000 €; der „ERP-Gründerkredit – StartGeld“ bietet zinsgünstige Darlehen bis zu einer Kredithöhe von maximal 100.000 € an. Dem durchleitenden Kreditinstitut wird beim „ERP-Gründerkredit – StartGeld“ seitens der KfW eine 80-prozentige Haftungsfreistellung gewährt. Auch das spezifisch auf Gründer und junge KMU mit kleineren Finanzierungsbeiträgen zugeschnittene Beteiligungsprogramm Mikromezzanin der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Sachsen, welches sich aus dem mit Mitteln des ERP-Sondervermögens (European Recovery Program) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) refinanzierten Mikromezzanifonds Deutschland speist, wird nicht in die Betrachtung miteinbezogen, da die maximale Beteiligungsinvestition von bis zu 50.000 € deutlich unterhalb der maximalen Höhe von 500.000 € bei den Darlehen aus dem MEP-Darlehensfonds liegt.

Im Bereich der Gründungsförderung gibt es mit dem „ERP-Gründerkredit – Universell“ ein Darlehensprogramm, welches aufgrund seiner maximalen Kredithöhe von bis zu 25 Mio. € und einer möglichen 50-prozentigen Haftungsfreistellung für die Zielgruppe von Existenzgründern und Unternehmensnachfolgern, Freiberuflern und jungen mittelständischen Unternehmen eine potenzielle Alternative zu den Nachrangdarlehen des MEP-Darlehensfonds bildet. Der Kredit ermöglicht eine zinsgünstige Finanzierung von Investitionen, Warenlagern und Betriebsmitteln, Unternehmensübernahmen und tätigen Beteiligungen, sofern das Unternehmen noch keine 5 Jahre besteht. Für den „ERP-Gründerkredit – Universell“ sind aber bankübliche Sicherheiten zu stellen, die im Rahmen der Kreditverhandlungen mit der Hausbank zu vereinbaren sind.

Darüber hinaus lassen sich zwischen den Nachrangdarlehen, die Gründungen und jungen KMU für Ausgaben in der Marktbearbeitungsphase von innovativen Vorhaben aus dem MEP-Darlehensfonds zur Verfügung gestellt werden, und Förderangeboten der KfW, mit denen ebenfalls mezzaninische Finanzierungen zur Verfügung gestellt werden, prinzipiell Überschneidungen feststellen. Programme der KfW, die mezzaninische Finanzierungsmöglichkeiten offerieren und Überschneidungen mit dem MEP-Darlehensfonds aufweisen, sind:

- Speziell für Gründungen bietet das „ERP-Kapital für Gründungen“ Nachrangdarlehen bis 500.000 € und max. 40 % der förderfähigen Kosten an, für die keine Sicherheiten zu stellen sind. Die Nachrangdarlehen werden im Hausbankenverfahren vergeben, wobei die KfW der durchleitenden Hausbank eine 100-prozentige Haftungsfreistellung gewährt.
- Das Programm „ERP-Mezzanine für Innovation“ bietet für etablierte mittelständische Unternehmen eine zinsverbilligte Finanzierung von Innovationsvorhaben mit Fremd- und Nachrangkapital an. Unterstützt werden marktnahe Forschung und die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren/Prozesse oder Dienstleistungen sowie ihre wesentliche Weiterentwicklung in Deutschland. Die Finanzierung wird als integriertes Finanzierungspaket zur Verfügung gestellt, das aus einem klassischen Darlehen (Fremdkapitaltranche) und aus einem Nachrangdarlehen (Nachrangtranche) besteht. Es werden bis zu 100 % der förderfähigen Kosten bei einem Kredithöchstbetrag von 5 Mio. € finanziert.

Das Screening von bestehenden Förderangeboten bei rein fremdkapitalbasierten Darlehensprogrammen bzw. Nachrangdarlehensprogrammen führt zu folgenden Programmen

- ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit

- ERP-Gründerkredit – Universell
- ERP-Kapital für Gründungen
- ERP-Mezzanine für Innovation

bei denen inhaltliche Überschneidungen zum MEP-Darlehensfonds grundsätzlich möglich sind.

Screening von Beteiligungsprogrammen

Nachrangdarlehen sind eine wesentliche Spielart von Mezzanine-Kapital, mit dem generell Finanzierungsprodukte bezeichnet werden, die in ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital darstellen. Je nach konkreter vertraglicher Ausgestaltung sind die Übergänge zwischen Nachrangdarlehen, typischen und atypischen stillen Beteiligungen fließend. Kennzeichnend für Mezzanine-Kapital ist jedoch in jedem Fall der Verzicht auf Sicherheiten, die Nachrangigkeit im Verhältnis zu sonstigen Gläubigern sowie die längerfristige Kapitalüberlassung. Aus diesem Grund lassen sich für die Nachrangdarlehen des MEP-Darlehensfonds auch Überschneidungen zu mezzaninen Finanzierungsprodukten im Bereich von existierenden Beteiligungsprogrammen auf Landesebene feststellen. Hierzu gehören die Programme der Sächsischen Beteiligungsgesellschaft (SBG) sowie der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Sachsen, mit denen hauptsächlich stille Beteiligungen vergeben werden.

Des Weiteren gibt es eine Reihe von Instrumenten auf Landes- wie Bundesebene, mit denen hochinnovativen und technologieorientierten Unternehmen in Sachsen ein vereinfachter Zugang zu klassischem Wagniskapital ermöglicht werden soll. Zu nennen sind auf Landesebene der Technologiegründerfonds Sachsen, ein ebenfalls mit Mitteln aus dem EFRE ausgestattetes Finanzinstrument, sowie auf Bundesebene das Förderprogramm „INVEST – Zuschuss für Wagniskapital“, das ERP-Beteiligungsprogramm der KfW, der durch das ERP-Sondervermögen und die KfW Bankengruppe finanzierte VC-Fonds „coparion“ sowie der High-Tech-Gründerfonds (HTGF).

Diese Programme und Fonds stellen auf eine kleine Gruppe von jungen Unternehmen mit außergewöhnlich großem Wachstumspotenzial und skalierbaren Geschäftsmodellen ab, die in der Regel auf eigenen Forschungs- und Entwicklungsleistungen und innovativen Technologien basieren („High-Tech-Startups“). Das Investment erfolgt hierbei im Allgemeinen in Form einer offenen Eigenkapitalbeteiligung an den Portfoliounternehmen und dem Erwerb von Anteilen am gezeichneten Kapital, womit Mitsprache- und Kontrollrechte der öffentlichen Kapitalgeber als Gesellschafter einhergehen. Kennzeichnend für die offenen Beteiligungen und für den Bereich der Wagniskapitalfinanzierung typisch ist die intensive Betreuung und aktive Unterstützung der Portfoliounternehmen durch das Fondsmanagement, um die weitere Unternehmensentwicklung und damit auch den Beteiligungswert gezielt positiv zu beeinflussen. In der Aufbau- und Wachstumsphase dieser Unternehmen resultiert typischerweise ein größerer Kapitalbedarf, der nach einer ersten Anschubinvestition mehrere Finanzierungsrunden erforderlich macht. Nach einer mehrjährigen Haltefrist wird schließlich eine renditeorientierte Veräußerung der Geschäftsanteile angestrebt.

Wagniskapitalfinanzierer gehen gezielt hohe Risiken ein, die sowohl technischer als auch kommerzieller Natur sein können. Den hohen Risiken und unsicheren Marktaussichten stehen aber in angemessener Weise große Chancen und Wachstumserwartungen gegenüber, die sich – bei erfolgreichen Investments – allein in dem Wertzuwachs beim Verkauf der Anteile monetär niederschlagen. Demgegenüber refinanzieren sich Fonds, die Nachrangdarlehen oder stille Beteiligungen vergeben, über die laufenden Zinszahlungen bzw. Gewinnentgelte der stillen Beteiligungen sowie über die Rückzahlung der ausgereichten Darlehen und stillen Beteiligungen zum Ende der Laufzeit. Das Chancen-Risiko-Profil der Unternehmen im Portfolio von Wagniskapitalfonds hat somit in der Gesamtbetrachtung eine gänzlich andere Struktur als dasjenige des MEP-Darlehensfonds. Tragfähige, rentable Modelle für den MEP-

Darlehensfonds können somit auch Vorhaben sein, die aufgrund ihrer Marktnähe ein geringeres technisches und kommerzielles Risiko aufweisen, dafür aber ein geringeres Wachstumspotenzial bieten.

Als Konsequenz der sehr spezifischen Investitionsstrategie ist der Kreis der potenziellen Zielunternehmen, die für eine offene „aktive“ Beteiligung eines Wagniskapitalfonds in Frage kommen, sehr viel kleiner als bei den Nachrangdarlehen des MEP-Darlehensfonds. Abgesehen von der Tatsache, dass der MEP-Darlehensfonds auch ältere, etablierte Unternehmen unterstützen kann, stehen in seinem Blickpunkt auch junge innovative Unternehmen, deren Innovationsprojekte nicht-technischer Natur sein können und die nicht zwingend auf eigenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten fußen.

Die unterschiedliche Risiko-Rendite-Struktur der Gesamtportfolios schließt nicht aus, dass im Einzelfall junge hochinnovative Unternehmen prinzipiell für den MEP-Darlehensfonds als auch für ein Wagniskapitalinstrument in Frage kommen. Hier hängt es von der konkreten Nachfrage und Finanzierungssituation sowie den Präferenzen des Unternehmens ab, welches Finanzierungsprodukt – Nachrangdarlehen, stille oder offene Beteiligung – aus Unternehmenssicht mehr Vorteile bietet und zum Einsatz kommt. In der Gesamtschau ist es aber nicht sinnvoll, bei der Kohärenzanalyse spezifische Förderprogramme und Fonds für Wagniskapital in die Betrachtung einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund sind es somit im Bereich von Beteiligungen die folgenden Programme, die für die Kohärenzanalyse näher betrachtet werden:

- „Innovation“ Beteiligung der SBG – Sächsische Beteiligungsgesellschaft mbH
- „Wachstum und Innovation“ Beteiligung der MBG – Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen mbH

Insgesamt ergibt somit das Screening der bestehenden Förderangebote vier Darlehensprogramme sowie zwei Beteiligungsprogramme, die in die Kohärenzanalyse aufgenommen werden. In Tabelle 53 und Tabelle 54 werden die zentralen Merkmale der Programme tabellarisch zusammengefasst. Auf Grundlage der Informationen in diesen Tabellen erfolgt im Folgenden eine Diskussion und Bewertung der Kohärenz.

Kohärenz zu den Darlehensprogrammen der KfW: ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit und ERP-Gründerkredit – Universell

Die Darlehen des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits werden im Hausbankenverfahren vergeben, wobei die Option einer Haftungsfreistellung von 70 % für die Hausbank besteht. Mit diesem Produkt wird etablierten Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft eine zinsgünstige Finanzierung von Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben ermöglicht. Gefördert werden Unternehmen, die die seit mindestens zwei Jahren am Markt aktiv sind. Der Kreis der förderfähigen Unternehmen umfasst KMU, freiberuflich Tätige (z. B. Ärzte, Steuerberater, Architekten) aber auch größere mittelständische Unternehmen, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden und deren Gruppenumsatz 500 Mio. € nicht überschreitet. KMU können hierbei haftungsfreigestellte Kredite zu besonders günstigen Konditionen bekommen.

Gefördert werden der Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit einem Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben. Förderfähig sind projektbezogene Investitionskosten und Betriebsmittel.¹⁸⁰ Für den Kredit sind bankübliche Sicherheiten zu stellen, der Zins wird unter Berücksichtigung der Bonität des Kreditnehmers und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten

¹⁸⁰ Anzumerken ist, dass bis Mitte des Jahres 2018 mit dem ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit auch der gesamte Finanzierungsbedarf von innovativen Unternehmen unterstützt werden konnte. Die Abgrenzung der Innovativität erfolgte anhand von mehreren Kriterien in den Bereichen Unternehmenswachstum, Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, Innovationsförderung und Innovationspreis. Beispielsweise galten Unternehmen als innovativ, wenn sie in den letzten 24

Sicherheiten von der Hausbank festgelegt. Kredite mit Haftungsfreistellung sind nur unter Sonderbedingungen möglich, u. a. geringere maximale Darlehenshöhen je Vorhaben bzw. Unternehmen. Bei Beantragung einer Finanzierung mit Haftungsfreistellung müssen mindestens zwei aussagekräftige Jahresabschlüsse vorliegen.

Die Haftungsfreistellung wird von der InnovFin KMU-Kreditgarantiefazilität des Horizon-2020-Programms der EU (Rahmenprogramm für Forschung und Innovation) und dem unter der Investitionsoffensive für Europa errichteten Europäischen Fonds für strategische Investitionen ("EFSI") ermöglicht.

Die Haftungsfreistellung beim ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit führt zu einem Risikoübernahmeeffekt seitens der KfW: Die KfW übernimmt 70 % des Kreditausfallrisikos, die restlichen 30 % trägt die Hausbank. Häufig sind die Hausbanken erst durch diese Risikoübernahme zur Finanzierung eines Vorhabens bereit. Insofern ist – in qualitativer Sicht – die positive Wirkungsrichtung der Haftungsfreistellung von 30 % auf die Kreditvergabebereitschaft der Hausbanken zum Rangrücktritt bei einem Nachrangdarlehen oder einer stillen Beteiligung vergleichbar. Jedoch bestehen bezüglich der Größenordnung des Risikoübernahmeeffekts Unterschiede, dies wird weiter unten noch erläutert.

Allerdings ist beim ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit die Orientierung der Konditionen an der Bonität und Besicherung zu berücksichtigen: Bei eher schlechten Kombinationen von Bonität und Besicherung (d. h. hohe a-priori Ausfallwahrscheinlichkeit und geringwertige Sicherheiten) sind teils nur Anträge ohne Haftungsfreistellung zusagefähig, teils werden keine Kredite vergeben. So werden Anträge mit einer Bonitätseinschätzung von nur „noch ausreichend“, d. h. einer hohen Risikoeinschätzung (Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von mehr als 5,5 %) durch die Hausbank, und einer werthaltigen Besicherung des Kredits von weniger als 70 % ebenso wie Anträge mit einer Bonitätseinschätzung von nur „ausreichend“, d. h. einer Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von mehr als 2,8 % bis 5,5 % durch die Hausbank, und einer werthaltigen Besicherung des Kredits von weniger als 40 % von der KfW grundsätzlich nicht mit Haftungsfreistellung vergeben.

An dieser Stelle kommt auch der wesentliche Unterschied zwischen Haftungsfreistellung und Rangrücktritt bei Nachrangdarlehen oder stillen Beteiligungen zum Tragen. Durch den Rangrücktritt liegt ähnlich wie bei Haftungsfreistellungen das Ausfallrisiko bei der Förderbank und nicht bei der Hausbank. Hinzu kommen aber die folgenden Effekte:

- Zum ersten, durch den eigenkapitalähnlichen Charakter von Nachrangdarlehen (ebenso wie bei typisch stillen Beteiligungen) verbessern sich im Regelfall die Bilanzstruktur und die Bonität des Unternehmens und somit wird die Kreditvergabe für das Darlehen der Hausbank erst ermöglicht.
- Zum zweiten, üblicherweise sind bei Förderprogrammen für Nachrangdarlehen oder stille Beteiligungen keine Sicherheiten von Seiten des Kreditnehmers zu stellen und somit können die Sicherheiten für weitere Kredite eingesetzt werden bzw. für die klassische Darlehenskomponente im Finanzierungspaket freibleiben.
- Zum dritten, durch das bessere Rating bei Bonität und Besicherungsklasse verbessern sich tendenziell auch die Zinskonditionen, wenn zusätzlich ein Darlehen bei der Hausbank zur Sicherung der Gesamtfinanzierung angestrebt wird.

Monaten vor Antragstellung einen Innovationspreis einer EU-Institution erhalten hatten oder ihr Anteil der FuE-Aufwendungen mindestens 10 % der Betriebskosten in jedem der vergangenen drei Geschäftsjahre erreicht hatte. Nur dann, wenn ein KMU mindestens ein Kriterium aus dem definierten Kriterienkatalog erfüllte, wurde es als „innovativ“ eingestuft. In diesem Fall konnten über den ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit sämtliche Investitionen und Betriebsmittel (z. B. laufende Kosten, Erwerb von Aktiva des Umlaufvermögens, Warenlager (unabhängig von einem konkreten Innovations- oder Digitalisierungsvorhaben) etc.) finanziert werden. Diese Förderlinie wurde seitens der KfW mittlerweile aufgrund einer sehr hohen Nachfrage eingestellt.

In der Summe sind daher die Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekte bei Nachrangdarlehen oder stillen Beteiligungen als „echte“ mezzanine Finanzprodukte deutlich ausgeprägter als bei Krediten mit Haftungsfreistellung.

Neben diesem grundsätzlichen Aspekt, der die Nachrangdarlehen aus dem MEP-Darlehensfonds vom ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit trennt, lassen sich Unterschiede im Hinblick auf die anvisierten Zielgruppen beider Produkte ausmachen. Der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit zielt auf etablierte Unternehmen mit Innovationsvorhaben, wobei unter dem Letzteren die Entwicklung neuer oder verbesserter Produkte, Prozesse oder Dienstleistungen verstanden wird. Im Gegensatz hierzu zielt der MEP-Darlehensfonds zwar auch auf die Zielgruppe von innovativen und bereits seit längerem bestehenden Unternehmen (wobei diesen keine nachrangigen Darlehen gewährt werden können). Allerdings können auch junge Unternehmen gefördert werden, d. h. Unternehmen, die noch nicht seit zwei Jahren am Markt aktiv sind. Der Kreis der antragsfähigen Unternehmen ist bei den Nachrangdarlehen aus dem MEP-Darlehensfonds somit breiter als beim ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit.

Mit Bezug auf die Gegenüberstellung der Nachrangdarlehen aus dem MEP-Darlehensfonds und den Darlehen des KfW-Programms ERP-Gründerkredit – Universell lassen sich weitgehend analoge Ausführungen wie zum ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit machen. Mit dem ERP-Gründerkredit – Universell werden Gründer sowie Freiberufler und gewerbliche mittelständische Unternehmen gefördert, die noch keine fünf Jahre bestehen (Bezugspunkt ist die Aufnahme der Geschäftstätigkeit). Insoweit ist die Zielgruppe formell enger definiert als beim MEP-Darlehensfonds. Darüber hinaus wird auch der ERP-Gründerkredit – Universell mit der Möglichkeit einer 50 %-igen Haftungsfreistellung vergeben, wobei sich allerdings die Haftungsfreistellung nur auf die Investitions- und nicht auf die Betriebsmittelfinanzierung bezieht. Des Weiteren sind Haftungsfreistellungen nur möglich, sofern das Unternehmen in der Regel seit drei Jahren besteht bzw. am Markt aktiv ist, mindestens aber über eine Unternehmenshistorie mit aussagefähigen Jahresabschlussunterlagen von zwei Geschäftsjahren verfügt.

Erwähnenswert ist ebenfalls noch der Aspekt, dass wie der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit auch der ERP-Gründerkredit – Universell sich nicht nur auf KMU bezieht, sondern auch die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung von größeren mittelständischen Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern bietet. Dies erklärt den hohen maximalen Kreditbetrag pro Vorhaben von 25 Mio. €. KMU gemäß EU-Definition werden in einem sogenannten KMU-Fenster günstigere Konditionen angeboten. Bei Haftungsfreistellung müssen in Abhängigkeit von den Kreditsummen zusätzliche Unterlagen (z. B. Berechnung der Kapitaldienstfähigkeit für die nächsten 3 Jahre, Vermögens-, Ertrags- und Liquiditätsplanung für die nächsten 3 Jahre) vorgelegt werden.

Kohärenz zu den Nachrangdarlehensprogrammen der KfW: ERP-Mezzanine für Innovation und ERP-Kapital für Gründungen

Das Programm ERP-Mezzanine für Innovation der KfW richtet sich an etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die seit mindestens 2 Jahren am Markt aktiv sind. Mit dem Innovationsprogramm soll die langfristige zinsgünstige Finanzierung marktnaher Forschung und der Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen sowie ihrer wesentlichen Weiterentwicklung gefördert werden. Die Forschungs- und Entwicklungsphase kann bis zum Beginn der kommerziellen Nutzung begleitet werden.

Hierzu wird ein integriertes Finanzierungspaket, das aus einem klassischen Darlehen (Fremdkapitaltranche) und aus einem Nachrangdarlehen (Nachrangtranche) besteht, zur Verfügung gestellt. Es werden sowohl Vorhaben unterstützt, die sich vom Stand der Technik in der EU abheben, als auch solche, die neu sind für den Antragsteller. Der Kern der Innovation muss beim Unternehmen liegen und das Vorhaben muss Tätigkeiten der experimentellen Entwicklung umfassen.

Eine reine Fremdkapitalfinanzierung ist aus diesem Programm für Vorhaben möglich, die sich vom Stand der derzeitigen Technik in der EU abheben ("neu für die EU"). Vorhaben, die lediglich neu sind für den Antragsteller, sollen gemäß KfW über das Programm "ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit" bedient werden.

Die Darlehen von ERP-Mezzanine für Innovation werden über das Hausbankenprinzip vergeben. Mit dem Programm können bis zu 100 % der förderfähigen Kosten finanziert werden. Der maximale Umfang der Darlehen kann sich auf bis zu 5 Mio. EUR je Vorhaben belaufen. Der Anteil der Nachrangtranche kann für KMU bis zu 60 % betragen.

Antragsberechtigt sind neben KMU und freiberuflich Tätigen auch Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden und deren Gruppenumsatz 500 Mio. € nicht überschreitet. Für die Beantragung von Darlehen, die besonders zinsgünstig gefördert werden, weil sie neu für die EU sind, ist ein von einem externen Sachverständigen erstelltes Gutachten vorzulegen.

Generell orientieren sich die Programmszinssätze für die Fremdkapital- und Nachrangtranche an der Entwicklung des Kapitalmarktes. Bei Vorhaben, die neu für die EU sind, gelten besonders günstige Konditionen.

In der Fremdkapitaltranche wird der Zinssatz unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten von der Hausbank festgelegt. Auch in der Nachrangtranche werden die Konditionen in Abhängigkeit von Risiko und Bonität bestimmt. In dieser Tranche ordnet allerdings die KfW den Antragsteller in eine von vier Bonitätsklassen ein.

Das Programm ERP-Mezzanine für Innovation fordert für die Fremdkapitaltranche die Stellung banküblicher Sicherheiten, dagegen sind für die Nachrangtranche vom Unternehmen keine Sicherheiten zu stellen. Die Hausbank tritt mit ihren Forderungen aus der Nachrangtranche im Rang hinter die Forderungen aller gegenwärtigen und künftigen Fremdkapitalgeber zurück. Allerdings wird das durchleitende Kreditinstitut von der Haftung für die unbesicherte Nachrangtranche freigestellt. Dadurch liegt das Ausfallrisiko in Höhe der unbesicherten Nachrangtranche bei der KfW statt bei der Hausbank. Entsprechend steigt die Bereitschaft der Hausbanken, Innovationsprojekte zu finanzieren. Zusagen mit Bezug auf die Nachrangtranche sind jedoch nur bis zu einer Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von bis 4,4 % und bei Antragstellern, die über eine stabile Vermögens- und Ertragslage verfügen, möglich.

Das KfW-Programm ERP-Kapital für Gründungen richtet sich an natürliche Personen, die ein Unternehmen bzw. eine freiberufliche Existenz in Deutschland als Haupterwerb gründen oder hierfür Festigungsmaßnahmen mit einem Beginn des Vorhabens innerhalb von 3 Jahren nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit durchführen. Als Existenzgründung gelten hierbei die Errichtung oder die Übernahme von Unternehmen sowie der Erwerb einer tätigen Beteiligung. Das Programm stellt für diese Gründungs- oder Festigungsmaßnahmen Nachrangdarlehen zur Verfügung, die bis zu 30 % (alte Länder) bzw. 40 % (neue Länder und Berlin) der förderfähigen Investitions- und sonstigen Kosten abdecken.¹⁸¹

Der Kredithöchstbetrag beträgt maximal 500.000 € pro Antragsteller. Für die Kreditgewährung ist ein Einsatz von eigenen Mittel der Antragsteller Voraussetzung. Dieser darf 15 %

¹⁸¹ Zu den Kosten, die durch die Nachrangdarlehen mitfinanziert werden können, zählen etwa der Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, gewerbliche Baukosten, Kauf von Maschinen, Anlagen, Fahrzeugen und Einrichtungen, Betriebs- und Geschäftsausstattung, Immaterielle Investitionen in Verbindung mit Technologietransfer (z. B. Erwerb von Patentrechten, Lizenzen, Know-How oder nicht patentiertem Fachwissen), Erwerb von Vermögenswerten aus anderen Unternehmen einschließlich tätiger Übernahmen und Beteiligungen in Form von asset deals, Kosten für die erste Teilnahme an einer bestimmten Messe/Ausstellung, Material-, Waren- und Ersatzteillager (sofern es sich um eine Erstausrüstung oder betriebsnotwendige, langfristige Aufstockung handelt) oder auch Beratungsleistungen durch einen externen Berater, die einmalige Informationserfordernisse sicherstellen (z. B. bei Erschließung neuer Märkte oder Einführung neuer Produktionsmethoden).

(alte Länder) bzw. 10 % (neue Länder und Berlin) der förderfähigen Kosten nicht unterschreiten. Die Nachrangdarlehen aus dem ERP-Kapital für Gründungen werden im Hausbankenverfahren vergeben. Für die Nachrangdarlehen sind keine Sicherheiten zu stellen, die durchleitenden Hausbanken erhalten von der KfW eine 100 %-ige Haftungsfreistellung. Der Zinssatz orientiert sich an der Entwicklung des Kapitalmarktes. Der maximale Nominalzins liegt gegenwärtig bei 0,4 % (neue Länder und Berlin) bzw. 0,65 % (alte Länder) in den ersten drei Jahren der Kreditlaufzeit; ab dem vierten Jahr bei 2,4 % (neue Länder und Berlin) bzw. 2,65 % (alte Länder). Für die gewährte Haftungsfreistellung wird ein Garantieentgelt in Höhe von 1 % p. a. des jeweils valutierenden Kredites erhoben.

Im Vergleich der Finanzierungsangebote ERP-Mezzanine für Innovation sowie ERP-Kapital für Gründungen auf der einen Seite und den Nachrangdarlehen des MEP-Darlehensfonds auf der anderen Seite können deutliche Überschneidungen bei den Zielgruppen ausgemacht werden. Die beiden KfW-Programme richten sich ebenfalls an Unternehmen mit Innovationsvorhaben und Existenzgründer, wobei beim ERP-Kapital für Gründungen keine Anforderungen mit Blick den Innovationsgrad des Gründungsvorhabens vorgegeben werden. Wesentlich aber sind die Unterschiede mit Blick auf die Verfahren zur Vergabe der Nachrangdarlehen einerseits und auf ihre konkrete Ausgestaltung andererseits:

- So werden die Darlehen im Hausbankenverfahren und nicht als Direktarlehen vergeben. Zugleich sind die Anforderungen an die Bonität und die Besicherung bzw. an den Anteil an Eigenmitteln, die seitens der KfW gestellt werden, höher als bei den Nachrangdarlehen aus dem MEP-Darlehensfonds. Dies bedeutet faktisch, dass beim MEP-Darlehensfonds ein größerer Kreis an bislang finanzierungsbeschränkten innovativen Gründungen und jungen KMU in den Genuss von mezzaninen Kapital kommen kann.
- Bezüglich der Konditionen fallen die Darlehen aus dem MEP-Darlehensfonds gegenüber den Krediten der KfW mit Blick auf die Höhe der Zinsen vorteilhaft aus. Der Festzins von 1 % für ein nachrangiges Darlehen von bis zu 500.000 € ist sehr günstig. Auch können die Darlehen des MEP-Darlehensfonds 100 % der förderfähigen Kosten abdecken. Allerdings sind die maximalen Darlehenshöhen bei den KfW-Programmen deutlich höher.
- Der bedeutsamste Unterschied liegt jedoch in der Abgrenzung der förderfähigen Ausgaben. Die Darlehen aus dem MEP-Darlehensfonds beschränken sich auf projektspezifische Ausgabenpositionen, die allein in der Marktbearbeitungsphase anfallen. Dagegen sind die förderfähigen Ausgaben bei den beiden KfW-Produkten deutlich breiter definiert und nicht an eine bestimmte Innovationsphase gebunden. Die Nachrangdarlehen des Programms ERP-Mezzanine erstrecken sich auf die Forschungs- und Entwicklungsphase bis zum Beginn der kommerziellen Nutzung. Beim ERP-Kapital für Gründungen werden in allgemeiner Abgrenzung sämtliche Investitionen gefördert, um ein Unternehmen einzurichten und zu betreiben.

Kohärenz zu den Beteiligungsprogrammen: Beteiligungsprogramme der MBG und die Beteiligungen der SBG

Mit den Beteiligungsprogrammen der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Sachsen (MBG) stehen mezzanine Instrumente zur Erweiterung der Eigenkapitalbasis und Konsolidierung der Finanzverhältnisse von KMU zur Verfügung, um Existenzgründungen und die Realisierung von Innovationen zu fördern.¹⁸² Die MBG vergibt hierzu vornehmlich stille Beteiligungen, teils mit offenen Beteiligungen kombiniert, in den folgenden Programmen:

¹⁸² Die MBG ist eine private Beteiligungsgesellschaft mit öffentlicher Förderung. Als wettbewerbsneutrale Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft unterstützt die MBG sächsische KMU mit Beteiligungskapital und beteiligt sich in der Regel als stiller Gesellschafter an den Unternehmen. Für die von der

- "Gründung und Nachfolge" für Existenzgründer, junge Unternehmen, Betriebsübernehmer und tätige Beteiligungen: Mitfinanzierung der im Rahmen der Existenzgründung bzw. Existenzfestigung (bis 3 Jahre) entstehenden Kosten, Investitionen und erstes Warenlager sowie der im Rahmen einer Betriebsübernahme / einer tätigen Beteiligung entstehenden Kosten.
- "Wachstum und Innovation" für etablierte Unternehmen: (Teil-)Finanzierung eines Vorhabens z. B. im Rahmen von Betriebs-/Kapazitätserweiterungen, Modernisierungs-, Rationalisierungs- und Umstellungsmaßnahmen, Kooperationen, Produkt-/Sortimentserweiterungen und Markterschließungsmaßnahmen.
- "Direkt" für kleine und mittlere Unternehmen: Mitfinanzierung von Gründung und Nachfolge sowie Wachstum und Innovation von KMU in Sachsen.

Die Beteiligungen können bei den Programmen "Gründung und Nachfolge" sowie „Wachstum und Innovation“ einen Umfang von bis zu einer 1 Mio. € annehmen, im Programm „Direkt“ sind Beteiligungen bis höchstens 49 % der Geschäftsanteile und maximal 750.000 € möglich. Eine Finanzierung von Betriebsmitteln kann mit den Beteiligungen der MBG in allen drei Programmen nicht erfolgen.

Das Beteiligungsentgelt wird aus einer festen und einer variablen, gewinnabhängigen Vergütung ermittelt. Je nach Programm variieren die Konditionen für das Beteiligungsentgelt und die Laufzeit:

- Im Programm "Gründung und Nachfolge" liegt das Festentgelt für die ersten drei Jahre der Beteiligung derzeit bei 5,25 % zuzüglich einer gewinnabhängigen Komponente von 1 % (jeweils vom Beteiligungsbetrag). Ab dem vierten Jahr beträgt das Festentgelt mindestens 6,9 % zuzüglich einer gewinnabhängigen Komponente von 1-3 %.
- Im Programm "Wachstum und Innovation" für etablierte Unternehmen beläuft sich das Festentgelt 6,9 % zuzüglich einer gewinnabhängigen Komponente von 1-3 %. Hier ist die Gewährung eines „Digitalbonus“ von bis zu 2 % p. a. möglich.
- Die Laufzeit der Beteiligung beträgt bei den beiden Programmen maximal 10 Jahre. Kürzere Laufzeiten können in Anpassung an die erwartete Unternehmensentwicklung individuell vereinbart werden.
- Beim Programm „Direkt“ sind individuelle Vereinbarungen mit Bezug auf Konditionen, Laufzeit und Bearbeitungsentgelt vorgesehen.

Die von der MBG eingegangenen Beteiligungen besitzen eine Beihilfekomponente, die auf Grundlage der De-minimis-Verordnung gewährt wird. Sicherheiten für die Beteiligungen müssen nicht gestellt werden, allerdings orientiert sich die Höhe der Beteiligung u. a. am Eigenmitteleinsatz bzw. am Eigenkapital des Unternehmens. Darüber hinaus wird eine persönliche (Teil-)Garantie der Eigentümer bzw. handelnden Gesellschafter des Unternehmens verlangt.

Die Sächsische Beteiligungsgesellschaft mbH (SBG), eine Tochtergesellschaft der SAB, verwaltet mit dem Konsolidierungs- und Wachstumsfonds seit dem Jahr 2002 einen Beteiligungsfonds zur Finanzierung von wirtschaftlich rentablen KMU, die sich Eigenkapitalengpässen gegenübersehen. Der Konsolidierungs- und Wachstumsfonds ist aus dem Sächsischen Konsolidierungsfonds hervorgegangen, der ursprünglich für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben 1997 durch den Freistaat zur Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkei-

MBG eingegangenen Beteiligungen übernimmt die Bürgschaftsbank Sachsen Beteiligungsgarantien. Auch die Bürgschaftsbank ist eine Selbsthilfeeinrichtung der gewerblichen Wirtschaft. Bürgschaftsbanken und Mittelständische Beteiligungsgesellschaften gibt es in sämtlichen Bundesländern. Grundlage für ihre Arbeit in den einzelnen Bundesländern sind wiederum die sogenannten Rückbürgschafts- und Rückgarantieerklärungen von Bund und Ländern. Durch die (indirekten) öffentlichen Rückbürgschaften kann die MBG ihre Beteiligungsprodukte nicht beihilfefrei ausgeben.

ten eingerichtet und von der SBG gehalten wurde. Der Konsolidierungs- und Wachstumsfonds wurde als Maßnahme bei der Europäischen Kommission angemeldet und zunächst als Beihilferegelung genehmigt. Im Jahr 2006 wurde eine Verlängerung und Umgestaltung des Fonds angemeldet, mit der die Förderung von Unternehmen in Schwierigkeiten ausgeschlossen wurde und die Beihilfefreiheit der Maßnahme gewährleistet werden sollte. Im Frühjahr 2007 wurde der Konsolidierungs- und Wachstumsfonds der SBG von der Europäischen Kommission auf der Grundlage der in den Beteiligungsgrundsätzen der SBG festgelegten Investitionsformen, Regelungen und Konditionen als beihilfefreie Maßnahmen anerkannt. Der Fonds wurde in 2013 als beihilfefreie Maßnahme auf Basis der 2007 ergangenen Entscheidung der Kommission bis Ende 2020 verlängert.

Die SBG engagiert sich hauptsächlich in Form von typischen stillen Beteiligungen an KMU mit Sitz oder Betriebsstätte in Sachsen, deren Produkte bereits am Markt etabliert sind bzw. bei denen erste Exemplare der Vorproduktion bereits abgesetzt wurden. Die Beteiligungsdauer beträgt maximal 10 Jahre, für stille Beteiligungen maximal bis 12 Jahre. Das Beteiligungskapital kann in mehreren Finanzierungsrunden investiert werden.

In Einzelfällen stellt die SBG auch Kombinationen aus stiller und offener Beteiligung bereit, wobei die offenen Beteiligungen auf Basis der De-minimis-Verordnung ausgereicht werden und somit einen Betrag von 200.000 € (in drei Steuerjahren) nicht übersteigen können. Insgesamt kann im Rahmen von Gesamtfinanzierungen ein Unternehmen mit Beteiligungskapital von bis zu 1,0 Mio. € (im Einzelfall auch bis zu 2,8 Mio. €) unterstützt werden.

Die typisch stillen Beteiligungen werden in der Regel zumindest durch anteilige Garantien der natürlichen Gesellschafter gesichert. Darüber hinaus ist die SBG nicht an Verlusten des Beteiligungsnehmers beteiligt. Im Insolvenzfall sind die Forderungen aus den Beteiligungen nicht nachrangig, sondern anderen nicht bevorrechtigten Gläubigern – wie Banken mit normalen Darlehen – gleichgestellt und müssen aus dem Eigenkapital befriedigt werden. Angesichts dieser Ausgestaltung und Merkmale wird der Fonds bei der beihilferechtlichen Würdigung daher als Kreditfinanzierungsinstrument betrachtet.

Um eine beihilfefreie Vergabe der stillen Beteiligungen sicherzustellen, orientiert sich ihre Verzinsung am Markt.¹⁸³ Als marktgerechter fester Zins wird für alle stillen Beteiligungen ein Zinssatz von mindestens dem einschlägigen EU-Referenzzinssatz für Deutschland plus 400 Basispunkte und zuzüglich eines Aufschlags, der in Anlehnung an Ratingsysteme von Privatbanken über einen Ratingmechanismus ermittelt wird und die Bonitätsklasse der Unternehmen berücksichtigt, vereinbart. Zusätzlich zu dem festen Zins kommt ein ergebnisabhängiger Zins hinzu.

Neben Finanzierungslinien für die Bereiche Wachstum, Neuausrichtung und Nachfolge werden durch die SBG auch Beteiligungen an KMU für Innovationsvorhaben ausgereicht. Wie erwähnt ist die Höhe der Vergütung der SBG für ihre stillen Beteiligungen vom Einzelfall abhängig. Derzeit beträgt abhängig vom Rating das feste Entgelt zwischen 7 % und 10 %. Die vom Erfolg des Unternehmens abhängige Komponente beträgt derzeit mindestens 2 % p. a. bezogen auf die Höhe der stillen Beteiligung.

Nachrangdarlehen und stille Beteiligungen sind zwei wesentliche Spielarten von Mezzanine-Kapital, mit dem generell Finanzierungsprodukte bezeichnet werden, die in ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital darstellen. Je nach konkreter vertraglicher Ausgestaltung sind die Übergänge zwischen Nachrangdarlehen, typischen und atypischen stillen Beteiligungen fließend. Kennzeichnend für Mezzanine-Kapital ist jedoch in jedem Fall der Verzicht auf Sicherheiten, die Nachrangigkeit

¹⁸³ Auf eine Besicherung wird nur in Ausnahmefällen verzichtet, wenn die SBG gleichzeitig eine offene Beteiligung erwirbt, um stärkere Kontrollrechte und direkteren Einfluss auf die Unternehmenstätigkeit zu gewinnen. Bei nicht vorhandener Besicherung verschlechtert sich das Ratingergebnis, was zu einer höheren Verzinsung der stillen Beteiligung führt.

im Verhältnis zu sonstigen Gläubigern sowie die längerfristige Kapitalüberlassung. Aus diesem Grund lassen sich auch zwischen den stillen Beteiligungen für Innovationsvorhaben von KMU der MBG und SBG und den Nachrangdarlehen, die aus dem MEP-Darlehensfonds an junge innovative Unternehmen ausgereicht werden, Überschneidungen feststellen.

Im Hinblick auf die gewährten Konditionen ist festzuhalten, dass die MEP-Nachrangdarlehen mit einem Zinssatz von 1,00 % p. a. für junge Unternehmen (bis 5 Jahre nach Gründung) v. a. deutlich günstiger als die stillen Beteiligungen der MBG und SBG sind. Mit Bezug auf die Höhe und Laufzeit bieten wiederum letztere Vorteile.

Der wesentliche Unterschied zwischen den Programmen liegt aber in dem deutlich breiteren Investitions- und Ausgabenspektrum, welches durch die stillen Beteiligungen abgedeckt werden kann. Mit den stillen Beteiligungen werden zwar auch Investitionen und Betriebsmittel „nur“ bezogen auf ein konkret zu benennendes Gründungs- oder Innovationsvorhaben gefördert. Allerdings geht es bei diesen Vorhaben zumeist um ein breiter abgegrenztes unternehmensstrategisches Maßnahmenbündel („Finanzierungsanlass“), welches in einem Konzept darzustellen und zu begründen ist und einer mehrjährigen Finanzierung bedarf. Das Vorhaben konkretisiert sich in einem Ausgaben- und Investitionsplan, der vergleichsweise weit gefasste Ausgabenpositionen enthält. Diese Ausgaben müssen zweckgerichtet verwendet werden, d. h. für die Erreichung der Vorhabensziele unter der Maßgabe der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung notwendig sein. Allerdings werden bei diesen Ausgaben nicht detailliert Innovationsphasen unterschieden, d. h. die Ausgaben können sich auf die Phase der Forschung und Entwicklung über den Markteintritt bis hin zum Vertriebs- und Produktionsaufbau erstrecken. Auch die förderfähigen Ausgabenarten selbst sind nicht derart spezifisch festgelegt, wie dies für die MEP-Darlehen in Ziffer II.1.5 der Mittelstandsrichtlinie erfolgt.

Tabelle 53: Kohärenzcheck für den MEP-Darlehenfonds: Darlehens- und Nachrangdarlehensprogramme

	ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit	ERP-Gründerkredit – Universell	ERP-Mezzanine für Innovation	ERP-Kapital für Gründung
Kurzbeschreibung	Finanzierung von Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben	Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln bei Unternehmensgründungen, Unternehmensnachfolgen und Unternehmensfestigungen	Zinsverbilligtes Mezzanineprogramm (Fremd- und Nachrangkapital) zur Finanzierung von Innovationsvorhaben bei etablierten mittelständischen Unternehmen	Nachrangige und zinsgünstige Finanzierung von Gründern sowie Freiberuflern und Mittelständlern, die noch keine 3 Jahre am Markt aktiv sind
Finanzierungsart	Darlehen – mit Möglichkeit zu 70 %-iger Haftungsfreistellung	Darlehen – mit Möglichkeit zu 50 %-iger Haftungsfreistellung	Kombination von klassischem Darlehen und Nachrangdarlehen (Fremdkapital- und Nachrangtranche) als integriertes Finanzierungspaket oder reine Fremdkapitalfinanzierung	Nachrangdarlehen
Zielgruppe	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU); Größere mittelständische Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden; Freiberuflich Tätige, z. B. Ärzte, Steuerberater, Architekten Unternehmen müssen seit mindestens zwei Jahren am Markt aktiv sein	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU); Größere mittelständische Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden; Freiberuflich Tätige, z. B. Ärzte, Steuerberater, Architekten Natürliche Personen, die eine freiberufliche Existenz oder ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gründen oder hierfür Festigungsmaßnahmen durchführen oder die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft übernehmen	Etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (inkl. Freiberufler), die seit mindestens 2 Jahren am Markt aktiv sind und deren Gruppenumsatz 500 Mio. € nicht überschreitet Bei Beantragung eines Finanzierungspakets müssen mindestens zwei aussagekräftige Jahresabschlüsse vorliegen	Natürliche Personen, die eine freiberufliche Existenz oder ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gründen oder hierfür Festigungsmaßnahmen durchführen oder die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft übernehmen
Fördervoraussetzungen	Kriterien für Innovationsvorhaben: Entwicklung neuer oder substantiell verbesserter Produkte, Verfahren / Prozesse oder Dienstleistungen Kriterien für Digitalisierungsvorhaben: Diverse Abgrenzungen von Produktion und Verfahren, Produkte sowie Strategie und Organisation	Freiberuflich Tätige und Unternehmen nur innerhalb der ersten 5 Jahre nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit Bei natürlichen Personen Gründung oder Festigungsmaßnahme innerhalb der ersten 5 Jahre nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit Natürliche Personen müssen über die erforderliche fachliche und kaufmännische Eignung für die unternehmerische Tätigkeit sowie hinreichenden unternehmerischen Einfluss verfügen	Vorhaben marktnaher Forschung und der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren/Prozesse oder Dienstleistungen sowie ihrer wesentlichen Weiterentwicklung in Deutschland Vorhaben, die sich vom Stand der Technik in der EU abheben, als auch solche, die neu sind für den Antragsteller	Gründung oder Festigungsmaßnahme innerhalb der ersten 3 Jahre nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit Natürliche Person als Antragsteller ist zur Geschäftsführung und Vertretung des Unternehmens befugt, entsprechend im Handelsregister eingetragen und aktiv in der Unternehmensleitung tätig

	ERP-Digitalisierungs-und Innovationskredit	ERP-Gründerkredit – Universell	ERP-Mezzanine für Innovation	ERP-Kapital für Gründung
			Das antragstellende Unternehmen muss das innovative Vorhaben selbst durchführen oder sich an einem solchen durch einen eigenen innovativen Beitrag wesentlich beteiligen (d. h. der Kern der Innovation liegt beim Unternehmen).	
Finanzierungsgegenstand	<p>Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit einem Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben</p> <p>Investitionen - im Anlagevermögen aktivierungsfähig (z. B. Kauf von Maschinen, Anlagen, Fahrzeugen und Einrichtungen; gewerbliche Baukosten, etc.); Betriebsmittel (z. B. laufende Kosten, Erwerb von Aktiva des Umlaufvermögens, Warenlager)</p>	<p>Investitionen (und auch Betriebsmittel), die einer mittel- und langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen und einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen:</p> <p>Alle Formen der Existenzgründung, also die Errichtung, die Übernahme von Unternehmen oder die Übernahme einer tätigen Beteiligung.</p> <p>Existenzgründung im Nebenerwerb.</p> <p>Im Rahmen von Nachfolgeregelungen die Unternehmensübernahme und der Erwerb oder die Aufstockung einer tätigen Beteiligung.</p> <p>Festigungsmaßnahmen innerhalb der ersten 5 Jahre nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit.</p> <p>Erneute Unternehmensgründung.</p>	<p>Forschungs- und Entwicklungsphase kann bis zum Beginn der kommerziellen Nutzung begleitet werden</p> <p>Ausgaben für Betriebsmittel, u. a. Personal- und Sachkosten, Forschungs- und Entwicklungsaufträge, Kosten der Weiterentwicklung und Verbesserung auf Grund von Erfahrungen in der kommerziellen Nutzung einschließlich der Kosten für Testreihen, Maßnahmen der Qualitätssicherung</p> <p>Investitionen (bei längerer Nutzungsdauer projekt- und zeitanteiligen Abschreibungen bzw. Leasingaufwendungen)</p> <p>Möglichkeit zur Nutzung von vereinfacht ermittelten Kosten von Betriebsmitteln und Investitionen</p>	<p>Alle Formen der Existenzgründung, also die Errichtung oder die Übernahme von Unternehmen sowie der Erwerb einer tätigen Beteiligung.</p> <p>Festigungsmaßnahmen innerhalb von 3 Jahren nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit.</p> <p>Eine erneute Unternehmensgründung kann gefördert werden, wenn keine Verbindlichkeiten aus einer früheren selbstständigen Tätigkeit mehr bestehen</p> <p>Finanziert werden z. B. Kauf von Maschinen, Anlagen, Fahrzeugen und Einrichtungen, Betriebs- und Geschäftsausstattung, Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, Gewerbliche Baukosten, Material-, Waren- und Ersatzteillager, immaterielle Investitionen</p>
Finanzierungsvolumen	bis maximal 5 Mio. € pro Vorhaben bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten	maximal 25 Mio. € pro Vorhaben bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten	bis zu 5 Mio. € pro Vorhaben bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten Finanzierungspaket für KMU aus Fremdkapital (40 %) und Nachrangkapital (60 %), sonst jeweils 50 %	bis zu 500.000 € pro Antragsteller bis zu 30 % (alte Länder) bzw. 40 % (neue Länder und Berlin) der förderfähigen Investitions- und sonstigen Kosten (ohne Eigenmittel) Eigenmittelsatz von 15 % (alte Länder) bzw. 10 % (neue Länder und Berlin) erforderlich
Zinskonditionen	Zins: Risikogerechtes Zinssystem nach Bonität und Besicherung, risikoadjustiert durch Hausbank, Obergrenzen für Preisklassen durch KfW Besondere Regelungen bei Vorhaben mit Haftungsfreistellung	Zins: Risikogerechtes Zinssystem nach Bonität und Besicherung, risikoadjustiert durch Hausbank, Obergrenzen für Preisklassen durch KfW Besondere Regelungen bei Vorhaben mit Haftungsfreistellung	Zinssätze beider Tranchen sind fest für die gesamte Laufzeit	0,4 % (neue Länder und Berlin) bzw. 0,65 % (alte Länder) im Jahr 1 bis 3 der Kreditlaufzeit; 2,4 % (neue Länder und Berlin) bzw. 2,65 % (alte Länder) ab Jahr 4 der Kreditlaufzeit

	ERP-Digitalisierungs-und Innovationskredit	ERP-Gründerkredit – Universell	ERP-Mezzanine für Innovation	ERP-Kapital für Gründung
	Für KMU derzeit nominal zwischen 1,00 % und 3,77 %, ohne Preisklasse I (Stand: 30.6.2017, 10 Jahre Laufzeit, 2 tilgungsfreie Anlaufjahre, 10 Jahre Zinsbindung, mit Haftungsfreistellung)	Für KMU derzeit nominal zwischen 1,10 % und 5,20 %, ohne Preisklasse I (Stand: 30.6.2017, 10 Jahre Laufzeit, 2 tilgungsfreie Anlaufjahre, 10 Jahre Zinsbindung, mit Haftungsfreistellung)	Zins für Fremdkapitaltranche: Risikogerechtes Zinssystem nach Bonität und Besicherung, risikoadjustiert durch Hausbank, Obergrenzen für Preisklassen durch KfW Zins für Nachrangtranche: Zuordnung durch KfW in eine der 4 Bonitätsklassen für Nachrangtranchen, risikoadjustiert durch KfW Haftungsfreistellung für Nachrangtranche der Hausbank nur bis zu Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von 4,4 % möglich Für KMU in der Nachrangtranche derzeit nominal zwischen 1,00 % und 6,50 %, nur für Bonitätskategorien 1 bis 4 (30.6.2017, 10 Jahre Laufzeit, 7 tilgungsfreie Anlaufjahre, 10 Jahre Zinsbindung)	Zusätzliches Garantieentgelt von 1 % pro Jahr auf den jeweils noch offenen Kreditbetrag (Stand: 30.6.2017, 15 Jahre Laufzeit, 7 tilgungsfreie Anlaufjahre, 10 Jahre Zinsbindung)
Laufzeit	Verschiedene Modelle, ohne tilgungsfreie Anlaufjahre: bis zu 5 Jahre bis zu 7 Jahre bis zu 10 Jahre	Verschiedene Varianten bei einer Mindestlaufzeit von zwei Jahren: Betriebsmittelfinanzierungen: bis zu 5 Jahre bei höchstens einem tilgungsfreien Anlaufjahr (Warenlagerfinanzierungen: zusätzlich bis zu 10 Jahre bei höchstens zwei tilgungsfreien Anlaufjahren) Investitionsfinanzierungen, Unternehmensübernahmen und tätige Beteiligungen: bis zu 5 Jahre bei höchstens 1 tilgungsfreien Anlaufjahr, bis zu 10 Jahre bei höchstens 2 tilgungsfreien Anlaufjahren, bis zu 20 Jahre bei höchstens 3 tilgungsfreien Anlaufjahren	Fremdkapitaltranche: 10 Jahre bei höchstens 2 tilgungsfreien Anlaufjahren Nachrangtranche: 10 Jahre bei 7 tilgungsfreien Anlaufjahren	15 Jahre, davon 7 Jahre tilgungsfreie Anlaufzeit Festzinssatz für 10 Jahre
Sicherheiten	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank	Für die Fremdkapitaltranche sind bankübliche Sicherheiten zu stellen, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank, Absicherung mit Bürgschaften der Bürgschaftsbanken ist ausgeschlossen Für die Nachrangtranche sind vom Unternehmen keine Sicherheiten zu stellen	Nachrangdarlehen, für das keine Sicherheiten zu stellen sind. Persönliche Haftung des Antragstellers

	ERP-Digitalisierungs-und Innovationskredit	ERP-Gründerkredit – Universell	ERP-Mezzanine für Innovation	ERP-Kapital für Gründung
Haftungsfreistellung	70 %-ige Haftungsfreistellung für die durchleitende Hausbank	50 %-ige Haftungsfreistellung für die durchleitende Hausbank bei Investitionsfinanzierungen, Unternehmensübernahmen und tätige Beteiligungen möglich, sofern das Unternehmen in der Regel seit 3 Jahren besteht bzw. am Markt aktiv ist, mindestens aber über eine Unternehmenshistorie mit aussagefähigen Jahresabschlussunterlagen von 2 Geschäftsjahren verfügt.	Das durchleitende Kreditinstitut wird von der Haftung für die Nachrangtranche freigestellt, Haftungsfreistellung nur dann, wenn die für den Kreditnehmer ermittelte Ein-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit maximal 4,4 % beträgt	100 %-ige Haftungsfreistellung für die durchleitende Hausbank
Verfahren, Aufwand	Vergabe über Hausbank	Vergabe über Hausbank	Vergabe über Hausbank	Vergabe über Hausbank

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 54: Kohärenzcheck für den MEP-Darlehenfonds: (stille) Beteiligungsprogramme

	SBG: Beteiligung Innovation	MBG: Gründung und Nachfolge	MBG: Wachstum und Innovation	MBG: Direkt
Kurzbeschreibung	Stille oder offene Beteiligungen für KMU	Beteiligungen für die Realisierung von Gründungs- und Nachfolgevorhaben	Beteiligungen für die Realisierung von Innovationen für etablierte Unternehmen	Beteiligungen für die Realisierung von Innovationen für KMU
Zielgruppe	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit Sitz oder Betriebsstätte in Sachsen	Existenzgründer, junge Unternehmen, Betriebsübernehmer, tätige Beteiligungen (MBO/MBI)	Etablierte Unternehmen	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Sachsen
Vorhaben und Voraussetzungen	Beschreibung des Geschäftsmodells und der konkreten Innovation im Vergleich gegenüber Wettbewerbern weitere Unterlagen/Informationen nach erstem Gespräch	Mitfinanzierung der im Rahmen der Existenzgründung bzw. Existenzfestigung (bis 3 Jahre) entstehenden Kosten, Investitionen und erstes Warenlager; Mitfinanzierung der im Rahmen einer Betriebsübernahme / einer tätigen Beteiligung entstehenden Kosten Erfolg versprechendes Konzept; Höhe der Beteiligung orientiert sich u. a. am Eigenmitteleinsatz bzw. am Eigenkapital des Unternehmens; Persönliche (Teil-)Garantie	(Teil-)Finanzierung eines Vorhabens z. B. im Rahmen von Betriebs- / Kapazitätserweiterungen, Modernisierungs-, Rationalisierungs- und Umstellungsmaßnahmen, Kooperationen, Produkt- / Sortimentserweiterungen und Markterschließungsmaßnahmen Erfolg versprechendes Konzept; Höhe der Beteiligung orientiert sich am wirtschaftlichen Eigenkapital des Unternehmens	Mitfinanzierung von Gründung und Nachfolge sowie Wachstum und Innovation von KMU in Sachsen Erfolg versprechendes Konzept
Beteiligungsformen	Anteilige Finanzierung des Vorhabens mit stiller und offener Beteiligung möglich	Kombination von stiller und direkter Beteiligung möglich	Kombination von stiller und direkter Beteiligung möglich	Kombination von stiller und direkter Beteiligung möglich
Finanzierungsvolumen	Zwischen 100.000 € und 1,0 Mio. € (im Einzelfall bis zu 2,8 Mio. €)	Stille Beteiligungen von 25.000 € bis 1,0 Mio. € (im Einzelfall darüber)	Stille Beteiligungen von 25.000 € bis 1,0 Mio. € (im Einzelfall darüber)	bis max. 49 % der Geschäftsanteile (max. 500.000 €)
Konditionen	festes Entgelt zwischen 7 % und 10 % (abhängig vom Rating) gewinnabhängiges Entgelt mind. 2 % p. a. (bezogen auf die Höhe der stillen Beteiligung) anteilige persönliche Garantie der wesentlichen Personen (z. B. geschäftsführender Gesellschafter)	Jahr 1-3: Festentgelt 5,25 % zzgl. 1 % gewinnabhängig (jeweils vom Beteiligungsbeitrag) ab Jahr 4: Festentgelt ab 6,9 % zzgl. 1-3 % gewinnabhängig (jeweils vom Beteiligungsbeitrag)	Festentgelt ab 6,9 % zzgl. 1-3 % gewinnabhängig	Individuelle Vereinbarung
Laufzeit, Anlagehorizont	in der Regel bis 10 Jahre, maximal bis 12 Jahre (stille Beteiligung)	max. 10 Jahre	max. 10 Jahre	Individuelle Vereinbarung

A.2 ANHANG FÜR KAPITEL 4

A.2.1 KOHÄRENZANALYSE GRW-NACHRANGDARLEHEN

Tabelle 55: Kohärenzcheck für den Nachrangdarlehenfonds II

	KfW-Unternehmerkredit	ERP-Regionalförderprogramm	GuW - SAB	Bürgschaften der SBB
Finanzierungsart	Darlehen mit Zinsverbilligung; ggf. mit Haftungsfreistellung im Umfang von 50 %.	Darlehen mit Zinsverbilligung	Darlehen mit Zinsverbilligung	Bürgschaft, GuW-Bürgschaft (und weitere Bürgschaften ¹⁾)
Zielgruppe	In- und ausländische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Handel, Leasinggesellschaften und sonstiges Dienstleistungsgewerbe) und Freiberufler, die seit mindestens 5 Jahren am Markt aktiv sind Größere mittelständische Unternehmen, müssen sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden und deren Gruppenumsatz 500 Millionen € nicht überschreitet	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) die seit mindestens 5 Jahren am Markt aktiv sind. Freiberufler Für die Vermietung und Verpachtung von Gewerbeimmobilien: Privatpersonen, Freiberufler und KMU unabhängig von der Dauer der aktiven Geschäftstätigkeit	Existenzgründer (natürliche Personen) Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der gewerblichen Wirtschaft und des Handwerks aus dem Freistaat Sachsen Freiberufler (ausgenommen Zahnärzte, Ärzte nur auf Basis der offenen Planungsbereiche im jeweiligen Fachgebiet)	Existenzgründer bzw. bestehende Unternehmen mit Investitionsort in Sachsen
Fördervoraussetzungen	Bei Gründungsfinanzierungen sind die Allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln sowie die Regelungen und weitere Branchenausschlüsse der De-minimis-Beihilfverordnung zu beachten. Weitere Voraussetzungen: -der Antragsteller verfügt über die nötige fachliche und kaufmännische Qualifikation, -die unternehmerische Tätigkeit dient dauerhaft dem Haupterwerb, -das Projekt ist finanziell tragfähig,	Bei Gründungsfinanzierungen sind die Allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln sowie die Regelungen und weitere Branchenausschlüsse der De-minimis-Beihilfverordnung zu beachten. Weitere Voraussetzungen: -der Antragsteller verfügt über die nötige fachliche und kaufmännische Qualifikation, -die unternehmerische Tätigkeit dient dauerhaft dem Haupterwerb, -das Projekt ist finanziell tragfähig,	Bei Gründungsfinanzierungen sind die Allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln sowie die Regelungen und weitere Branchenausschlüsse der De-minimis-Beihilfverordnung zu beachten. Weitere Voraussetzungen: -der Antragsteller verfügt über die nötige fachliche und kaufmännische Qualifikation, -die unternehmerische Tätigkeit dient dauerhaft dem Haupterwerb, -das Projekt ist finanziell tragfähig,	Investitionsort muss im Freistaat Sachsen liegen
Finanzierungsgegenstand	Mit dem KfW-Unternehmerkredit wird alles gefördert, was für eine unternehmerische Tätigkeit notwendig ist. Dazu zählen z. B.: - Investitionen (Anschaffung von Anlagen, Maschinen, Grundstücke	Errichtungsinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Investitionen zur Diversifizierung der Produktion in zuvor nicht hergestellte Produkte sowie zur grundlegenden Änderung des gesamten Produktionsprozesses	Gründung einer gewerblichen oder freiberuflichen selbstständigen Existenz, auch durch Erwerb einer tätigen Beteiligung	Sicherung der Finanzierung von: Maschinen, Anlagen und selbstgenutzten gewerblichen Immobilien Unternehmensnachfolgen und tätigen Beteiligungen Warenlager, Betriebsmittel und Avale

	KfW-Unternehmerkredit	ERP-Regionalförderprogramm	GuW - SAB	Bürgschaften der SBB
	<p>und Gebäude, Baukosten, Einrichtungsgegenstände, Firmenfahrzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung, immaterielle Investitionen wie Lizenzen und Patente, Software und Computer, Auf- und Ausbau von Breitbandnetzen, Betriebsmittel und Warenlager)</p> <p>Erwerb von Vermögenswerten aus anderen Unternehmen, auch Übernahmen und tätige Beteiligungen, Leasing</p> <p>Bei einer Haftungsfreistellung sind Investitionen und Unternehmensübernahmen, unter bestimmten Bedingungen für KMU auch Betriebsmittel (kurzfristig) förderfähig.</p>	<p>(z. B.: Erwerb von Grundstücken und Gebäuden; Gewerbliche Baukosten; Kauf von Maschinen, Anlagen, Fahrzeugen und Einrichtungen; Betriebs- und Geschäftsausstattung; Immaterielle Vermögenswerte in Verbindung mit Technologietransfer)</p>	<p>Betriebsgrundstücke und Gebäude (Kauf- oder Baukosten einschließlich Baunebenkosten sowie Grunderwerbskosten)</p> <p>Betriebsausstattung (z. B. Maschinen, Büroeinrichtung, Nutzfahrzeuge)</p> <p>Erwerb eines Unternehmens oder Unternehmensanteils (tätige Beteiligung)</p> <p>Immaterielle Investitionen (z. B. Patente, Lizenzen)</p> <p>Beschaffung und Aufstockung des Material-, Waren- oder Ersatzteillagers</p> <p>Finanzierung von Forderungsausfällen und verzögerten Forderungen</p> <p>Finanzierung von zusätzlichem bzw. erhöhtem Betriebsmittelbedarf zum Zweck der Umsatzausweitung</p> <p>Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Unternehmen, etwa durch Umschuldung von Kontokorrentkrediten und anderen kurzfristig fälligen Passiva (außer Steuern und öffentlichen Abgaben) in längerfristige Verbindlichkeiten</p>	<p>(GuW-Bürgschaft schließt Warenlager, Betriebsmittel und Avale aus)</p>
Finanzierungsvolumen	<p>Max.25 Mio. € pro Vorhaben</p> <p>100 % der förderfähigen Investitionskosten</p>	<p>Bis maximal 3 Mio. € pro Vorhaben</p> <p>Bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten</p>	<p>Bis maximal 2,5 Mio. € pro Vorhaben</p> <p>Bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten</p>	<p>80 % des Kredites und bis zu 2 Mio. €</p> <p>(GuW-Bürgschaft: 60 % des Kredites und bis zu 1,5 Mio. €)</p>
Zinskonditionen	<p>Zinssatz wird unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten von der Hausbank festgelegt</p>	<p>Zinssatz wird unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten von der Hausbank festgelegt</p>	<p>Zinssatz wird unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten von der Hausbank festgelegt</p>	<p>Bei Bürgschaftshöhe von 80 %: 1 % des valutierenden Kredites</p> <p>Bei Bürgschaftshöhe von 70 %: 0,85 % des valutierenden Kredites</p> <p>Bei Bürgschaftshöhe von 60 %: 0,7 % des valutierenden Kredites</p>

	KfW-Unternehmerkredit	ERP-Regionalförderprogramm	GuW - SAB	Bürgschaften der SBB
	Bei Krediten mit einer längeren Laufzeit als 10 Jahren, wird Zinssatz nur für die ersten 10 Jahre festgelegt Zinssätze je nach Bonität zwischen: 1 % und 8,25 %	Bei Krediten mit einer längeren Laufzeit als 10 Jahren, wird Zinssatz nur für die ersten 10 Jahre festgelegt Zinssätze je nach Bonität zwischen: 1 % und 7,95 %	Zinssätze je nach Bonität zwischen: 1 % und 7,66 %	(GuW-Bürgschaft: 0,75 % des valutierenden Kredites)
Laufzeit	Verschiedene Laufzeiten / tilgungsfreie Zeiten bis max. 20 Jahren bei höchstens 3 tilgungsfreien Jahren Betriebsmittel und Warenlager: Bis 5 Jahre bei höchstens einem tilgungsfreien Anlaufjahr bzw. bis 10 Jahre bei höchstens 2 tilgungsfreien Jahren	Verschiedene Laufzeiten / tilgungsfreie Zeiten bis max. 20 Jahren bei höchstens 3 tilgungsfreien Jahren Betriebsmittel und Warenlager: Bis 5 Jahre bei höchstens einem tilgungsfreien Anlaufjahr bzw. bis 10 Jahre bei höchstens 2 tilgungsfreien Jahren	Verschiedene Laufzeiten / tilgungsfreie Zeiten bis max. 20 Jahren bei höchstens 3 tilgungsfreien Jahren Betriebsmittel und Liquiditätshilfedarlehen: Bis 5 Jahre bei höchstens einem tilgungsfreien Anlaufjahr	Bis zu 15 Jahre (GuW-Bürgschaft bis zu 20 Jahre)
Sicherheiten	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank Bei Haftungsfreistellung werden Form und Umfang mit der Hausbank vereinbart; grundsätzlich banküblich.	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank	Soweit vorhanden - bestmögliche Besicherung Quotale Bürgschaft/Mithaftung der Gesellschafter
Haftungsfreistellung	Ggf.: 50 %-ige Haftungsfreistellung für die durchleitende Hausbank	Keine Haftungsfreistellung für die durchleitende Bank	Keine Haftungsfreistellung für die durchleitende Bank	Entfällt
Verfahren	Vergabe über Hausbank	Vergabe über Hausbank	Vergabe über Hausbank	Über die Hausbank an die Bürgschaftsbank
¹ Die weiteren Angebote sind aufgrund ihrer Bedingungen – insbesondere der maximalen Höhe – im vorliegenden Fall nur sehr bedingt relevant.				

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

A.3 ANHANG FÜR KAPITEL 6

A.3.1 ANALYSE UND BEWERTUNG DER AKTUELLEN SOZIOÖKONOMISCHEN SITUATION IM FREISTAAT SACHSEN

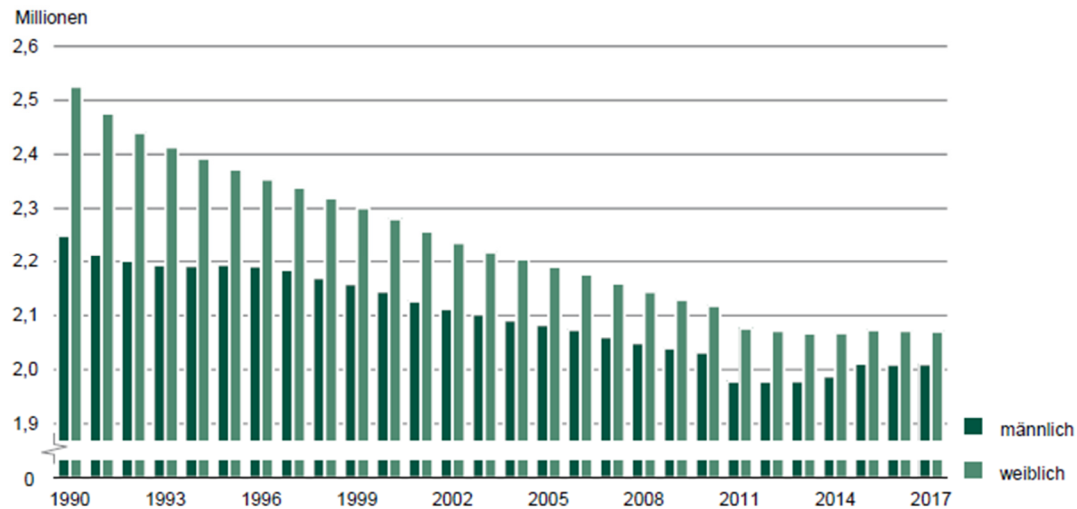
A.3.1.1 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG

Laut den aktuellen Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Stand September 2018) verzeichnet Sachsen zum Stichtag 31. Dezember 2017 eine Bevölkerung von 4.081.308 Einwohnern (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018c)). Ausgehend von einer Bevölkerung von rund 4,9 Millionen im Jahr 1990 nahm die Bevölkerung Sachsens über mehr als zwei Jahrzehnte stetig ab. Hauptursachen für die Bevölkerungsabnahme waren zunächst die Abwanderung nach der Wiedervereinigung Deutschlands – dies betraf vor allem junge Menschen – sowie ein kontinuierliches Geburtendefizit. Erst seit 2011 kann wieder ein leichtes Bevölkerungswachstum verzeichnet werden. Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen untersuchte im Hinblick auf die eben genannten Trends des Bevölkerungswachstums in der 1. Wanderungsanalyse Anfang der 2000er Jahre die Gründe für die Abwanderung und in der 2. Wanderungsanalyse im Jahr 2016 die Gründe für die Zuwanderung und den Verbleib im Freistaat Sachsen.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass der Rückgang der männlichen Bevölkerung von 1990 bis 2017 geringer ausfiel als der Rückgang der weiblichen Bevölkerung (siehe Abbildung 49): zum Stichtag am 31. Dezember 2017 lebten 18 % weniger Frauen und 10,7 % weniger Männer in Sachsen als Anfang des Jahres 1990 (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018b)). So nahm auch die Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter deutlich ab. Trotzdem kann Sachsen eine im Vergleich zu Gesamtdeutschland etwas höhere Geburtenrate verzeichnen (1,59 im Vergleich zu 1,5 für Deutschland). Diese Rate erreicht jedoch nicht den Bestand-erhaltenden Wert von 2,1 Geburten je Frau und führt gekoppelt mit einer hohen Sterberate (Sterbeüberschuss) zu einem anhaltenden Geburtendefizit. Auch in Zukunft wird trotz erwarteter Wanderungsgewinne das Geburtendefizit als entscheidend für das Bevölkerungswachstum betrachtet (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a)).

Auch die Haushaltstypen haben sich im Laufe der Jahre verändert. Während traditionelle Familien – d. h. verheiratete Paare mit Kindern – eher rückläufig sind, steigt die Anzahl der unverheirateten Paarhaushalte (mit oder ohne Kinder). Insgesamt sank die durchschnittliche Haushaltgröße von 2,3 Personen pro Haushalt im Jahr 1991 auf 1,9 Personen pro Haushalt seit 2006. Mittlerweile sind 80 % der Haushalte Ein- oder Zweipersonenhaushalte. Das liegt einerseits an der geringer werdenden Anzahl an Kindern je Haushalt, aber auch an der Altersstruktur der Bevölkerung. So hat auch die Anzahl an Haushalten mit Personen im Pensionsalter zugenommen, die tendenziell eher Ein- oder Zweipersonenhaushalte sind (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a)).

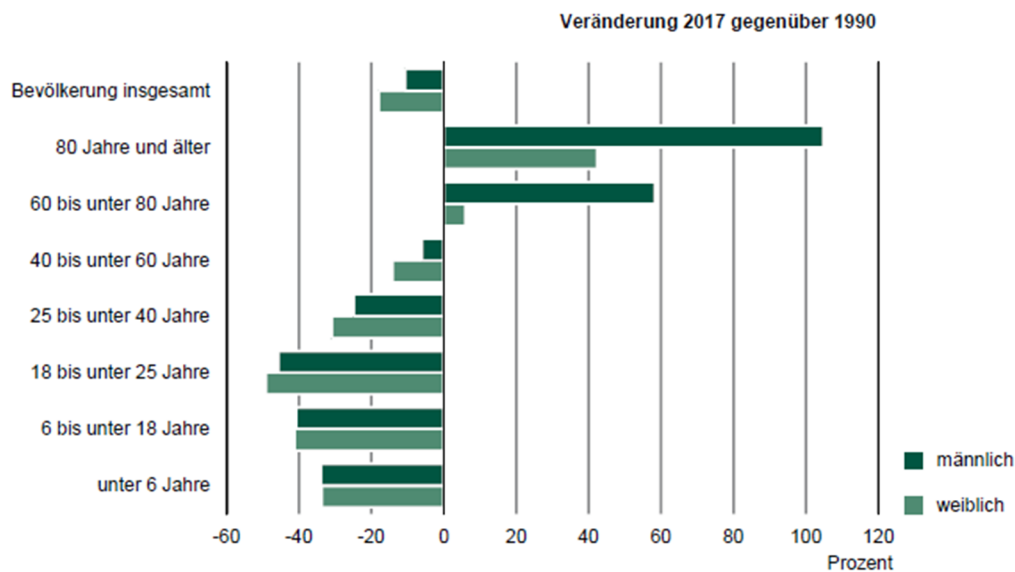
Abbildung 49: Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 1990-2017 nach Geschlecht



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2018b.

Die Altersstrukturen des Freistaates haben sich aufgrund des absoluten Bevölkerungsrückganges und speziell durch die Abwanderung vor allem junger Einwohner deutlich verschoben. Das Durchschnittsalter ist von 39,4 im Jahr 1990 auf 46,7 Jahre im Jahr 2017 angestiegen. Abbildung 50 zeigt, wie sich die Bevölkerung zwischen 1990 und 2017 verändert hat, aufgeteilt nach Alter und Geschlecht. Während unter 20-jährige im Jahr 2017 nur noch 17 % statt 24 % (Anfang 1990) ausmachen, stieg der Anteil der über 60-jährigen von 21 % auf 33 %. Das Statistische Landesamt Sachsens geht insofern auch davon aus, dass die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahren geringer werden wird (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017b)).

Abbildung 50: Bevölkerungsveränderung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht und Alter



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2018b.

Abbildung 51 zeigt darüber hinaus, wie sich die Bevölkerungsstruktur nach Geschlecht im Jahr 2017 gegenüber 1990 darstellt. Die Abbildung zeigt deutlich die zuvor beschriebenen Trends: Während die Bevölkerung in den Gruppen der bis 40-jährigen dramatisch zurückgegangen ist, hat die Zahl der über 70-jährigen vor allem bei den Männern gegenüber 1990 stark zugenommen. Die Zahl der Frauen in dieser Alterskategorie übersteigt jedoch nach wie vor die der Männer, was mit der relativ höheren Lebenserwartung einhergeht. Diese liegt in Sachsen für neugeborene Mädchen bei 83,6 Jahren und für neugeborene Jungen bei 77,6 Jahren und soll bis 2030 für Mädchen auf 85,8 Jahre und für Jungen auf 80,2 Jahre ansteigen (vgl. Sächsische Staatskanzlei (2018)).

Abbildung 51: Altersstruktur der Bevölkerung 2017 gegenüber 1990 nach Geschlecht



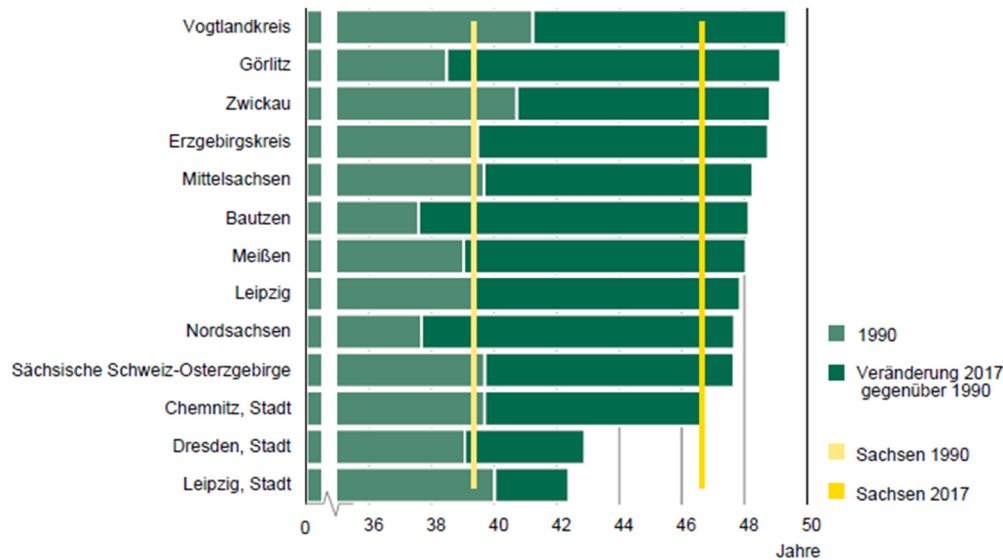
Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2018b.

Wird das Durchschnittsalter der Sächsischen Bevölkerung nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (siehe Abbildung 52) betrachtet, so zeigt sich, dass vor allem in den Städten Leipzig und Dresden das Durchschnittsalter zwar auch angestiegen ist, aber dennoch verhältnismäßig niedrig geblieben ist. So stieg das durchschnittliche Alter der Bevölkerung Leipzigs von knapp 40 auf ungefähr 42 und in Dresden von 39 auf knapp 43 an. Am höchsten nahm das Durchschnittsalter in Nordsachsen, Bautzen und Görlitz zu. Vogtlandkreis weist mit über 49 Jahren insgesamt das höchste Durchschnittsalter auf (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018b)).

Der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen zufolge wird sich dieser Trend weiterhin fortsetzen. So wird Sachsen im Jahr 2030 zwischen 3,9 (Variante 2 – niedrigere Wanderungsannahmen) und 4 Mio. Einwohner (Variante 1 – höhere Wanderungsannahmen) haben. Lediglich für die Städte Dresden und Leipzig wird ein Bevölkerungswachstum erwartet. Auch die Altersstruktur wird sich weiterhin zunehmend in Richtung der älteren Bevölkerung verschieben. Laut Prognose soll das Durchschnittsalter im

Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2030 auf 48,1 Jahre steigen (vgl. Sächsische Staatskanzlei (2018)).

Abbildung 52: Durchschnittsalter der Bevölkerung 2017 gegenüber 1990 nach Kreisfreien Städten und Landeskreisen



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2018b.

Die vom Statistischen Landesamt durchgeführten Wanderungsanalysen haben gezeigt, dass hinter den Wanderungsbewegungen hauptsächlich die folgenden vier Motive stecken (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a)):

- Verfügbarkeit eines Arbeitsplatzes;
- Verfügbarkeit eines Ausbildungs-/Studienplatzes;
- Änderungen der persönlichen Verhältnisse;
- Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Vor allem Anfang der 1990er Jahre führte der Verlust des Arbeitsplatzes in vielen Fällen zu einer Abwanderung in das alte Bundesgebiet oder Berlin. Darüber hinaus mangelte es in Sachsen an Ausbildungsmöglichkeiten und Perspektiven. Allerdings wurde der Wanderungsverlust gegenüber dem Bundesgebiet Mitte der 1990er Jahre in manchen Jahren sogar komplett durch den Zuzug aus dem Ausland ausgeglichen. Der Wanderungsgewinn aus dem Ausland war dabei geprägt von Spätaussiedlern und Bürgerkriegsflüchtlingen. Auch 2011 war das leichte Bevölkerungswachstum dem Zuzug aus dem Ausland vor allem von Asyl- und Schutzsuchenden geschuldet. Darüber hinaus konnte im Jahr 2012 erstmals ein Wanderungsgewinn gegenüber dem früheren Bundesgebiet verzeichnet werden, was hauptsächlich an der rückläufigen Abwanderung lag (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a)).

Vor allem bei der Bevölkerungsgruppe im Ausbildungsalter konnte laut der 2. Wanderungsanalyse ein Rückgang der Abwanderung im Anschluss an die Ausbildung festgestellt werden. „Junge Sachsen“ im Alter von 16 bis 19 Jahren verbleiben laut Wanderungsanalyse nun viel häufiger in Sachsen als es in den 1990ern der Fall war. Sie sind mehrheitlich mit ihrem Leben zufrieden und fühlen sich in ihrer Heimat wohl (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a)). Laut Befragung können sich junge männliche Sachsen noch eher vorstellen in Sachsen zu bleiben als junge weibliche, bei denen sich über 30 % vorstellen können Sachsen zu verlassen. Bei jenen, die sich in einer Ausbildung befinden, stimmten sowohl bei Män-

nern als auch bei Frauen über 60 % für einen Verbleib in Sachsen. Entscheidend ist hauptsächlich die Aussicht auf einen Job in der Heimatregion. Ebenfalls Auswirkung auf den Verbleib in Sachsen könnte laut Wanderungsanalyse der Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte haben. Hier belegt Görlitz deutschlandweit den letzten Platz mit einem Durchschnittslohn von 2.183 € pro Monat. Insgesamt liegt das Bruttomedianentgelt zum Stichtag am 31.12.2017 im Freistaat Sachsen bei 2.479 € pro Monat (vgl. Bundesagentur für Arbeit (2017)). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in anderen Bundesländern Ostdeutschlands, in denen der Durchschnittsverdienst niedriger liegt als in den Westdeutschen Bundesländern (mit der Ausnahme von Berlin).

A.3.1.2 ARBEITSMARKTSITUATION UND BESCHÄFTIGUNG

Eine Analyse der Erwerbstätigen¹⁸⁴ im Freistaat Sachsen zeigt die sehr positive Entwicklung seit dem Jahr 2000 auf. Die Anzahl der Erwerbstätigen im Bundesland ist von 2000 bis 2017 um 2,6 % angestiegen. Seit dem Jahr 2010 konnte ein Zuwachs von 4 % beobachtet werden. Innerhalb Sachsens war vor allem die Entwicklung in der NUTS 2-Region Leipzig¹⁸⁵ ausgesprochen positiv. Hier konnte im Zeitraum von 2000 bis 2016¹⁸⁶ ein Zuwachs von 10,3 % festgestellt werden. Dieser Wert lag leicht hinter der gesamtdeutschen Entwicklung in diesem Zeitraum, die +11 % betrug.

Die anderen NUTS 2-Regionen des Freistaates Sachsen, Chemnitz und Dresden, konnten mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Während in Dresden die Anzahl der Erwerbstätigen von 2000 bis 2016 um 2,9 % angestiegen ist, war in Chemnitz im selben Zeitraum ein Rückgang von 5 % zu beobachten. Sowohl das Bundesland Sachsen, als auch die NUTS 2-Regionen Chemnitz und Dresden lagen damit unter der Entwicklung in den neuen Bundesländern¹⁸⁷ (inkl. Berlin), wo die Anzahl der Erwerbstätigen von 2000-2017 um 4,1 % angestiegen ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigen von 2000 bis 2017 (bzw. bis 2016 im Falle der NUTS 2-Regionen) als Index, wobei das Jahr 2000 als Basis (100) angenommen wurde.

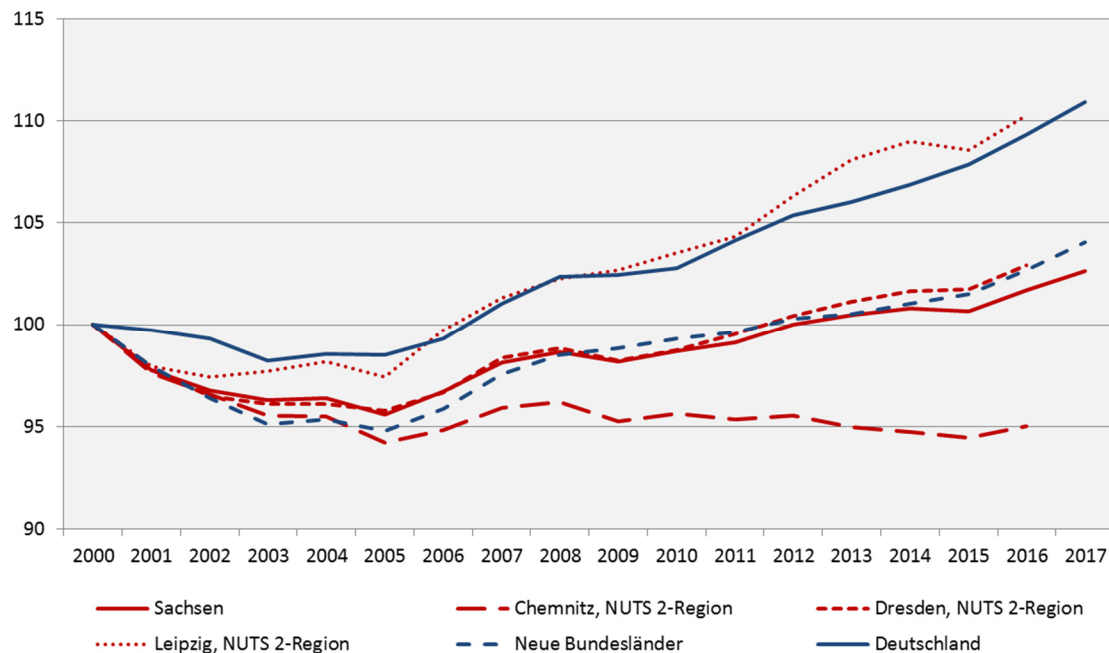
¹⁸⁴ Erwerbstätige sind Personen ab 15 Jahren (ILO-Definition), die mindestens eine Stunde in der Woche gegen Entgelt einer beruflichen Tätigkeit nachgehen bzw. in einem Arbeitsverhältnis stehen oder selbständig ein Gewerbe, einen freien Beruf, ein Handwerk oder eine Landwirtschaft betreiben oder als mithelfende Familienangehörige mitarbeiten, ohne dafür Lohn oder Gehalt zu beziehen (Statistisches Bundesamt, 2018d).

¹⁸⁵ Die NUTS 2-Regionen des Freistaates Sachsen umfassen Dresden (Dresden, kreisfreie Stadt; Bautzen; Görlitz; Meißen; Sächsische Schweiz-Osterzgebirge), Chemnitz (Chemnitz, kreisfreie Stadt; Erzgebirgskreis; Mittelsachsen; Vogtlandkreis; Zwickau) sowie Leipzig (Leipzig, kreisfreie Stadt; Leipzig, Landkreis; Nordsachsen).

¹⁸⁶ Auf Ebene der NUTS 2-Regionen waren zum Zeitpunkt dieser Analyse Daten bis 2016 abrufbar.

¹⁸⁷ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie Berlin.

Abbildung 53: Entwicklung der Erwerbstätigen 2000-2017 bzw. 2016 (Index, Jahr 2000 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt, 2018.

Neben den Zuwächsen in der Anzahl der Erwerbstätigen ist auch die Erwerbsquote¹⁸⁸ in Sachsen seit 2005 deutlich angestiegen. Im Jahr 2017 betrug die Erwerbsquote im Bundesland 81,2 % und lag damit um knapp 4 %-Punkte über dem Wert von 2005 (77,3 %) (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018)). Damit weist Sachsen eine höhere Erwerbsquote auf als Deutschland (79,8 % im Jahr 2017) (vgl. Statistisches Bundesamt (2018c)).

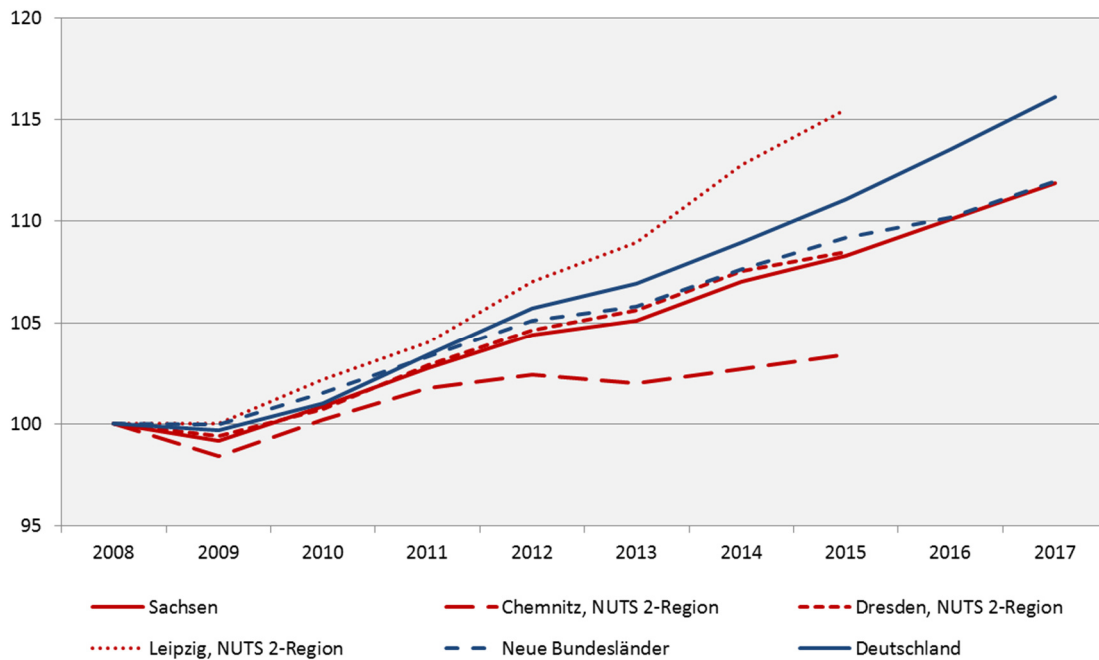
Ähnlich wie bei den Erwerbstätigen ist auch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten¹⁸⁹ in Sachsen sehr positiv zu beurteilen. Von 2010 bis 2017 ist deren Anzahl um 10,9 % angestiegen. Damit lag die Veränderung im Bundesland leicht über dem Wert für die neuen Bundesländer (inkl. Berlin; 10,3 %), jedoch hinter dem Wert für Deutschland (15 %).

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war in allen drei NUTS 2-Regionen Sachsens positiv. Sowohl in Chemnitz (+3,2 %) als auch in Dresden (+7,7 %) und Leipzig (+13,1 %), konnten Zuwächse von 2010 bis 2015 (auf NUTS 2-Ebene waren zum Zeitpunkt dieser Analyse keine aktuelleren Daten verfügbar) beobachtet werden. In der nachfolgenden Abbildung wird die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2008 bis 2017 (bzw. 2015) als Index dargestellt (Jahr 2008 als Basis).

¹⁸⁸ Die Erwerbsquote setzt die Anzahl der erwerbstätigen Personen in Relation zur Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe.

¹⁸⁹ Als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gelten alle Arbeitnehmer einschließlich Auszubildenden, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig sind oder für die von Arbeitgebern Beitragsanteile zu entrichten sind (Statistisches Bundesamt, 2018e).

Abbildung 54: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2008-2017 bzw. 2015 (Index, Jahr 2008 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt, 2018a.

Parallel zu den Anstiegen in der Erwerbstätigkeit und den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war in den Jahren 2010 bis 2017 ein deutlicher Rückgang in der Anzahl der Arbeitslosen zu beobachten. In Sachsen ging die Zahl der arbeitslosen Personen von 2010 bis 2017 um rd. 45 % zurück. Damit konnte in Sachsen die Zahl der Arbeitslosen deutlich stärker reduziert werden als dies in den neuen Bundesländern (inkl. Berlin, -36,9 %) oder auch Gesamtdeutschland (-21,8 %) der Fall war. In der NUTS 2-Region Chemnitz konnte die Anzahl der Arbeitslosen beinahe halbiert werden, während die Rückgänge in den NUTS 2-Regionen Dresden (-42 %) und Leipzig (-41,3 %) ebenfalls beträchtlich waren. Auch die Anzahl der Langzeitarbeitslosen ist im Beobachtungszeitraum 2010 bis 2017 (in etwa im selben Ausmaß wie die Arbeitslosigkeit insgesamt) zurückgegangen (vgl. Statistisches Bundesamt (2018b)).

Entsprechend dieser Entwicklungen ist auch die Arbeitslosenquote in Sachsen deutlich zurückgegangen. Mit einem Wert von 6,7 % im Jahr 2017 war die Arbeitslosenquote im Bundesland um 5,1 %-Punkte niedriger als dies noch im Jahr 2010 der Fall war. Im selben Zeitraum ist die Arbeitslosenquote in Deutschland um 2 %-Punkte auf 5,7 % gesunken. Dementsprechend haben sich auch die Niveaus der Arbeitslosenquoten zwischen Sachsen und Deutschland angeglichen. Während die Arbeitslosenquote in Sachsen im Jahr 2010 noch um 4,1 %-Punkte über dem Wert für Deutschland lag, war im Jahr 2017 lediglich ein Unterschied von 1 %-Punkt zu beobachten (Sachsen: 6,7 %; Deutschland: 5,7 %).

Die Jugendarbeitslosenquote (15-25-Jährige) in Sachsen ist von 10,8 % im Jahr 2010 auf 7,1 % im Jahr 2017 gesunken. Für Deutschland konnte im selben Zeitraum ein Rückgang von 6,8 % auf 5,1 % beobachtet werden. Somit war zwar auch bei der Jugendarbeitslosigkeit ein positiver Trend zu beobachten, jedoch war der Rückgang der Arbeitslosenquote in dieser Gruppe schwächer als dies über alle Altersgruppen hinweg der Fall war.

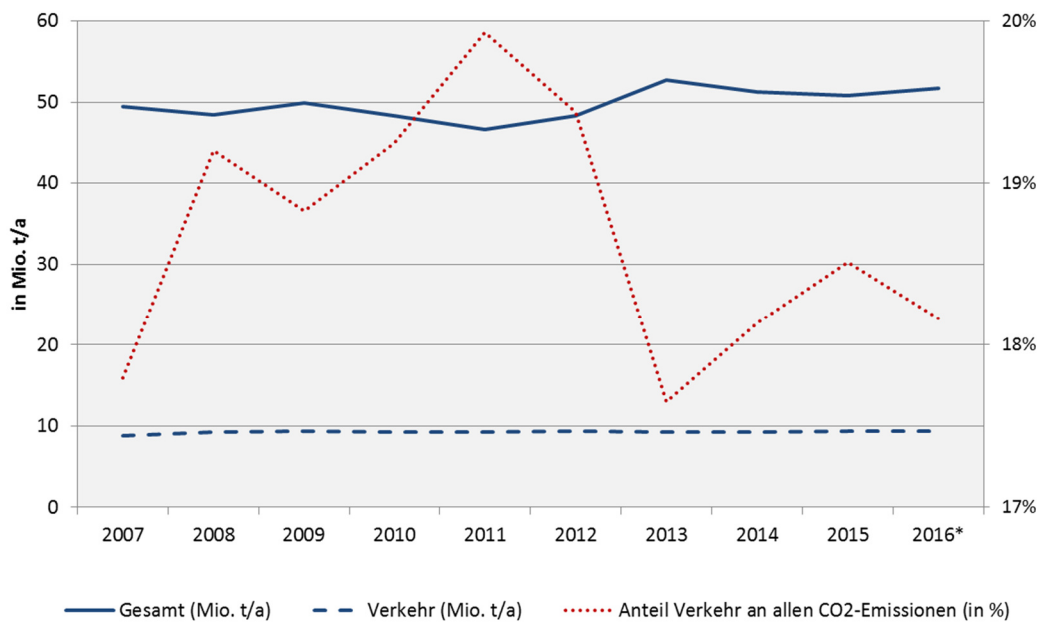
Deutlich angestiegen ist hingegen die Arbeitslosigkeit von Ausländern. Insbesondere sind in dieser Gruppe Anstiege in den Jahren 2015 und (vor allem) 2016 zu beobachten, die über das Ausmaß der Werte in den anderen Beobachtungsjahren hinausgehen. Während der Anteil von Ausländern an allen Arbeitslosen in Sachsen im Jahr 2010 noch 3,8 % betragen hat, war im Jahr 2017 ein Wert von 10,8 % zu beobachten. In den neuen Bundesländern (inkl. Berlin)

wurde der Wert aus dem Jahr 2010 (7,1 %) mehr als verdoppelt (15 %), während in Deutschland im Jahr 2017 rd. ein Viertel der Arbeitslosen aus dem Ausland kam (2010: 15,5 %).

A.3.1.3 UMWELTFAKTOREN

Die CO₂-Emissionen (Kohlendioxid) in Sachsen sind seit dem Jahr 2007 (49,45 Mio. t/a) um 4,7 % angestiegen, wie aus Abbildung 55 ersichtlich ist (vorläufiger Wert für 2016: 51,76 Mio. t/a). Ebenfalls zugenommen (von 2007-2016 um 6,8 %) haben in diesem Zeitraum die Kohlendioxid-Emissionen des Verkehrs.¹⁹⁰ Dementsprechend ist auch der Anteil des Verkehrs an allen CO₂-Emissionen im selben Zeitraum leicht angestiegen.

Abbildung 55: Kohlendioxid-Emissionen gesamt und Verkehr 2007-2016*



*vorläufige Daten

Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2017, 2017a, 2018f.

Die Emissionen von Stickoxiden (NO_x) sind in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Wurden im Jahr 2008 (Daten für das Jahr 2007 waren nicht vorhanden) noch Emissionen von 74,2 kt/a festgestellt, konnten diese bis zum Jahr 2016 (vorläufiger Wert) auf 64,2 kt/a reduziert werden (-13,5 %) (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2015, 2018f)).

Auch bei Schwefeldioxid-Emissionen (SO₂) konnten Rückgänge beobachtet werden. In Sachsen sanken die SO₂-Emissionen von 2010 bis 2016 (2016 vorläufige Werte) um 5,3 %. Ein wesentlicher Anteil dieser Emissionen (78,4 % im Jahr 2016) wird durch Großfeuerungsanlagen verursacht. Dieser Anteil ist zwischen 2010 und 2016 um 3,5 %-Punkte angestiegen (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2015a, 2018f)).

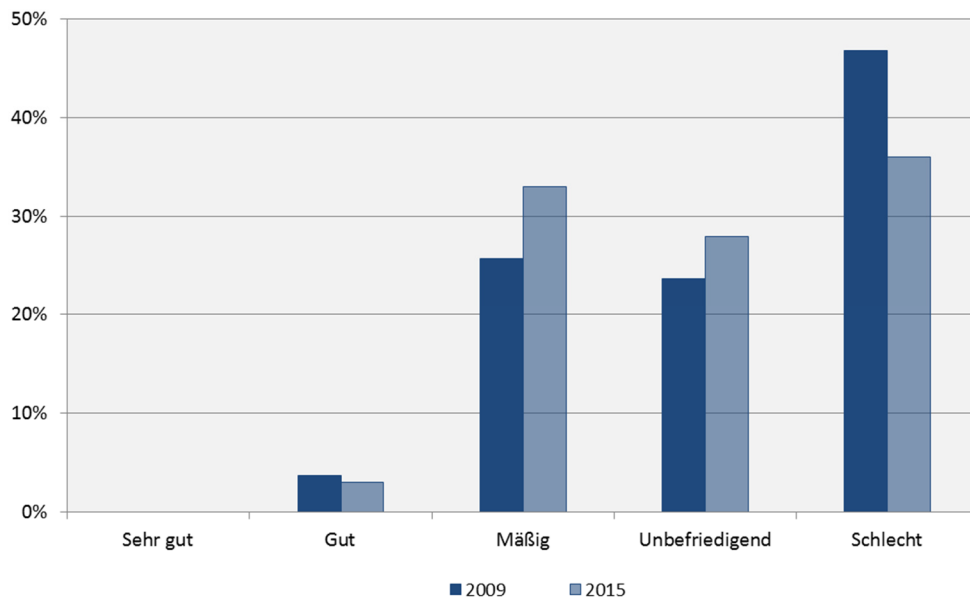
Der Sektor Verkehr hat einen wesentlichen Anteil an den Emissionen. Im Jahr 2016 (vorläufige Daten) konnten 33 % der gesamten Kohlenmonoxid-Emissionen (CO), 36 % der NO_x-Emissionen und 18 % der CO₂-Emissionen dem Verkehr zugeordnet werden. Außerdem wurden 22 % der NMVOC-Emissionen (Flüchtige Organische Verbindungen) sowie 39 % der PM10-

¹⁹⁰ Darunter fallen Kohlendioxid-Emissionen des Straßen-, Schienen-, Flug- und Schiffverkehrs.

Emissionen¹⁹¹ (Feinstaub) durch den Verkehr verursacht (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2017b, 2018f)).

Der Zustand der Fließgewässer Sachsens wird vom Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie anhand des Indikators "Ökologische Zustandsklassen Fließgewässer" gemessen. Dieser gibt die Abweichung des aktuellen Zustandes der Fließgewässer von der zu erwartenden natürlichen Artenausstattung des Fließgewässers an. Zielvorgabe für natürliche Fließgewässer ist der "gute" ökologische Zustand (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018)). Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass dieser lediglich von einem kleinen Prozentsatz erreicht wird. 36 % der untersuchten Fließgewässer wurde im Jahr 2015 hingegen ein "schlechter" Zustand attestiert, wobei dies eine Verbesserung von 10,8 %-Punkten gegenüber 2009 bedeutet.

Abbildung 56: Zustand der Fließgewässer in Sachsen 2009, 2015 (in % an allen Fließgewässern)

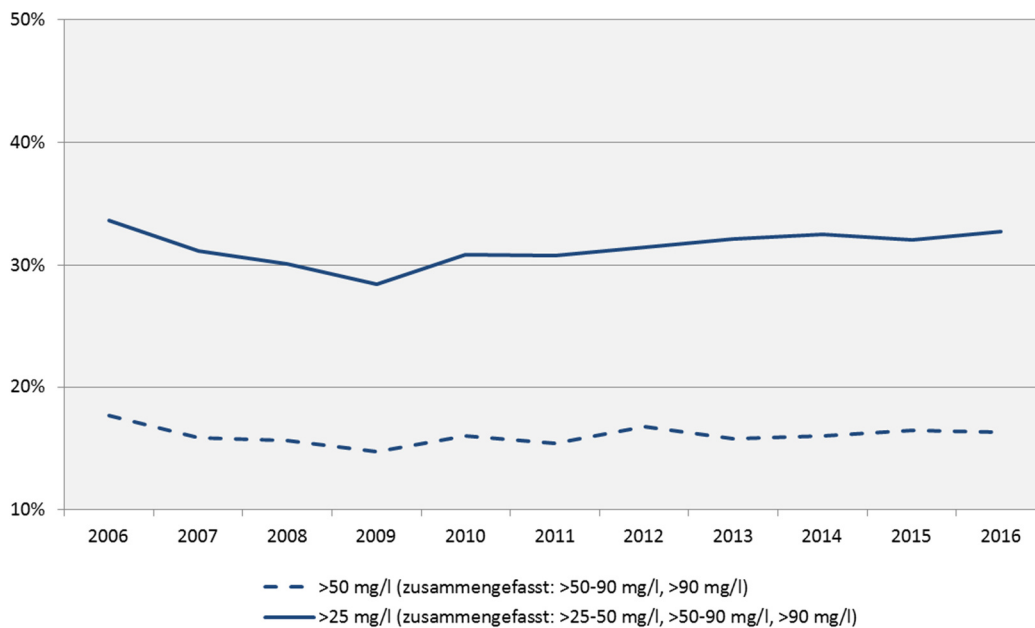


Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2018.

¹⁹¹ PM10 Verkehr: Straße, Schiene, Schiff, Flugzeug, landwirtschaftlicher Verkehr; Motor + Aufwirbelung, Abrieb.

Um die Qualität des Grundwassers zu bestimmen, wird an unterschiedlichen Messstellen (ca. eine Messstelle pro 100 km²) der Nitratgehalt im Wasser überprüft. Eine Auswertung dieser Prüfungen hat gezeigt, dass der Anteil der Messstellen, an denen Überschreitungen der Grenzwerte von über 50 mg/l (Grenzwert der Trinkwasserverordnung) festgestellt wurden, seit einigen Jahren stagniert (siehe Abbildung 57). Hingegen steigt die Anzahl der Messstellen, an denen mehr als 25 mg/l (Indikator für anthropogen beeinflusstes Grundwasser) Nitrat festgestellt wurden seit 2009 leicht aber kontinuierlich an (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018a)).

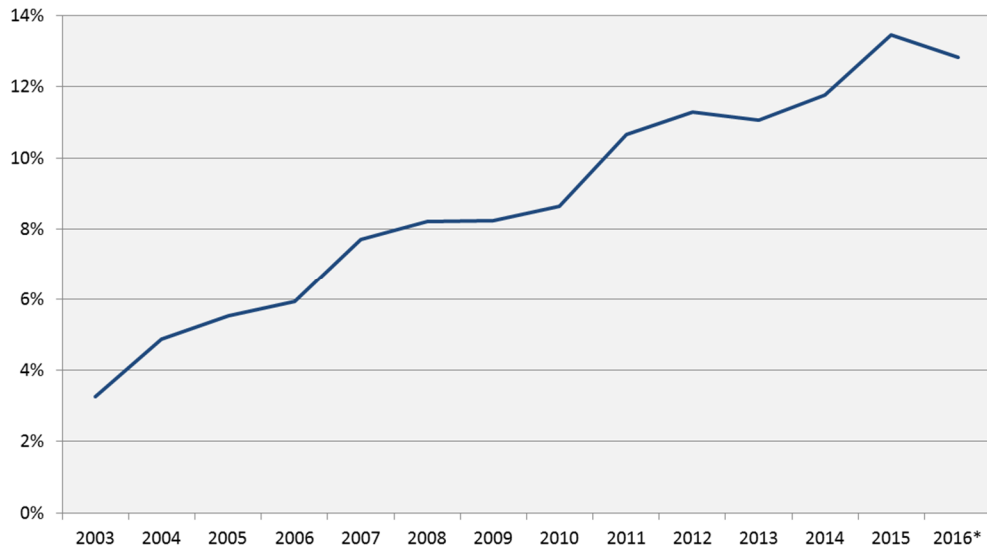
Abbildung 57: Nitrat im Grundwasser - Anteil der Messstellen in Sachsen mit Grenzwertüberschreitungen 1996-2016 (in %)



Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2018a.

Der Anteil der Erneuerbaren Energiequellen an der gesamten Bruttostromerzeugung in Sachsen ist in der letzten Dekade deutlich angestiegen. Während im Jahr 2003 noch lediglich 3,3 % der gesamten Bruttostromerzeugung aus Erneuerbaren Energien gewonnen wurden, konnte im Jahr 2016 (vorläufige Daten) bereits ein Wert von 12,8 % beobachtet werden (siehe Abbildung 58).

Abbildung 58: Anteil der Erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung in Sachsen 2003-2016 (in %)

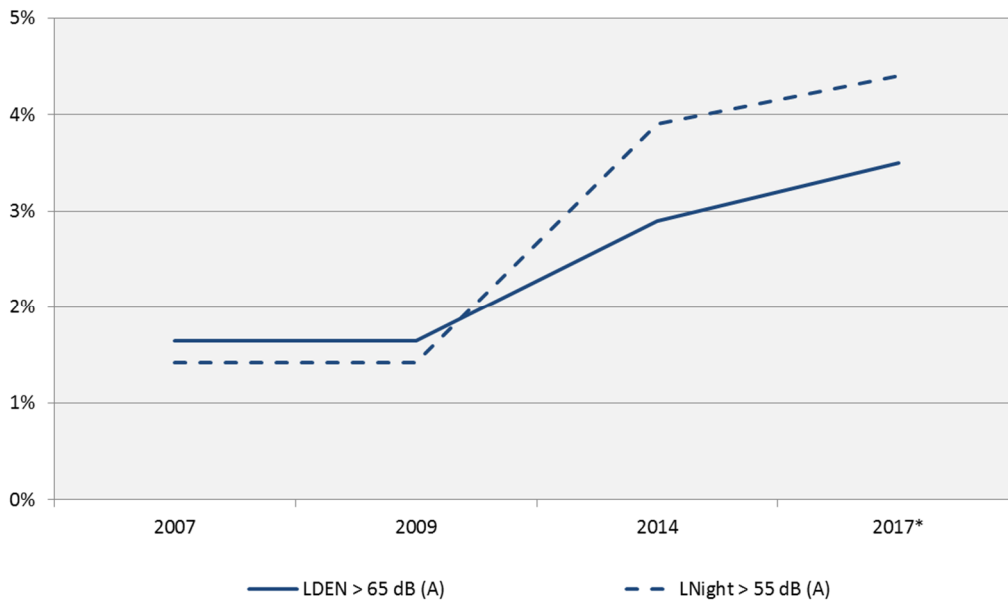


*vorläufige Daten

Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2018a.

Lärm ist ein relevanter Belastungsfaktor für die Gesundheit. Der Anteil der Bevölkerung in tendenziell geräuschbelasteten Gebieten ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Wie aus Abbildung 59 ersichtlich ist, hat der Anteil der Bevölkerung zugenommen, der dauerhaft einem 24-Stunden-Lärmindex (LDEN) von mehr als 65 dB (A) ausgesetzt ist (von 1,7 % im Jahr 2007 auf 3,5 % im Jahr 2017). Gleichzeitig hat auch der Anteil der Bevölkerung, der einem Nachtlärmindex (LNight) von mehr als 55 dB (A) ausgesetzt ist, in den letzten Jahren zugenommen (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018e)).

Abbildung 59: Lärmbelastung durch Verkehr in Sachsen 2007-2017 (in % der Bevölkerung)¹⁹²

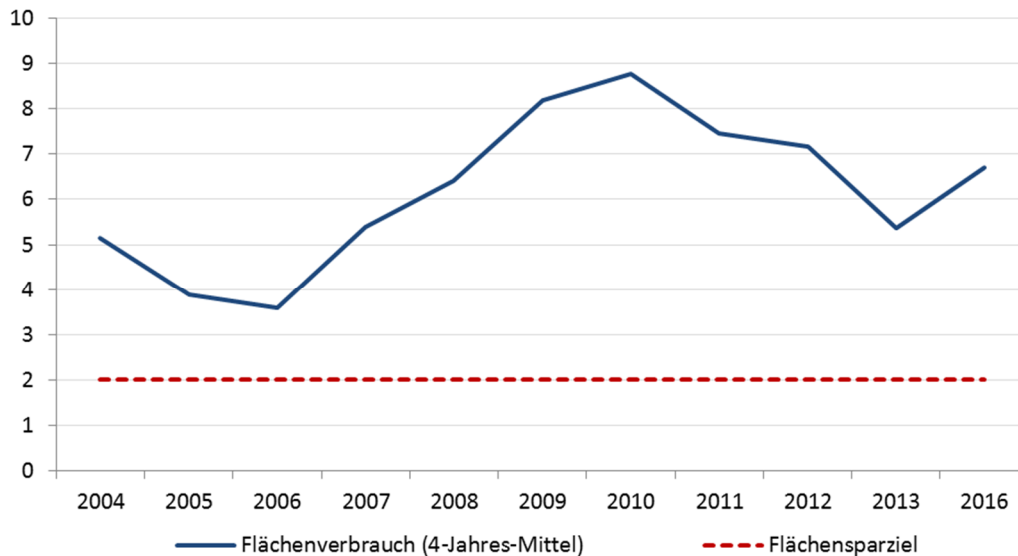


Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2018e.

¹⁹² 2017* inkl. Lärmbelastung durch Straßenbahnen, die bis 2012 nicht erfasst wurde.

Die Flächeninanspruchnahme von naturnahen Böden als Siedlungs- und Verkehrsflächen bedeutet u. a. einen Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche und Bodenfruchtbarkeit, verringert die natürliche Wasserrückhaltefunktion sowie Versickerungs- und Verdunstungseigenschaften des Bodens. Aus diesem Grund existiert in Sachsen ein (mit dem Ziel des Bundes korrespondierendes) Flächensparziel. Laut diesem soll die Flächenneuanspruchnahme auf weniger als 2 ha/Tag (Bund: 30 ha/Tag) bis zum Jahr 2020 reduziert werden. Wie an Abbildung 60 ersichtlich ist, konnte dieses Ziel in den letzten Jahren nicht erreicht werden.

Abbildung 60: Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Sachsen (ha/Tag, 4-Jahres-Mittel)¹⁹³

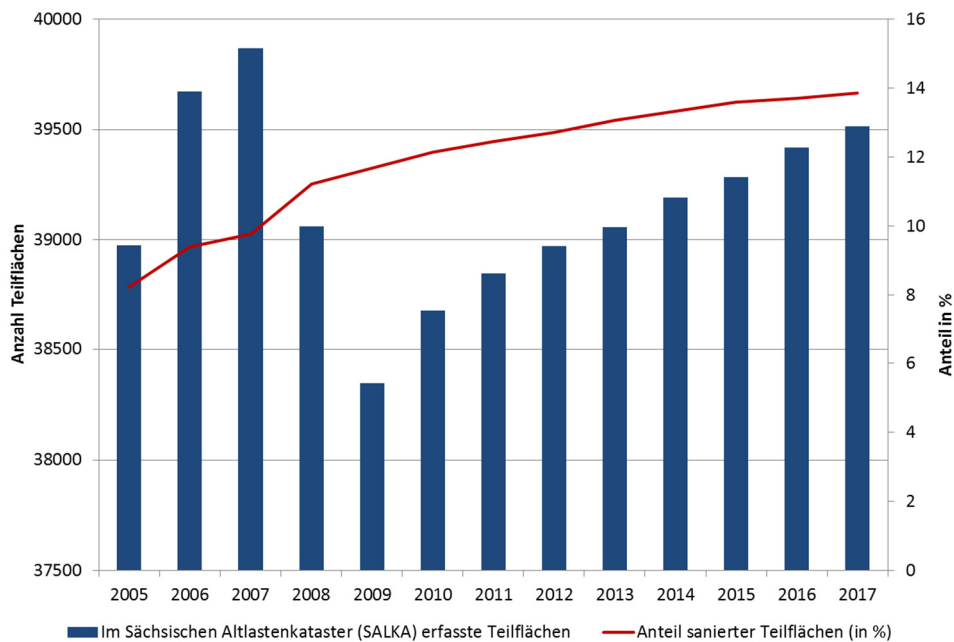


Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2018c, d.

Altlasten und Altlastenverdachtsfälle werden in Sachsen seit 1991 systematisch erfasst und untersucht. Bei Vorliegen einer Gefährdung werden Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Nach deren Abschluss erfolgt in der Regel eine Wiedereingliederung der Fläche in den Wirtschaftskreislauf. Damit werden nicht nur mögliche Gefahrenquellen beseitigt, sondern auch Voraussetzungen für eine Minderung des nach wie vor steigenden Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr geschaffen. Die Entwicklung des Indikators in Abbildung 61 zeigt, dass die Altlastenbearbeitung in Sachsen erfolgreich vorangetrieben wird. Seit 2009 steigen sowohl die Anzahl als auch die Anteile der sanierten Altlastenteilflächen stetig an (vgl. Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018)).

¹⁹³ Die Jahre 2004-2013 waren bereits online zugänglich, die aktuellen Daten für 2016 wurden per Mail zugesendet. Aus diesem Grund fehlen die Jahre 2014 und 2015 in der Abbildung.

Abbildung 61: Im Sächsischen Altlastenkataster (SALKA) erfasste Teilflächen und der Anteil sanierter Teilflächen



Quelle: Eigene Darstellung, Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2018.

A.3.2 FALLSTUDIEN ZU DEN BEST-PRACTICE-PROJEKTEN AUSGEWÄHLTER PROGRAMMGEMEINDEN

Im Rahmen der Evaluierung wurden Fallstudien zu Best-Practice-Projekten erstellt. Für diese Fallstudien wurden folgende vier Projekte des Vorhabens ISE ausgewählt:

- Dresden Nordwest: Freifläche „Gehepark“ mit Bürgergarten und Abriss Gebäude und Entsiegelung „Gehepark“
- Leipziger Westen: „Philippus Leipzig“ – Sanierung des Kirchengebäudes incl. Nebenräume zu einem öffentlichen Veranstaltungsort
- Chemnitz-Innenstadt: Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirtschaft, Gewerbeflächenbörse in Stadtquartieren
- Olbersdorf-Oberdorf: Ausbau der Fernwärmeversorgung im Olbersdorfer Oberdorf.

Die Auswahl der Best-Practice-Projekte beruht auf einem zweistufigen Auswahlverfahren. In Absprache mit dem Fondsbewirtschafter wurde eine Auswahl von Programmgemeinden getroffen, für die Interviews mit den Verantwortlichen für die EFRE-Programmkoordination zum allgemeinen Umsetzungsprozess der EFRE-geförderten Projekte, zu Erfolgsfaktoren und Herausforderungen der Umsetzung und zu bereits eingestellten und zukünftigen Wirkungen geführt wurden. Im Zuge dieser Interviews wurden von den Interviewpartnern Best-Practice-Projekte für die geförderten Programmgemeinden benannt. Für diese Best-Practice-Projekte wurden zusätzliche Interviews mit den Projektträgern / -leitern geführt.

Die Best-Practice-Projekte, die im Zuge der Evaluierung näher betrachtet werden, sind ausschließlich dem Vorhaben ISE zuzuordnen. Der Grund hierfür ist, dass die Programmgemeinden, die im Rahmen von Fallstudien zu den Best-Practice-Projekten ausgewählt wurden, bis auf die Programmgemeinde Chemnitz nur durch das Vorhaben ISE gefördert werden. Die Programmgemeinde Chemnitz wird sowohl durch das Vorhaben ISE als auch IBE gefördert.

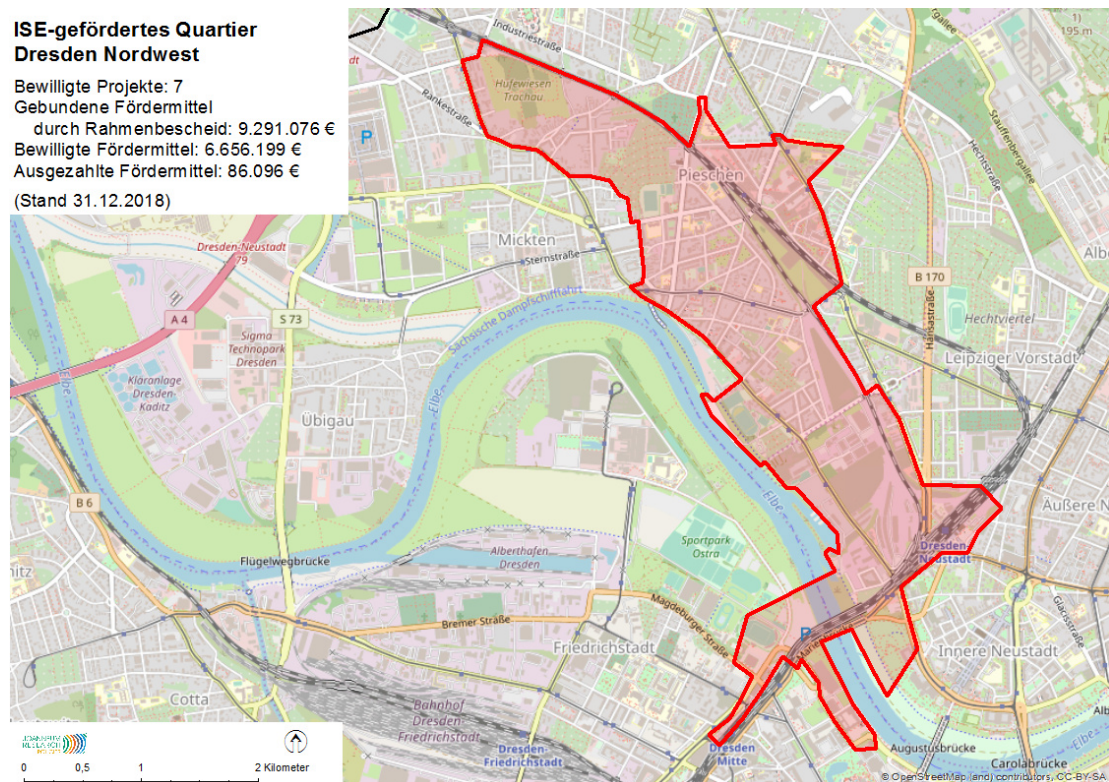
Die Informationen in diesem Kapitel beziehen sich auf die Interviews mit den Verantwortlichen der EFRE-Programmkoordinierung der ausgewählten Programmgemeinden und auf die Interviews mit den Projektträgern / -leitern der Best-Practice-Projekte. An manchen Stellen werden diese Informationen zusätzlich mit Informationen aus den IHK der Programmgemeinden oder anderen relevanten Dokumenten untermauert.

A.3.2.1 DRESDEN NORDWEST: FREIFLÄCHE „GEHEPARK“ MIT BÜRGERGARTEN UND ABRISS GEBÄUDE UND ENTSIEGELUNG „GEHEPARK“

Ausgangssituation des Quartiers Dresden Nordwest

Das Quartier „Dresden Nordwest“ erstreckt sich über die Stadtteile Pieschen, Leipziger Vorstadt und Trachau und umfasst die ursprünglichen Gebiete der Dörfer Neudorf, Pieschen und Trachau. Das Programmgebiet liegt zentrumsnahe bzw. grenzt im Südwesten an die Elbe und im Nordosten an die Bahntrasse Leipzig-Dresden. Laut Bevölkerungsstand 2013 leben im Programmgebiet 14.710 Einwohner auf einer Fläche von 288 Hektar. In dem Gebiet zeigt sich jedoch ein anhaltendes Bevölkerungswachstum (Zuzug und steigende Geburtenrate), welches auch in Zukunft weiterhin als hoch eingeschätzt wird. Vor allem durch den Zuzug von jungen Familien ist auch die Altersstruktur günstiger als im Rest der Stadt. So steht dem allgemeinen Trend der alternden Bevölkerung im Freistaat Sachsen ein Gebiet mit vielen jungen Einwohnern gegenüber, welches auch eine relativ ausgeglichene Geschlechterverteilung aufweist.

Abbildung 62: Das Quartier Dresden Nordwest



Potentiale und Herausforderungen des Quartiers

Trotz des allgemein positiven Bevölkerungstrends bestehen einige soziale Probleme in diesem Gebiet. Vor allem die überdurchschnittliche Arbeitslosenquote und die hohe Anzahl an Sozialhilfe-Empfängern stellen eine Herausforderung dar. Die darüber hinaus größte Herausforderung des Quartiers liegt in der Brachenentwicklung. Während beim Wohnungsleerstand bereits ein signifikanter Rückgang beobachtet werden konnte (von ca. 35 % im Jahr 1999 auf 8,3 % in 2013) besteht weiterhin ein hohes Maß an brachliegenden Gewerbeflächen. Das Quartier „Dresden Nordwest“ ist außerdem gekennzeichnet durch ein hohes Maß an stark frequentierten Verkehrsstraßen. Die starke Nutzung von PKWs führt zu Lärm- und Schadstoffemissionen. Die Belastung wird zusätzlich durch mangelnde Grünflächen verstärkt.

Tabelle 56: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Dresden Nordwest

Aspekte	Potentiale	Herausforderungen
städtebauliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> Identitätsprägende, gewachsene Stadt- und Gebäudestruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Hohe Auslastung der Baubranche, kontinuierlich steigende Baupreise Wenige Grünflächen bzw. Aufenthaltsorte
Umweltaspekte	<ul style="list-style-type: none"> Nähe zur Elbe 	<ul style="list-style-type: none"> Umwelt- / Klimaanpassungen, überwärmte Gründerzeitbereiche Lärm- und Schmutzemission durch die starken Verkehrsstraßen Starke Nutzung des PKW
wirtschaftliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> Wirtschaftliche Entwicklungsimpulse durch die positive Entwicklung Dresdens und durch die Nähe zum Zentrum und zur Elbe 	<ul style="list-style-type: none"> Hoher Grad an Fluktuation bei Gewerbetreibenden
demografische / soziale Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> Junge Bevölkerung Multikulturelles Stadtleben Aktive Bürgerschaft Starkes Bevölkerungswachstum innerhalb des Quartiers (über dem Schnitt der gesamten Stadt) 	<ul style="list-style-type: none"> Soziale Kohäsion Hohe Arbeitslosigkeit Hoher Anteil an Sozialhilfe-Empfängern
Brachen	<ul style="list-style-type: none"> Brachflächen nehmen Entwicklungsdynamik auf Rückgang beim Wohnungsleerstand 	<ul style="list-style-type: none"> Brachenentwicklung Gewerbeleerstand

Quelle: Stadt Dresden, 2015; Interviews zur Fallstudie; Stadt Dresden, o.D-b

Als Potentiale des Gebiets können grundsätzlich die Nähe zum Stadtzentrum und zur Elbe bzw. die Impulse, die von der Entwicklung der Stadt Dresden allgemein kommen, genannt werden. Der Stadtteil Pieschen konnte bspw. bereits positive Entwicklungen erfahren und das anhaltend schlechte Image verbessern. Ein Überblick über zentrale Herausforderungen und Potentiale des Quartiers „Dresden Nordwest“ ist in Tabelle 56 dargestellt.

Beschreibung des Best-Practice-Projektes im Quartier

Mit EFRE-Mitteln soll im Quartier Dresden Nordwest im Teilgebiet Leipziger Vorstadt / Pieschen angrenzend an den neu errichteten Schulcampus Pieschen eine 30 Meter breite und 550 Meter lange öffentliche Grünfläche an der Gehestraße entstehen. Bisher war diese Fläche Bestandteil des ehemaligen Containerbahnhofs Erfurter Straße und charakteristisch für ein Bahnhofsgelände von Schotter-, Beton-, Pflaster- sowie Asphaltflächen geprägt. Die Fläche wird seit 2008 wieder vereinzelt genutzt. Beispielsweise richtete sich die Kultureinrichtung des Vereins „Kunstraum und Ateliers „GEH8“ e. V.“ am Gelände im Gebäude Gehestraße 8 ein. Mit ihrer künstlerischen Arbeit und vielfältigen Aktivitäten zieht sie öffentliche Aufmerksamkeit auf das Gelände.

Das EFRE-geförderte Projekt rund um die Freifläche „Gehepark“ ist für die Stadtteile Leipziger Vorstadt / Pieschen und für die ganze Stadt Dresden in mehrererlei Hinsicht relevant: Brachflächen, wie die an der Gehestraße, weichen aufgrund des Wachstums von Städten zunehmend einer Nachverdichtung durch Wohn- oder Gewerbekomplexe. Gemäß den Einschätzungen der Interviewpartner sollten aus umweltbezogenen Gesichtspunkten auf solchen Brachflächen jedoch vermehrt Klimaanpassungsmaßnahmen stattfinden. Mit Hilfe der EFRE-Mittel kann dem wirtschaftlichen und wohnungspolitischen Nutzungsdruck rund um die Grünflächen an der Gehestraße standgehalten werden. So trägt das Vorhaben zur „Durchgrünung“ der Stadtteile Pieschen und Leipziger Vorstadt bei und wirkt so gegen die bestehende Überwärmungstendenz des Stadtgebietes. Der Gehepark soll somit künftig eine hohe Aufenthaltsqualität bieten und die Umweltqualität der Stadtteile Pieschen und Leipziger Vorstadt verbessern. Außerdem soll ein durch die Grünanlage angelegter Geh- und Radweg den Schulkomplex mit den Wohnbereichen in den Stadtteilen verbinden und gleichzeitig Puffer zwischen Schul- und Wohnbereich sein.

Herausforderungen für die Umsetzung des Best-Practice-Projektes

Das Projekt Freifläche „Gehepark“ befindet sich derzeit im Bewilligungsverfahren. Man erwartet den Fördermittelbescheid Anfang 2019. Aufgrund eines zeitintensiven Planungsprozesses (siehe hierzu Absatz zur Bürgerbeteiligung) und dem Erbringen von Nachweisen und Prüfungen durch Dritte (z. B. SIB-Prüfung) verzögerte sich die Antragstellung. Die stetig steigenden Baupreise und der Mangel an Fachkräften stellen das Projekt – wie viele andere bauliche Infrastrukturprojekte – vor große Probleme. Hinzu kommt, dass der Großteil der bewilligten EFRE-Mittel für das Quartier Dresden Nordwest durch das Fernwärmeprojekt gebunden ist. Für das Projektteam ist es daher wichtig, möglichst vorausschauend zu planen und viele Schritte, die im Vorfeld der Projektumsetzung benötigt werden, parallel zu machen, um Zeit und somit Kosten zu sparen.

Eine weitere Herausforderung in Bezug auf die Umsetzung der Gestaltung der Freifläche „Gehepark“ ist die Koordination von Interessen unterschiedlicher Akteure. Die Umsetzung des EFRE-geförderten Projektes hängt stark vom Umsetzungsprozess anderer Projekte, die an die Freifläche angrenzen, ab. Beispielsweise ist zurzeit die Freifläche, die mit EFRE-Mitteln neu gestaltet wird, noch mit Baumaterialien für den Bau des angrenzenden Schulkomplexes belegt. Die Bauarbeiten der Schulen sollen mit Sommer 2019 abgeschlossen sein. Hinzu kommt, dass die DREWAG, die Stadtwerke Dresden GmbH, großes Interesse bekundet hat, den Schulkomplex an das Fernwärmesystem anzuschließen. Die Bauarbeiten für die Erschließung des Schulkomplexes werden ebenfalls über die Freifläche an der Gehestraße erfolgen. Zudem erneuert die Stadt Dresden zurzeit sämtliche Starkstromleitungen. Eine 110 KV-Starkstromtrasse wird unter einem Teil der Freifläche an der Gehestraße durchlaufen, was ebenfalls mit massiven Bauarbeiten und Abhängigkeiten verbunden ist. All diese Projekte sind sehr relevant für die Dresdner Stadtentwicklung, aber tangieren wesentlich die Umsetzung des EFRE-Projektes und ziehen Projektänderungen mit sich.

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Best-Practice-Projektes

Im Zuge der Bürgerbeteiligung rund um die Freifläche „Gehepark“ wurden Bürger bereits im Vorfeld des Planungsprozesses im Rahmen einer sogenannten Planungswerkstatt, die durch das Stadtplanungsamt Dresden, Abteilung Stadterneuerung, und das beauftragte Planungsbüro arbos organisiert wurde, intensiv miteinbezogen. Die Planungswerkstatt hatte den Zweck, gemeinsam mit den Bürgern aus Pieschen und der Leipziger Vorstadt Nutzungsinteressen in Hinblick auf die Ziele der EFRE-Förderung und der Stadt für den Grünzug zu sammeln. Fragen zum Umgang mit dem Altbestand, zur Ansiedelung von neuen Artefakten und zu den primären Nutzergruppen der Freifläche wurden thematisiert und diskutiert. Insgesamt erreichte die Einladung ca. 50 Interessierte unterschiedlichen Alters. Innerhalb von drei Gruppen erarbeiteten die Teilnehmer Entwürfe und Vorschläge zu Projekten, die zukünftig auf der Freifläche umgesetzt werden könnten. Diese Entwürfe wurden anschließend gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt, dem Amt für Stadtgrün und Abfallwirtschaft sowie dem Planungsbüro arbos diskutiert. Jene Vorschläge, die von einem Großteil der Teilnehmer unterstützt wurden, wurden in

das Planungskonzept aufgenommen. Teilweise mussten im Zuge einer Prüfung Vorschläge, die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht standhielten (z. B. Sicherheitsfragen, Emissionsregelungen), weichen. Dafür wurden von der Stadt noch zusätzliche Vorschläge aufgenommen. Das finale Planungskonzept wurde schließlich im Rahmen einer Bürgerversammlung vorgestellt. Diese Versammlung hatte im Unterschied zur Planungswerkstatt einen informativen Charakter.

Laut dem Stadtplanungsamt Dresden, Abteilung Stadterneuerung, hat dieser Bürgerbeteiligungsprozess deswegen so gut funktioniert, weil die Beteiligten ein echtes Interesse an der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Nutzungsplanes für die Freifläche zeigten. Außerdem hat das Stadtplanungsamt Dresden, Abteilung Stadterneuerung, zu Beginn die Rahmenbedingungen, innerhalb welcher sich die Projekte auf der Freifläche „Gehepark“ bewegen durften, klar und transparent festgelegt. So kommunizierte bspw. die Abteilung Stadterneuerung noch im Vorfeld der Planungswerkstatt, dass die Errichtung von Parkplätzen auf der Freifläche in diskutabel sei.

Effekte und Wirkungen des Best-Practice-Projektes

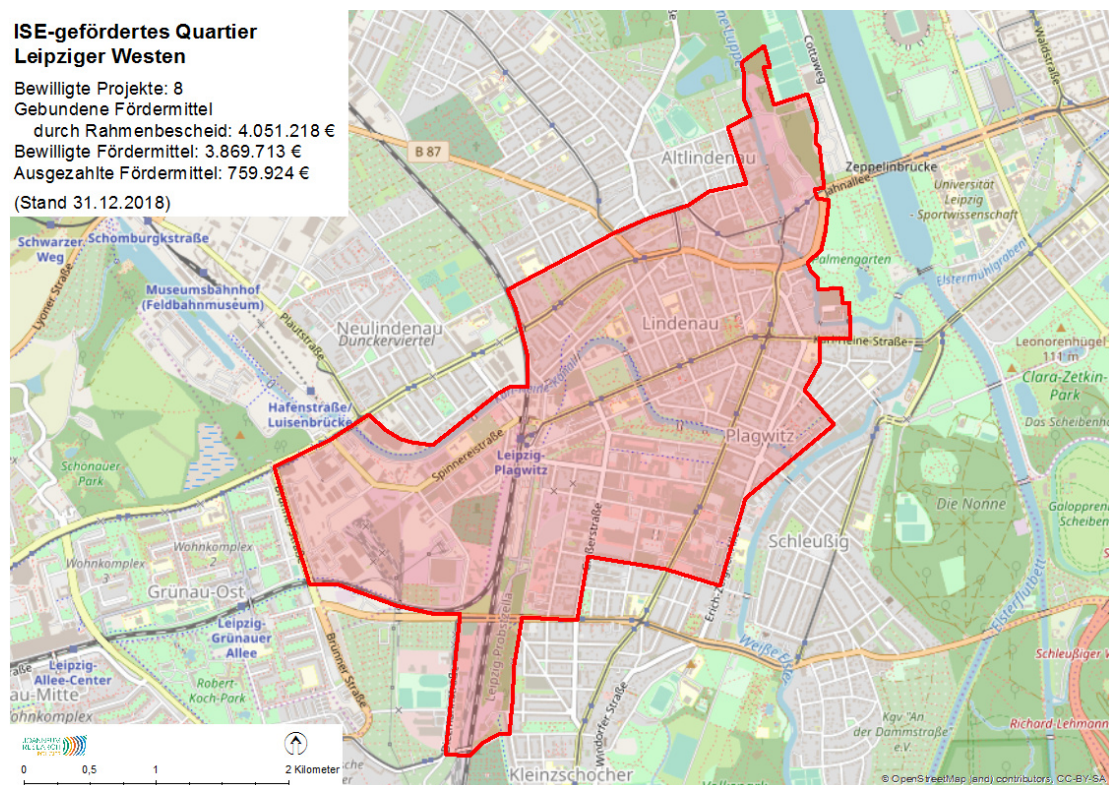
Im Rahmen des IHK der gegenwärtigen Förderperiode für das Quartier Dresden Nordwest wurde darauf geachtet, dass sich die Projekte in die allgemeinen Entwicklungen des Quartiers einordnen lassen und Synergien zu nicht EFRE-geförderten Projekten des Quartiers hergestellt werden können. Beispielsweise steht das EFRE-Projekt rund um die Freifläche „Gehepark“ im direkten Zusammenhang mit dem neu errichteten, angrenzenden Schulkomplex und der Kultureinrichtung „Kunstraum und Ateliers „GEH8“ e. V.“, die auf der Freifläche angesiedelt ist. Diese „Dreiecksbeziehung“ Schule-Park-Kultureinrichtung soll zukünftig unterschiedliche Funktionen für die Bevölkerung übernehmen. Beispielsweise kann der Park als Treffpunkt für Personen aller Altersgruppen (Jugendliche, ältere Bewohner), als Platz zum Ausüben von Sportaktivitäten oder anderen gemeinschaftlichen bzw. sozialen Aktivitäten (z. B. durch die Errichtung eines Bürgergartens, eines Spielplatzes, von Grillplätzen und Bouleflächen) fungieren, während die Kultureinrichtung des Vereins GEH8 Kunstraum und Ateliers e. V. großes Interesse daran hat, sich als zeitgenössisches Kulturzentrum und Begegnungsort unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu etablieren und eng mit der Schule zusammenarbeiten möchte. Somit wird der Park zukünftig nicht nur Wirkungen im Bereich der CO₂-Reduzierung und im Umweltbereich entfalten, sondern auch eine Brückenfunktion zwischen Schule und Kultureinrichtung einnehmen und zu sozialen bzw. identitätsstiftenden Wirkungen beitragen. Auf lange Sicht kann antizipiert werden, dass die Konstellation Schule-Park-Kultureinrichtung u. a. Anreize für den Zuzug von jungen Familien bzw. Studenten bietet.

A.3.2.2 LEIPZIGER WESTEN: „PHILIPPUS LEIPZIG“ – SANIERUNG DES KIRCHENGE- BÄUDES INCL. NEBENRÄUME ZU EINEM ÖFFENTLICHEN VERANSTAL- TUNGORT

Ausgangssituation des Quartiers Leipziger Westen

Der Leipziger Westen wird durch den Auwald vom Leipziger Stadtzentrum getrennt und ist eine heterogener Wohn- und Arbeitsstandort. Charakteristisch ist eine starke funktionale Durchmischung von gewerblichen sowie sozialen und kulturellen Nutzungen. Das Quartier „Leipziger Westen“ inkludiert Teilbereiche mit unterschiedlichen Problemlagen und Herausforderungen, aber auch mit unterschiedlichen Potentialen, an die mit der Förderung angeknüpft werden kann (vgl. Stadt Leipzig, 2015).

Abbildung 63: Das Quartier Leipziger Westen



Quelle: Eigene Darstellung

Potentiale und Herausforderungen des Quartiers

Die größten Herausforderungen sind energetischer, umweltbezogener, wirtschaftlicher und sozialer Natur. Städtebauliche und energetische Herausforderungen beziehen sich einerseits auf Gebäudeleerstand, andererseits auf den Sanierungsbedarf (baulicher, energetischer und nutzungsbezogener) öffentlicher und privater Gebäude. Die Stadterneuerung hat bis 2005 sehr stark denkmalpflegerische Ziele verfolgt und energetischen Belangen eine untergeordnete Rolle zugewiesen. Das führt dazu, dass eine Einordnung des Gebäudebestandes nach aktuellen energetischen Anforderungen noch ein erhebliches Sanierungspotential aufzeigt. Auch der Gewerbeleerstand stellt noch eine Herausforderung für das Quartier dar. Bereits in der Vergangenheit wurde Wiederinwertsetzung bzw. eine Transformation der Nutzung dieser Gebäude fokussiert. Außerdem ist es notwendig, ehemalige Bahnflächen im Quartier zu renaturieren, um das Stadtklima zu verbessern und Überwärmungstendenzen entgegenzuwirken. Diese Herausforderungen bedingen mitunter direkt die soziale Situation des Quartiers. Das

Quartier weist eine Bündelung verschiedener sozialer Problemlagen auf. So liegt etwa der Anteil an Arbeitslosen und Empfängern von Sozialleistungen über dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Diese sozialen Problemlagen konterkarieren direkt die städtebaulichen Aufwertungserfolge (vgl. Stadt Leipzig, 2015 und Informationen aus den Interviews).

Tabelle 57: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Leipziger Westen

Aspekte	Potentiale	Herausforderungen
städtebauliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • stabile bauliche Strukturen • Freiraumgestaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • städtebauliche Missstände in Teilen des Quartiers (insbesondere Gewerbeleerstände) • schlechte energetische Sanierungszustände des gründerzeitlichen Gebäudestandes
Umweltaspekte	<ul style="list-style-type: none"> • brachliegende und untergenutzte Flächen mit Potentialen zur Renaturierung • Erhöhung der Energieeffizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Überwärmungstendenzen des Quartiers • stärkere Betroffenheit von Extremwetterereignissen (z. B. starker Regen bis zu Überflutungen)
wirtschaftliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Ansiedlungsdynamik bei kleineren Unternehmen • Kreativwirtschaft • Vernetzung und Aufbau von Kooperationen zwischen den Unternehmen • Potential als Smart-City-District zu fungieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzung städtebaulicher Maßnahmen und Standortpotentiale für die Wirtschaft
demografische / soziale Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Junge Bevölkerung • Multikulturelles Stadtleben • Starkes Bevölkerungswachstum innerhalb des Quartiers (über dem Schnitt der gesamten Stadt) 	<ul style="list-style-type: none"> • erhöhte Arbeitslosigkeit • Hoher Anteil an Sozialhilfe-Empfängern
Brachen	<ul style="list-style-type: none"> • Brachflächen nehmen Entwicklungsdynamik auf • Rückgang beim Wohnungsleerstand 	<ul style="list-style-type: none"> • brachliegende und ungenutzte Flächen • Gewerbeleerstand

Quelle: Stadt Leipzig, 2015; Interviews zur Fallstudie

Gleichzeitig weist das Quartier große wirtschaftliche Potentiale auf. Die Anzahl an angesiedelten Unternehmen im Quartier liegt höher als im gesamtstädtischen Vergleich und ist geprägt durch eine Vielzahl von kleinen Unternehmen (z. B. Handwerksbetriebe, Einzelhandel sowie Dienstleister der Medien- und Kreativwirtschaft). Diese Struktur bietet jungen Unternehmen und vor allem Kreativschaffenden mit Wunsch nach urbaner Umgebung Anreize, sich im Quartier niederzulassen. Zusätzlich ist in den letzten Jahren die Bevölkerung des Quartieres gewachsen und weist einen vergleichsweise höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen auf als es in anderen Quartieren der Stadt der Fall ist (vgl. Stadt Leipzig, 2015 und Informationen aus den Interviews).

Beschreibung des Best-Practice-Projektes im Quartier

Das denkmalgeschützte Gebäudeensemble der Philippuskirche besteht aus dem Kirchturm, dem Pfarrhaus, der Kirche und dem Gemeindesaal und wurde 2012 vom Berufsbildungswerk Leipzig übernommen. In den Jahren 2016 / 2017 wurden Pfarrhaus und Gemeindesaal umfassend saniert und in einen Integrationsbetrieb mit Hotel und Catering umfunktioniert, der Arbeitsplätze für Menschen mit und ohne Behinderung schafft. Auch das Kirchengebäude wird seit 2012 – nachdem es für ein Jahrzehnt komplett geschlossen war – wieder für christliche, kulturelle und soziale Veranstaltungen, wie Gottesdienste, Andachten, Konzerte am Kanal,

Ausstellungen, Lesungen, Diskussionsrunden, Tauschbörsen und Schulprojekte, genutzt. Dabei steht das Projekt unter dem Vorzeichen der Barrierefreiheit: Die Kirche soll für jede Person frei zugänglich sein – ganz gleich, ob die Person der Kirchengemeinschaft angehört oder nicht.

Für den Umbau und die Sanierung der Philippuskirche selbst ist das Berufsbildungswerk Leipzig auf viel Eigeninitiative, Ehrenamt, Spenden und Fördermittel angewiesen. Im Rahmen der Kirchensanierung übernimmt die EFRE-Förderung eine Schlüsselfunktion. Die EFRE-Fördermittel finanzieren die energetische Sanierung, die Barrierefreiheit der Kirche, die Erneuerung der Elektrizität und der Sanitäranlagen. Somit kann einerseits die Sicherheit für die Besucher der Kirche gewährleistet und andererseits deren Komfort gehoben werden. Die Förderung zielt darauf ab, elementare technische Voraussetzungen und grundlegende Gebäudebedingungen in der Philippuskirche wieder herzustellen, um die Kirche als Veranstaltungsort den Bürgern des Quartiers und der Stadt Leipzig langfristig zur Verfügung zu stellen. Die mit den EFRE-Mitteln geförderte technische und sanitäre Grundausstattung ist auch Basis für die Antragstellung anderer Förderungen (z. B. Denkmalschutz), von denen die Kirche profitiert. An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass ohne EFRE-Mittel die Sanierung mit Eigenmitteln des Integrationsbetriebs nicht bewerkstelligt hätte werden können und andere Fördertöpfe nicht so groß bemessen sind, als dass eine solch umfassende technische Sanierung hätte stattfinden können.

Herausforderungen in der Umsetzung des Best-Practice-Projektes

Die stetig steigenden Baupreise und der Mangel an Fachkräften stellen bauliche Infrastrukturprojekte vor große Probleme. Lange Antragsbearbeitungen oder das Beantragen von zusätzlichen Fördergeldern, um Mehrkosten aufgrund von Preissteigerungen zu decken, verschärft die Situation von geförderten Projekten, so auch die der EFRE-geförderten Projekte, zusätzlich. Mit diesen Schwierigkeiten hatte auch der Projektträger des Projektes Philippus Leipzig – Sanierung des Kirchenbaus – zu kämpfen. Aufgrund der langen Antragsbearbeitung und der Kapazitätsauslastungen im Baugewerbe, teilweise bedingt durch das rasante Wachstum der Stadt Leipzig, kam das Projekt in Bedrängnis, möglichst zügig umgesetzt zu werden. Der Projektträger, das Berufsbildungswerk Leipzig, entschied den Förderbescheid nicht abzuwarten, sondern von der Regelung, wonach mit der Umsetzung der Sanierungsarbeiten mit Projekteinreichung bei der Bewilligungsstelle begonnen werden kann, Gebrauch zu nehmen.

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Best-Practice-Projektes

Ein Beispiel für gut funktionierende Bürgerbeteiligung zeigt sich im Rahmen des Projektes Philippus Leipzig. Die im Vorfeld des Projektes organisierten Workshops thematisierten die Frage, wie die Sanierung des Kirchengebäudes nachhaltig und in enger Kooperation mit der Nachbarschaft erfolgen könnte. Zu diesen Workshops wurden Architekten, Sozialarbeiter, Personen aus der Verwaltung und der Nachbarschaft eingeladen. Das Ergebnis war ein Konzeptpapier mit relevanten Eckpunkten/Vorstellungen zur Sanierung des Kirchengebäudes. Aufbauend auf diese Workshops wurde ein Bauausschuss bestehend aus ehrenamtlichen Fachleuten gegründet, der die Interessen des Projektes (z. B. Erhalt der denkmalgeschützten Kirche, Erhalt der Orgel, öffentliche Zugänglichkeit der Kirche etc.) wahrt und verantwortlich für ihre zielgerichtete Umsetzung ist. Unterstützend zum Bauschuss bildete sich ein Freundeskreis, der ehrenamtlich an der Sanierung des Kirchengebäudes teilnimmt (z. B. Sanierung von Lampen unter Anleitung von Fachexperten). Außerdem wird die Nachbarschaft im Rahmen offen zugänglicher Veranstaltungen zyklisch in das Projekt eingebunden. Solche Veranstaltungen werden zur Präsentation des Baufortschrittes genutzt, aber auch dafür, um die Nachbarschaft aktiv am Projekt teilhaben zu lassen. Beispielsweise werden Ratschläge und Ideen der Bürger berücksichtigt.

Effekte und Wirkungen des Best-Practice-Projektes

Neben der CO₂-Reduzierung trägt die EFRE-Förderung über die Sanierung des Kirchengebäudes Philippus Leipzig zu einem öffentlichen Veranstaltungsort sehr stark zur Vernetzung und Zusammenarbeit lokaler Einrichtungen und Organisationen und durch den regen Anteil der Nachbarschaft an der Kirchensanierung zur Stärkung des bürgerlichen Engagements und

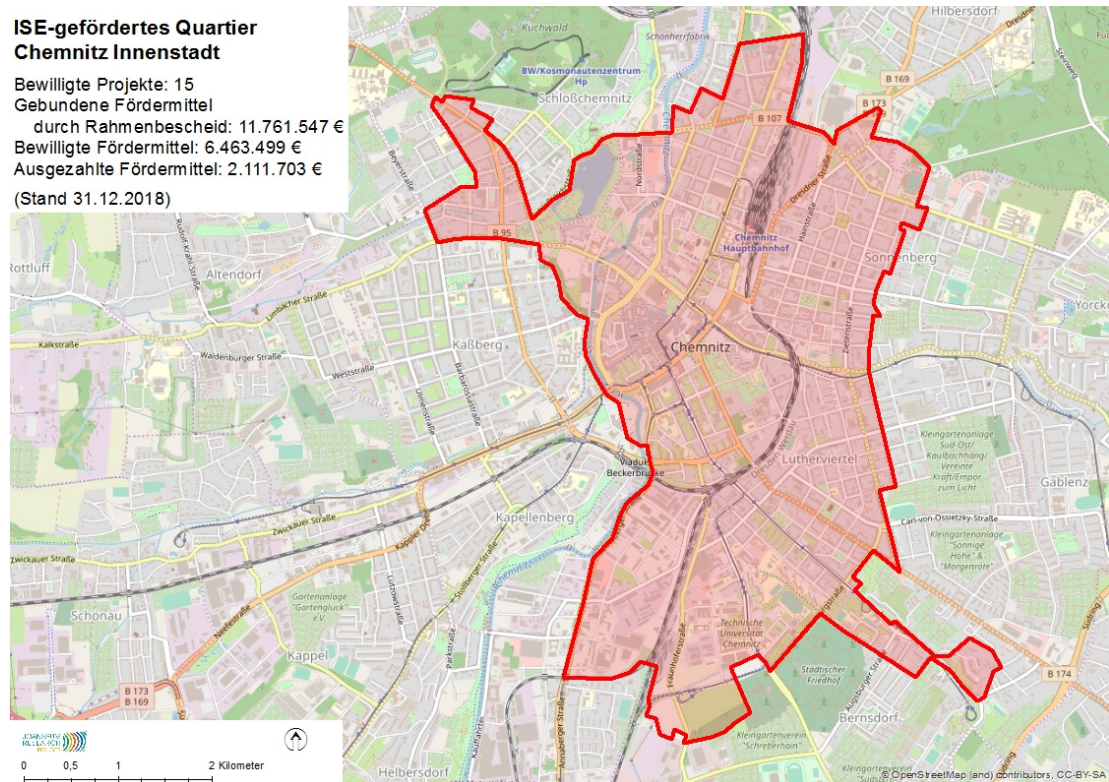
der Selbsthilfe bei. Das Kirchengebäude soll neben Veranstaltungsort für Konzerte und Theateraufführungen ein Begegnungszentrum für den gesamten Stadtteil werden, wo unterschiedliche Bevölkerungsgruppen aufeinandertreffen, sich austauschen und gemeinsam mit Initiativen und Vereinen an Projekten arbeiten können. Zusätzlich soll die Kirche auch eine touristische Funktion übernehmen und Besucher der Stadt Leipzig auch in das Quartier Leipziger Westen ziehen. Schon jetzt durch ihre Lage am Karl-Heine-Kanal und durch das Integrationshotel werden Besucher der Stadt Leipzig auf die Kirche aufmerksam. Diese Faktoren tragen unmittelbar zur Verbesserung des Gebietsimages bei. Darüber hinaus bietet die Kirche viele Synergien zu anderen geförderten Projekte, wie bspw. zu ESF-Projekten.

A.3.2.3 CHEMNITZ-INNENSTADT: STADTEILMANAGER WIRTSCHAFT / NETZWERKARBEIT KULTUR- UND KREATIVWIRTSCHAFT, GEWERBEFLÄCHENBÖRSE IN STADTQUARTIEREN

Ausgangssituation des Quartiers Chemnitz-Innenstadt

Das Quartier „Chemnitz-Innenstadt“ besitzt eine Größe von 828,2 ha (42.151 EW) und umfasst die Teilgebiete 1) Norden, 2) Sonnenberg, 3) Lutherviertel, 4) Bernsdorfer Straße, 5) Südwesten, 6) Zentrum und 7) Stadteingang. Davon wurden u. a. die Teilgebiete Sonnenberg und das Reitbahnviertel (gehört zum Teilgebiet Zentrum) bereits in der vorangegangenen Förderperiode (2007 - 2013) gefördert (vgl. Stadt Chemnitz, 2015).

Abbildung 64: Das Quartier Chemnitz-Innenstadt



Potentiale und Herausforderungen des Quartiers

Das Quartier „Chemnitz-Innenstadt“ umfasst Teilbereiche, die sowohl Potentiale als auch unterschiedliche energetische, umweltbezogene, verkehrliche, wirtschaftliche und soziale Problemlagen und Herausforderungen aufweisen. Die städtebaulichen und energetischen Problemlagen werden hauptsächlich durch den hohen Gebäudeleerstand und den Sanierungsbedarf (baulicher, energetischer und nutzungsbezogener) öffentlicher und privater Gebäude gekennzeichnet. Außerdem durchqueren mehrere Hauptverkehrsstraßen das EFRE-Quartier, was zur Lärm-, Schmutz- und Feinstaubbelastung und zu vermehrten Wohnungsleerstand entlang den Hauptverkehrsstraßen führt. Abgesehen von Wohnungsleerstand liegen insgesamt 6,9% der gesamtstädtischen Brachflächen und brachliegenden Gebäude im EFRE-Quartier, deren Zustand aufgrund von Bodenbelastungen und Verfalls von Gebäuden teilweise als schlecht eingestuft werden kann. Diese Herausforderungen bedingen mitunter direkt die wirtschaftliche und soziale Situation des Quartiers. So liegt der Anteil an Arbeitslosen und Empfängern von Sozialleistungen über dem gesamtstädtischen Durchschnitt, die Quote der SGB II-Empfänger ist sogar fast doppelt so hoch wie in der Gesamtstadt. Wirtschaftlich sind für das Quartier einerseits der Nutzungskonflikt zwischen Wohn- und gewerblicher Nutzung gründerzeitlicher Bauten und andererseits die Nachnutzung oft langjährig leerstehender Immobilien große Herausforderungen (vgl. Stadt Chemnitz, 2015 und Informationen aus den Interviews).

Tabelle 58: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Chemnitz-Innenstadt

Aspekte	Potentiale	Herausforderungen
städtebauliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Innerstädtische Lage • dichte, gründerzeitliche Altbausubstanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Gebäudeleerstand • Sanierungsbedarf öffentlicher Gebäude (baulicher, energetischer und nutzungsbezogener)
Umweltaspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Wärmenetz mit Potentialen zu mehr Energieeffizienz • brachliegende Gebäude und Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Verkehrs- und Lärmbelastung • Hoher CO₂-Ausstoß (in den Bereichen Wärme und Verkehr)
wirtschaftliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Starke Vernetzung mit Hilfe des Quartiersmanagement (z. B. lokale Akteure, Netzwerk Kreativwirtschaft) • Raum für urbane und kreative Personen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig lokale Wirtschaft mit meist sehr kleinteiliger und inhabergeführter Unternehmensstruktur • Leerstand von gewerblichen Standorten
demografische / soziale Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungswachstum • Vergleichsweise hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Anteil an sozial benachteiligten Personen (Arbeitslosen, Empfängern von Sozialleistungen) in Teilbereichen des Quartiers (z. B. Sonnenberg)
Brachen	<ul style="list-style-type: none"> • Raum für Ansiedlung von Gewerbe und Stadtgrün 	<ul style="list-style-type: none"> • Industriebrachen mit unterschiedlichen Eigentümern mit unterschiedlicher Bereitschaft zur Zusammenarbeit

Quelle: Stadt Chemnitz, 2015; Interviews zur Fallstudie

Gleichzeitig weist das Quartier aber auch Potentiale in den Bereichen der Vernetzung von lokalen Akteuren und Gebietsmanagern auf. Zusätzlich ist in den letzten Jahren die Bevölkerung des Quartieres gewachsen und weist einen vergleichsweise höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen auf als es in anderen Quartieren der Stadt der Fall ist. Wirtschaftlich bietet das Quartier vor allem Raum für Kreativschaffende, die wiederum das Quartier beleben (vgl. Stadt Chemnitz, 2015 und Informationen aus den Interviews).

Beschreibung des Best-Practice-Projektes im Quartier

Im Rahmen der EFRE-Förderung wurde der Verband „Kreatives Chemnitz e. V.“ von der Stadt Chemnitz mit dem Stadtteilmanagement für Wirtschaft und Kreativwirtschaft beauftragt. Durch

das Projekt „Stadtteilmanager Wirtschaft / Netzwerkarbeit Kultur- und Kreativwirtschaft, Gewerbeflächenbörsen in Stadtquartieren“ soll eine aktive Beratung und Vernetzung von Unternehmen, Branchenverbänden, der Stadt und anderen Akteuren der Wirtschaft oder potentiellen Auftraggebern realisiert werden. Das Projekt fördert vor allem ansiedlungswillige Betriebe sowie Existenzgründer für Kultur- und Kreativwirtschaft. Im Mittelpunkt steht der Aufbau eines Netzwerkes für Firmen und Kreative im geförderten Quartier „Chemnitz-Innenstadt“. Dabei werden ortsansässige aber auch externe Unternehmen und Akteure in das Netzwerk eingebunden. Das soll Anreize für Kreative schaffen, in das Fördergebiet zu ziehen. Die EFRE-Förderung fördert die Funktion und die Arbeit des Stadtteilmanagers, der der Stadt Chemnitz über Stundennachweise und Quartalsberichte über seine Arbeit berichtet. Die Stadt Chemnitz kann dadurch bei Bedarf auch lenkend über Vorschläge zur Schwerpunktsetzung in die Arbeit des Stadtteilmanagers eingreifen.

Die wichtigsten Aufgaben des Stadtteilmanagers liegen in der Beratung und Vernetzung unterschiedlicher Akteure der lokalen Wirtschaft im Quartier. Er unterstützt die Ansiedlung und Erweiterung von Unternehmen im EFRE-geförderten Quartier „Chemnitz-Innenstadt“ und betreibt ein Gewerbeflächenmanagement, indem er dabei unterstützt, das brachliegende oder leerstehende Flächen und Gewerbe- bzw. Industriestandorte wieder gewerblich genutzt werden (Beispiele ehemalige Stadtwirtschaft am Sonnenberg und Spinnereimaschinenbau in Altchemnitz, Raumangebote im städtischen Programm „KRACH – Kreativraum Chemnitz“). In der Arbeit des Stadtteilmanagers spielt daher die KU-Förderung eine wichtige Rolle. Außerdem initiiert er Projekte mit Kreativ- und Kulturschaffenden im Quartier.

Der Stadtteilmanager Wirtschaft ist innerhalb des EFRE-geförderten Quartiers „Chemnitz-Innenstadt“ stark in den Teilgebieten Sonnenberg und Altchemnitz involviert. Sein Ziel ist es einerseits durch seine Hilfestellung bei der Ansiedlung von Unternehmen und Kreativschaffenden die Teilgebiete zu beleben und damit einhergehenden Gebäudeleerstand zu reduzieren. Vor allem in Altchemnitz, als alter Gewerbe und Industriestandort, ist der Anteil an Gewerbe- und Industriebrachen mit dem Strukturwandel seit den 1990er Jahren gestiegen. Die Wiederbelebung von Gewerbe- und Industriebrachen ist nicht nur eine Herausforderung, sondern bietet dem Teilgebiet auch viel Potential. Die Gewerbe- und Industriebrachen sind zum Teil Gebäude mit gründerzeitlichen Bebauungsstrukturen. Ihr schönes Ambiente bietet daher viele Anreize für Kultur- und Kreativschaffende. Hingegen hat der Sonnenberg aufgrund der sozialen Durchmischung ein hohes Level an Toleranz gegenüber unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, was wiederum eine gute Basis für die Kultur- und Kreativszene darstellt.

Eine wichtige Kompetenz des Stadtteilmanagers ist es, die Szene der Kultur- und Kreativschaffenden gut zu kennen, in ihr verankert zu sein und Akteuren, die sich mit der Szene vernetzen wollen, einen niedrigschwiligen Zugang zu bieten. Zusätzlich zum Stadtteilmanager Wirtschaft gibt es für die einzelnen Stadtquartiere (z. B. im Quartier Sonnenberg oder Altchemnitz) gesonderte „soziale“ Stadtteilmanager, die aber durch die Städtebauförderung und nicht durch EFRE gefördert werden und stärker auf der sozialen Ebene arbeiten. Der Stadtteilmanager Wirtschaft ist ihnen in seiner Funktion zur Stärkung der lokalen Wirtschaft übergeordnet, da er eine gesamtheitliche Sicht auf die Wirtschaft und die Kultur- und Kreativwirtschaft in Chemnitz wiedergibt. Das ist auch ein deutliches Alleinstellungsmerkmal des Stadtteilmanagers Wirtschaft gegenüber den anderen Stadtteilmanagern.

Herausforderungen in der Umsetzung des Best-Practice-Projektes

Eine Herausforderung, mit denen der Stadtteilmanager konfrontiert ist, ist die geografische Abgrenzung des EFRE-geförderten Quartiers. Mit den EFRE-Mitteln des Projektes können nur Projekte im Quartier „Chemnitz-Innenstadt“ gefördert werden. Das beschränkt die Handlungsmöglichkeiten des Stadtteilmanagers, da auch außerhalb des EFRE-geförderten Quartiers viele Kunst- und Kreativschaffende angesiedelt sind. Diese können durch stadtweite und überregionale Formate wie die „Maker Fair Sachsen“¹⁹⁴ Absatzmärkte, Geschäftsbeziehungen oder auch neue Produktionsräume, Zulieferer innerhalb des Fördergebietes für sich erschließen.

¹⁹⁴ Vgl. Maker Faire Sachsen (2016): „Maker Faire“ ist eine Plattform für Entwickler. Hier werden Projekte, vom Hobbyprojekt bis hin zum Prototypen, der Öffentlichkeit präsentiert.

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Best-Practice-Projektes

Der Stadtteilmanager trägt nicht nur zur Vernetzung der Kultur- und Kreativschaffenden, lokaler Unternehmen und anderer lokaler Akteure bei, sondern versucht durch die Initiierung unterschiedlicher Projekte auch die Bürgerbeteiligung im Quartier und hier insbesondere im Teilgebiet Sonnenberg zu stärken. Beispielweise konnten interessierte Bürger im Sommer im Rahmen der Veranstaltung „Hang zur Kultur“ die Kultur- und Kreativszene im Teilgebiet Sonnenberg näher kennenlernen. Öffentliche und private Kulturräume wurden für die Bürger der Stadt Chemnitz geöffnet und diese konnten partizipativ in Form von Bastelwerkstätten an der Arbeit der Künstler teilnehmen. Es werden aber auch Stadtquartiersparzierungsgänge oder Bürgergespräche in Cafés organisiert. Diese Veranstaltungen tragen positiv zur Reputation des Quartiers bei.

Effekte und Wirkungen des Best-Practice-Projektes

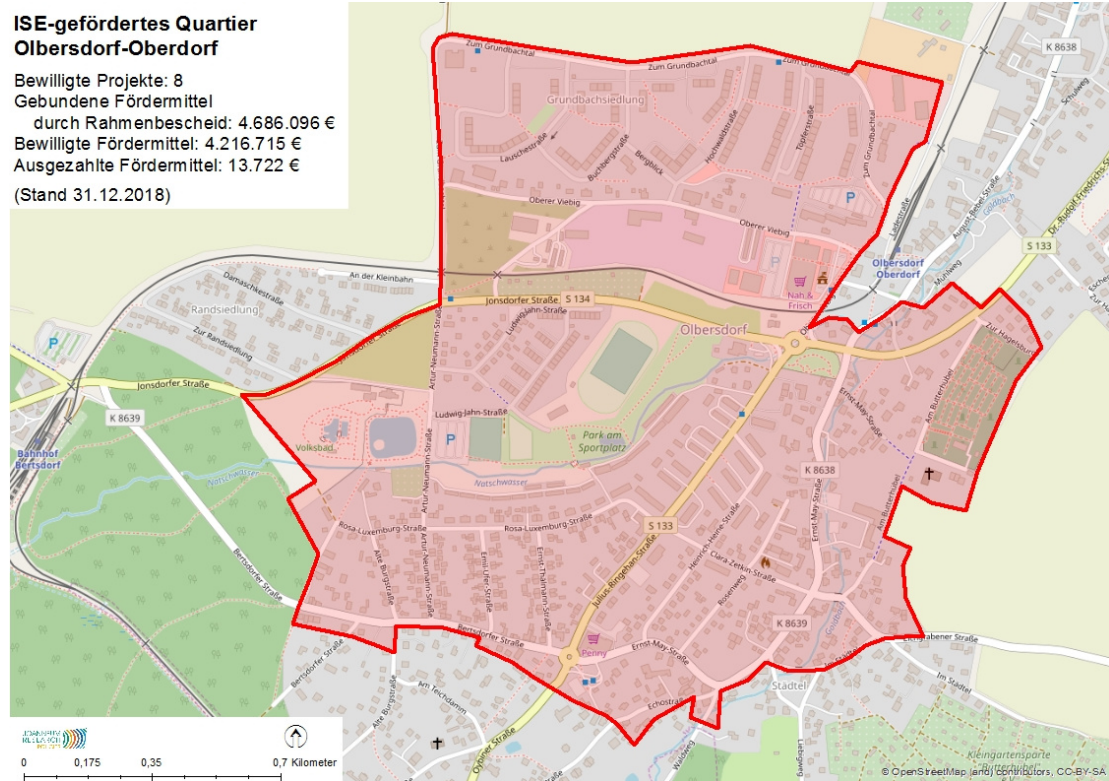
Das Best-Practice-Projekt des Quartiers stärkt die Vernetzung und Zusammenarbeit von lokalen Einrichtungen und Organisationen und somit auch die lokale Wirtschaft. Kreativschaffenden werden Anreize geboten, sich im Quartier niederzulassen und sich mit den Bewohnern des Quartiers zu verflechten. Dadurch steigt die Integration im Quartier, die Toleranz wird gestärkt und Vorurteile gegenüber der Kultur- und Kreativszene können zerschlagen werden. Langfristiges Ziel ist es, durch die Arbeit des Stadtteilmanagers Wirtschaft und durch die Förderung Kleiner Unternehmen aus dem „KU-Fonds“ neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu sichern und somit zur Armutsbekämpfung beizutragen. Bisher konnten mit dem „KU-Fonds“ bereits 36 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Ansiedelung von Unternehmen trägt direkt zur Verdichtung des Versorgungsnetzes im Quartier bei. Es werden vor allem für ältere Bewohner des Quartiers kürzere Wege geschaffen.

A.3.2.4 OLBERSDORF-OBERDORF: AUSBAU DER FERNWÄRMEVERSORGUNG IM OLBERSDORFER OBERDORF

Ausgangssituation des Quartiers Olbersdorf - Oberdorf

Das Erschließungsgebiet „Olbersdorf – Oberdorf“ befindet sich im Zentrum der Gemeinde Olbersdorf. Das Gebiet erstreckt sich von der Grundbachsiedlung südlich bis zur Bertsdorfer Straße. Es umfasst eine Fläche von 108,5 ha, wobei das Stadtumbaugebiet davon eine Fläche von 22,8 ha einnimmt. Außerdem wird es vom Olbersdorfer Bad und der Bebauung Im Städtel begrenzt (vgl. Gemeinde Olbersdorf, 2015).

Abbildung 65: Das Quartier Olbersdorf-Oberdorf



Potentiale und Herausforderungen des Quartiers

Die größten Herausforderungen, mit denen das Quartier Olbersdorf-Oberdorf zu kämpfen hat, hängen direkt mit den Auswirkungen des demografischen Wandels zusammen. Eine alternde Bevölkerung und die Abwanderung jüngerer Personen führen zu einem steigenden Wohnungsleerstand und einer Notwendigkeit nach Freiraumplanung. Als Potentiale des Gebietes können das grundsätzliche Bewusstsein für Umweltschutz und Energieeffizienz der Gemeinde genannt werden, aber auch das Bestreben nach einem stärkeren Zusammenhalt und Engagement der Bürger.

Tabelle 59: Potentiale und Herausforderung des Quartiers Olbersdorf-Oberdorf

Aspekte	Potentiale	Herausforderungen
städtebauliche Aspekte		<ul style="list-style-type: none"> • Freiraumplanung, Bekämpfung des Wohnungsleerstands
Umweltaspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Bewusstsein für Umweltschutz und Energieeffizienz 	
demografische / soziale Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Kohäsion 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternde Bevölkerung

Quelle: Eigene Darstellung

Beschreibung des Best-Practice-Projektes im Quartier

Im Zuge der EFRE-Förderung wird durch die WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH das Fernwärmenetz mit modernster und hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplungstechnik (KWK) in der Gemeinde Olbersdorf ausgebaut und auf den Ortsteil Oberdorf ausgeweitet. Das Projekt soll 2019 fertiggestellt sein. Der erste Teil der Trasse ging mit Oktober 2018 bereits in Betrieb. Im kommenden Jahr wird das zweite Teilnetz gebaut und der Lückenschluss zwischen den Teilnetzen vorgenommen. Im Rahmen dieses Netzausbauprojektes bietet die WVO den Netzanschluss entlang der neuen Fernwärmeleitung an. Dadurch werden im Vergleich zu Einzelheizungen weniger Treibhausgase wie etwa Kohlendioxid sowie Feinstaub durch Einsparung von Brennstoffen ausgestoßen.

Durch den demografischen Wandel konnte bei der bestehenden Fernwärmeversorgung eine Unterauslastung beobachtet werden. Das Projekt hat daher die effiziente Gestaltung und Nutzung der Fernwärmeversorgung in Olbersdorf zum Ziel und damit einhergehend die Erschließung der Fernwärmeversorgung für einen großen Teil der Gemeinde. Das trägt letztendlich direkt zur CO₂-Reduzierung und zur Umweltfreundlichkeit der Gemeinde bei. Das Projekt im Rahmen der EFRE-Förderung sieht primär den Anschluss von öffentlichen Gebäuden im Gebiet vor (Liegenschaften der Gemeinde selbst und Liegenschaften des kommunalen Wohnungsunternehmens). Die Wirtschaftlichkeit des Fernwärmeausbaues ist dadurch gesichert. Zukünftig soll das Fernwärmenetz auch private Haushalte erschließen.

Herausforderungen in der Umsetzung des Best-Practice-Projektes

Olbersdorf hat im Dezember 2015 den Rahmenbescheid für das EFRE-Erschließungsgebiet erhalten. Aufgrund von Klärungen gesetzlicher Vorgaben (KWK Gesetz) und von beihilferechtlichen Prüfungen zu Beginn der Förderperiode verzögerte sich die Antragstellung für den Ausbau des Fernwärmenetzes um 2 Jahre. Obwohl der Ausbau des Fernwärmenetzes auch bereits vor Fördermittelbescheidung durch eigene Mittel begonnen hätte werden können, wollten weder die Gemeinde aufgrund von Haushaltsengpässen noch der Projektträger, WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH, dieses finanzielle Risiko eingehen. Ein potentieller negativer Fördermittelbescheid hätte nicht kompensiert werden können. Als Folge dieser Verzögerung und bedingt durch die Hochkonjunktur der Baubranche hatten sich zum Zeitpunkt der Projektbewilligung die tatsächlichen Projektkosten zur ursprünglichen Kalkulation stark erhöht. Es war daher notwendig, eine Erhöhung der Fördersumme zu beantragen, um das Projekt umsetzen zu können.

Neben dem Mangel an finanziellen Ressourcen sind die knapp bemessenen zeitlichen Ressourcen eine weitere Herausforderung für den Projektträger (WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH) in der Umsetzung des Ausbaus des Fernwärmenetzes. Um zügig mit der Projektumsetzung voranzukommen, wäre es notwendig, große Teile der Gemeinde vorübergehend für die Bauarbeiten zu sperren, was den Anrainern nicht zugemutet werden kann. Eine weitere Herausforderung im Zusammenhang mit dem Ausbau des Fernwärmenetzes

stellte der kurzfristige Absprung eines potentiellen Abnehmers dar. Akquisitionsanstrengungen mussten unternommen werden, um die Kosten weiterhin decken zu können.

Ein großer Vorteil in der Projektumsetzung ist die schlanke Organisationsstruktur des Projektteams. Sie ermöglicht es, flexibel und schnell auf neue Umstände in der Projektumsetzung zu reagieren, ohne viele Abstimmungsrunden und Hierarchien zu durchlaufen. Das Projekt hätte nicht ohne die EFRE-Förderung bewerkstelligt werden können.

Bürgerbeteiligung im Rahmen des Best-Practice-Projektes

Im Zuge des Ausbaus des Fernwärmenetzes wurde eine Informationsveranstaltung für interessierte Bürger organisiert. Außerdem steht der Projektträger, die WVO Wärmeversorgungsgesellschaft mbH Olbersdorf, Interessierten auf bilateralem Wege jederzeit zur Verfügung. Auch Öffentlichkeitsarbeit, wie Werbeschaltungen im Gemeindeblatt, soll zukünftig verstärkt betrieben werden.

Effekte und Wirkungen des Best-Practice-Projektes

Das Projekt rund um den Ausbau des Fernwärmenetzes steht klar im Zeichen der CO₂-Reduzierung und der Umweltfreundlichkeit. Die Möglichkeit, umweltfreundliche Wärme zu beziehen, verschafft der Gemeinde den Mehrwert der Verringerung des CO₂- und des Feinstaubausstoßes und erhöht somit die allgemeine Umweltqualität in der Gemeinde. Hierbei spielen auch die Synergieeffekte zwischen dem Fernwärmeprojekt und den anderen EFRE-geförderten Projekten eine wichtige Rolle. Der Gemeinde war es ein Anliegen, bei der Erstellung des Integrierten Handlungskonzeptes die beantragten Projekte nicht voneinander zu entkoppeln, sondern über das Ziel der CO₂-Einsparung miteinander zu verbinden. Beispielsweise wird die Energie für die Straßenbeleuchtung im Bereich der Grundbachsiedlung, die mit EFRE-Mitteln erneuert wird, in Zukunft von dem ausgebauten Fernwärmenetz bezogen. Die Erneuerung der Straßenbeleuchtung trägt wesentlich zur Steigerung der Qualität und der Sicherheit im Wohnumfeld bei. Auch die Energetische Sanierung der kommunalen Kindertagesstätte durch Einbau eines Wärmedämmverbundsystems trägt direkt zu einer positiveren Ökobilanz der Gemeinde bei und hilft den Überwärmungstendenzen des Gebäudes entgegenzuwirken.

Außerdem hat der Ausbau des Fernwärmenetzes zumindest langfristig die Arbeitsplätze der WVO Wärmeversorgungsgesellschaft Olbersdorf mbH gesichert. Durch die Folgen des demografischen Wandels (Alterung der Bevölkerung, Abwanderung), die auch Olbersdorf betreffen, verkleinerte sich in den letzten Jahren das ursprüngliche Fernwärmeversorgungsgebiet zunehmend. Ohne EFRE-Förderung und dem effizienten Ausbau des Fernwärmenetzes, durch das Gebiete der Gemeinde der Fernwärme zugänglich gemacht werden konnten, hätten über kurz oder lang Arbeitsplätze abgebaut werden müssen.

QUELLENVERZEICHNIS

- 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.
- Arbeitsgruppe Gesundheitsökonomische Gesamtrechnungen der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter der Länder (2017): Gesundheitsökonomische Gesamtrechnungen der Länder.
- Baumann, J. und A.S. Kritikos (2016): "The Link Between R&D, Innovation and Productivity: Are Micro Firms Different?" DIW Berlin Discussion Paper No. 1546.
- BMG (2013): Abschlussbericht zur Studie. Unterstützung Pflegebedürftiger durch technische Assistenzsysteme.
- Bronzini, R.; P. Piselli (2016): The impact of R&D subsidies on firm innovation. *Research Policy*, Vol: 45, Issue: 2, Page: 442-457.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/iii6/beschaeftigung-entgelt-entgelt-d-0-201712-xlsm.xlsm>, abgerufen am 4.10.2018.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Öffentliche Beschaffung als Hebelfunktion auf die Innovationskraft eines Landes; Leitfaden Innovative öffentliche Beschaffung des BMWI. https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/_/KOINNO_Leitfaden_2017_barrierefrei_aktuell.pdf (abgerufen am 04.02.2019).
- Crepon, B., E. Duguet, und J. Mairesse (1998): "Research, Innovation and Productivity: An Econometric Analysis at the Firm Level". *Economics of Innovation and New Technology* 7 (2): 115–158.
- 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.
- Dehio, J., D. Engel, Graskamp, R., M. Rothgang (2005): „Beschäftigungswirkungen von Forschung und Innovation: Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Projektnummer 20/03. Endbericht, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2018): Bank Lending Survey des Eurosystems, Ergebnisse für Deutschland.
- DIHK (2018): Wirtschaft unter Volldampf, Engpässe nehmen zu. DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2018.
- Dohse, D. und Niebuhr A. (2018), How different kinds of innovation effect exporting. *Economics Letters*, Vol. 163, S. 183-185.
- Ernst, D., M. Stoetzer (2012) : Beschäftigungseffekte von Innovationen auf Unternehmens-ebene: Ein Überblick theoretischer und empirischer Befunde, *Wirtschaftswissenschaftliche Schriften*, No. 03/2012, Ernst-Abbe-Fachhochschule, Fachbereich Betriebswirtschaft, Jena.

-
- Europäische Kommission (2016): Guidance for Member States on Interest and Other Gains Generated by ESI Funds support paid to FI (Article 43 CPR), EGESIF 15-0031-00, Abschnitt 3.
- Eysenbach, G (2000): What is e-health? <http://www.jmir.org/2001/2/e20> (abgerufen am 06.05.2018).
- Fachinger, U., Troppens, S. und Merda, M. (2012). Studie Ökonomische Potenziale und neuartige Geschäftsmodelle im Bereich Altersgerechte Assistenzsysteme. Beitrag zum 5. Deutschen AAL-Kongress, Berlin.
- Fömisax (2017): Stand des Fördervollzugs EFRE IWB (2014 - 2020), Stand: 31.12.2017
- Gemeinde Olbersdorf (2015). Integriertes Handlungskonzept: Olbersdorf – Rendezvous am Fuße des Zittauer Gebirges. Verfügbar unter: <http://www.olbersdorf.de/images/pdf/Handlungskonzept.pdf>
- Gersch, M. und Liesenfeld, J. (Hg.). AAL- und E-Health-Geschäftsmodelle. Technologie und Dienstleistungen im demografischen Wandel und in sich verändernden Wertschöpfungsarchitekturen, Wiesbaden 2012.
- Gigerenzer, G., Schlegel-Matthies K. und Wagner, G.G (2016): Digitale Welt und Gesundheit. E-Health und M-Health – Chancen und Risiken der Digitalisierung im Gesundheitsbereich. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.
- Gillmann, N., Nauerth, J., Ragnitz, J. und Weber, M. (2018). ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2018/2019: Ostdeutsche Wirtschaft nimmt Tempo raus. In ifo Dresden berichtet, 4.
- Gök, A. und J. Edler (2012). The use of behavioural additionality evaluation in innovation policy making, in: Research Evaluation pp. 1–13.
- Griliches, Z. 1979. "Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth." Bell Journal of Economics 10 (1): 92–116.
- Hall, B.H. (2011): "Innovation and Productivity". Nordic Economic Policy 2:167–204.
- Hall, B. H., J. Mairesse und P. Mohnen (2010): "Measuring the Returns to R&D", in: Handbook of the Economics of Innovation, Volume II, edited by B. H. Hall and N. Rosenberg, 1033–1082. Elsevier B.V.
- Hauschildt, J., S. Salomo, C. Schultz und A. Kock (2016): Innovationsmanagement. Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, München.
- Helmholtz UFZ (2018). Potentiale städtischer Brachflächen für die Aufwertung des Stadtraums am Bei-spiel von Leipzig. Verfügbar unter: https://mlv.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MLV/aaa_fm_mlv_neu/Newsarchiv/Greenertes/11_Banzhaf_Flaechenrecycling_2018.pdf
- IHK Sachsen (2018): Konjunkturbericht Sachsen, Jahresbeginn 2018.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2010). Forschungsprojekt: Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung, Schlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hg.), erschienen in der Reihe Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung.
- isw Institut (o.D.). Integrierte Brachflächenentwicklung Sachsen. Verfügbar unter: <http://www.isw-institut.de/seite72.html>
- KfW (2014): KfW-Unternehmensbefragung 2014.
- KfW (2015): KfW-Unternehmensbefragung 2015.
- KfW (2017): KfW-Mittelstandspanel 2017.
- KfW (2018a): KfW-Mittelstandsatlas 2018.

-
- KfW (2018b): KfW-Mittelstandspanel 2018.
- KfW (2018c): Steckbrief-KfW-Mittelstandsatlas-Sachsen 2018.
- KfW (2018d): KfW-Unternehmensbefragung 2018.
- Knöppler, K. (2016): Digital-Health-Anwendungen für Bürger. Kontext, Typologie und Relevanz aus Public-Health-Perspektive. Publikation der Bertelsmann Stiftung;
- Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 17. September 2018
- Maker Faire Sachsen (2016), Das Festival für Inspiration, Kreativität und Innovation. Verfügbar unter: <https://www.make-faire-sachsen.de/>
- Meyer/ Aßmann/ Toepel (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm.
- PwC u. a. (2010), Bericht für die laufende Bewertung (Teil 4) des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2007 bis 2013. Bewertung der Prioritätsachse 5 "Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum".
- PwC (2015): Ex-Ante-Evaluierung zum Einsatz von Finanzinstrumenten in der EFRE-Förderung 2014 - 2020 im Freistaat Sachsen. Abschlussbericht. Berlin.
- Peters, B., B. Dachs, M. Dünser, M. Hud, C. Köhler, C. Rammer (2014), Firm Growth, Innovation and the Business Cycle. Background Report for the 2014 Competitiveness Report, European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, Mannheim.
- Rammer, C. (2009): Innovationsverhalten der Unternehmen in Deutschland 2007. Aktuelle Entwicklungen und die Rolle der Finanzierung. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 04-2009, ZEW-Mannheim.
- Rammer, C., S. Gottschalk, B. Peters, J. Bersch und D. Erdsiek (2016): Die Rolle von KMU für Forschung und Innovation in Deutschland. Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 10/2016, Mannheim.
- Reiher, M und Honekamp, W. (2012): Die Zukunft der Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum: ein Überblick der Region Oberlausitz. Band 3 von Schriftenreihe Gesundheitsökonomie, Lit-Verlag, Münster.
- Ruyter de, B., Zwartkruis-Pelgrim, E. und Aarts, E. (2010): Economic and Societal Implications Ambient Assisted Living Research in the CareLab; GeroPsych, 23(2), 115-119.
- sachsen.de (o.D.). Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement: Zuwendungsbau. Verfügbar unter: <https://www.sib.sachsen.de/de/aufgaben/zuwendungsbau/>
- Sachsen Digital 2017. Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/28672> (abgerufen am 06.05.2018).
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018): Ökologische Zustandsklassen Fließgewässer (Stand 12. Juli 2018). <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/24612.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018a): Nitrat im Grundwasser (Stand 14. Juni 2018). <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4728.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018b): Saniereteilflächen (Stand 15. Mai 2018). <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4561.asp>, abgerufen am 07.12.2018.

-
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018c): Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/boden/12210.htm>, abgerufen am 10.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018d): Bodenversiegelung und Flächeninanspruchnahme – Aktuelle Daten per Email, erhalten am 10.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018e): Lärmbelastung durch Verkehr. <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4628.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2018f): Emissionen – Aktuelle Daten per Email, erhalten am 11.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2017): Emissionen von CO₂, CH₄ und N₂O 1990 bis 2014 (Datentabelle, Stand 01/2017). https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/Uebersicht_CO2_CH4_N2O_1990bis2014.png, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2017a): Kohlendioxid-Emission des Verkehrs (Stand 12.06.2015). <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4636.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2017b): Anteile der Emittenten an der Gesamtemission gasförmiger Luftschadstoffe 2014 (Grafik, Stand 01/2017). https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/E_Anteile_Gase_2014.png, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2015): Stickoxid-Emission. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4690.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2015a): Blatt Daten und Fakten "Emissionen in Sachsen 2012". https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/DuF_Emissionen_032016.pdf, abgerufen am 07.12.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018): Demografie – Daten und Fakten – Entwicklungstrends. <http://www.demografie.sachsen.de/entwicklungstrends-4049.html#a-4050>, abgerufen am 4.10.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018a): Demografie – Daten und Fakten – Folgen – Wirtschaft und Arbeit. <http://www.demografie.sachsen.de/wirtschaft-und-arbeit-4034.html>, abgerufen am 8.10.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018b): Demografie – Daten und Fakten – Folgen – Bildung und Wissenschaft. <http://www.demografie.sachsen.de/bildung-und-wissenschaft-4036.html>, abgerufen am 4.10.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018c): Demografie – Daten und Fakten – Folgen – Raumentwicklung und Verkehr. <http://www.demografie.sachsen.de/raumentwicklung-und-verkehr-5168.html>, abgerufen am 4.10.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018d): Demografie – Daten und Fakten – Folgen – Finanzen und Verwaltung. <http://www.demografie.sachsen.de/finanzen-und-verwaltung-5143.html>, abgerufen am 4.10.2018.
- Sächsische Staatskanzlei (2018e): Demografie – Daten und Fakten – Folgen – Gesundheit und Pflege. <http://www.demografie.sachsen.de/gesundheit-und-pflege-5152.html>, abgerufen am 4.10.2018.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2010). Stadtentwicklungsstrategie Sachsen 2020. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2005). Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKO).

-
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (o. D.-a). Bund-Länder-Programme zur Städtebauförderung. Verfügbar unter: <http://www.bauen-wohnen.sachsen.de/669.htm>
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (o. D.-b). Stadtentwicklung: sozial, nachhaltig – und europäisch gefördert. Verfügbar unter: http://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Flyer_2.pdf
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2014): Operationelles Programm EFRE Sachsen 2014 - 2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“, Stand 17.11.2014.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015): 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 - 2020) vom 26. Oktober 2015
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016): Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2016: Sachsen.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (o. D.): Sachbericht zur Abrechnung des GRW-Nachrangdarlehensfonds I.
- Sächsische Staatsregierung (2018): Vielfalt leben - Zukunft sichern. Strategie der Sächsischen Staatsregierung für den ländlichen Raum. 2018. (abgerufen am 6.11.2018).
- Salvi D., Montalvá-Colomer J.B., Arredondo M.T. und Mayer C (2014): A framework for evaluating Ambient Assisted Living technologies and the experience of the universAAL project. In: Journal of Ambient Intelligence and Smart Environments, 7(3), 329-352.
- Schäfer, D., K.F. Zimmermann (2008): Unternehmensfinanzierung. Sind Förderbanken noch zeitgemäß? In: Strategisches Management in Förderbanken, (Hrsg. Keuper, Frank), Wiesbaden, S. 269-294.
- Sopra Steria (2015): Begleitung der Implementierung des Strategieansatzes der Europäischen Kommission für den Förderzeitraum 2014 bis 2020 in die Operationellen Programme EFRE und ESF 2014 bis 2020. Endbericht zum Lastenheft (Phase 2). Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hamburg.
- Steria Mummert (2014): Begleitung der Implementierung des Strategieansatzes für EFRE und ESF 2014 bis 2020. Endbericht Phase 1. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hamburg.
- Stadt Chemnitz (2015). Integriertes Handlungskonzept der Stadt Chemnitz zur Förderung der EFRE- und ESF-Gebiete im Rahmen der RL Nachhaltige Stadtentwicklung 2014 - 2020 und der RL Nachhaltige soziale Stadtentwicklung 2014 - 2020. Verfügbar unter: https://session-bi.stadt-chemnitz.de/vo0050.php?__kvonr=6971401
- Stadt Dresden (2015). Integriertes Handlungskonzept: Dresden Nordwest. Verfügbar unter: https://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/efre/EFRE_IHK_Konzept_Nordwest.pdf
- Stadt Dresden (o.D.-a). Fernwärmetrasse. Verfügbar unter: <https://www.dresden.de/de/stadt-raum/planen/stadtentwicklung/stadterneuerung/efre/dresden-nordwest/fernwaer-metrasse.php>
- Stadt Dresden (o.D.-b). EFRE-Gebiet „Dresden Nordwest“. Verfügbar unter: <http://www.dresden.de/de/stadtraum/planen/stadtentwicklung/stadterneuerung/efre/EFRE-Gebiet-Dresden-Nordwest.php>
- Stadt Klingenthal (o.D.). Komplettabbruch der ehemaligen Vermona-Mundharmonikafertigungsfabrik. Verfügbar unter: https://www.klingenthal.de/DE/Buerger-und-Rat-haus/Stadtentwicklung/EFRE/Komplettabbruch_der_ehemaligen_Vermona-Mundharmonikafertigungsfabrik_.html

-
- Stadt Leipzig (2015). Gebietsbezogenes integriertes Handlungskonzept (GIHK): EFRE Nachhaltige Stadtentwicklung. Verfügbar unter: https://leipziger-westen.de/wp-content/uploads/2016/12/GIHK_EFRE_Leipziger_Westen_Stand170815.pdf
- Stadt Thalheim/Erzgeb. (o.D.). Förderprojekt „Rückbau Robert-Koch-Straße 6“ im Zuge des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Verfügbar unter: <https://www.thalheim-erzgeb.de/foerderprojekt-veb-plast-elast/>
- Statistisches Bundesamt (2018): Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen - Jahresdurchschnitt - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte (abgerufen am 03.12.2018).
- Statistisches Bundesamt (2018a): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht, Nationalität und Art des beruflichen Ausbildungsabschlusses - Stichtag 30.06. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte (abgerufen am 03.12.2018).
- Statistisches Bundesamt (2018b): Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquoten - Jahresdurchschnitt - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte (abgerufen am 03.12.2018).
- Statistisches Bundesamt (2018c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, abgerufen am 05.12.2018.
- Statistisches Bundesamt (2018d): Erwerbstätige. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/Begriffe/Erwerbstaetige.html>, abgerufen am 03.12.2018.
- Statistisches Bundesamt (2018e): Was sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte? https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008_01/WW_Sozialversicherungspflichtige.html, abgerufen am 03.12.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017): Flächenneuanspruchnahme. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4649.asp>, abgerufen am 07.12.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017a): 2. Sächsische Wanderungsanalyse. https://www.statistik.sachsen.de/download/080_SchsWanderungsanalyse/2.SWA_Ergebnisbericht_k.pdf, abgerufen am 3.10.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017b): Altersstruktur. <http://www.demografie.sachsen.de/Altersstruktur.pdf>, abgerufen am 3.10.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018): Erwerbsquoten des Freistaates Sachsen 1991, 1995, 2000, 2005, 2010 und 2013 bis 2017 nach Altersgruppen sowie Geschlecht (in Prozent), abgerufen am 05.12.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018a): Energiebilanz Sachsen 2016, vorläufig. https://www.statistik.sachsen.de/download/050_W-Ind-Bau/E_VI_Tab05_Strombilanz.pdf, abgerufen am 10.12.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018b): Bevölkerung in Sachsen. https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/grafik_bestand_Basis.pdf, abgerufen am 2.10.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018c): Bevölkerungsbestand. <https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm>, abgerufen am 2.10.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018d): 6. Rationalisierte Bevölkerungsvoraus Berechnung. https://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Fachbeitrage/Mai_2016_23052016.pdf (abgerufen am 06.05.2018).
- Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen GmbH (2018), Marketingplan 2019/2020 Kooperationsangebote. Verfügbar unter: https://www.sachsen-tourismus.de/fileadmin/userfiles/TMGS/Startseite/Partner/TMGS_Berichte/TMGS_Marketing_WEBFINAL.pdf.
- Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. (2013). Zahlenbericht der Privaten Krankenversicherung 2013.

- Zimmermann, V. (2012): Innovationshemmnisse im Mittelstand. KfW Economic Research. Fokus Volkswirtschaft Nr. 6, September 2012.
- Zimmermann, V. (2014): KfW-Mittelstandspanel 2013: Wie Mittelständler ihre Innovationen finanzieren, KfW Economic Research. Fokus Nr. 50, 3. April 2014.
- Zimmermann, V. (2017), KfW-Innovationsbericht Mittelstand 2016. Innovationen konzentrieren sich auf immer weniger Unternehmen. KfW Research.