

GEFRA

ifs



**Begleitende Evaluierung des Operationellen Programms
des EFRE in der Förderperiode 2014 bis 2020 im Ziel
„Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in der
Freien und Hansestadt Hamburg**

Evaluierung der Prioritätsachse 3 – Technische Hilfe

Endbericht 2022

Vorgelegt von

GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster

ifs Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin

Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen

August 2022

Projektbezeichnung

**Begleitende Evaluierung des Operationellen Programms
des EFRE in der Förderperiode 2014 bis 2020 im Ziel
„Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ in der
Freien und Hansestadt Hamburg**

Konsortium

GEFRA

Gesellschaft für Finanz- und
Regionalanalysen (Untiedt & Alecke GbR)
Althausweg 117D
48159 Münster
Tel.: +49-251-2100244
Fax: +49-251-2100245
E-Mail: info@gefra-muenster.de

ifs

Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik

Lützwowstr. 93
10785 Berlin
Telefon: +49-(0)30-2500070
Telefax: +49-(0)30-2629002
E-Mail: ifs@ifsberlin.de


kovalis

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

Bevollmächtigter
Stellvertreter

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

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung	1
2 Vollzug der Förderung	5
3 SZ 4: Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg	8
3.1 Umsetzung und Ergebnisse	8
3.2 Strukturen und Verfahren der Umsetzung.....	13
3.2.1 Organisatorische Vorkehrungen und Zuständigkeiten	13
3.2.2 Verfahren für die Projektauswahl und Bewilligung	17
3.2.3 Bewertung von Strukturen und Verfahren	26
3.3 Fazit	29
4 SZ 5: Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg	32
4.1 Umsetzung und Outputs.....	32
4.2 Ergebnisse und Wirkungen	37
4.3 Fazit	45
5 Gesamtfazit	48
Anhang	i
Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	v

Hintergrund und Bewertungsgegenstände

Im Gemeinsamen Bewertungsplan wird mit Bezug auf Art. 56 Abs. 3 ESIF-VO die Anforderung formuliert, dass für die Prioritätsachse der Technischen Hilfe eine Bewertung auf Ebene der spezifischen Ziele durchgeführt werden soll – auch wenn mit den Maßnahmen der Technischen Hilfe keine „inhaltliche“ Förderung realisiert wird.

Gegenstand dieser Bewertungsstudie ist somit das vielfältige Spektrum der Maßnahmen der Technischen Hilfe, mit denen in den Bereichen

- Verwaltungs- und Kontrollsystem, Datenbank- und Monitoringsystem, Evaluierung
- Information und Publizität

personelle und materielle Ressourcen unterstützt werden, um vor allem durch die EFRE-Förderung bedingte, zusätzliche Strukturen und Verfahren zu finanzieren. Mit den Maßnahmenbereichen werden gemäß EFRE-OP die beiden spezifischen Ziele

- SZ 4: Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg
- SZ 5: Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg

verfolgt.

Mit rund 2,22 Mio. € stehen für die Technische Hilfe in Hamburg 4,0 % der gesamten EFRE-Mittel zur Verfügung. Gemäß der indikativen Finanzplanung sollen hiervon überwiegend (57,9 %) Ausgaben finanziert werden, die der konkreten Programmumsetzung dienen (Code 121: Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle). Für Maßnahmen für die Bewertung und Studien (Code 122) sind 37,6 % der Mittel vorgesehen. Eine deutlich geringere Bedeutung besitzen dagegen nach Planansatz mit 4,5 % Maßnahmen für Kommunikation und Information (Code 123).

Im EFRE-OP wird zur Begründung der Maßnahmen mit Blick auf das spezifische Ziel einer effektiven und effizienten Umsetzung auf bestehende Optimierungspotenziale hingewiesen, die bei der Konzeption der künftigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme Berücksichtigung finden sollten. Auch wenn Hamburg seit Beginn der Förderung aus dem EFRE aufgrund seines relativ geringen Mittelvolumens und einer starken thematischen Konzentration schlanke und wenig fehleranfällige Systeme vorweisen könne, gelte es somit die funktionsfähigen und bewährten Strukturen und Verfahren durch die gezielte Unterstützung von Verwaltungsabläufen weiterzuentwickeln.

In ähnlicher Art und Weise wird im EFRE-OP auch für das spezifische Ziel einer hohen Sichtbarkeit beim Einsatz der Technischen Hilfe auf die Anforderungen und den Mehraufwand aufmerksam gemacht, der sich aus der Einhaltung der Informations- und Publizitätspflichten sowie der Umsetzung der Kommunikationsstrategie gemäß der Artikel 115 und 116 der ESI-VO ergibt.

In Anbetracht der beiden Zielstellungen werden mit den Mitteln für die Technische Hilfe Maßnahmen im Zusammenhang mit der Analyse, der Verwaltung, dem Monitoring, dem Informationsaustausch sowie mit dem Einsatz der Kontrollsysteme und technischer und administrativer Hilfe unterstützt. Ferner können die Mittel für Evaluierungen, Expertenberichte, Statistiken und Studien, für Maßnahmen zur Verbreitung von Informationen, zur Durchführung von Kommunikationsmaßnahmen, die Einrichtung, den Betrieb und die Verknüpfung von computergestützten Verwaltungs-, Monitoring-, Prüf-, Kontroll- und Evaluierungssystemen sowie für weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prüfung eingesetzt werden. Neben personellen Ressourcen kann die Technische Hilfe auch genutzt werden, materielle Ressourcen sowie im Bedarfsfall eine Beteiligung externer Sachverständiger zu finanzieren.

Spezifische Ziele und Maßnahmen der Prioritätsachse 3 – Technische Hilfe

- **SZ 4 – Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg:** Zur Verfolgung des Spezifischen Ziels sind u. a. folgende Maßnahmen zur Vorbereitung, Implementierung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle der Förderung vorgesehen: Einsatz von Personal zur Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltungsbehörde (Personalausgaben, Fortbildungs- und Reisekosten), Übernahme von EFRE-spezifischen Aufgaben der Verwaltungsbehörde durch zwischengeschaltete Stellen, Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen der bewilligten Förderungen geltend gemachten Ausgaben ggf. unter Nutzung externer Fachressourcen, Einrichtung und Wartung eines Begleit- und Kontrollsystems, Weiterentwicklung der elektronischen Buchführungs- und Dokumentationssysteme unter Berücksichtigung von eCohesion, Konstituierung eines Begleitausschusses und Durchführung regelmäßiger Ausschusssitzungen, Erstellung von vorbereitenden Evaluationen, z.B. für die Einrichtung eines Finanzinstruments, Durchführung von begleitenden Evaluationen und Studien durch externe Gutachter, Externe Begleitung zur Unterstützung der Qualitätssicherung und der regelmäßigen Berichterstattung, Vorbereitung der Förderperiode 2021 - 2028
- **SZ 5 – Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg:** Um das Spezifische Ziel zu adressieren, sollen Informations- und Kommunikationsvorhaben rund um die EFRE-Förderung in Hamburg durchgeführt bzw. unterstützt werden. Neben der breiten Öffentlichkeit sollen auch die potenziellen Antragsteller, die Zuwendungsempfänger, die Multiplikatoren, d.h. zuständige Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Zivilgesellschaft sowie der Begleitausschuss regelmäßig umfassend und anschaulich über die EFRE-Förderung informiert werden. Über das Internet, Printmedien, Newsletter und Veranstaltungen soll eine zielgruppenspezifische Ansprache der Akteure erfolgen. Hierzu zählen beispielsweise folgende Maßnahmen: Darstellung aktueller Informationen rund um den EFRE auf der Internetseite www.hamburg.de/efre/, Druck von Flyern und Broschüren, Erstellung und regelmäßiger Versand eines Newsletters, Durchführung von Veranstaltungen, wie z.B. Auftaktveranstaltung, Informationsveranstaltungen, auch für mit der Umsetzung befasste Stellen, Projektbesichtigungen und Informationsstände im Rahmen größerer Veranstaltungen, z.B. der Europa-Woche, Veröffentlichung von Pressemitteilungen zu besonderen Anlässen und zu besonderen Veranstaltungen, z.B. zum Auftakt des Operationellen Programms oder anlässlich besonderer Ereignisse in Bezug auf geförderte Projekte.

Mit Blick auf die jeweiligen Empfänger der Fördermittel steht die Technische Hilfe im Sinne des Leitfadens der Europäischen Kommission für Verwaltungsprüfungen exemplarisch für den Fall, in dem eine Verwaltungsbehörde oder zwischengeschaltete Stelle zugleich ein Begünstigter nach Art. 2 Rdnr. 10 der ESI-VO ist. In diesem Fall werden die EFRE-Mittel somit nicht als Zuwendung an Stellen außerhalb der Landesverwaltung, sondern als verwaltungsinterne Zuweisung ausgeglichen. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass mit den Maßnahmen der Technischen Hilfe keine inhaltliche Förderung realisiert wird und diese auch keinem der thematischen Ziele bzw. keiner der Investitionsprioritäten aus Art. 7 der EFRE-VO zugeordnet sind.

Der Einsatz der Technischen Hilfe erfolgt auf Grundlage von Art. 59 der ESI-VO, der im EFRE-OP der Förderperiode 2014 – 2020 getroffenen Festlegungen sowie den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung. Eigenständige Fördergrundsätze liegen nicht vor. Die Förderung wird direkt durch die EFRE-Verwaltungsbehörde umgesetzt, so dass diese auch „Umsetzungsstelle“ ist. Jedes Projekt der Technischen Hilfe wird durch die EFRE-Verwaltungsbehörde auf seine Konformität mit dem EFRE-OP geprüft.

Schwerpunkte, Fragestellungen und methodisches Vorgehen

Gemäß Bewertungsplan sind im Zuge der Evaluierung der Technischen Hilfe allgemein Aussagen über die Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen im Hinblick auf die beiden spezifischen Ziele SZ 4 und SZ 5 zu erhalten. Als möglicher Gegenstand der Bewertungsstudie werden die diversen Maßnahmen der Technischen Hilfe, u.a. in den Bereichen Begleit-, Verwaltungs- und Kontrollsystem, Buchführungs- und Dokumentationssystem und Kommunikationsstrategie gesehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der begleitenden Evaluierung¹ und laufenden Berichterstattung² an verschiedenen Stellen Bewertungsarbeiten geleistet werden, die auch die Fragestellungen der Technischen Hilfe mit Blick auf das wirksame Funktionieren und die Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VuK-System) betreffen.

In Anbetracht der systematischen Arbeiten der Prüfbehörde zur Beurteilung des VuK-Systems sowie der Themen und Fragestellungen, die bereits an anderer Stelle abgedeckt sind, geht es bei der Evaluierung der Technischen Hilfe somit nicht um eine vollumfängliche „Systemevaluation“. ³ Stattdessen sind Schwerpunktsetzungen vorzunehmen und gezielt Fragen nach dem Beitrag zur Erreichung der beiden spezifischen Ziele SZ 4 und SZ 5 zu beantworten, die mit dem Einsatz der Mittel in der Technischen Hilfe erreicht werden sollen. Bei der Schwerpunktsetzung sollte das finanzielle Gewicht der einzelnen Interventionsbereiche und der Vollzug der Technischen Hilfe angemessen berücksichtigt werden.

Der Mitteleinsatz der Technischen Hilfe dient ganz überwiegend dazu, personelle Ressourcen für die Verwaltung und Kontrolle des EFRE-OP zu finanzieren (siehe nachfolgend Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund wurde mit Blick auf das SZ 4 ein Schwerpunkt der Bewertung auf die Maßnahmen und Vorkehrungen gelegt, mit denen eine Verwaltungsvereinfachung und Verbesserung der Vollzugswirtschaftlichkeit erreicht werden soll – d.h. auf die (Neu-) Gestaltung von Strukturen und Verfahren im Verwaltungs- und Kontrollsystem soweit dies durch den Rechtsrahmen möglich war. Aufgrund ihrer großen Bedeutung für die Wirksamkeit der EFRE-Förderung und die Beiträge zu den thematischen und spezifischen Zielen, die das Programm zu leisten vermag, standen hierbei die Zuständigkeiten und Verfahren für die Projektauswahl im Mittelpunkt.⁴

Mit Blick auf die Bewertung des zweiten spezifischen Ziels SZ 5 für die Technische Hilfe wurde eine Gesamtschau von vorliegenden Befunden zur Durchführung der Kommunikations- und Informationsmaßnahmen vorgenommen, die sich aus der begleitenden Erfolgskontrolle der Kommunikationsstrategie und der laufenden Berichterstattung in Hamburg und auch anderen Ländern speist.

Im EFRE-OP werden in Kapitel 10 zum Thema „Bürokratieabbau für die Begünstigten“ die Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen und Änderungen bei den Zuständigkeiten im Förderablauf durch die Einbindung und Betrauung der IFB mit Fördertätigkeiten als Beitrag zu einer

-
- 1 Die Evaluierungen auf Ebene der (inhaltlichen) spezifischen Ziele in den Prioritätsachsen 1 und 2 liefern spezifische Bewertungsergebnisse zu den Umsetzungsverfahren, weil die Bewertung der Wirksamkeit von Fördermaßnahmen immer auch die Förder- und Auswahlverfahren in den Blick nimmt. Funktionsfähige Durchführungsmodalitäten sind die notwendige Voraussetzung dafür, dass das EFRE-OP mit seinen Maßnahmen überhaupt „reale“ Wirkungen entfalten kann und bestimmen maßgeblich die Effizienz der einzelnen förderpolitischen Interventionen.
 - 2 Gemäß EU-Verordnungen sehen die in den Jahren 2017 und 2019 zu erstellenden Durchführungsberichte (sowie der abschließende Durchführungsbericht) eine Reihe von zusätzlichen, die Durchführung des Programms bewertenden internen Berichtsbestandteilen („Assessments“) vor. In den beiden erweiterten Durchführungsberichten 2017 und 2019 wurden daher bereits die Ergebnisse von (internen) Bewertungen zu Aspekten wie Maßnahmen zur Förderung der Querschnittsziele, Rolle der Partner, Umsetzung des Bewertungsplans und Follow-Up sowie Kommunikationsstrategie aufgeführt. Diese Bewertungen tangieren direkt oder indirekt Fragestellungen, die auch für die Technische Hilfe relevant sind.
 - 3 Die begleitende 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. 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. Während Prüf- und Verwaltungsbehörde die grundsätzliche Eignung der Strukturen und Verfahren hinsichtlich vorgegebener Kriterien und die Erfüllung von verordnungsseitigen Vorgaben beurteilen bzw. bestätigen, steht im Fokus der Evaluierung der Technischen Hilfe – innerhalb des gesetzten rechtlichen Rahmens – das Kriterium der Effizienz.
 - 4 Wichtig erscheint an dieser Stelle der Hinweis darauf, dass es sich bei der hier vorgenommenen Bewertung explizit nicht um eine thematische Wirkungsevaluierung handelte, d.h. es erfolgte keine inhaltliche Auseinandersetzung dahingehend, ob die dokumentierten Kriterien der Projektauswahl bei den Vorhaben sachgerecht für die Erreichung der spezifischen Ziele in den beiden thematischen Prioritätsachsen des EFRE-OP 2014-2020 sind.

Verwaltungsvereinfachung für die Begünstigten durch die Reduzierung von Informations- und Transaktionskosten gesehen. Die Ausführungen in Kapitel 10 des EFRE-OP und die tatsächlich erreichten Resultate zum Thema „Bürokratieabbau für die Begünstigten“ lassen sich somit als ein Leitthema auch für die Evaluierung der Technischen Hilfe sehen.

Die Bewertungsarbeiten zur Technischen Hilfe waren dezidiert formativer Natur, d.h. es lag ein Fokus auf Empfehlungen zur Anpassung und Optimierung von Strukturen und Verfahren. Mit Bezug auf die ausgeprägt formative Rolle wurde primär auf einen Mix von qualitativen Methoden zurückgegriffen, der intensive Dokumenten- und Materialrecherchen, eine Vielzahl von Fachgesprächen und Vor-Ort-Besuchen umfasste. In mehreren Abstimmungsgesprächen mit der EFRE-Verwaltungsbehörde wurden Empfehlungen und Optimierungsvorschläge erörtert. Dies betrifft die ebenfalls in Kapitel 10 des EFRE-OP genannte Nutzung von Kostenpauschalen, aber auch die „Harmonisierung“ von Regelungen aus den EU-Verordnungen mit Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung (LHO). Im Zuge der Evaluierung wurden Beratungsleistungen zu diesen Aspekten sukzessive in die laufenden Prozesse eingebracht, sie sind jedoch nicht (mehr) Gegenstand dieses Berichts. Die mit dem vorliegenden Endbericht dokumentierten Evaluierungsergebnisse bilden insoweit den Endpunkt eines längerfristig angelegten Bewertungsprozesses. Für die Berichtserstellung erfolgte als letzter und quantitativer Bearbeitungsschritt die Analyse der verfügbaren Monitoringdaten zur finanziellen und materiellen Umsetzung der Technischen Hilfe mit Stand zum 31.12.2020.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird der bisherige Vollzug der Förderung in der Prioritätsachse 3 dargestellt. Im Anschluss erfolgt die Bewertung mit Bezug auf das SZ 4. Dabei stehen die grundsätzliche Aufbau- und Ablauforganisation des VuK-Systems und die Verfahren zur Projektauswahl als zentrale Aufgabe einer Verwaltungsbehörde bzw. ihrer zwischengeschalteten Stellen bei der Programmumsetzung im Fokus. Anschließend wird der Beitrag der Technischen Hilfe zum SZ 5 untersucht. Zum Abschluss wird ein kurzes Gesamtfazit gezogen.

VOLLZUG DER FÖRDERUNG

Projekte und Ausgaben in der Technischen Hilfe

In der Prioritätsachse der Technischen Hilfe wurden mit Stichtag 31.12.2020 Mittel in Höhe von 1,70 Mio. € für förderfähige Gesamtkosten gebunden (vgl. Tabelle 1). Dies macht 38,3 % des insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzvolumens von 4,438 Mio. € aus (EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung). Dabei wurden bisher wurden 27 einzelne Kostenpositionen als Vorhaben der Technischen Hilfe bewilligt. Davon wurden bis Ende 2020 1,04 Mio. € als Ausgaben geltend gemacht. Dies entspricht 23,5 % der geplanten Mittel.

Mit einer Ausnahme dienten die Projekte bislang sämtlich dem spezifischen Ziel 4 (SZ 4) „Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg“. Das Projekt für das spezifische Ziel 5 (SZ 5) „Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg“ ist finanziell dabei unbedeutend und beläuft sich nur auf einen mittleren, dreistelligen Betrag.

Sowohl die Mehrzahl der Projekte (25 Projekte) als auch der überwiegende Anteil (88 %) an den Finanzmitteln entfällt auf Maßnahmen, die der Interventionskategorie 121 zugeordnet sind, d.h. die der Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle des Programms dienen. Mit nur jeweils einem Projekt besitzen Maßnahmen zur Finanzierung von Bewertungen und Studien (Interventionskategorie 122) sowie zur Kommunikation und Information (Interventionskategorie 122) nahezu keine Bedeutung. Ihr Anteil an den bereits bewilligten Mitteln ist sehr gering.

Nach etwas mehr als sechs vollständigen Programmjahren bleibt die finanzielle Umsetzung gemessen an der bis Ende 2020 tatsächlich realisierten Bewilligungs- und Auszahlungsquote hinter den Planungen zurück – die Mittel für die Technische Hilfe sind erst zu rund zwei Fünfteln gebunden und nur zu einem knappen Viertel ausgezahlt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein großer Teil von bereits bewilligten und ausgezahlten Mitteln nicht in den Daten enthalten ist. Hierbei handelt es sich um Zahlungen, welche die zwischengeschalteten Stellen bereits an die IFB für die operative Abwicklung der Zuwendungen geleistet haben. Diese Mittel werden nach Entscheidung der EFRE-VB aus Gründen der Verfahrenseffizienz erst in einem Block im Zahlungsantrag 2022 geltend gemacht. Unter Berücksichtigung dieser Mittel wäre die Technische Hilfe nahezu vollständig abgerufen.

Tabelle 1: Förderung in der Technischen Hilfe (Stichtag 31.12.2020)

Interventionskategorie	Projekte		Bewilligungen		Ausgaben (geltend gemachte Ausgaben)	
	Anzahl	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
„Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg“ (SZ 4)	26	96,3	1.699	99,9	1,040	99,9
„Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg“ (SZ 5)	1	3,7	0,001	0,1	0,001	0,1
Insgesamt	27	100,0	1,700	100,0	1,040	100,0

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen, Rundungsdifferenzen möglich.

Projekte und Ausgaben für Vorbereitung, Durchführung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle (Code 121 und Code 122)

Die Ausgaben für die Vorbereitung, Durchführung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle, also die Ausgaben in den beiden Codes 121 und 122, belaufen sich auf 1,70 Mio. €. Differenziert man hier nach den Mittelempfängern und den Inhalten der Förderung, so lassen sich gemäß Tabelle 2 im Wesentlichen drei Blöcke ausmachen: Personalausgaben für die notwendigen Stellen in der EFRE-Verwaltungsbehörde, Bearbeitungsentgelte für die IFB als zwischengeschaltete Stelle und Ausgaben für das IT-System (INEZ). Hierauf entfallen rund 89 % der Gesamtausgaben der Technischen Hilfe.

Im Bereich der Bewertung des Programms und weiterführenden Studien wurde bislang nur ein Projekt bewilligt, welches die begleitende Evaluierung des EFRE-OP 2014-2020 betrifft. Zu berücksichtigen ist, dass eine Reihe von Bewertungen und Studien für die Förderperiode 2014-2020 (etwa die Ex-ante-Bewertung oder die Ausgaben für die OP-Erstellung) aus Mitteln der Technischen Hilfe der Vorperiode finanziert wurde.

Tabelle 2: Fördergegenstände in der Interventionskategorie Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle

	Projekte		Bevolligungen	
	Anzahl	In %	In Mio. Euro	In %
Personalausgaben (Verwaltungsbehörde)	13	48,1	0,855	50,3
Bearbeitungsentgelt IFB	3	11,1	0,292	17,2
IT-System (Anpassung INEZ)	8	29,6	0,198	11,7
Sonstiges	3	11,1	0,354	20,8
Insgesamt	27	100,0	1,699	100,0

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen.

Projekte und Ausgaben für Kommunikation und Information (Code 123)

Bislang wurde mit dem Kauf eines Roll-up-Displays für den EFRE 2014-2020 für verschiedene Veranstaltungen nur ein, sehr kleinteiliges Projekt bewilligt, welches dem Bereich Information und Kommunikation zugeordnet werden kann. Bei der Bewertung der geringen Projektanzahl im Bereich Information und Kommunikation der Technischen Hilfe ist zu berücksichtigen, dass offenkundig nicht alle Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, die auf die Erhöhung der Sichtbarkeit des EFRE-Programms in Hamburg gerichtet sind, aus der Technischen Hilfe des EFRE im Code 123 finanziert werden. So werden für die Umsetzung der Kommunikationsstrategie Personalressourcen bei der Verwaltungsbehörde und auch der IFB eingesetzt, die anteilig aus Mitteln der Technischen Hilfe im Code 121 finanziert werden. Insbesondere für die Pflege der EFRE-Internetseite und die Aktualisierung der Inhalte (Liste der Vorhaben, Projektbeispiele, Durchführungsberichte, Bürgerinfos etc.) werden die personellen Kapazitäten der Verwaltungsbehörde genutzt.

Des Weiteren wird die allgemeine Pressearbeit der an der Förderung beteiligten zwischengeschalteten Stellen aus Landesmitteln getragen. Die entsprechende Veröffentlichung von Presseinformationen über die EFRE-Förderung etwa bei Ereignissen wie die Übergabe von Zuwendungsbescheiden schlägt sich daher ebenfalls nicht in der Liste der im Bereich der Kommunikation und Information aus der Technischen Hilfe finanzierten Projekte nieder.

Die tatsächlich im Rahmen der Kommunikationsstrategie umgesetzten Maßnahmen lassen sich somit in ihrer Gesamtheit eigentlich nicht aus den Mitteln im Code 123 der Technischen Hilfe ablesen, sondern besser qualitativ auf Basis der Informationen erfassen, die sich aus der verordnungsseitig vorgegebenen Berichterstattung an den Begleitausschuss gemäß Art. 110 Abs. 1 Buchstabe c) der ESI-VO und den erweiterten jährlichen Durchführungsberichten 2017 und 2019 gemäß Art. 111 Abs. 4 Buchstabe b) der ESI-VO ergeben.

Fazit

Die PA 3 zielt auf Maßnahmen der Technischen Hilfe ab. Hier wurden bisher 27 Projekte gefördert. Für die Projekte sollen Gesamtausgaben im Wert von 1,70 Mio. € getätigt werden. Die Mittel der Technischen Hilfe dienen gemäß OP EFRE zur Unterstützung personeller und materieller Kapazitäten, um die durch die EFRE-Förderung zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Programmumsetzung einzurichten bzw. zu bewältigen. Darüber hinaus sollen die Mittel für die Erfüllung spezifischer Anforderungen und den erforderlichen Mehraufwand mit Blick auf die Einhaltung der Informations- und Publizitätspflichten sowie die Umsetzung der Kommunikationsstrategie eingesetzt werden.

Die Daten des Monitorings zeigen, dass der Schwerpunkt der Förderung, gemessen an den förderfähigen Ausgaben eindeutig im Bereich der Finanzierung von Maßnahmen in der Interventionskategorie Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle (Code 121) gelegen hat. Hier wurden vornehmlich personelle Ressourcen der Verwaltungshörde sowie der IFB als zwischengeschaltete Stelle unterstützt. Maßnahmen für die Bewertung und Studien (Code 122) sowie für Kommunikation und Information (Code 123) fielen finanziell – in Übereinstimmung mit der indikativen Finanzplanung – kaum ins Gewicht.

SZ 4: SICHERSTELLUNG EINER EFFIZIENTEN UND EFFEKTIVEN UMSETZUNG DER EFRE-FÖRDERUNG IN HAMBURG

3.1 UMSETZUNG UND ERGEBNISSE

Materielle Outputindikatoren

Um die Fortschritte bei der Umsetzung der Technischen Hilfe mit Bezug auf das SZ 4 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:

- Zahl der Sitzungen des Begleitausschusses
- Zahl der durchgeführten begleitenden Bewertungen
- Zahl der mit Mitteln der Technischen Hilfe kofinanzierten Beschäftigungsverhältnisse

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die beiden Indikatoren zur Zahl der Sitzungen des Begleitausschusses und den Beschäftigungsverhältnissen nicht nur auf das SZ 4 beschränkt sind, sondern auch den Bereich Information und Kommunikation umfassen und damit in gewissem Maße auch einen Beitrag in Richtung auf das SZ 5 messen.

Die bei den drei materiellen Indikatoren erreichten Ist-Werte für durchgeführte Vorhaben liegen als Zeitreihe bis zum Stichtag 31.12.2020 vor. Tabelle 3 zeigt diese, jeweils bis Ende eines Jahres erreichten Werte für die Outputindikatoren.

Tabelle 3: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 4 (Datenstand 31.12.2020)

Outputindikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zahl der Sitzungen des Begleitausschusses	1	2	3	4	5	6	7
Zahl der durchgeführten begleitenden Bewertungen	0	0	0	0	0	0	0
Zahl der mit Mitteln der Technischen Hilfe kofinanzierten Beschäftigungsverhältnisse	0	0	0	3,6	3,64	3,40	3,55

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen.

Zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Umsetzung der EFRE-Förderung sind seit 2017 zwischen 3,40 bis 3,64 Beschäftigungsverhältnisse pro Jahr in der Verwaltungsbehörde eingerichtet worden, die mit Mitteln aus der Technischen Hilfe kofinanziert werden. Daneben wurden bis zum Ende des Jahres 2020 7 Sitzungen des Begleitausschusses vorbereitet und

durchgeführt. Hinsichtlich der erreichten Zielwerte bei den beiden Indikatoren Begleitausschusssitzungen und Beschäftigungsverhältnisse lässt sich feststellen, dass diese den guten finanziellen Umsetzungsstand auf Programmebene widerspiegeln. Der Bearbeitungsprozess für die Evaluierung des OP EFRE hat sich aus verschiedenen Gründen verzögert, so dass bislang noch keine Endberichte abgegeben wurden. Die Zahl der vollständig durchgeführten Evaluierungsstudien für das Programm beträgt daher noch Null. Aus dem Vertragsschluss mit dem externen Gutachter ergibt sich aber zwangsläufig in den nächsten Jahren ein Anstieg des Ist-Wertes.

Beitrag zum Ergebnisindikator

Die Technische Hilfe dient wie aufgezeigt ganz überwiegend zur Unterstützung personeller, materieller und technischer Kapazitäten, um die zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Programmumsetzung und letztlich die inhaltlich-materielle Erreichung der Ziele und Prioritäten des Programms zu gewährleisten. Operative Zielstellungen bzw. angestrebte Ergebnisse in diesem Zusammenhang sind etwa die Sicherstellung einer effizienten Prüf- und Kontrolldichte, um Unregelmäßigkeiten zu vermeiden und Fehlerquoten zu minimieren, die Gewährleistung eines planmäßigen Mittelabflusses sowie die Erzielung einer hohen Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen der EFRE-Förderung.

Darüber, welchen Anteil die für die interne Finanzierung von Personal- und Sachkosten eingesetzten Mittel der Technischen Hilfe an dem insgesamt notwendigen Ressourcenbedarf 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 anteiliger Kosten, die für die Administration von derart vielfältigen Förderprogrammen, wie sie EFRE-Programme darstellen, notwendig sind.⁵

Mit der gebotenen Vorsicht sollte es möglich sein, die allgemein positiven Ergebnisse, die zur Effektivität der Programmdurchführung und dem Funktionieren des VuK-Systems durch die Vielzahl an Prüfungen von Seiten der zuständigen Behörden festgestellt wurde – und die sich auch nachfolgend im Rahmen der spezifischen Evaluierung der Strukturen und Verfahren ergeben – auf die mit EFRE-Mitteln der Technischen Hilfe finanzierten Personalressourcen, Dienstleistungen und IT-Ausgaben zu übertragen und diese Befunde den Projekten der Technischen Hilfe ebenfalls anzurechnen.

Der für das SZ 4 gewählte Ergebnisindikator „Fehlerquote (rechtsgrundlose Ausgaben) aufgrund der geprüften Zufallsstichprobe in Bezug auf das finanzielle Gesamtvolumen des OP“ spiegelt diesen Denkansatz wider, da er sich auf die Fähigkeit des gesamten Begleitsystems fokussiert, die EFRE-Mittel ordnungsgemäß und rechtmäßig zu verausgaben und so Finanzkorrekturen und ggf. einen Mittelverfall zu vermeiden.

Tabelle 4 zeigt den Werteverlauf für den Ergebnisindikator über die letzten Jahre. Die Fehlerquote bleibt deutlich unter der so genannten Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, unterhalb derer der Europäische Rechnungshof allgemein eine Zuverlässigkeitserklärung über den Abschluss und die Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abgibt.⁶

⁵ 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.

⁶ Entsprechend ist in den Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu dem von den Prüfbehörden zu übermittelnden jährlichen Kontrollbericht und Bestätigungsvermerk festgelegt, dass bei einer Fehlerquote

Tabelle 4: Ergebnisindikator für das SZ 14 der Technischen Hilfe (Datenstand 31.12.2020)

Ergebnisindikator	Erreichter Wert 2018	Erreichter Wert 2019	Erreichter Wert 2020
Fehlerquote (rechtsgrundlose Ausgaben) aufgrund der geprüften Zufallsstichprobe in Bezug auf das finanzielle Gesamtvolumen des OP	0,41 (2017/18)	0,08 (2018/19)	0,47 (2019/20)

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Der Wert für das Geschäftsjahr 2017/2018 hat sich nach Prüfung durch die Europäische Kommission von 0,24 % auf 0,41 % geändert. Der Wert für das Geschäftsjahr 2018/2019 wurde von der Europäischen Kommission bereits geprüft und ist endgültig.

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 5):

- 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 Sachsen wird der Ergebnisindikator „Prozentuale Abweichung des tatsächlichen Mittelabflusses von den geplanten Mittelansätzen (Gewährleistung eines planmäßigen Mittelabflusses)“ verwendet. Ziel ist es, bei der Programmumsetzung die Abweichung des tatsächlichen Mittelabflusses von den finanziellen Plangrößen zu minimieren.
- 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.
- In Mecklenburg-Vorpommern wird im 2-jährlichen Turnus eine Befragung unter den Partnern zur Bewertung der Umsetzung des dortigen EFRE-Programms vorgenommen. Der Fragebogen, der hierfür 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. Dabei wird die Einschätzung der Partner zur generellen Erfüllung von verschiedenen Aufgabenbereichen des gesamten Begleitsystems abgefragt. 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

von mehr als 2 % der Bestätigungsvermerk mindestens hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, höchstwahrscheinlich aber auch in Bezug auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems, eingeschränkt oder negativ sein muss.

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 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 ähnlicher Art und Weise gibt auch ein planmäßiger Mittelabfluss nur Auskunft über eine Programmumsetzung entsprechend den ursprünglichen Erwartungen, sagt aber wenig über die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen im Einzelnen aus. 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 im Vergleich zu den Ergebnisindikatoren in anderen Ländern 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.

Tabelle 5: 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 2020	Zielwert 2023
Brandenburg	SZ 19 – Stärkung der Informationsbasis und der Kompetenzen für die erfolgreiche Umsetzung	jährliche Fehlerquote bei Vorhabenprüfungen (Stichprobenkontrolle)	<2	0,001	<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	0,47	<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	251	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	47,27	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)	4,96	<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	0,19	0,5-0,8
Thüringen	SZ 15 – Gewährleistung einer effizienten Programmplanung	Niveau der Fehlerquote	1,90	0,12	1,85

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte.

3.2 STRUKTUREN UND VERFAHREN DER UMSETZUNG

Die Technische Hilfe dient, wie aufgezeigt, ganz überwiegend zur Unterstützung personeller und materieller Kapazitäten bei der EFRE-Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen. Mit den Mitteln werden spezifische Vorkehrungen und Aufgaben bei der Vorbereitung, Begleitung, Kontrolle, Prüfung und Bewertung der EFRE-Förderung finanziert, die gemäß nationalem Zuwendungsrecht und ohne den Einsatz gemeinschaftlicher Mittel nicht einzurichten bzw. wahrzunehmen wären. Angesichts der finanziellen Schwerpunktsetzung stehen im Folgenden bei der Evaluierung der Verfolgung des SZ 4 mit den Mitteln der Technischen Hilfe, wie bereits einleitend erläutert, die Strukturen und Verfahren für eine effektive und effiziente Programmumsetzung im Vordergrund. Es kann äußerst plausibel von einem Erreichen des spezifischen Ziels ausgegangen werden, wenn die Strukturen und Verfahren, die von der Technischen Hilfe (mit-)finanziert werden und (ohne die Kosten für die Anpassung des IT-Systems) rund drei Fünftel der Mittel der Technischen Hilfe selbst ausmachen, als funktionsfähig und verhältnismäßig eingestuft werden können.

3.2.1 ORGANISATORISCHE VORKEHRUNGEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Verwaltungsbehörde, zwischengeschaltete Stellen und Aufgabenübertragungen

Wie bereits in den vorherigen Förderperioden bildet gemäß Art. 123 Abs. 1 und 2 der ESI-VO die Verwaltungsbehörde für die Umsetzung und Steuerung eines Operationellen Programms aus den Strukturfonds den Mittelpunkt des VuK-Systems. Die Verwaltungsbehörde trägt hierbei die Gesamtverantwortung für die wirksame und ordnungsgemäße und im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung stehende Verwaltung und Durchführung des Operationellen Programms gemäß Art. 125 Abs. 1 der ESI-VO. Hierzu gehören neben der inhaltlichen und finanziellen Gesamtkoordination und Steuerung des Operationellen Programms sowie den übergreifenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Programmbegleitung (z. B. Unterstützung Begleitausschuss, Berichterstattung, Bewertung, Information und Kommunikation) zunächst auch die vorhabensspezifischen und projektbezogenen Aufgaben, die in den Abs. 3 und 4 von Art. 125 der ESI-VO aufgeführt werden.

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

„Fachbehörde“: Fachabteilungen/-referate als zwischengeschaltete Stellen

Bei den zwischengeschalteten Stellen gibt es auf der einen Seite die Fachabteilungen/-referate in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und in den anderen, in die EFRE-Förderung involvierten Behörden (Behörde für Umwelt und Energie (BUE), Behörde

für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV)⁷ und Behörde für Kultur und Medien (BKM)) als zwischengeschaltete Stellen. Für diese zwischengeschalteten Stellen wird im Folgenden der Begriff Fachbehörde verwendet.

Die Übertragung der Aufgaben auf die Fachbehörden und ihre Benennung als zwischengeschaltete Stellen erfolgt durch Verwaltungsvereinbarungen.⁸ Von der EFRE-VB wurden für sämtliche Fördermaßnahmen des EFRE-OP entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Stellen in den Behörden, d.h. den Abteilungen oder Fachreferaten, die die Fachaufsicht über die Maßnahmen wahrnehmen, geschlossen.⁹ Die Übertragung der Aufgaben geschieht vor dem Hintergrund der jeweiligen Ressortzuständigkeiten. Die Fachbehörden werden zu zwischengeschalteten Stellen, weil im Rahmen der inter- und intrabehördlichen Zuständigkeitsverteilungen die Umsetzung der jeweiligen Förderinstrumente in ihren fachlichen Verantwortungsbereich fällt.¹⁰

Die (standardisierten) Verwaltungsvereinbarungen beschreiben einerseits die Aufgaben und Pflichten auf der organisatorischen Ebene der Fachbehörde, um eine ordnungsgemäße und rechtmäßige Wahrnehmung der Durchführung der EFRE-Förderung sicherzustellen. Andererseits werden die Aufgaben und Pflichten, die aus der konkreten Umsetzung der Förderung auf der Projektebene resultieren, festgelegt. Als Bestandteil der Vereinbarungen werden in einer Anlage ein Prüfpfad und ein Maßnahmenbogen aufgenommen, in den verbindliche Festlegungen für die Durchführung und die Bestätigung der EFRE-Förderfähigkeit der Fördermaßnahmen getroffen werden.

In Summe werden durch die Verwaltungsvereinbarungen umfassend – neben dem Vollzug der Förderung als Kernaufgabe – noch weitere Aufgaben in Bereichen wie Gewährleistung der Informations- und Kommunikationsverpflichtungen sowie Berichts- und Mitwirkungspflichten bei Änderungen des Operationellen Programms, der Leistungsüberprüfung oder Evaluierungen abgegrenzt.

Die Verwaltungsvereinbarungen verweisen zugleich auf die Möglichkeit, Aufgaben im Vollzug der EFRE-Förderung vollständig oder teilweise an weitere zwischengeschaltete Stellen, vornehmlich an die Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB), zu delegieren. In diesem Fall sind die Fachbehörden gehalten, die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen mittels Anleitung und Kontrolle der nachgelagerten zwischengeschalteten Stellen (d.h. konkret der IFB) sicherzustellen und die weitere Delegation von Aufgaben ebenfalls schriftlich zu regeln. Die Fachbehörden machen von der Möglichkeit zur weiteren Aufgabenübertragung Gebrauch, d.h. der Vollzug der Förderung auf der Projektebene und die damit verbundenen Aufgaben wie Beratung des Antragstellers, Antragsbearbeitung, Bewilligung, Auszahlung, Kontrolle des Projekts und dessen Umsetzung

⁷ Anzumerken ist, dass die Behörden zum 1. Juli 2020 in Hamburg neu strukturiert wurden. Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) wurde aufgeteilt. Dabei wurde das Amt für Gesundheit in die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration integriert, die damit zur Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (kurz: Sozialbehörde) wurde. Im Folgenden wird daher vom „Amt für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde)“ gesprochen.

⁸ Die Verwaltungsvereinbarungen dienen allgemein der Beschreibung der Aufgaben, die von den Fachbehörden als zwischengeschaltete Stellen der EFRE-VB wahrgenommen werden. Damit wird die Verpflichtung nach Art. 123 Abs. 6 der ESI-VO befolgt, förmliche Abkommen zu schließen. Die delegierten Aufgaben der Fachbehörden ergeben sich dabei stets aus EU-rechtlichen und nationalen Vorschriften und beziehen sich ausschließlich auf deren Umsetzung im Rahmen ihrer jeweiligen fachlichen Zuständigkeit.

⁹ Die Verwaltungsvereinbarungen standen dem Gutachter zur Verfügung.

¹⁰ Das maßgebliche Dokument zur Festlegung der Zuständigkeiten der Fachbehörden ist in der FHH das Gesetz über Verwaltungsbehörden (ursprüngliche Fassung vom 30. Juli 1952). Dort wird in § 4 festgelegt, dass Verwaltungsaufgaben, die der Senat nicht selbst wahrnimmt, von den Fachbehörden und den Bezirksamtämtern selbständig erledigt werden und die Zuständigkeit der Fachbehörden vom Senat bestimmt wird.

sowie Verwendungsnachweisprüfung, werden von ihnen zu einem großen Teil mittels so genannter Programmverträge auf die IFB als nachgeordnete zwischengeschaltete Stelle übertragen (siehe hierzu weiter unten). Dabei haben die Fachbehörden die Fachaufsicht über die IFB und nehmen diese in eigener Zuständigkeit wahr.

Angesichts ihrer fachlichen Zuständigkeit für eine Maßnahme und ihrer Funktion als zwischengeschaltete Stelle verbleiben trotz der Delegation von operativ-administrativen Aufgaben, die mit dem praktischen Vollzug der Förderung und routinemäßigen Abwicklung der Einzelprojekte in einer Maßnahme verbunden sind, zentrale, strategisch orientierte Aufgaben bei den Fachbehörden. Hierzu gehören – neben der Fachaufsicht über die IFB – als ministerielle Kernkompetenz zuvorderst die Richtliniengestaltung und Budgetverantwortung inklusive der nationalen Haushaltsmittel. Aber auch weitere Anforderungen auf der strategisch-inhaltlichen und organisatorischen Ebene, die ministerielle Kernaufgaben berühren, können nicht übertragen werden. Hierzugehören etwa im Falle einer OP-Änderung die Entwicklung von fachspezifischen Vorschlägen und Zuarbeiten für die Maßnahmenbeschreibung und Indikatorik, im Bereich Partnerschaft die Information und Konsultation der Partner zu Fragen, die die Fördergrundlagen betreffen bzw. im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Fachbehörde liegen, oder im Bereich der Bewertung die Abgabe von fachspezifischen Stellungnahmen zu Evaluierungsberichten sowie ggf. deren Erörterung im Begleitausschuss. Die grundsätzlichen Verpflichtungen der Fachbehörden – und insoweit nicht im Wege einer Aufgabenübertragung delegierbaren Aufgaben auf die IFB – werden in den Verwaltungsvereinbarungen im Einzelnen benannt.

„Umsetzungsstelle“: IFB als zwischengeschaltete Stellen

Die Verwaltungsvereinbarungen der EFRE-VB mit den Fachbehörden regeln in einem ersten Schritt die Verlagerung von Aufgaben auf die zuständigen Behörden als zwischengeschaltete Stellen. Die Fachbehörden wiederum nehmen – mit Ausnahme des Amts für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde)¹¹ – die Möglichkeit zu einer weiteren Delegation wahr und übertragen vollständig oder teilweise der IFB als zwischengeschaltete Stelle („Umsetzungsstelle“) die maßnahmenspezifischen und projektbezogenen Aufgaben, die im Zuge der konkreten Projektabwicklung zu leisten sind. Der IFB kommt somit eine administrativ-unterstützende Funktion zu.¹²

¹¹ Anzumerken ist, dass das Amt für Gesundheit diesbezüglich mittlerweile keine Sonderrolle mehr einnimmt. Zwar hatte das Amt für Gesundheit die IFB zunächst nicht mit der operativen Abwicklung der Zuwendungen beauftragt. Dies hat sich jedoch zum 01.01.2021 geändert. Seitdem übernimmt die IFB auch für das Amt für Gesundheit Aufgaben im Bereich von Verwendungsnachweisprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen. Damit wurde die Zentralisierung bestimmter operativer Tätigkeiten bei der IFB abgeschlossen.

¹² Die Rolle der IFB als „Umsetzungsstelle“ ergibt sich zwangsläufig aus ihrem gesetzlichen Auftrag als zentrale Förderbank der FHH, vgl. Rahmenvertrag zwischen der Freien und Hansestadt und der IFB zur Konkretisierung der Übertragung hoheitlicher Aufgaben im Sinne des § 4 des Gesetzes über die Hamburgische Investitions- und Förderbank vom 26. Juni 2014. Eine besondere Rolle kommt der IFB noch aus dem zwischen der Freien und Hansestadt und der IFB geschlossenen Innovationsfondsvertrag vom 1. August 2013 zu. Mit dem Innovationsfondsvertrag wurde ein Innovationsfonds geschaffen, der zur Finanzierung des Innovationsförderung in Hamburg dient. Die IFB führt die Innovationsagentur als interne Organisationseinheit mit der Aufgabe Maßnahmen der Innovationsförderung umzusetzen. Im Rahmen der Umsetzung des OP EFRE 2014-2020 betrifft dies die Maßnahmen Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ("PROFI Transfer Plus"), Förderung von Vernetzung, Kooperation und Wissenstransfer zwischen Clustern ("Cluster-Vorhaben") und Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten junger innovativer Unternehmen ("Inno-starterfonds II"). Im Rahmen der Vereinbarung zwischen der BWVI und der IFB fällt der Fachbehörde aber explizit die Zuständigkeit zu, im Rahmen ihrer fachlich ministeriellen Steuerung strategische Entscheidungen über die inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen zu treffen, die für die IFB als Grundlage für die praktische Programmumsetzung verbindlich sind.

Die übertragenen Aufgaben umfassen im Regelfall die gemäß Art. 125 Abs. 3 und 4 der ESI-VO durchzuführenden Aufgaben im Bereich der Beantragung und Bewilligung ebenso wie die der laufenden Prüfung der Projekte und den Projektabschluss. Daneben ist die IFB aber auch mit der elektronischen Datenerfassung im Zuge der Begleitung und Prüfung der Projekte beauftragt, die sich aus Art. 125 Abs. 2 lit. d) und e) der ESI-VO ergeben, sowie mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Information von potenziellen Begünstigten, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zur Bekanntmachung der Rolle und Errungenschaften der Kohäsionspolitik und Veröffentlichung der Liste der Vorhaben aus Art. 115 Abs. 1 lit. c), d) und e) der ESI-VO. Insbesondere mit Blick auf den konkreten Vollzug der EFRE-kofinanzierten Förderprojekte werden in den Prüfpfaden die Aufgaben, die mit Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von konkreten Förderprojekten verbunden sind, in typische Bearbeitungsphasen bzw. -schritte untergliedert und den in der ESI-VO genannten Aufgaben einer Verwaltungsbehörde zugeordnet.¹³

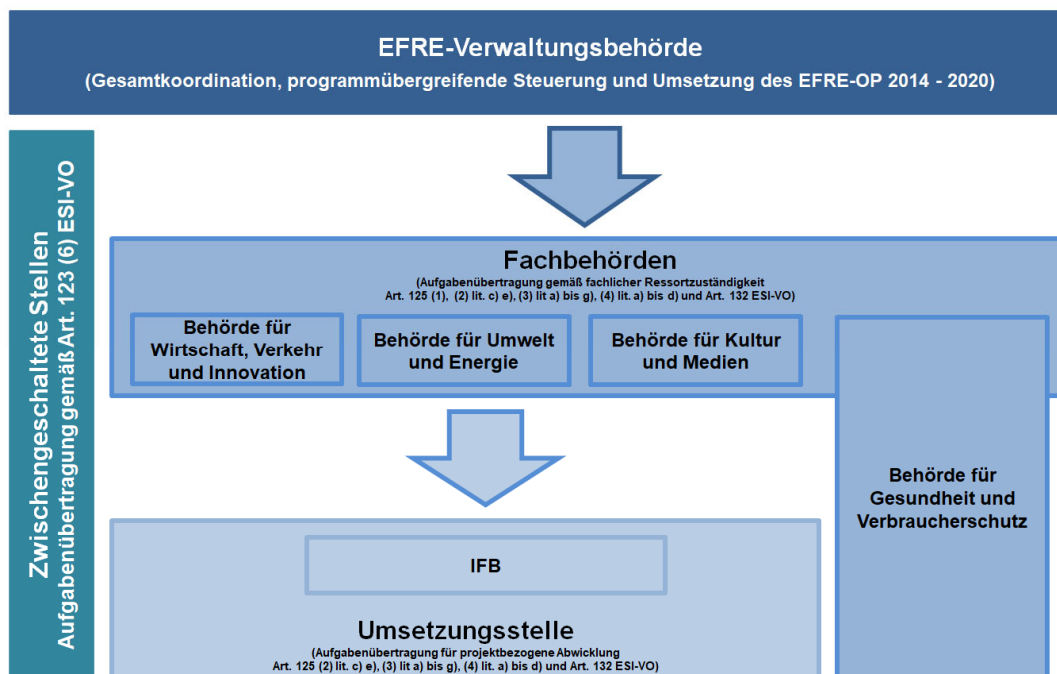
Für jede Maßnahme liegt somit auf Grundlage der Beschreibung des VuK-Systems, der schriftlichen Aufgabenübertragungen und Prüfpfade eine schriftliche Darstellung der Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe vor. Durch die bestehenden Zuständigkeitsregelungen bei den Maßnahmen werden Doppelstrukturen bei den Fachbehörden und der IFB im Sinne einer doppelten Bearbeitung von Verfahrensschritten ausgeschlossen.

Grundstruktur des VuK-Systems im Überblick

Abbildung 1 veranschaulicht zusammenfassend die Aufbauorganisation und das prinzipielle Drei-Ebenen-Modell des VuK-Systems in Hamburg mit Blick auf die Steuerung und Umsetzung des OP EFRE 2014-2020. Die Abbildung zeigt die programmübergreifende Gesamtverantwortung der EFRE-VB zusammen mit der zweigliedrigen Struktur von zwischengeschalteten Stellen in Form der Fachbehörden und der IFB als Umsetzungsstelle. Aus der Abbildung wird noch eine Sonderrolle des Amtes für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde) ersichtlich, weil diese zu Beginn der Förderperiode keine Aufgabendelegation an die IFB vorgenommen hatte. Wie erwähnt hat sich dieser Sachverhalt mit Beginn des Programmjahres 2021 geändert. Daneben illustriert die Abbildung in horizontaler Sicht die fachlich-inhaltliche Aufgabenteilung gemäß der Verteilung der Geschäftsbereiche innerhalb des Senats als Hamburger Landesregierung.

¹³ Die Prüfpfade standen dem Gutachter zur Verfügung.

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



Quelle: Beschreibung des VuK-Systems. Eigene Darstellung.

3.2.2 VERFAHREN FÜR DIE PROJEKTAUSWAHL UND BEWILLIGUNG

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert hat die EFRE-VB (mit Ausnahme der Technischen Hilfe) die Aufgaben zur Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte für den Vollzug der EFRE-Förderung in einem ersten Schritt auf die Fachbehörden als zwischengeschaltete Stellen übertragen. Die Fachbehörden wiederum bedienen sich für die konkrete Umsetzung der Fördermaßnahmen in einem zweiten Schritt der IFB als Umsetzungsstelle (seit Anfang 2021 auch das Amt für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde) mit Bezug auf die Durchführung von Verwendungsnachweisprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen).

Die Verfahren zur Beurteilung, Auswahl und Genehmigung der Einzelprojekte sind in der EFRE-Förderung zwar in weiten Teilen im Prinzip vergleichbar, nicht zuletzt weil sie sämtlich den Regelungen des Operationellen Programms und der einschlägigen EU-Verordnungen sowie den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nach der LHO entsprechen müssen. Bei einer Detailbetrachtung gestaltet sich je nach Art der Maßnahme die Arbeitsteilung zwischen Fachbehörden und IFB in der konkreten Förderpraxis aber unterschiedlich; insbesondere mit Blick darauf, inwieweit die konkrete Abwicklung von EFRE-geförderten Maßnahmen und damit auch die Bewilligungsentscheidung entlang der vorgegebenen Projektauswahlkriterien und Förderrichtlinien bzw. Fördergrundlagen allein im Zuständigkeitsbereich der IFB als Umsetzungsstelle liegt. Nicht bei jeder Maßnahme ist die zentrale Aufgabe der Auswahl und Genehmigung von Projekten gemäß Art. 125 Abs. 3 der ESI-VO vollständig auf die IFB delegiert.

In diesen Fällen übernehmen die Fachbehörden im Rahmen ihrer fachlich-inhaltlichen Zuständigkeit somit auch projektbezogene Aufgaben des Vollzugs der EFRE-Förderung.¹⁴

3.2.2.1 Projektauswahlkriterien und Fördergrundlagen

Bei der EFRE-Förderung sind die relevanten Grundlagen für die Beurteilung, Auswahl und Genehmigung von Projekten das Operationelle Programm und die vom Begleitausschuss genehmigten Projektauswahlkriterien, die die Verwaltungsbehörde nach Art. 125 Abs. 3 a) der ESI-VO vorzulegen hat.¹⁵ Während das Operationelle Programm die Maßnahmen auf einer strategischen Ebene beschreibt und dabei bereits Leitgrundsätze für die Auswahl der Vorhaben (i.e. Förderprojekte) formuliert, nehmen die Projektauswahlkriterien eine Konkretisierung vor, um sicherzustellen, dass im Einzelfall jedes Projekt einer Fördermaßnahme zum Erreichen der spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten beiträgt.

In der FHH stellt sich das Dokument zu den Projektauswahlkriterien als ein integrierendes Bindeglied aus dem EFRE-OP und den verschiedenen Fördergrundlagen (LHO, Förderrichtlinien, Fördergrundsätze, Vereinbarung zum Finanzinstrument) dar:

- Einerseits greift das Dokument den strategischen Ansatz des Operationellen Programms auf, soweit er für die konkrete Projektauswahl von Bedeutung ist, insbesondere mit Blick auf die thematischen und spezifischen Ziele des Programms sowie die bereichsübergreifenden Grundsätze („Querschnittsziele“).
- Andererseits wird dezidiert auf die rechtlichen, wirtschaftlichen und fachpolitischen Kriterien zur Projektauswahl in den Fördergrundlagen abgestellt. Zu berücksichtigen ist, dass die maßnahmenbezogenen Fördergrundlagen wiederum auf dem EFRE-OP basieren und die dortigen Maßnahmenbeschreibungen u. a. hinsichtlich der Kriterien zu Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Einzelprojekte, der Fördergegenstände und des Kreises an potenziellen Fördermittelempfängern konkretisieren.

Faktisch werden so die Kriterien der Fördergrundlagen zur Förderfähigkeit und -würdigkeit, insoweit sie Bestimmungen zu EFRE-Vorhaben enthalten, zu den relevanten Projektauswahlkriterien nach Art. 125 Abs. 3 a) der ESI-VO. Hieraus ergibt sich unmittelbar eine logische Verknüpfung von OP EFRE 2014-2020 und Fördergrundlagen: Projekte, die die fachlichen Kriterien der Fördergrundlagen erfüllen, sind zwingend auch passfähig zum EFRE-Programm. In diesem Sinne bildet das EFRE-Programm den strategischen Rahmen, in den sich die Fördergrundlagen einfügen. Dabei sind in der Regel – je nach fachlichem Ermessen und Erfordernis – die Kriterien der Fördergrundlagen spezifischer und stellen höhere inhaltliche Anforderungen an die Auswahl der Projekte als es sich aus dem OP-Text ergibt.¹⁶

¹⁴ Die Förderung im Rahmen des OP EFRE erfolgt schwerpunktmäßig als Zuwendung und wird im Regelfall direkt als nicht-rückzahlbarer Zuschuss an die Begünstigten bzw. Zuwendungsempfänger ausgereicht. Über die Zuschussförderung hinaus kommt mit dem „Innovationsstarterfonds Hamburg II (IFH II)“ als Risikokapitalfonds auch ein Finanzinstrument gemäß Art. 37 der ESI-VO zum Einsatz. Für die Förderung mittels Finanzinstrumenten gelten spezifische Regelungen und Verfahren, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, da sie bereits für den IFH II Gegenstand einer eigenständigen Ex-ante-Bewertung waren.

¹⁵ Vgl. das Dokument „Kriterien zur Auswahl von Vorhaben im Rahmen des operationellen Programms zur Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE 2014 bis 2020“ in der vom Begleitausschuss am 24. März 2015 genehmigten Fassung.

¹⁶ Zum Teil erklären sich diese Einschränkungen aus dem Beihilferecht, zum Teil aus landespolitischen Zielsetzungen.

3.2.2.2 Unterschiede in der Aufgabenteilung bei der Projektauswahl nach Fördermaßnahmen

In Tabelle 6 werden die Fördermaßnahmen und ihre unterschiedlichen Verfahrenstypen in der FHH im Überblick dargestellt. Im Einzelnen lassen sich die Zuständigkeiten gemäß den Verwaltungsvereinbarungen und Programmverträgen (mitsamt ihren Anlagen) wie folgt beschreiben:

Spezifisches Ziel 1: Verbesserung der anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (Investitionspriorität 1 a: Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (FuI) und der Kapazitäten für die Entwicklung von FuI-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse)

Maßnahme/Projekt: Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen / Errichtung und Erstausrüstung eines Forschungsbaus für das Fraunhofer Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen (CML)

Zur Erreichung des ersten spezifischen Ziels des EFRE-OP 2014-2020 kommt die Maßnahme „Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen“ zum Einsatz. In dieser Maßnahme wird ein Großprojekt, der Forschungsneubau des Fraunhofer Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen (CML), mit EFRE-Mitteln in Höhe von 10 Mio. € gefördert.

Die zuständige Fachbehörde ist gemäß Verwaltungsvereinbarung die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Abteilung Hafen, Logistik, Umweltbezogene Wirtschaftspolitik – IH 3. Im Rahmen des Programmvertrags mit der IFB erfolgte für das Projekt der „Errichtung und Erstausrüstung eines Forschungsbaus für das Fraunhofer Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen (CML)“ eine umfangreiche Aufgabenübertragung. Gemäß dem Prüfpfad ist die IFB für die Antragsprüfung und Entscheidung über den Antrag sowie die Bewilligung und sämtliche nachgelagerte Prozessschritte (Datenerfassung, Prüfung, Projektkontrolle, Auszahlungen) verantwortlich. Allerdings erfolgte aufgrund der Besonderheiten des Projektes keine vollständige Aufgabenübertragung. So wurde im Programmvertrag mit der IFB festgelegt, dass die Fachbehörde neben der fachpolitischen Verantwortung auch die Koordination und Klärung wesentlicher inhaltlicher Fragestellungen, inklusive beihilferechtlicher Fragen, übernimmt. Darüber hinaus wurde durch die Fachbehörde die Bundesbauabteilung mit der baufachlichen Prüfung für die Maßnahme beauftragt. Dies schließt neben einer Antragsprüfung auch die Zuständigkeit für die spätere Vor-Ort-Kontrolle ein.

Die Zuständigkeit für die Antragsstellung für das Projekt sowie auch die Entscheidung für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn lag bei der Fachbehörde. Im Zuge der Antragsprüfung erfolgte eine Mitwirkung und fachtechnische Unterstützung durch die zuständige Fachbehörde. Das Referat IH3 in der BWVI hat in Abstimmung mit dem dortigen Beihilfereferat WA2 eine fachliche Stellungnahme zur Förderwürdigkeit abgegeben. Zudem war die Bundesbauabteilung durch die baufachliche Prüfung in den Antrags- und Auswahlprozess eingebunden.

Spezifisches Ziel 2: Auf- und Ausbau von Kapazitäten für die Entstehung, den Transfer und die Verwertung von innovativem Wissen und innovativen Technologien (Investitionspriorität 1 b: Förderung von Investitionen der Unternehmen in Innovation und Forschung sowie in den Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, FuE Zentren und Hochschulwesen, [...])

Maßnahme/Teilmaßnahme: Stärkung der Innovationskraft von Unternehmen und der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen / Modul PROFi Transfer Plus (EFRE-Förderung) im Programm für Innovation (PROFI) – Förderprogramm für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Hamburger Unternehmen und Hamburger Hochschulen / Forschungseinrichtungen

Die Maßnahme „Stärkung der Innovationskraft von Unternehmen und der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen“ gliedert sich in zwei Untermaßnahmen auf. Die Maßnahme PROFi Transfer Plus, mit der FuE-Verbundprojekte von Hamburger Unternehmen und Hamburger Hochschulen / Forschungseinrichtungen unterstützt werden, besitzt hierbei die finanziell größte Bedeutung. Für die Maßnahme stehen EFRE-Mittel in Höhe von 6,54 Mio. € zur Verfügung. Bis Ende 2020 wurden 18 FuE-Verbundprojekte mit 44 Teilvorhaben von Hamburger Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen und einem EFRE-Mittelvolumen von 6,03 Mio. € bewilligt. Zur vollständigen Mittelbindung sind aktuell noch zwei weitere PROFi-Verbundprojekte geplant.

Grundlage für die Förderung bildet die Richtlinie „Programm für Innovation (PROFI) – Förderprogramm für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Hamburger Unternehmen und Hamburger Hochschulen/ Forschungseinrichtungen“. Richtliniengeber ist die BWVI. Sachlich zuständige Fachbehörde ist die Abteilung Innovation, Technologie und Cluster.

Die Fachbehörde ist gemäß der Verwaltungsvereinbarung für die fachpolitische Steuerung der IFB und die Entscheidungen über die inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahme verantwortlich. Durch die Festlegungen in der Richtlinie sind diese Entscheidungen bereits dokumentiert. Die vollständige praktische Umsetzung der Maßnahme fällt nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen BWVI und IFB in den alleinigen Verantwortungsbereich der IFB. Dies schließt – auf Basis der Kriterien in der Richtlinie – die Prüfung und Entscheidung über die Anträge ein. Eine Beteiligung der Fachbehörde ist hier nicht vorgesehen.

Maßnahme/Teilmaßnahme: Stärkung der Innovationskraft von Unternehmen und der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen / Förderprogramm zur Stärkung und Förderung der Gesundheitswirtschaft

Neben der technologieoffenen Förderung von Verbundprojekten in der Maßnahme PROFi Transfer Plus gibt es auf Grundlage der „Richtlinie zum Förderprogramm zur Stärkung und Förderung der Gesundheitswirtschaft“ eine weitere richtliniengestützte Fördermaßnahme, um FuEul-Projekte in der Hamburger Gesundheitswirtschaft zu fördern. Das geplante EFRE-Volumen für das Förderprogramm betrug ursprünglich 3,00 Mio. €. In der Maßnahme wurden bisher für zwei Verbundprojekte EFRE-Mittel in Höhe von 2,31 Mio. € bewilligt. Die Maßnahme ist ausfinanziert, die restlichen Mittel werden für die Maßnahme Stärkung von Vernetzungen und Clustern eingesetzt.

Die Durchführung der Maßnahme und der beiden bislang bewilligten Projekte oblag hierbei gemäß der ursprünglichen Verwaltungsvereinbarung vollständig beim Amt für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde) als Fachbehörde. Eine Aufgabenübertragung beginnend mit dem Programmjahr 2021 auf die IFB erfolgte mit einer zwischenzeitlichen Vertragsänderung. Danach übernimmt die IFB nunmehr Aufgaben bei Verwendungsnachweisprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen.

Maßnahme: „Stärkung von Vernetzungen und Clustern“

In der Maßnahme „Stärkung von Vernetzungen und Clustern“ wurden bislang vier Vorhaben mit EFRE-Mitteln in Höhe von 4,20 Mio. € gefördert. Für die Umsetzung der Maßnahme sind

zwei Behörden zuständig. Auf der einen Seite werden „Clustervorhaben (Clusterbrückenprojekte)“ durch die BWVI unterstützt. Auf der anderen Seite ist die BKM für den Aufbau einer „Hamburger Plattform für branchenübergreifende Lösungen mit der Kreativwirtschaft“ verantwortlich. Insgesamt waren nach den originären Planungen 3,75 Mio. € für die Maßnahme vorgesehen, die Mittel wurden intern um den nicht genutzten Mittelansatz des Amts für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde) aufgestockt.

Drei der bewilligten Projekte fallen als „Clustervorhaben (Clusterbrückenprojekte)“ in den Zuständigkeitsbereich der BWVI als Fachbehörde. Für die Projekte wurden bis Ende 2020 1,66 Mio. € bewilligt. Der indikative Planansatz beträgt 1,75 Mio. €.

Zwei dieser Vorhaben beziehen sich als jeweils separat beantragte und bewilligte Teilprojekte auf ein gemeinsames Clusterbrückenprojekt zum Aufbau und der Etablierung von zwei clusterübergreifenden Netzwerken zu den Themengebieten "Hygiene, Infection & Health = HiHeal und eHealth" der Life Science Nord GmbH und der Gesundheitswirtschaft Hamburg GmbH. Bei einem weiteren Projekt geht es um die „Entwicklung eines Co-Learning Spaces für die Hamburger Cluster“. Gemäß der Verwaltungsvereinbarung zwischen BWVI und IFB werden die drei Clusterbrückenprojekte in alleiniger Verantwortung der IFB umgesetzt. Die BWVI ist durch die Abgabe einer fachpolitischen Förderempfehlung an der Durchführung der beiden Clusterbrückenprojekte beteiligt. Dabei ist für jedes Projekt jeweils ein unterschiedliches Fachreferat zuständig.

Für ein weiteres Projekt ist die Behörde für Kultur und Medien fachlich verantwortlich. Hier wird mit dem so genannten „Cross Innovaton Hub“ eine Plattform für branchenübergreifende Lösungen mit der Hamburger Kreativwirtschaft geschaffen (der Projekttitel wurde nachträglich geändert). Für dieses Projekt sind 2,0 Mio. € in der indikativen Finanzplanung eingestellt, die bewilligten EFRE-Mittel bis Ende 2020 belaufen sich auf 2,54 Mio. €.

Von der in der Verwaltungsvereinbarung beschriebenen Möglichkeit einer Aufgabenübertragung auf die IFB macht die BKM Gebrauch. Der Programmvertrag sieht vor, dass die Zuständigkeit für die Beratung und Entgegennahme des Projektantrags wie auch die Antragsprüfung und Bewilligungsentscheidung bei der IFB liegt. Durch die zuständige Fachbehörde ist bei der Entscheidung über den Antrag aber eine Mitwirkung durch eine fachliche Stellungnahme zur Förderwürdigkeit vorgesehen.

Maßnahme „Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten insbesondere junger innovativer Unternehmen“

Die dritte und letzte Maßnahme im spezifischen Ziel 2 ist die „Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten insbes. junger innovativer Unternehmen“. Die Maßnahme beinhaltet den „Innovationsstarterfonds Hamburg II“, der jungen und innovativen Unternehmen in der Frühphase ihres Gründungs- und Wachstumsprozesses Risikokapital zur Verfügung stellt. Grundlagen hierfür bilden die Beteiligungsgrundsätze Innovationsstarter Fonds Hamburg II (IFH II) vom 13.12.2016. Aus dem Fonds werden ausschließlich offene Beteiligungen ausgeführt. Das Fondsvolumen beläuft sich auf 12 Mio. €, davon stammen 6 Mio. € aus dem EFRE.

Die Zuständigkeit für diese Maßnahme, d.h. die Einrichtung des Fonds, die Auswahl des Fondsmanagements und der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung, liegen gemäß Verwaltungsvereinbarung vollständig bei der IFB. Auch die weiteren Prozessschritte wie die Auszahlung der Tranchen an den Fonds, die Datenerfassung und Projektkontrolle werden durch die IFB ausgeführt. Wie bei den beiden anderen Fördermaßnahmen, für die neben dem Rahmenvertrag auch der Innovationsfondsvertrag Anwendung finden, werden im Maßnahmenbogen und Prüfpfad als Fördergrundlage entsprechende Festlegungen getroffen.

Spezifisches Ziel: Reduktion der CO₂-Emissionen durch die Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen und die Einbindung von Unternehmen in den Umbau der Energieversorgung in Hamburg (Investitionspriorität 4b: Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen)

Maßnahme/Projekt: Förderung von Energieberatungsleistungen für Unternehmen

Im Rahmen der Maßnahme wurden bislang nur zwei Projekte zur Förderung von Energiemanagementsystemen in Unternehmen mit zusammen 0,06 Mio. € förderfähiger Gesamtkosten unterstützt. Die Förderung erfolgte auf Grundlage der „Förderrichtlinie Energiewende in Unternehmen“ der Behörde für Umwelt und Energie (BUE), zuletzt in der Fassung vom 18. April 2017. Für die Förderung wurde im Programmvertrag zwischen der fachlich zuständigen BUE und der IFB eine vollständige Umsetzung durch die IFB auf Basis der Richtlinie vereinbart. Im Zuge der Umsetzung zeigte sich aber aufgrund veränderter, förderpolitischer Rahmenbedingungen auf Bundesebene eine nur schwache Nachfrage nach dem Förderprogramm. Die Maßnahme wurde daher zum 31. Dezember 2017 eingestellt.

Maßnahme/Projekt: Installation von Energiecontrollingsystemen

Die Maßnahme wurde bereits vor Beginn der Förderung aus dem EFRE-OP eingestellt. Daher liegen keine vertraglichen Vereinbarungen zwischen EFRE-VB, BUE und IFB zu einer möglichen Aufgabenübertragung vor. Die Maßnahme wird aus diesem Grund nicht weiter betrachtet.

Maßnahme/Projekt: Förderung der intelligenten Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Anpassungen bei den ersten beiden Maßnahmen bewegt sich die Förderung zur Verfolgung des dritten spezifischen Ziels nahezu ausschließlich im Bereich der Maßnahme „3: Förderung der intelligenten Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung“. Hier wurden mit Stand zum 31.12.2020 neun Vorhaben mit 55,684 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten gefördert, die Höhe der bewilligten EFRE-Mittel 23,95 Mio. €.

Gemäß Verwaltungsvereinbarung ist in der Behörde für Umwelt und Energie das Referat „Energiewende in der Wirtschaft“ – NGE 22 die zuständige Fachbehörde. Der Programmvertrags mit der IFB sieht eine Aufgabenübertragung an die IFB vor, bei der diese vor allem unterstützende Aufgaben bei der Abwicklung der Fördermaßnahme erbringt. Die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Fördermaßnahme, damit auch für die Gewinnung von Förderprojekten und das Erreichen der Programmziele, liegt bei der BUE als bewilligender Stelle. Gemäß der im Prüfpfad beschriebenen Aufgaben unterstützt die IFB bei der Antragsprüfung und Entscheidung durch eine Prüfung der förderrechtlichen Projektauswahlkriterien und Finanzpläne (v.a. hinsichtlich Sicherstellung Gesamtfinanzierung, Bonitätsnachweis, Ermittlung einnahmeschaffende Investitionen, zulässige Beihilfehöhe, Prüfung der Einhaltung von vergabebezogenen Dokumentationspflichten). Darüber hinaus ist die IFB bei der Vor-Ort-Kontrolle für die Prüfung von Belegen, Vergaben und Einhaltung der EU-rechtlichen Vorgaben verantwortlich. Bei der Zwischen- und Verwendungsnachweisprüfung prüft die IFB den Finanzplan und Projektfortschritt, die Bewilligungsaufgaben und EU-rechtlichen Vorgaben sowie die Finanzierungsübersicht und Indikatoren.

Tabelle 6: Übersicht über Fördermaßnahmen, Fördergrundlagen und Zuständigkeiten

Fördermaßnahme	Fachbe- hörde	Umset- zungs- stelle	geplante EFRE- Mittel	bewil- ligte EFRE- Mittel	Zahl der Projekte	Fördergrundlage	Aufgaben bei Projektauswahl, Antrags- und Bewilligungsver- fahren
Prioritätsachse 1 / Spezifisches Ziel 1 „Verbesserung der anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastruktur“							
OP-Maßnahme: Auf- und Ausbau von anwendungsorientierten Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen - Errichtung und Erstausrüstung eines Forschungsbaus für das Fraunhofer Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen (CML)	BWVI	IFB	10,00	10,00	1	EFRE-OP 2014-2020, LHO	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umsetzungsstelle, aber fachliche Stellungnahme durch BWVI zur Förderwürdigkeit
Prioritätsachse 1 / Spezifisches Ziel 2 „Auf- und Ausbau von Kapazitäten für die Entstehung, den Transfer und die Verwertung von innovativem Wissen und innovativen Technologien“							
OP-Maßnahme 1: Stärkung der Innovationskraft von Unternehmen und der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen			9,54	8,34	20		
PROFI Transfer Plus (EFRE-Förderung) im Programm für Innovation (PROFI)	BWVI	IFB	6,54	6,03	18	Richtlinie „Programm für Innovation (PROFI) – Förderprogramm für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Hamburger Unternehmen und Hamburger Hochschulen/ Forschungseinrichtungen“	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umsetzungsstelle, ggf. Beteiligung von Gutachter und Vergabekommission für Innovation
Förderprogramm zur Stärkung und Förderung der Gesundheitswirtschaft	Amt für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde)	Amt für Gesundheit	3,00	2,31	2	Richtlinie zum „Förderprogramm zur Stärkung und Förderung der Gesundheitswirtschaft“	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig beim Amt für Gesundheit
OP-Maßnahme 2: Stärkung von Netzwerken und Clustern			3,75	4,20	5		
Clustervorhaben (Clusterbrückenprojekte)	BWVI	IFB	1,75	1,66	3	EFRE-OP 2014-2020, LHO	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umset-

Fördermaßnahme	Fachbehörde	Umsetzungsstelle	geplante EFRE-Mittel	bewilligte EFRE-Mittel	Zahl der Projekte	Fördergrundlage	Aufgaben bei Projektauswahl, Antrags- und Bewilligungsverfahren
							zungsstelle, ggf. fachpolitische Förderempfehlung der BWVI
Cross Innovation Hub (Hamburger Plattform für branchenübergreifende Lösungen mit der Kreativwirtschaft)	BKM	IFB	2,00	2,54	2	EFRE-OP 2014-2020, LHO	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umsetzungsstelle, aber ggf. fachliche Stellungnahme durch KB zur Förderwürdigkeit
OP-Maßnahme 3: Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten insbesondere junger innovativer Unternehmen	BWVI	IFB	6,00	6,00	1	Finanzierungsvereinbarung, Beteiligungsgrundsätze	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umsetzungsstelle, aber ggf. Beteiligung Innovationsausschuss
Prioritätsachse 2 / Spezifisches Ziel 3 „Reduktion der CO2-Emissionen durch die Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen und die Einbindung von Unternehmen in den Umbau der Energieversorgung in Hamburg“							
Förderung von Energieberatungsleistungen für Unternehmen	BUE	IFB	1,85	0,02	2*	Förderrichtlinie „Energiewende in Unternehmen“	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei IFB als Umsetzungsstelle
Installation von Energiecontrollingsystemen	entfällt		0,70	0,00	Keine	Förderrichtlinie „Energiewende in Unternehmen“	entfällt
Förderung der intelligenten Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung	BUE	BUE	21,42	23,95	9	Förderrichtlinie „Energiewende in Unternehmen“	Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig bei BUE, Mitwirkung der IFB als Umsetzungsstelle bei Prüfung Förderfähigkeit

Quelle: Beschreibung des VuK-Systems.

3.2.2.3 Verfahrenstypen zur Beantragung und Bewilligung

Aufbauend auf der Darstellung der maßnahmenbezogenen Auswahlkriterien wird in den einzelnen Prüfpfaden auch die rechtliche Grundlage der Förderung (Zuwendung, Zuweisung, Vertrag) benannt. In den Maßnahmen des Programms werden die Fördermittel überwiegend an Begünstigte außerhalb der Landesverwaltung ausgereicht. Das zuwendungsrechtliche Antrags- und Bewilligungsverfahren nach §§ 23, 44 LHO auf Basis einer Förderrichtlinie kommt als Verfahren bei vier Maßnahmen (PROFI-Verbundprojekte, Gesundheitswirtschaft, Energieberatung, Energieversorgung) zum Tragen. Es ist regelmäßig auf eine fortlaufende Bewilligungstätigkeit ausgerichtet; den Endpunkt der Antrags- und Bewilligungsphase bildet die Ausstellung des Zuwendungsbescheids. Für die Einzelprojekte CML sowie die Clusterförderung der BWI und die Förderung der Kreativwirtschaft durch die BKM liegen keine Förderrichtlinien vor. Die Förderung des IFH II erfolgt über eine Finanzierungsvereinbarung.

Die bewilligende und mittelausreichende Stelle ist in der Regel die IFB (seit Anfang 2021 wird auch die Förderung im Bereich der Gesundheitswirtschaft durch die IFB umgesetzt. Allerdings beziehen sich die übertragenen Aufgaben nicht auf die Bewilligung von Projekten sondern nur noch auf die Mittelauszahlung und Prüfung). Die BUE bildet bei der Fördermaßnahme „Energieversorgung“ diesbezüglich eine Ausnahme. Allerdings ist es keineswegs so, dass die IFB als Umsetzungsstelle die Entscheidung zur Projektauswahl bei den anderen Maßnahmen unabhängig von den Fachbehörden trifft. Ihre alleinige Zuständigkeit für den Erlass des Bewilligungsbescheids ist eher in einem formellen Sinn zu verstehen. Die für die Förderung zuständigen Fachbehörden sind mehr oder weniger in die Verfahren für die Projektauswahl involviert – entweder durch fachliche Stellungnahmen zur Förderwürdigkeit, fachpolitische Förderempfehlungen oder über Mitspracherechte in der Vergabekommission und dem Innovationsausschuss der IFB. In der förderpolitischen Praxis wird, nach Einstellung der Maßnahme „Energieberatung“, derzeit weitgehend autark nur die „PROFI-Verbundprojektförderung“ durch die IFB umgesetzt (und der IFH II als Finanzinstrument).

Im Überblick zeigt sich hinsichtlich der Ablauforganisation zwischen Fachbehörden und IFB bei der konkreten Abwicklung der Fördermaßnahmen in Hamburg eine auch in anderen Bundesländern praktizierte Aufgabenteilung bei den einzelnen Prozessschritten der Verfahren für die Projektauswahl. Dabei kommt im Allgemeinen das Prinzip zum Tragen, dass bei Zuwendungen und der richtliniengestützten Förderung von wenig komplexen, eher homogenen Projekten innerhalb einer Maßnahme die Fachressorts weitgehend von Aufgaben in der dem eigentlichen Projektbeginn vorgelagerten Antrags- und Bewilligungsphase entlastet sind. Diese Aufgaben, d.h. die Beratung von Antragsstellern, Antragsannahme und -prüfung, Entscheidungsvorbereitung und Bewilligung sowie Dokumentation und Begründung der Projektauswahl, werden neben den mit der Auszahlung, Prüfung und dem Abschluss der Projekte verbundenen Arbeitsschritten in anderen Bundesländern ebenfalls von den dortigen Umsetzungsstellen übernommen. Die Umsetzungsstellen übernehmen somit vollständig die Durchführung der Förderung. Die fachlich-inhaltliche Zuständigkeit der Fachressorts reduziert sich in diesen Fällen – nach Verabschiedung von Richtlinien als Leitplanken für die Ermessensausübung bei der Bewilligung – auf die Wahrnehmung der Fachaufsicht und die Übernahme der förderpolitischen Verantwortung und Steuerung der Maßnahme.

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

3.2.3 BEWERTUNG VON STRUKTUREN UND VERFAHREN

Kontinuität der Organisationsstruktur auf der ersten und zweiten Ebene

Die FHH verfügt mittlerweile über langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der Europäischen Strukturfonds. Hamburg nahm erstmalig an einem EFRE-Programm in der Förderperiode 2000-2006 teil und erhielt rund 6,4 Mio. € EU-Mittel zur Förderung von unternehmerischen Aktivitäten und deren Grundlagen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im Fördergebiet St. Pauli. In der Förderperiode 2007-2013 wurde die FHH im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durch den EFRE mit 35,27 Mio. € gefördert. Der Programmzeitraum 2014-2020 ist bereits die dritte EU-Förderperiode und mit Blick auf das Finanzvolumen ist das derzeitige Programm das umfangreichste. Mit der Aufgabendelegation von der EFRE-VB an die Fachbehörden, wurde die grundsätzliche Organisationsstruktur aus der vorherigen Förderperiode im Hinblick auf die erste und zweite Ebene weitergeführt und insoweit – unter Berücksichtigung von neuen oder geänderten EU-rechtlichen Vorgaben – die Kontinuität gewahrt. Eine eigenständige inhaltliche Förderung wird durch die EFRE-VB nicht umgesetzt, stattdessen konzentriert sie sich auf die Gesamtkoordinierung und strategische Steuerung des Programms. Bei der EFRE-VB und den fachlich zuständigen zwischengeschalteten Stellen der EFRE-Förderung auf Ebene der Fachbehörden handelt es sich größtenteils um Akteure, die bereits in der Förderperiode 2007-2013 aus dem EFRE kofinanzierte Vorhaben umgesetzt haben. Wie bereits im EFRE-OP in Kapitel 10 zu den geplanten Vorkehrungen zur Reduzierung des administrativen Aufwands für Zuwendungsempfänger erläutert, betrifft eine wesentliche Änderung aber die Integration der IFB als neue zwischengeschaltete Stelle in das VuK-System.

Veränderungen der vertikalen Organisation in der Förderperiode 2014 bis 2020

Innerhalb des durch die Programmstrategie gegebenen Rahmens hat es im Vergleich zur Vorperiode, unterhalb der Ebene von EFRE-VB und Fachbehörden, mit der Integration der IFB als Umsetzungsstelle eine zentrale konzeptionelle Änderung im vertikalen Organisationsaufbau gegeben. Wie beschrieben erfolgte – mit Ausnahmen – eine sehr weitgehende Verlagerung von operativen maßnahmen- und projektbezogenen Aufgaben der Programmdurchführung in den Verantwortungsbereich der IFB als Umsetzungsstelle. Die IFB ist – durch Gesetz mit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben beauftragt – seit ihrer Einrichtung 2014 der zentrale Förderdienstleister der FHH.¹⁷

Aus Gutachtersicht ist die umfassende Aufgabenübertragung von den Fachbehörden auf die IFB schlüssig, um bei der Programmdurchführung Synergieeffekte besser nutzen zu können und eine möglichst einheitliche Anwendung von Verfahren zu erleichtern. In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist auch in den anderen Bundesländern grundsätzlich eine Tendenz zu beobachten, die Delegation von Aufgaben in Richtung der Förderbanken/Förderinstitute zu verstärken und die Zahl an zwischengeschalteten Stellen zu reduzieren. Es kann davon ausgegangen werden, dass die stärkere Konzentration von von projektbezogenen Aufgaben und Zuständigkeiten bei einer Umsetzungsstelle zu einer Vereinfachung und Optimierung von administrativen Förderprozessen beiträgt.¹⁸

¹⁷ Die IFB wurde als zentrales Landesförderinstitut und öffentliche Förderbank in Hamburg u. a. auch mit der erklärten Zielsetzung gegründet, die IFB eng in die Umsetzung der EFRE-Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 einzubeziehen. Vgl. auch Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Errichtung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB), BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG Drucksache 20/6335 20.Wahlperiode 18.12.12.

¹⁸ Bspw. werden auch in Baden-Württemberg und Brandenburg durch die landeseigenen Förderbanken (L-Bank und Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)) die EFRE-bezogenen Förderrichtlinien vollumfänglich umgesetzt. In Niedersachsen war bereits in der Förderperiode 2007-2013 die NBank alleinige zwischengeschaltete Stelle. In Sachsen wurde das Aufgabenspektrum der SAB als so genannte Bewilligungsstelle um die Nachhaltige Stadtentwicklung erweitert. Auch in Mecklenburg-Vorpommern wurden die Aufgaben von LFI und TBI als Förderdienstleister bei der Programmumsetzung und konkreten Projektentwicklung ausgedehnt.

Große Ähnlichkeit der Organisationsstruktur im Quervergleich

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

Im Hinblick auf die vertikale Struktur der Aufbauorganisation ist es ebenfalls in anderen Bundesländern die Regel, dass der projektbezogene Fördervollzug nicht vollständig im Bereich der Fachresorts liegt, sondern diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Unterstützung durch die jeweiligen landeseigenen Förderbanken oder sonstige Förderinstitutionen erhalten.¹⁹ Dort wo nicht Einzelvorhaben gefördert werden, sondern die Förderung auf Basis von Richtlinien oder Fördergrundsätzen erfolgt, werden auch andernorts die Möglichkeiten genutzt, rein administrative und zumeist auch standardisierbare Aufgaben (wie Antragsprüfung, Erstellen des Bewilligungsbescheids, Prüfung Mittelabruf, Auszahlung der Fördermittel, Verwendungsnachweisprüfung, Vor-Ort-Kontrollen) an Förderinstitutionen zu delegieren und durch die Bündelung maßnahmenübergreifend Synergieeffekte zu erzielen.

Veränderungen der horizontalen Organisation in der Förderperiode 2014 bis 2020

Notwendige Veränderungen an den Strukturen und Verfahren für die Förderperiode 2014-2020 in der FHH haben sich aus dem Umstand ergeben, dass das EFRE-OP 2014-2020 im Vergleich zur vorherigen Förderperiode strategisch und thematisch neu ausgerichtet wurde. Zwar folgt die Entwicklungsstrategie des Programms mit ihrer starken Orientierung auf Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in ihren Grundzügen jener aus dem Zeitraum 2007-2013. Um der Europa-2020-Strategie, dem Leitbild eines „innovativen, nachhaltigen und integrierten Wachstums“ und den aus der thematischen Konzentration resultierenden Anforderungen verstärkt Rechnung zu tragen, wurden jedoch strategische Anpassungen vorgenommen. In der Konsequenz wurden auch die konkrete horizontale Förderarchitektur und die zum Einsatz kommenden Förderinstrumente verändert. Ein wesentlicher Unterschied ist, dass die Förderung der integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung, auf die im Vorgängerprogramm noch rund ein Viertel der EFRE-Mittel entfiel, im aktuellen Programmzeitraum nicht mehr fortgesetzt wird.

Trotzdem ist im Hinblick auf die gesamte Struktur des VuK-Systems zu konstatieren, dass die strategischen und instrumentellen Veränderungen gegenüber der Vorperiode nicht zu einer wesentlichen Reduzierung der Zahl der zwischengeschalteten Stellen aus horizontaler Sicht geführt haben. Die thematische und fachliche Breite des EFRE-OP 2014-2020 erfordert nach wie vor die Einbindung von mehreren Fachbehörden bzw. Referaten als zwischengeschaltete Stellen.

Thematische Konzentration und horizontale Organisation des VuK-Systems

Im Rahmen des EFRE-OP 2014-2020 gibt es mit dem Forschungsneubau für das CML, der PROFI Transfer Plus Verbundförderung und dem IFH II drei finanziell sehr bedeutsame Maßnahmen, die unter der fachlichen Aufsicht der BWVI und unter Beteiligung der IFB als Umsetzungsstelle durchgeführt werden. Die Förderung der intelligenten Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung durch die BUE ist die finanziell bedeutsamste Maßnahme. Auch bei den projektbezogenen Aufgaben dieser Maßnahme unterstützt die IFB. Gemäß der indikativen Finanzplanung entfallen

¹⁹ Die Strukturen mit Blick auf die unterstützenden Einrichtungen sind zwischen den Bundesländern verschieden. In der Regel spielen die Förderbanken der Länder eine große Rolle als zwischengeschaltete Stellen. Teils sind noch Wirtschaftsfördergesellschaften oder spezialisierte Förderinstitutionen als zwischengeschaltete Stellen benannt. Im Folgenden wird vereinfachend übergreifend von Förderinstitutionen gesprochen.

allein auf die vier Maßnahmen dieser beiden Fachbehörden 87,4 % der gesamten EFRE-Mittel (ohne Technische Hilfe). Unter Berücksichtigung der zusätzlichen BWVI-Maßnahme Clusterbrückenförderung sind es 90,7 %.

Daneben gibt es aber mit dem Amt für Gesundheit (bis Juni 2020 BGV, seitdem Sozialbehörde) und der BKM zwei Fachbehörden, die jeweils spezifisch nur für eine finanziell weniger bedeutsame Maßnahme und geringe Anzahl an Projekten zuständig sind. Dies betrifft das Förderprogramm zur Stärkung und Förderung der Gesundheitswirtschaft des Amtes für Gesundheit und das Projekt Cross Innovation Hub der BKM. So wurde für die beiden Verbundprojekte der Gesundheitswirtschaft, die einen geplanten Anteil am gesamten EFRE-Volumen von 5,6 % haben (4,1 % bezogen auf das derzeitige Bewilligungsvolumen), mit dem Amt für Gesundheit eine eigenständige zwischengeschaltete Stelle eingeführt. Dies trifft auch für das Projekt der BKM zu, welches mit 3,8% (4,7 % bezogen auf das derzeitige Bewilligungsvolumen) ebenfalls einen vergleichbar niedrigen Anteil an den geplanten EFRE-Mitteln hat. Mit dem Cross Innovation Hub der BKM übernimmt jedoch die IFB als Umsetzungsstelle nur für eine der beiden Maßnahmen umfangreich projektbezogene Aufgaben. Das Amt für Gesundheit war bei der Durchführung ihrer Maßnahme für sämtliche projektbezogenen Aufgaben zuständig. Seit der Änderung des Programmvertrags hat das Amt für Gesundheit die Durchführung von Verwendungsnachweisprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen auf die IFB delegiert.

Für die größere thematische Programmbreite, die durch die beiden Fördermaßnahmen erreicht wird, mussten die beiden Fachbehörden jeweils zusätzlich als zwischengeschaltete Stellen in das VuK-System eingeführt werden. Insofern wurden mit der Abstimmung von Strategie und Programmstruktur des EFRE-OP 2014-2020 auch Festlegungen getroffen, die einer weiteren Verschlinkung des Programms mit Blick auf seine erforderliche horizontale Organisationsstruktur entgegenstanden.

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

Ablauforganisation und Auswahlverfahren

Wird vor dem Hintergrund der Aufbauorganisation in ihrer horizontalen und vertikalen Ausprägung die konkrete Ablauforganisation des VuK-Systems in der FHH bewertet, so lässt sich wiederum im Grundsatz eine große Kongruenz zur Organisation der VuK-Strukturen und den Abläufen in den anderen Bundesländern feststellen. Wie auch andernorts liegt die Abwicklung der Förderung nach Bewilligung (mit den vorstehend genannten Ausnahmen) vollständig in der Hand der IFB als Umsetzungsstelle. Durch diese Aufgabenbündelung wird dem allgemeinen Grundsatz Rechnung getragen, dass Ministerien (bzw. in Hamburg die Fachbehörden) sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen sollten.²⁰

Die Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten, mit Bezug auf die standardisierbaren Aufgaben wie Ausgabenerstattungen und Prüfungen nach Projektbewilligung, werden so weitgehend ausgenutzt. Allerdings gibt es im Hinblick auf die Aufgaben der Entscheidung und Bewilligung von Projekten einige Maßnahmen, bei denen keine vollständige Delegation der Aufgaben auf die IFB erfolgt.

²⁰ Vgl. etwa §3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Ein analoges Dokument liegt für die FHH nicht vor. Vgl. aber Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Evaluierung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank: Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 27. März 2013 „zu Drucksache 20/6335 Errichtung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB)“ (Drucksache 20/7388) sowie Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 28. Juni 2017 „Evaluierung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB) – Bereiche Wirtschaft und Innovation“ (Drucksache 21/9449); Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg – 21. Wahlperiode Drucksache 21/15571 (S. 7): „Die Rollenverteilung mit ministerieller Steuerung und Verantwortung (Richtlinienkompetenz) auf Behördenseite und fachlicher Expertise bei der Gestaltung und Umsetzung von Förderinstrumenten auf Seiten der IFB hat sich bewährt.“

Zum Teil geht die Beteiligung der fachlich zuständigen Behörde bei den Antrags- und Bewilligungsverfahren bis zur Auswahl der zu bewilligenden Projekte. In diesen Fällen beschränkt sich die Zuständigkeit der IFB nur noch auf den Erlass des Zuwendungsbescheides als reiner Verwaltungsakt.

Die Detailanalyse zeigt, dass die maßnahmenspezifischen Unterschiede im Delegationsgrad bei der Projektauswahl in plausibler Art und Weise abhängig vom Fördergegenstand und den Begünstigten sind. Bei der PROFI Transfer Plus Förderung werden beispielsweise FuE-Verbundprojekte von Hamburger Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen auf Basis einer Förderrichtlinie vollständig durch die IFB als Umsetzungsstelle administriert. Im Rahmen der Maßnahme wird mit 18 Verbundprojekten / 44 Teilprojekten die höchste Zahl an EFRE-Förderprojekten umgesetzt. Dabei kann aus Gutachtersicht begründet davon ausgegangen werden, dass die Programmziele erreicht und die Kriterien für die Auswahl und Genehmigung von Vorhaben erfüllt werden, wenn das zu prüfende Einzelprojekt die Kriterien der relevanten Förderrichtlinie bezogen auf Förderfähigkeit und -würdigkeit erfüllt. Diese Prüfung, d.h. die Prüfung des Einzelfalls auf Konsistenz mit der Förderrichtlinie, ist für die Projektauswahl maßgeblich und diese an sich – gemäß EU-Verordnungen – originäre Aufgabe einer Fachbehörde wird soweit wie möglich an die IFB als Umsetzungsstelle delegiert. Einerseits weil die IFB als Förderbank über ausreichende Kompetenz und fachlich-inhaltliche Expertise zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen sowie der technischen und finanziellen Chancen und Risiken der jeweiligen Innovationsprojekte verfügt. Andererseits weil angesichts der relativ hohen Fallzahl und homogenen Projektstruktur sehr gut Möglichkeiten zur Prozessoptimierung und Vereinheitlichung genutzt werden können.

Die vollständige Delegation der Aufgaben beim Vollzug der EFRE-Förderung, soweit dies durch die spezifische Natur der Förderung gerechtfertigt werden kann, folgt dem allgemeinen politischen Bestreben, dass Ministerien Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen und sich auf die Erfüllung ministerieller Kernaufgaben fokussieren. Es erscheint aber einleuchtend, dass die fachliche und förderpolitische Bewertung von Einzelprojekten bei Maßnahmen, die heterogener und komplexerer Natur sind und finanziell größeres Gewicht besitzen als „Standardprojekte“ der Unternehmensförderung, nicht durch die IFB als Umsetzungsstelle allein, sondern unter intensiver Beteiligung der zuständigen Fachbehörden erfolgt.

3.3 FAZIT

Funktionierende Strukturen und Prozesse sind für die Implementation und Steuerung eines jeden Förderprogramms notwendig, um die gesetzten Ziele möglichst ohne Effizienz- und Reibungsverluste zu erreichen. Die Mittel der Technischen Hilfe werden nahezu vollständig zu diesem Zweck bzw. für das spezifische Ziel 4, Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg, eingesetzt. Dabei machen die Ausgaben für die notwendigen Personalstellen in der EFRE-VB sowie die Bearbeitungsentgelte für die IFB als Umsetzungsstelle einen Anteil von rund 60% an den bislang bewilligten Gesamtausgaben der Technischen Hilfe aus. Vor diesem Hintergrund wurde in dem hier vorgelegten Bericht die Aufbau- und Ablauforganisation des VuK-Systems zur Umsetzung des EFRE-OP in den Vordergrund gerückt. Die zentralen Resultate werden nachfolgend zusammengefasst.

Angesichts der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der EFRE-Förderung in der FHH ist es nachvollziehbar, dass mit Bezug auf die Aufgabenübertragung zwischen EFRE-VB und Fachbehörden auf der ersten und zweiten Ebene auch im Programmzeitraum 2014-2020 die grundsätzliche und bewährte Aufbauorganisation aus der vorherigen Förderperiode fortgeführt und insoweit Kontinuität gewahrt wird. Die Durchführung von Fördermaßnahmen zur Verfolgung der inhaltlichen Programmziele erfolgt ausschließlich durch die fachlich zuständigen Abteilungen bzw. Referate in den Fachbehörden. Eine eigenständige inhaltliche Förderung wird durch die EFRE-VB nicht umgesetzt, stattdessen konzentriert sie sich auf die Gesamtkoordinierung und strategische Steuerung des Programms. Eine wesentliche Neuerung in der Organisationsstruktur stellt aber die Benennung der IFB als neue zwischengeschaltete Stelle dar. Die IFB ist erheblich in die maßnahmen- und projektbezogene Programmdurchführung eingebunden, nur bei einer, finanziell nicht allzu bedeutenden Fördermaßnahme war die IFB ursprünglich nicht für die weitere Projektabwicklung zuständig. Mittlerweile hat auch hier durch eine nachträgliche Vertragsänderung eine Delegation von operativen Aufgaben

hinsichtlich der Durchführung von Verwendungsnachweisprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen stattgefunden.

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

Des Weiteren ist es ebenfalls in anderen Bundesländern gängige Praxis, dass der projektbezogene Fördervollzug nicht komplett im Bereich der Fachministerien liegt, sondern diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Unterstützung durch die jeweiligen landeseigenen Förderbanken oder sonstige Förderinstitutionen erhalten. Diese Aufgaben wird in Hamburg von der IFB übernommen, welche als das zentrale Förderinstitut der FHH eine hervorgehobene Stellung besitzt. Auch andernorts werden die Möglichkeiten genutzt, rein administrative und zumeist auch standardisierbare Aufgaben (wie Antragsprüfung, Erstellen des Bewilligungsbescheids, Prüfung Mittelabruf, Auszahlung der Fördermittel, Verwendungsnachweisprüfung, Vor-Ort-Kontrollen) an Förderdienstleister zu delegieren und durch die Bündelung maßnahmenübergreifend Synergieeffekte zu erzielen.

Die Verantwortlichkeiten in der Aufbauorganisation zwischen EFRE-VB, Fachbehörden und IFB werden durch die schriftlichen Aufgabenübertragungen klar formuliert. Die Strukturen orientieren sich an der fachlichen Expertise der Stellen und nutzen ihre unterschiedlichen Kompetenzen effizient aus. Mit der Integration der IFB in das VuK-System sollten Synergieeffekte besser genutzt und eine möglichst einheitliche Anwendung von Verfahren erleichtert werden. Aus Gutachtersicht ist die Integration der IFB als Umsetzungsstelle in das VuK-System der aktuellen Förderperiode schlüssig und dürfte die Effizienz der Programmumsetzung verbessert haben.²¹ Eine vertiefte Prüfung der Vollzugswirtschaftlichkeit des gesamten VuK-Systems zur Umsetzung der EFRE-Förderung in der FHH konnte im Rahmen dieser Untersuchung zum Mitteleinsatz der Technischen Hilfe allerdings nicht geleistet werden.

Eine zentrale Schnittstelle in der Ablauforganisation bildet die Aufgabenteilung bei der Beurteilung, Auswahl und Bewilligung von Projekten. Hier lassen sich in der konkreten Arbeitsteilung und Aufgabendelegation zwischen Fachbehörden und IFB als Umsetzungsstelle verschiedene Verfahrensweisen bei den einzelnen Maßnahmen unterscheiden. Wichtige Grundlage für die sachgerechte und effiziente Gestaltung der Verfahrensschritte zur Projektauswahl bildet das Dokument zu den Projektauswahlkriterien, welches nachvollziehbar definierte Kriterien auf Basis der maßnahmenbezogenen Fördergrundlagen (Richtlinien, Fördergrundsätze) enthält. Darüber hinaus grenzen die im EFRE-Handbuch eingestellten Dokumente und Unterlagen (Beschreibung des VuK-Systems, Programmverträge, Prüfpfade, Maßnahmenbögen) zu den einzelnen Fördermaßnahmen die Zuständigkeiten bei den einzelnen Verfahrensschritten zwischen Fachbehörden und IFB als Umsetzungsstelle eindeutig voneinander ab. Dadurch werden Doppelstrukturen vermieden.

Die Zuständigkeit und Verantwortung im Antrags- und Bewilligungsverfahren liegt sehr weitgehend bei der IFB als Umsetzungsstelle, die Fachbehörden werden aber wegen ihrer fachlichen Verantwortung und den mit der Umsetzung verbundenen projektübergreifenden Aufgaben, die sich aus Art. 125 Abs. 1 der ESI-VO ableiten, als zwischengeschaltete Stellen benannt. Bei spezifischen Förderansätzen, mit denen eher heterogene, vielschichtige Projekte unterstützt werden, übernehmen

²¹ Dies wird in der Selbsteinschätzung des Senats jedenfalls auch so gesehen, vgl. Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 27. März 2013 „zu Drucksache 20/6335 Errichtung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB)“ (Drucksache 20/7388) sowie Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 28. Juni 2017 „Evaluierung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB) – Bereiche Wirtschaft und Innovation“ (Drucksache 21/9449); Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg – 21. Wahlperiode Drucksache 21/15571 vom 18.12.18 (S. 7): „Durch die Bündelung des überwiegenden Teils der Umsetzung der EFRE-Fördermaßnahmen ist es gelungen, einheitliche Bearbeitungsstandards für die betreuten EFRE-Maßnahmen zu schaffen, während die fachlich-inhaltliche Steuerung nach wie vor unter Kontrolle der fachlich zuständigen Behörden bleibt.“

die Fachbehörden auch direkt Aufgaben bei der Projektauswahl und -bewilligung, zum Teil als letztverantwortliche Stelle. Die Bündelung von Aufgaben, soweit möglich, bei der Umsetzung der jeweiligen Einzelprojekte auf eine zuständige Förderinstitution (beginnend mit der Antragsberatung, über die Förderentscheidung und Bewilligung, den Überprüfungen bis zum Projektabschluss) entspricht einer Verfahrensweise, die auch in den anderen Bundesländern praktiziert wird. Die Beteiligung der Fachressorts bei der Projektvorbereitung und -bewilligung in Fällen, in denen es um finanziell bedeutsame, vielschichtige oder neuartige Vorhaben geht (auch auf Basis von richtlinienbasierten Förderansätzen), findet sich ebenfalls in anderen Ländern.

Wenn es darum geht, die Vollzugswirtschaftlichkeit eines künftigen Operationellen Programms des EFRE zu erhöhen, dürften die größten Potenziale weniger in Verbesserungen in der Ablauforganisation, jedenfalls soweit sie durch nationale Maßnahmen beeinflusst werden können, liegen, sondern vielmehr in einer Verschlankung der horizontalen Aufbauorganisation. Mit anderen Worten, die Möglichkeiten zur Thematischen Konzentration der EFRE-Mittel sollten sehr weitgehend genutzt werden. Dabei sollte die Aufnahme von Maßnahmen bzw. Projekten mit eher geringem Finanzvolumen, für die aber die Integration einer eigenständigen zwischengeschalteten Stelle notwendig ist, besonders in den Blick genommen werden, da der erforderliche administrative Aufwand für die verwaltungsinterne Einrichtung der Strukturen und Verfahren bei einer EFRE-Förderung im Vergleich zu einer rein nationalen Finanzierung relativ hoch ausfällt.

SZ 5: SICHERSTELLUNG EINER EFFIZIENTEN UND EFFEKTIVEN UMSETZUNG DER EFRE-FÖRDERUNG IN HAMBURG

4.1 UMSETZUNG UND OUTPUTS

Materielle Outputindikatoren

Für die Erfolgskontrolle zur Umsetzung der Technischen Hilfe mit Blick auf das SZ 5 werden im EFRE-OP 2014 - 2020 die folgenden Outputindikatoren definiert und mit Zielwerten belegt:

- Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung
- Zahl der durchgeführten Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung

Tabelle 7 führt die erreichten Werte für die beiden Outputindikatoren als Zeitreihe bis zum Stichtag 31.12.2020 auf. Bei der Interpretation der hohen Werte für die beiden Indikatoren ist zu berücksichtigen, dass alle Veröffentlichungen und Veranstaltungen mit Bezug zu den geförderten Vorhaben berücksichtigt werden, weil sie nach Ansicht der EFRE-VB alle direkt oder indirekt zur Bekanntmachung der Förderung beitragen. Der Anstieg zwischen 2017 und 2018 beim Outputindikator „Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung“ ist gemäß den Angaben der EFRE-VB der Tatsache geschuldet, dass viele Projekte im Jahr 2018 in die Hauptphase der Umsetzung kamen und entsprechend intensiv Kommunikationsmaßnahmen ergriffen wurden. Dies gilt insbesondere für die Clustermaßnahme zur Kreativwirtschaft, die intensiv Kommunikation betrieben und die Öffentlichkeit informiert hat.

Tabelle 7: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 4 (Datenstand 31.12.2020)

Outputindikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung	3	5	21	32	160	274	605
Zahl der durchgeführten Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung	5	15	28	98	139	217	334

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen.

Materielle Indikatoren zu den Ergebnissen der Kommunikationsstrategie

Mit der Anzahl der Publikationen und Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung wurden für die Technische Hilfe im Bereich der Information und Kommunikation zwei Outputindikatoren definiert, die sich allein auf die Durchführung der Maßnahmen beziehen. Weiterführende Informationen zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie, die im Sinne von „Outcomes“ auch Auskunft über die Reichweite der Instrumente bei den Zielgruppen geben, können auf Basis dieser Indikatoren nicht dargestellt werden.

In der Kommunikationsstrategie wurden als materielle Indikatoren für die Bewertung der Informations- und Publizitätsmaßnahmen die folgenden benannt:

- Zahl und Druckauflage von Publikationen,
- Adressatenanzahl des Verteilers des Newsletters,
- Zahl der Hinweisschilder und Erläuterungstafeln,
- Zahl der Pressemitteilungen und Presseinterviews,
- Zahl der Online- und Print-Veröffentlichungen mit Bezug zum EFRE-OP Hamburg
- Zahl der Besucher der Website,
- Zahl der Teilnehmer an Informationsveranstaltungen und Workshops.

Einige der Indikatoren aus der Kommunikationsstrategie korrespondieren offensichtlich mit den Indikatoren des EFRE-Programms für die Technische Hilfe. Von der EFRE-Verwaltungsbehörde wurden darüber hinaus Übersichten für die Jahre 2017 bis 2020 zur Verfügung gestellt, in denen die folgenden Angaben und materiellen Indikatoren zu Informations- und Publizitätsmaßnahmen der Zuwendungsempfänger und Projektträger laufend erfasst werden:

- Art der Informations- und Kommunikationsmaßnahme
- Zielgruppe
- Druckauflage von Publikationen
- Adressatenanzahl des Verteilers eines Newsletters
- Hinweisschilder und Erläuterungstafeln
- Pressemitteilungen und Interviews
- Zahl der Besucher der Homepage

Nach Angaben der für die Umsetzung der Kommunikationsstrategie verantwortlichen Kommunikationsbeauftragten in der EFRE-Verwaltungsbehörde ist vorgesehen, die vorliegenden Daten zusammenfassend auszuwerten und zu berichten. Bereits gegenwärtig werden Informationen zu den Pressemitteilungen teils qualitativ für die Berichterstattung an den BGA erhoben, ohne hier aber ein vollständiges Bild zeichnen zu können.

Eine spezifische, eigenständige Pressearbeit für den EFRE gibt es nicht. Stattdessen wird diese in den Medien- und Pressestellen der Fachbehörden, die mit der EFRE-Förderung befasst sind, im Rahmen ihres „Tagesgeschäfts“ umgesetzt. Pressemitteilungen mit EFRE-Bezug entstehen anlassbezogen; je nach Maßnahme, Projekt oder Thema erfolgt ein Hinweis auf den Finanzierungsbeitrag des EFRE. Der Verweis auf die EFRE-Förderung gilt hierbei als ungeschriebene Regel, d. h. immer dann, wenn EFRE-Mittel in die Finanzierung fließen, wird in der Mitteilung darauf Bezug genommen. Die Entscheidung für die Veröffentlichung von Pressemitteilungen wird direkt in den Pressestellen getroffen, Anstöße können aber auch von der EFRE-Verwaltungsbehörde oder den für die Förderung zuständigen Fachreferaten kommen.

Gesamtüberblick zu den Informations- und Publizitätsmaßnahmen

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der Kommunikationsstrategie ist der Austausch mit den im BGA vertretenen Partnern in ihrer Rolle als Multiplikatoren der EFRE-Förderung. 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 Kommunikationsmaßnah-

men, die im folgenden Jahr durchgeführt werden sollen, informiert. Die entsprechenden Präsentationen der Kommunikationsbeauftragten in der EFRE-VB für die Begleitausschusssitzungen liegen dem Gutachter vor.²² Allerdings lassen sich die dortigen Angaben nicht einfach quantitativ verdichten. Bei den Berichten handelt es sich um eine verbale und grafische Darstellung unterschiedlichster Aktivitäten in Form von Präsentationsfolien, Zahlenmaterial wird nur wenig verwendet.

Im Rahmen der Evaluierung wurden die entsprechenden Dokumente ausgewertet und die verschiedenen Maßnahmen zusammengetragen. In Summe lassen sich die wesentlichen Informations- und Publizitätsmaßnahmen wie folgt kurz auführen:

- **EFRE-Internetseite:** Maßgebliches Instrument der Kommunikationsstrategie und Hauptmedium, um auch die breite Öffentlichkeit zu erreichen, ist der EFRE-Internetauftritt im zentralen Internetportal der FHH (www.hamburg.de/efre/). Mit der Seite werden allgemeine Informationen zur EFRE-Förderung einschließlich der einschlägigen Dokumente und Rechtsgrundlagen (Programmtext, Auswahlkriterien, Förderrichtlinien, Durchführungsberichte, Liste der Vorhaben, Evaluationen) sowie Ansprechpartner und Links zur Einbindung des Programms (Link zum ESF und zu anderen Seiten der Kommission) für ein breites Spektrum von Interessenten bereitgehalten. Zudem finden sich dort zahlreiche Projektbeispiele aus der Förderpraxis, die den konkreten Einsatz des EFRE in Hamburg illustrieren und verständlich machen, teils werden die Projekte auch in englischer Sprache vorgestellt. Die Internetseite wird fortlaufend aktualisiert und gepflegt.
- **Veranstaltungen:** Veranstaltungen umfassen z. B. Informationsveranstaltungen (Teilnahme über Informationsstände), Beteiligungen an „Tagen der offenen Tür“, Expertenrunden, Schulungen, Fachveranstaltungen für spezifische Zielgruppen oder Workshops (bspw. zum Umgang mit förderrechtlichen Aspekten). Veranstaltungen werden überwiegend von den zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten durchgeführt. Multiplikatoren werden im Rahmen spezifischer Veranstaltungen erreicht. Dabei sind Unterschiede zwischen den Maßnahmen feststellbar: Einige orientieren sich per se intensiv an die (Fach-)Öffentlichkeit, andere betreiben nur in Ausnahmefällen aktive, eigenständige Kommunikationsarbeit. An erster Stelle beteiligen sich vor allem die Clusterorganisationen und Kreativgesellschaft an der Durchführung von Veranstaltungen bzw. nehmen an externen Veranstaltungen teil. Aber auch Projekte mit einem starken örtlichen Bezug konnten im Rahmen von Veranstaltungen an ihre Zielgruppen herantreten.
- **Publikationen:** Publikationen umfassen u. a. projektbezogene Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und Bucheinträge, Infolyer zu einzelnen Projekten und Pressemitteilungen zu einer Reihe von neu geförderten und bestehenden Projekten. Die zwischengeschalteten Stellen nutzen auch diverse Möglichkeiten der internetbasierten Öffentlichkeitsarbeit, bspw. die Verfassung von projektbezogenen Newslettern. In der Folge erfolgten Berichterstattungen in Presse, Hörfunk, Online-medien und Fernsehen. Die Kreativgesellschaft als Begünstigte nutzt insbesondere den Anlass eigener Veranstaltungen, um über zahlreiche Meldungen Informationen an ihre Zielgruppe zukommen zu lassen (Meldungen, Termineinträge, Blogbeiträge, Pressemitteilungen). In einem Newsletter des Hamburger Infopoint Europa (EDIC) wurde ein Interview zum Innovationsstarter Fonds Hamburg II veröffentlicht. Schließlich wurden über einige Projekte Filme gedreht, die über online-Kanäle vertrieben werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der Kommunikationsstrategie hauptsächlich über das Internet sowie Publikationen und Veranstaltungen als zentrale Informationska-

²² Über die Ergebnisse der im Rahmen der Kommunikationsstrategie durchgeführten Informations- und Publizitätsmaßnahmen der EFRE-Förderung wurde darüber hinaus in den beiden jährlichen Durchführungsberichten für die Programmjahre 2016 und 2018 ausführlich berichtet.

nale erfolgt. Die Outputs und Ergebnisse der Informations- und Publizitätsmaßnahmen werden im Monitoring über die beiden oben genannten Outputindikatoren sowie die Anzahl der „Besuche der EFRE-Internetseite“ als Ergebnisindikator (siehe unten) erfasst.

Outputindikatoren in anderen Bundesländern

Die für die Evaluierung verfügbaren Indikatoren und sonstigen Informationen wurden in den vorstehenden Abschnitten aufgeführt und, soweit möglich, in ihren quantitativen Ausprägungen erfasst. Die Resultate zeigen in Summe, dass spezifische Aktivitäten durchgeführt wurden und je nach Art der Maßnahme zu entsprechenden Reichweiten führen dürften (Anzahl von Teilnehmern und Lesern, Auflagenstärke von Druckerzeugnissen, Zahl der Internetaufrufe). Für die weiterführende Bewertung der Indikatoren und erreichten Werte ist jedoch ein geeigneter Maßstab erforderlich. Ein solcher Maßstab kann aus dem Vergleich der Umsetzung ähnlicher Maßnahmen und Aktionen in anderen Bundesländern gezogen werden soweit diese im Rahmen der Kommunikationsstrategien erfolgen und aus der Technischen Hilfe finanziert werden. Tabelle 8 zeigt daher die Resultate einer Auswertung der Durchführungsberichte für das Jahr 2020 in den deutschen Bundesländern, bei der die verschiedenen programmspezifischen Outputindikatoren im Bereich von Information und Kommunikation, die für die Begleitung der Technischen Hilfe erhoben werden, zusammengetragen wurden.

Der Überblick zeigt zunächst, dass die Bundesländer in unterschiedlichem Umfang für die Technische Hilfe Indikatoren für Informations- und Kommunikationsmaßnahmen erfassen. In manchen Ländern, wie bspw. Niedersachsen, Schleswig-Holstein oder Thüringen, kommen mehrere Indikatoren zum Einsatz. In anderen Ländern werden nur ein oder zwei Indikatoren verwendet. Ein weiterer Unterschied liegt in der Natur der erhobenen Outputindikatoren. Zum einen werden lediglich Zählindikatoren laufend erfasst, die nur die reine Umsetzung von Maßnahmen widerspiegeln (d.h. Anzahl Veranstaltungen, Publikationen etc.). Zum anderen finden aber auch Indikatoren Verwendung, die bereits Auskunft über unmittelbare Ergebnisse der Maßnahmen geben (etwa in Form von Teilnehmerzahlen oder Veröffentlichungen von Pressemeldungen in den Medien). Eine Besonderheit ist zudem, dass einige Länder Besuchszahlen von EFRE-Internetseiten (oder übergeordneten Europaportalen) als Outputindikator festgelegt haben. Offen bleibt zum Teil die genaue Definition der Indikatoren, bspw. was genau unter „Aktionen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit des OP“ subsumiert wird.

Neben den Unterschieden im Umfang an verwendeten Indikatoren und auch den Indikatorentypen zeigen sich bei näherer Betrachtung zudem teils sehr unterschiedlich hohe Ist-Werte und eine breite Streuung. Dies dürfte auf sehr unterschiedliche Festlegungen und Erhebungsverfahren zurückzuführen sein.²³ Die unmittelbare Vergleichbarkeit der Indikatoren ist daher sehr eingeschränkt. In einem eher groben Quervergleich ist erkennbar, dass die Zahl der Publikationen und Informationsveranstaltungen, die in Hamburg gemeldet werden, höher als die Werte sind, die aus anderen Ländern berichtet werden. So liegt die Zahl der Veranstaltungen in Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein oder Thüringen nur im einstelligen oder niedrigen zweistelligen Bereich.

Zusätzliche Informationen zu üblichen Teilnehmerzahlen resultieren aus vorliegenden Evaluierungsberichten und den Erfahrungswerten der Gutachter, soweit sie selbst Teilnehmer an EFRE-bezogenen Informationsveranstaltungen waren. Die Ergebnisse zu den Teilnehmerzahlen der Informationsveranstaltungen, die im Durchschnitt ungefähr im Bereich von 50 bis 150 Teilnehmern liegen, verdeutlichen einen wichtigen Sachverhalt. Die Zielsetzung, die Sichtbarkeit der EFRE-Förderung zu erhöhen, ist zielgruppenspezifisch zu interpretieren. Veranstaltungen sind eine wichtige und wirksame Kommunikationsmaßnahme, wenn es darum geht, eine grundsätzlich bereits interessierte Zielgruppe zu aktivieren und zu informieren.

²³ Wie bereits erwähnt, wird im Durchführungsbericht für Hamburg beispielsweise darauf aufmerksam gemacht, dass der Outputindikator „Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung“ alle Veröffentlichungen mit Bezug zu den geförderten Vorhaben berücksichtigt, weil sie alle direkt oder indirekt zur Bekanntmachung der Förderung beitragen.

Dies trifft naheliegenderweise für (potenziell) Begünstigte, Multiplikatoren und die interessierte Fachöffentlichkeit zu. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass durch Veranstaltungen mit den genannten Teilnehmerzahlen die breite Öffentlichkeit erreicht werden kann. Dies trifft ebenso für Druckerzeugnisse zu, deren Auflagenstärken im drei- oder unteren vierstelligen Bereich liegen.

Tabelle 8: Überblick über die Outputindikatoren im Bereich von Information und Kommunikation bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 in den Bundesländern

Bundesland	Outputindikator	Zielwert 2023	Ist-Werte 31.12.2020
Baden-Württemberg	Zahl der Aktionen zur Verbesserung der Sichtbarkeit des Programms und zur Informationsverbreitung		357
Bayern	Zahl der tatsächlich stattgefundenen Messekontakte	30.000	134.000
Berlin	Anzahl der größeren Informationsaktionen, die auf eine breite Öffentlichkeit gerichtet sind	10	13
Brandenburg	Clicks pro Jahr auf der EFRE-Webseite 2020	25.000	10.375
Bremen	Anzahl der Informations- und Fachveranstaltungen (inkl. Begleitausschusssitzungen)	20	10
Hamburg	Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung		605
	Zahl der durchgeführten Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung		334
Hessen	Zahl der Aktionen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit des EFRE in Hessen		11
	Anzahl der Informationsveranstaltungen für Zielgruppen		1
Mecklenburg-Vorpommern	Publikationen zur Bekanntmachung der Förderung	10	13
	Durchgeführte Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung	25	44
	Aufrufe der Internetseiten (kumuliert)	700.000	890.893
Niedersachsen	Anzahl der fondsübergreifenden durchgeführten Informations-, Fachveranstaltungen / Workshops zur Implementierung und Umsetzung, bzw. Information und Kommunikation des Multifondsprogramms	160	164
	Anzahl der Teilnehmenden an den durchgeführten fondsübergreifenden Informations-, Fachveranstaltungen / Workshops für das Multifondsprogramm	32.835	33.605
	Anzahl veröffentlichter fondsspezifischer Broschüren, Flyer und Handreichungen	49	76
	Anzahl der veröffentlichten Presseinformationen der Landesregierung mit Bezug zum Multifondsprogramm	62	73
	Veröffentlichte fondsspezifische best-practice-Projekte (Internet, Messen, Veranstaltungen, Durchführungsberichte, Politiker und Pressebereisungen)	263	221
Nordrhein-Westfalen	Anzahl der unterstützten Informations- und Fachveranstaltungen zum OP-EFRE	150	166
Rheinland-Pfalz	Zahl der Aktionen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit des OP	10	21

Bundesland	Outputindikator	Zielwert 2023	Ist-Werte 31.12.2020
Saarland	Zahl der Aktionen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit des OP		56
Sachsen	Zahl der Aktionen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung	40	39
	Zahl der Publikationen zur Bekanntmachung der EFRE-Förderung	50	52
Sachsen-Anhalt	Pageviews auf das Europaportal	540.000	646.838
Schleswig-Holstein	Zahl der durchgeführten öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen	30	30
	Zahl der Teilnehmenden an den durchgeführten öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen	1.800	1.800
	Zahl der erstellten Presseinformationen der Landesregierung zum EFRE	180	178
	Zahl der Veröffentlichungen von Pressemeldungen in den Medien	160	146
	Zahl der Projekte des OP EFRE SH 2014-2020, die in den Medien ausführlich dargestellt werden	66	62
	Zahl der beantworteten Anfragen zum EFRE	145	134
Thüringen	Zahl der Treffen zum Informationsaustausch / Fachtagungen / Jahresveranstaltungen	50	14
	Zahl der Workshops zu Information und Kommunikation	7	4
	Zahl der Kommunikationsprojekte	20	15
	Zugriffe EFRE-Internetseiten	66.500	54.589

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte.

4.2 ERGEBNISSE UND WIRKUNGEN

Ergebnisindikator: Besuche der EFRE-Internetseite

Um die zielorientierte Umsetzung der Mittel der Technischen Hilfe im Bereich der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen und die Verfolgung des SZ 5 quantitativ abzubilden, wird als Ergebnisindikator die Anzahl der „Besuche der EFRE-Internetseite“ herangezogen. Die EFRE-Internetseite ist das maßgebliche Instrument der Kommunikationsstrategie für den EFRE in Hamburg (siehe oben). Zum einen wird über das Programm und seine Durchführung umfassend informiert. Auf der Internetseite sind Dokumente zur Umsetzung des Programms in größerer Breite – bis hin zu den Protokollen des Begleitausschusses – bereit gestellt. Dort steht auch die Liste der Vorhaben, die regelmäßig aktualisiert wird, frei zugänglich zur Verfügung. Zum anderen werden konkrete Informationen zur Förderung etwa zu den Förderrichtlinien, Ansprechpartnern und zahlreiche Förderbeispiele gegeben.

Die Anzahl der Zugriffe auf die Internetpräsenz stellt sich sehr positiv dar (vgl. Tabelle 9). Durchgängig wurden jeweils deutlich mehr als dreitausend Aufrufe pro Jahr verzeichnet. Die Zahl der jährlichen Besuche folgt hierbei keinem erkennbaren Trend, im Jahr 2017 wird im

Maximum ein Wert von fast 5.800 Besuchen erreicht. Insgesamt beträgt die Zahl der Zugriffe im Gesamtzeitraum 2016 bis 2020 über 21.000 Besuche.

Tabelle 9: Werte für den Ergebnisindikator „Besuche der EFRE-Internetseite“ in den Jahren 2016 - 2020 (Datenstand 31.12.2020)

Jahr	Besuche jährlich	Besuche kumuliert
2016	4.440	4.440
2017	5.796	10.236
2018	4.591	14.827
2019	3.286	18.113
2020	3.339	21.452

Quelle: INEZ 2021, eigene Berechnungen.

Um die Werte für den Ergebnisindikator in einen Kontext zu stellen, kann – soweit verfügbar – auf vergleichbare Erhebungen in anderen Bundesländern zurückgegriffen werden, bei denen ebenfalls die Zahl der Internetaufrufe der EFRE-Webseiten teils als Outputindikator, teils als Ergebnisindikator für die Technische Hilfe festgelegt wurde.

Wie Tabelle 10 zeigt, ist die Streuung bei den Besuchszahlen der Internetseiten zwischen den Ländern recht groß. Zu beachten ist, dass eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Angaben nicht immer gegeben ist. In Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt handelt es sich z. B. nicht um die Aufrufe eines jeweils spezifischen EFRE-Auftritts im Internet, sondern um übergeordnete Europaportale, die sich auch auf den ESF und ELER beziehen und auf denen der EFRE eigenständige Unterseiten hat. In Baden-Württemberg beziehen sich die Zahlen auf einen mehr als eineinhalbjährigen Zeitraum. Hier wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass die Besuchszahl auch die Nutzung durch die EFRE-Verwaltung selbst beinhaltet. Nicht eindeutig ist bei den Zählweisen ferner der Umgang mit den Aufrufen von Haupt- und Unterseiten. Tendenziell wird aber deutlich, dass die Aufrufzahlen für die EFRE-Internetseite in Hamburg eher am unteren Rand liegen. Allerdings hat Hamburg auch das bundesweit kleinste EFRE-Programm.

Bereits weiter oben wurde darauf hingewiesen, dass für die Begleitung der Kommunikationsstrategie keine weiteren Ergebnisindikatoren systematisch erhoben werden, welche Aussagen über den Umfang der erreichten Öffentlichkeit und die Steigerung der Bekanntheit des EFRE bei den verschiedenen Zielgruppen der Kommunikationsstrategie ermöglichen. In der Kommunikationsstrategie wird zwar darauf hingewiesen, dass Informationen über die tatsächlich erzielten Wirkungen von durchgeführten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen in Bezug auf die Rolle und die Bekanntheit des EFRE-Programms und der Europäischen Union vorwiegend über Befragungen ermittelt werden. Entsprechend wird angeführt, dass eine Befragung der Besucher von EFRE-Informationsständen bzw. -veranstaltungen über die Wahrnehmung der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen vorgesehen ist.

Nach Angaben der EFRE-VB fanden infolge der Covid19-Pandemie jedoch seit 2020 Veranstaltungen in Präsenz nur noch sehr eingeschränkt statt. Aus diesem Grund und aufgrund der großen zeitlichen Belastung durch die Vorbereitung der neuen Förderperiode und von REACT-EU hat die EFRE-VB entschieden, auf die Durchführung von Befragungen zu verzichten.

Tabelle 10: Indikatoren zu den Besuchszahlen auf Internetportale des EFRE in anderen Bundesländern

Jahr	Internetaufrufe	Anmerkungen
Bayern	8.474	Downloads pro Besuch auf der Internetseite (inklusive Unterseiten) im Zeitraum ersten Halbjahr 2017 (keine Zahl der gesamten Aufrufe der Internetseite pro Jahr vorhanden)
Baden-Württemberg	24.776	Besuche auf der Internetseite im Zeitraum April 2016 bis Dezember 2017
Brandenburg	10.375	Clicks pro Jahr auf der EFRE-Webseite 2020
Hamburg	3.339	Besuche der EFRE-Internetseite im Jahr 2020
Hessen	32.793	Anzahl der Zugriffe auf die hessische EFRE-Website im Jahr 2020
Mecklenburg-Vorpommern	108.695	Aufrufe der Internetseiten im Jahr 2020
Schleswig-Holstein	3.834	Besuche des EFRE-Internetportals im Jahr 2020
Sachsen-Anhalt	88.545 (646.838)	Pageviews auf das Europaportal im Jahr 2020 (kumulierte Werte)
Thüringen	8.860 (54.589)	Zugriffe EFRE-Internetseiten im Jahr 2020

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte, spezifische Evaluierungsberichte.

Ergebnisindikatoren in anderen Bundesländern: Befragungen zur Bekanntheit des EFRE

Die Untersuchung der Operationellen Programme in anderen Bundesländern zeigt, dass die die Erhöhung der Sichtbarkeit bzw. Bekanntheit der EFRE-Förderung vielfach als explizites spezifisches Ziel für die Umsetzung der Mittel der Technischen Hilfe im Bereich der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen genannt wird – auch wenn der genaue Wortlaut der Zielformulierungen variiert. Tabelle 11 gibt einen Überblick über die spezifischen Ziele mit Bezug auf die Interventionskategorie Kommunikation und Information und – soweit vorhanden – die Ergebnisindikatoren in den einzelnen Bundesländern.

Ersichtlich ist, dass in einigen Fällen bei den spezifischen Zielen explizit auf eine „Erhöhung des Bewusstseins bei den Bürgern“, eine „Steigerung der öffentlichen Sichtbarkeit“ oder „öffentlichkeitswirksame Umsetzung“ abgestellt wird. In Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird die Zielsetzung, eine höhere Sichtbarkeit der EFRE-Förderung zu erreichen, durch Ergebnisindikatoren, die auf repräsentativen Bevölkerungsbefragungen basieren, messbar unterlegt. Darüber hinaus wurden in Evaluierungen zur Kommunikationsstrategie in Bayern und Schleswig-Holstein Umfragen zur Bekanntheit des EFRE in breiten Öffentlichkeit durchgeführt.

In Sachsen, dem Bundesland mit dem höchsten EFRE-Budget in Deutschland, wurde die Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung (in %) als programmspezifischer Ergebnisindikator definiert. Durch eine repräsentative Bevölkerungsumfrage zu den drei Zeitpunkten 2013, 2017 und 2023 wurde der Wert für die Bekanntheit ermittelt bzw. soll ermittelt werden. Hierzu 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 wurden jedoch die klassischen Medien (Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehen, Radio) als bedeutendste Informationsquelle genannt, wenn von den Befragten 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 Pressearbeit in den klassischen Medien.

Das Internet wird den Befragungsergebnissen demgegenüber eher als wichtige Quelle gesehen, wenn gezielt nach Informationen über den EFRE gesucht wird. Hieraus folgt, dass auf den Internetseiten zur EFRE-Förderung (inklusive der Verlinkungen) somit alle relevanten Informationen für Interessierte und insbesondere potenziell Begünstigte abrufbar sein sollten. 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.

Bemerkenswert ist des Weiteren 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.

Mit Bezug auf den Bekanntheitsgrad abweichende Werte werden allerdings in zwei vorliegenden Evaluierungsstudien zur Kommunikationsstrategie aus Bayern und Schleswig-Holstein berichtet.²⁴ 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 Flash-Eurobarometer im März 2017 erhoben wurden.²⁵

Auch die Befragungsergebnisse in Bayern und Schleswig-Holstein zeigen, dass Medien wie Zeitungen, Zeitschriften, Radio oder das Fernsehen, die mit Abstand wichtigste Informationsquelle sind, aus der die befragten Personen von EU-Projekten oder Initiativen erfahren haben. Weitergehende Kommunikationsquellen wie die EFRE-Internetauftritte, Informationsveranstaltungen, Werbematerialien oder Multiplikatoren spielen demzufolge für die allgemeine Öffentlichkeit nur eine begrenzte Rolle.

²⁴ Die Bekanntheitsgrade in der Bevölkerung sind in Bayern und Schleswig-Holstein nicht als Ergebnisindikatoren definiert und darum nicht in Tabelle 11 aufgeführt.

²⁵ Nach dem aktuellen Flash-Eurobarometer 2021 erreicht der EFRE in Deutschland mittlerweile einen deutlich höheren Bekanntheitswert von 49 %. Vgl. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2286>.

Interessante Ergebnisse lassen sich aus der Befragung zur Evaluierung der Kommunikationsstrategie in Schleswig-Holstein ableiten, da hier neben Haushalten auch eine repräsentative Auswahl von Unternehmen befragt wurde. Dabei zeigt sich, dass sich die Informationsgewinnung bei den befragten Unternehmen deutlich abweichend verhält. Zwar hat auch bei den Unternehmen eine Mehrheit erste Informationen über die Presse/Medien erhalten. Für die Unternehmen sind jedoch die Multiplikatoren der Wirtschaftsförderung, Informationsveranstaltungen und das Internet wichtigere Erstkontakte als für die Bürger/-innen. Hierin zeigt sich, dass die Unternehmen, als Zielgruppe der Förderung, ein deutlich anderes Muster bei der Gewinnung von Informationen als die allgemeine Bevölkerung haben.

Tabelle 11: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Kommunikationsstrategie bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 in ausgewählten Bundesländern

Bundesland	Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator	Basiswert	erreichter Wert 2020	Zielwert 2023
Baden-Württemberg	SZ 5 – SZ8 - Effiziente bzw. effektive Verwaltung, Kontrolle, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation	Kein Ergebnisindikator			
Bayern	SZ 5 – Erhöhung des Bewusstseins bei den Bürgern durch professionelle Kommunikation und Information	Kein Ergebnisindikator			
Berlin	SZ 5 – Technische Hilfe	Kein Ergebnisindikator			
Brandenburg	SZ 20 – Steigerung der öffentlichen Sichtbarkeit des Programms	Bekanntheitsgrad des EFRE in der Bevölkerung	43 %	51 %	50 %
Bremen	SZ 8 – Effektive, effiziente und öffentlichkeitswirksame Umsetzung des EFRE-Programms im Land Bremen	Kein Ergebnisindikator			
Hamburg	SZ 5 – Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg	Besuche der EFRE-Internetseite		3.339	
Hessen	SZ 14 – Erhöhung der Sichtbarkeit	Anzahl der Zugriffe auf die hessische EFRE-Website		32.793	
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	2,2	2,0
Niedersachsen	SZ 28B – Erhöhung der positiven Wahrnehmung der EFRE-Förderung	Kein Ergebnisindikator			
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	10.000	10.357	1.600
Rheinland-Pfalz	SZ 17 – Erhöhung des Bewusstseins bei den Bürgern durch professionelle Kommunikation und Information	Kein Ergebnisindikator			
Saarland	SZ 13 – Gewährleistung einer hohen Sichtbarkeit des EFRE bei der Programmumsetzung	Kein Ergebnisindikator			
Sachsen	SZ 19 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung	Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung	43 %	46 %	45 %

Bundesland	Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator	Basiswert	erreichter Wert 2020	Zielwert 2023
Sachsen-Anhalt	SZ 16 – Hohe Sichtbarkeit der EFRE-Förderung	Bekanntheitsgrad der EU-Fonds in der Bevölkerung	55 % (2015)	56 %	60 %
Schleswig-Holstein	SZ 15 – Medien- und öffentlichkeitswirksame Umsetzung des Operationellen Programms	Besuche des EFRE-Internetportals	5.016	3.834	5.500
Thüringen	SZ 16 – Öffentlichkeitswirksame Umsetzung des Operationellen Programms	Bekanntheitsgrad des EFRE in Thüringen	45 % (2015)	44 %	47 %

Quelle: EFRE-OP der Bundesländer, jährliche Durchführungsberichte.

Bewertungsergebnisse zur Kommunikationsstrategie aus anderen Bundesländern

In den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein wurden bislang umfangreichere Evaluierungsstudien für die dortigen Kommunikationsstrategien durchgeführt, bei denen repräsentative Befragungen zur Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung, vertiefende empirische Erhebungen wie eine Online-Befragung von Begünstigten oder Interviews mit Teilnehmern von Veranstaltungen sowie Medienresonanzanalysen zur Anwendung kamen.

Die mit Bezug auf die Umsetzung der Kommunikationsstrategie in Hamburg zentralen Bewertungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In allen betrachteten Ländern werden neben den gemäß Art. 115 ESI-VO verpflichtenden Informations- und Kommunikationsmaßnahmen darüber hinausgehende Aktivitäten durchgeführt. Bei den zusätzlichen Instrumenten steht die aktive Pressearbeit im Vordergrund. Zugleich beschränken sich Kommunikationsmittel wie der Internetauftritt oder die Informationsveranstaltungen nicht nur auf den in der ESI-VO bereits vorgegebenen Rahmen, sondern gehen darüber hinaus. Insbesondere die Internetseiten enthalten nicht nur die vorgeschriebenen Elemente (wie Liste der Vorhaben, Durchführungsberichte, Evaluierungsstudien), sondern illustrieren durch ausgewählte Projektbeispiele die EFRE-Förderung in anschaulicher Art und Weise. Vielfach können hier auch Broschüren oder Flyer zur Förderung heruntergeladen werden. Zugleich werden als Service für die Begünstigten Merkblätter zu den Publizitätspflichten und Vorlagen für Logos und Plakate zum Download bereitgestellt.
- Der Kommunikationsmix ist in den Ländern im Allgemeinen breit angelegt, das Portfolio der verschiedenen Maßnahmen ist aber grundsätzlich ähnlich ausgestaltet. Genutzt und umgesetzt werden vor allem Internetauftritte, Veranstaltungen, Vorträge und Ausstellungstafeln (Roll-Ups), Broschüren, Faltblätter, Flyer und Werbemittel (Give-aways) sowie Presseinformationen. Gerade in letzter Zeit werden bei der Umsetzung der Kommunikationsstrategien verstärkt auch die neuen digitalen, sozialen Medien genutzt.²⁶
- Grundsätzlich werden die jeweiligen Kommunikationsstrategien – unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittelbudgets – für geeignet gehalten, Beiträge in Richtung auf eine Steigerung der Bekanntheit der EFRE-Förderung in der breiteren Öffentlichkeit zu leisten. Mit Bezug auf die Eignung von einzelnen Instrumenten wird hervorgehoben, dass nach wie vor klassische Medien die wichtigste Informationsquelle für die Bevölkerung darstellen. Die Verstärkung der Pressearbeit im Hinblick auf vor allem regional wirksame Print- und Funkmedien wird daher als gute Möglichkeit betrachtet, die allgemeine Bekanntheit des EFRE zu erhöhen. Weil zunehmend regionale Medien auch ihr Online-Angebot ausbauen, dürfte die Pressearbeit in dieser Richtung zu Synergien führen.
- Die EFRE-Förderung erfolgt in allen Bundesländern seit der letzten Förderperiode 2007 - 2013 flächendeckend. Die im Allgemeinen gute Inanspruchnahme der Förderung zeigt, dass die (potenziell) Begünstigten ausreichend über die EFRE-Förderung informiert sind. Vornehmlich Informationsveranstaltungen und die in den letzten Jahren stark ausgebaute Internetpräsenz erweisen sich als besonders wirksam, um potenziell Begünstigte, die relevanten Multiplikatoren und die fachlich interessierte Öffentlichkeit zu informieren und ihnen zugleich Hilfestellungen zu geben. Mit Blick auf Informationsveranstaltungen wird zum Teil darauf aufmerksam gemacht, dass deren Vorbereitung und Durchführung aufwendig sind und daher sorgfältig Überlegungen zu Anlass und Zielgruppen angestellt werden müssen. Hervorgehoben wird, dass Veranstaltungen eine gute Möglichkeit sind, durch konkrete Projektbeispiele gezielt und anschaulich über die Fördermöglichkeiten und den Mehrwert des EFRE zu informieren.
- Publikationen, in Form von Broschüren, Faltblättern oder Flyern, werden zumeist bei entsprechenden Veranstaltungen ausgelegt. Sie werden häufig auch von Multiplikatoren genutzt, zielgruppenspezifische Informationen aufzubereiten und zu verbreiten. Aussagen über ihren spezifischen Nutzen werden in den Evaluierungen kaum getroffen. Teils wird kritisch angemerkt, dass

²⁶ Dieses Bild ergibt sich – auf Basis der zusätzlichen Auswertung der erweiterten Durchführungsberichte für das Jahr 2018 und die dortigen Beschreibungen der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen – auch für die anderen Bundesländer.

der zusätzliche Informationsgewinn eher gering einzuschätzen ist. Die adressierten Zielgruppen sind häufig schon ausreichend informiert und nutzen im Vorfeld oder Nachgang von Informationsveranstaltungen das Internet als vertiefendes Informationsangebot. Eher kritisch werden in den Evaluierungen Werbematerialien und auch die verpflichtend umzusetzenden Maßnahmen von Begünstigten (EU/EFRE-Logo, Hinweisschilder und Plakate) gesehen.

- Werbematerialien werden zumeist auf Veranstaltungen verteilt, die weitaus stärker von der bereits fachlich interessierten und weniger von der breiten Öffentlichkeit besucht werden. Um bei Veranstaltungen, die nicht bereits einen direkten EFRE-Bezug haben, die Aufmerksamkeit auf die EFRE-Förderung zu lenken, wird empfohlen, besondere und anderweitig weniger häufig verteilte Werbematerialien (wie die typischerweise verteilten Kugelschreiber oder Schreibblöcke) einzusetzen.

4.3 FAZIT

Für die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Information und Kommunikation (Code 123) aus Mitteln der Technischen Hilfe stehen in der FHH gemäß indikativer Finanzplanung EFRE-Mittel in Höhe von insgesamt 0,10 Mio. € zur Verfügung. Hinzu kommen nationale Kofinanzierungsmittel in gleicher Höhe, so dass das insgesamt für das spezifische Ziel 5 (SZ 5) „Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg“ und die Kommunikationsstrategie vorgesehene Budget 0,20 Mio. € beträgt. Von dieser Summe ist bislang nur ein dreistelliger Betrag für ein Projekt, die Anschaffung eines Roll-up-Displays EFRE 2014-2020 für verschiedene Veranstaltungen, aus den Mitteln der Technischen Hilfe verausgabt worden.

Diese äußerst geringe Projektanzahl für den Bereich Kommunikation und Information in der Technischen Hilfe gibt allerdings nur unzureichend Auskunft über die tatsächliche Umsetzung der Kommunikationsstrategie und den Beitrag der Technischen Hilfe zum SZ 5. Einerseits wurden Maßnahmen zu Beginn des neuen EFRE-Programms 2014 - 2020 noch aus Mitteln der Technischen Hilfe der Vorperiode mitfinanziert. Andererseits schlagen sich die personellen und materiellen Ressourcen, die für zahlreiche Kommunikations- und Informationsaktivitäten der EFRE-Verwaltungsbehörde und der zwischengeschalteten Stellen erforderlich sind, nicht im Förderbudget der Technischen Hilfe für den Bereich der Information und Kommunikation (Code 123) nieder, sondern werden aus den Mitteln für die Personalressourcen der Technischen Hilfe im Bereich der Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle (Code 121) oder indirekt aus Haushaltsmitteln der FHH finanziert. Beispiele sind etwa Betrieb und Unterhaltung der EFRE-Internetseite im Internetportal der FHH oder die Pressearbeit durch die Fachbehörden oder die IFB.

Für die Evaluierung wurden daher neben den projektbezogenen Monitoringdaten zur Technischen Hilfe qualitative Informationen genutzt, die sich aus der ordnungsseitig vorgegebenen Berichterstattung an den Begleitausschuss und den erweiterten jährlichen Durchführungsberichten für die Jahre 2016 und 2018 ergeben. Darüber hinaus wurden eigene Internetrecherchen durchgeführt und weitere quantitative und qualitative Informationen verwendet, die von der EFRE-Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellt wurden.

Die zuständigen Behörden in der FHH untersetzen die in der Kommunikationsstrategie festgelegten Kommunikationsziele und Aufgabenbereiche durch konkrete Projekte und Maßnahmen, um die sich aus Art. 115 bis Art. 117 der ESI-VO ergebenden Vorgaben an die Kommunikationsstrategie im Rahmen der Durchführung des EFRE-Programms einzuhalten. Folgende Befunde lassen sich besonders hervorheben:

- Der Kommunikationsmix beinhaltet klassische Kommunikationsmittel wie auch elektronische Medien, um die verschiedenen Ziele und Zielgruppen der Kommunikationsstrategie unterschiedlich anzusprechen. Etablierte Kommunikationsinstrumente sind Informationsveranstaltungen und Publikationen (wie Pressemitteilungen, Broschüren, Faltblätter, Flyer). Eine zentrale Rolle nimmt der EFRE-Internetauftritt im übergeordneten Internetportal der FHH ein.
- Entlang der verschiedenen Kommunikationskanäle und Maßnahmen werden die Zielgruppen in unterschiedlichem Ausmaß erreicht – je nach grundsätzlicher Eignung der Instrumente (z. B.

Broschüren und Flyer für potenzielle Nutzer der Förderangebote, Pressemitteilungen für Journalisten, Internetauftritt für Begünstigte und die fachlich interessierte Öffentlichkeit).

- Die Maßnahmen zur Umsetzung der Kommunikationsstrategie seit Beginn der Förderperiode schlagen sich messbar nur in einer begrenzten Zahl von Kennziffern nieder, die zur Begleitung der Strategie erfasst werden. Das Set an verfügbaren Outputindikatoren beschränkt sich auf die Anzahl von Publikationen und Veranstaltungen zur Bekanntmachung der Förderung sowie die Aufrufe der EFRE-Internetseiten. Hier zeigt sich, dass bei den Publikationen und Veranstaltungen bereits hohe Werte erzielt werden. Die Zahl der Zugriffe auf die EFRE-Internetseiten mit im Durchschnitt mehr als 4.000 Aufrufen pro Jahr nimmt einen zufriedenstellenden Wert an.

Weiterführende, systematisch und nach einem einheitlichen Verfahren erhobene und zusammengeführte Ergebnisse im Rahmen der Umsetzung der Kommunikationsstrategie, die im Sinne von Outcomes auch Auskunft über die Reichweite der Instrumente bei den Zielgruppen geben, liegen nicht vor. Die in der Kommunikationsstrategie als Option genannten zusätzlichen Indikatoren wie bspw. die Druckauflage von Publikationen, die Teilnehmerzahlen an Informationsveranstaltungen und Workshops, die Adressatenanzahl des Verteilers des Newsletter oder die Zahl der Pressemitteilungen und Presseinterviews werden nicht erfasst. Nur vereinzelt liegen bspw. Informationen zur Teilnehmerzahl von Veranstaltungen und der Anzahl von Druckexemplaren, Veröffentlichungen oder Pressemitteilungen vor. Spezifische und übergreifend auswertbare Informationen bzw. Werte für Indikatoren, die in der Kommunikationsstrategie aufgeführt werden, standen dem Gutachter nicht zur Verfügung.

In Summe kann somit auf Basis der Bewertungsergebnisse nur plausibel vermutet werden, dass die Kommunikations- und Informationsmaßnahmen die Akzeptanz und Bekanntheit der EFRE-Förderung bei (potenziell) Begünstigten, Multiplikatoren und der fachlich interessierten Öffentlichkeit erhöhen. Durch die Umsetzung der Kommunikationsstrategie und die hierfür spezifisch eingesetzten Mittel der Technischen Hilfe – sowohl in Code 121 als auch 123 – wird qualitativ ein positiver Beitrag zur Erhöhung der Sichtbarkeit der EFRE-Förderung geleistet. Allerdings kann dieser Beitrag kaum quantifiziert werden, lediglich einige der Outputs (Anzahl Publikationen, Veranstaltungen, Aufrufe der Internetseiten) am Anfang der Wirkungskette lassen sich zahlenmäßig beschreiben.

Es ist zu erwarten, dass der Beitrag zur Erhöhung der Sichtbarkeit der EFRE-Förderung je nach Maßnahme und Zielgruppe der Kommunikationsstrategie unterschiedlich hoch ausfällt. Informationsveranstaltungen, Publikationen und die EFRE-Internetseite sind auf die spezifische Zielgruppe der (potenziell) Begünstigten und Multiplikatoren (inklusive der Partner und politischen Entscheidungsträger) und weniger auf die breite Öffentlichkeit gerichtet. Diese Ausrichtung ist nachvollziehbar, wenn es primär um die Erzeugung von Aufmerksamkeit und die Information dieser Zielgruppen geht. Die Umsetzung der Maßnahmen ist zudem mit vergleichsweise geringem Aufwand verbunden und erscheint daher verhältnismäßig. Angesichts der mittlerweile langjährigen Erfahrungen mit dem Einsatz der Strukturfonds in der FHH und der in dieser Programmperiode guten Inanspruchnahme der Förderung ist aber anzunehmen, dass der Kreis der potenziell Begünstigten und die Fachöffentlichkeit gut und umfassend über die Fördermöglichkeiten des OP EFRE 2014 - 2020 informiert sind.

Vorliegende Erkenntnisse aus Evaluierungen und spezifischen Befragungen von Haushalten und Unternehmen in anderen Bundesländern bestätigen allgemein den Ansatz, die Kommunikationsstrategie über ein breites Portfolio von Maßnahmen umzusetzen und damit verschiedene Zielgruppen unterschiedlich anzusprechen. Die Ergebnisse von repräsentativen Bevölkerungsbefragungen in verschiedenen Bundesländern deuten auf eine Steigerung der Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung im Zeitablauf hin. Der Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die vom EFRE schon einmal etwas gelesen, gehört oder gesehen haben, hat in der Tendenz in den letzten Jahren zugenommen. Weil der Kommunikationsmix in Hamburg in seiner Grundstruktur den Kommunikations- und Informationsmaßnahmen in den anderen Bundesländern entspricht, sollten die Befragungsergebnisse prinzipiell auch auf die FHH übertragbar sein.

Die auf der strategischen Ebene angelegte Zielsetzung der Kommunikationsstrategie, neben potenziellen Förderempfängern und Multiplikatoren auch die breite Öffentlichkeit über das EFRE-Programm 2014-2020 zu unterrichten, kann angesichts der Größenordnung des EFRE-Einsatzes grundsätzlich nur mittelbar und in einer langfristigen Perspektive erreicht werden – zumal der Nachrichtenwert von Meldungen über die EU-Regionalpolitik und Maßnahmen der regionalen Innovati-

ons- und Klimaschutzförderung allgemein nur gering ist. Die bisherigen Bewertungs- und die verfügbaren Befragungsergebnisse aus anderen Bundesländern zeigen, dass nach wie vor klassische Medien die wichtigste Informationsquelle für die breite Öffentlichkeit sind. Zur Erhöhung der Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung ist daher die aktive Pressearbeit als spezifische Maßnahme in der Kommunikationsstrategie besonders bedeutsam.

Ferner geben die Befragungsergebnisse auch Anlass, das Gewicht der einzelnen Maßnahmen im Kommunikationsmix kritisch zu reflektieren, wenn es darum geht, die Transparenz und Bekanntheit der EFRE-Förderung in der Bevölkerung noch stärker zu erhöhen. Die große Bedeutung von Medien allgemein und dem digitalen Medienangebot im Besonderen (Internet, Social Media) einerseits und die geringe und abnehmende Bedeutung von gedrucktem Informationsmaterial oder Werbemitteln als Informationsquelle andererseits liefert Hinweise darauf, dass künftig das Augenmerk verstärkt auf die klassische Pressearbeit und das Informationsangebot in den digitalen Medien gerichtet werden sollte. Der bereits eingeschlagene Weg die EFRE-Internetseite zu ergänzen und vermehrt mit konkreten Projektbeispielen („Leuchtturmprojekte“) zu arbeiten, sollte demnach fortgeführt und Aktivitäten zur Nutzung von Social-Media-Kanälen sollten intensiviert werden. Insgesamt sollte bei der Ausgestaltung der Kommunikationsmaßnahmen aber darauf geachtet werden, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zum EFRE-Fördervolumen und das Verhältnis der zu erwartenden Wirkungen zum Aufwand zu wahren.

Die Prioritätsachse 5 zielt auf Maßnahmen der Technischen Hilfe ab. Für die Projekte wurden bis Ende 2020 Gesamtausgaben im Wert von 1,70 Mio. € bewilligt. Dies macht 38,3 % des insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzvolumens von 4,438 Mio. € aus (EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung). Zur Auszahlung sind 1,04 Mio. € gelangt. Dies entspricht 23,5 % der geplanten Mittel. Dabei wurden bisher 27 einzelne Kostenpositionen als Vorhaben der Technischen Hilfe ausgewählt.

Die Mittel der Technischen Hilfe dienen gemäß OP EFRE zur Unterstützung personeller und materieller Kapazitäten, um die durch die EFRE-Förderung zusätzlich notwendigen Strukturen und Verfahren für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Programmumsetzung einzurichten bzw. durchzuführen. Darüber hinaus sollen die Mittel für die Erfüllung spezifischer Anforderungen und den erforderlichen Mehraufwand mit Blick auf die Einhaltung der Informations- und Publizitätspflichten sowie die Umsetzung der Kommunikationsstrategie eingesetzt werden. Als spezifische Ziele wurden für die Technische Hilfe das SZ 4: Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg, und das SZ 5: Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg, definiert.

Die Daten des Monitorings zeigen, dass der Schwerpunkt der Förderung, gemessen an den förderfähigen Ausgaben eindeutig im Bereich der Finanzierung von Maßnahmen in der Interventionskategorie Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle (Code 121) gelegen hat. Hier wurden vornehmlich personelle Ressourcen unterstützt. Maßnahmen für die Bewertung und Studien (Code 122) sowie für Kommunikation und Information (Code 123) fielen finanziell – in Übereinstimmung mit der indikativen Finanzplanung – kaum ins Gewicht.

Vor dem Hintergrund der Schwerpunktsetzung in der Technischen Hilfe standen bei dieser Evaluierung der Technischen Hilfe die Strukturen und Verfahren für eine effektive und effiziente Programmumsetzung im Vordergrund. Weiterhin wurde mit Blick auf die Bewertung des zweiten spezifischen Ziels für die Technische Hilfe eine Gesamtschau von vorliegenden Befunden zur Durchführung der Kommunikations- und Informationsmaßnahmen vorgenommen.

SZ 4 – Sicherstellung einer effizienten und effektiven Umsetzung der EFRE-Förderung in Hamburg

Zur Verfolgung des Spezifischen Ziels 4 wurden vor allem personelle Ressourcen in der EFRE-Verwaltungsbehörde und der IFB als Umsetzungsstelle unterstützt, um einen Teil der zusätzlich notwendigen Organisationseinheiten und Verwaltungsabläufe für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Umsetzung des EFRE-OP 2014 - 2020 in der FHH einzurichten bzw. vorzuhalten. An den Gesamtausgaben der Technischen Hilfe machen diese Kosten einen Anteil von rund 60 % aus. Einen weiteren größeren Ausgabenposten mit fast 30 % bilden die Ausgaben für das IT-System (INEZ).

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 wird und die gesetzten, längerfristigen Ziele erreicht werden. In der Evaluierung wurde die Aufbau- und Ablauforganisation des VuK-Systemsvergleichend und im Überblick positiv bewertet und es haben sich keine Hinweise auf grundlegende Optimierungspotenziale ergeben. Die Integration der IFB als neue zwischengeschaltete Stelle in das VuK-System und ihre weitgehende Zuständigkeit für projektbezogene Förderaufgaben stellen eine maßgebliche und sinnvolle Änderung in der aktuellen Förderperiode dar.

In der Gesamtschau kann daher für das Begleitsystem das Fazit gezogen werden, dass die effiziente und effektive Umsetzung der EFRE-Förderung sichergestellt ist und damit das SZ 4 nachvollziehbar verfolgt und erreicht wird. Die hauptsächliche Verwendung der Mittel der Technischen Hilfe zur (anteiligen) Finanzierung von zusätzlichen Personalressourcen, die insgesamt Voraussetzung für die Verwaltung und Durchführung des EFRE-Programms in der Förderperiode 2014 - 2020 sind, ist nach Ansicht der Gutachter zielführend und geeignet.

SZ 5 – Sicherstellung der hohen Sichtbarkeit der EFRE-Förderung in Hamburg

Für Maßnahmen im Bereich der Kommunikation und Information (Code 123) wurde bisher nur ein dreistelliger Betrag aus den Mitteln der Technischen Hilfe für ein Projekt bewilligt. Damit wird jedoch nur ein unvollständiges Bild über den Beitrag der Technischen Hilfe zum SZ 5 und zur tatsächlichen Umsetzung der Kommunikationsstrategie gegeben. Insbesondere schlagen sich die personellen und materiellen Ressourcen für zahlreiche Kommunikations- und Informationsaktivitäten der zuständigen Behörden und Stellen nicht im Förderbudget der Technischen Hilfe für den Code 123 nieder, sondern werden aus den Mitteln für den Code 121 oder indirekt aus Haushaltsmitteln der FHH finanziert. Beispiele sind etwa Betrieb und Unterhaltung der EFRE-Internetseite im Internetportal der FHH oder die Pressearbeit durch die Fachbehörden oder die IFB.

Die zuständigen Behörden in Hamburg untersetzen die in der Kommunikationsstrategie festgelegten Kommunikationsziele und Aufgabenbereiche durch konkrete Projekte und Maßnahmen, um die verordnungsseitigen Vorgaben an die Kommunikationsstrategie im Rahmen der Durchführung des EFRE-Programms einzuhalten. Durch die hierfür spezifisch eingesetzten Mittel der Technischen Hilfe wird qualitativ ein positiver Beitrag zur Erhöhung der Sichtbarkeit der EFRE-Förderung geleistet und die Akzeptanz und Bekanntheit der EFRE-Förderung bei (potenziell) Begünstigten, Multiplikatoren und der fachlich interessierten Öffentlichkeit erhöht. Allerdings kann dieser Beitrag kaum quantifiziert werden, lediglich einige der Outputs (Anzahl Publikationen, Veranstaltungen, Aufrufe der Internetseiten) am Anfang der Wirkungskette lassen sich zahlenmäßig beschreiben.

Vorliegende Erkenntnisse aus Evaluierungen und spezifischen Befragungen von Haushalten und Unternehmen in anderen Bundesländern bestätigen den Ansatz, die Kommunikationsstrategie über ein breites Portfolio von Maßnahmen umzusetzen und damit verschiedene Zielgruppen unterschiedlich anzusprechen. Die Ergebnisse von repräsentativen Bevölkerungsbefragungen in verschiedenen Bundesländern deuten auf eine Steigerung der Bekanntheit des EFRE in der Bevölkerung im Zeitablauf hin. Weil der Kommunikationsmix in der FHH in seiner Grundstruktur den Kommunikations- und Informationsmaßnahmen in den anderen Bundesländern entspricht, sollten die Befragungsergebnisse auch auf Hamburg übertragbar sein. Künftig sollte 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.



ANHANG

Tabelle 12: Arbeitsaufteilung zwischen Fachbehörden und IFB als Umsetzungsstelle (zum Zeitpunkt der Programmetablierung)

Prozessschritt	1.1	1.2.1 Profi	1.2.1 Amt für Gesundheit*	1.2.2 Cluster	1.2.2 BKM	1.2.3 IFS II	2.1 Energieberatung	2.3 Energieversorgung
1. Antragsberatung und Entscheidungsverfahren	BWVI/H3 und IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1*	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
a) Beratung und Antragsstellung	BWVI/H3	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
b) Antragsprüfung und Entscheidung über den Antrag	IFB, OE EU und BWVI/H3	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU und BKM	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
2. Bewilligung - Erlass des Bescheides	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
3. Datenerfassung für die Programmabwicklung	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
4. Begleitung der Projekte	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
5. Prüfung der Mittelabrufe	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
6. Auszahlungsanordnung und Auszahlung	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
7. Datenerfassung bei der Auszahlung von Fördermitteln	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
8. Projektkontrolle	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22, IFB, OE EU
9. Prüfung von Zwischen- und Endverwendungsnachweisen	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22, IFB, OE EU
10. Rückforderungen/Wiedereinziehungen	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
11. Meldung von Unregelmäßigkeiten	IFB, OE EU	IFB, Innovationsagentur	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22, IFB, OE EU
12. Datenerfassung von Prüfergebnissen	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22
13. Projektbezogene Dokumentation	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BGV, Z1	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	IFB, OE EU	BUE, NGE22

Prozessschritt	1.1	1.2.1 Profi	1.2.1 Amt für Gesundheit*	1.2.2 Cluster	1.2.2 BKM	1.2.3 IFS II	2.1 Energieberatung	2.3 Energieversorgung
14. Berichterstattung an die EU-Kommission	Zuarbeit durch IFB, OE EU	Zuarbeit durch IFB, OE EU	BGV, Z1	Zuarbeit durch IFB, OE EU	Zuarbeit durch IFB, OE EU	Zuarbeit durch IFB, OE EU	Zuarbeit durch IFB, OE EU	Zuarbeit durch IFB, OE EU

Das Amt für Gesundheit wurde im Juni 2020 mit Auflösung der BGV in die Sozialbehörde integriert. In der Tabelle wird noch auf die Behördenstruktur und originäre Arbeitsteilung bei der Programmetablierung Bezug genommen.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Aufbauorganisation des VuK-Systems für die Umsetzung des OP EFRE 2014 - 2020 in der FHH.....	17
--	----

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Förderung in der Technischen Hilfe (Stichtag 31.12.2020).....	5
Tabelle 2: Fördergegenstände in der Interventionskategorie Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle.....	6
Tabelle 3: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 4 (Datenstand 31.12.2020).....	8
Tabelle 4: Ergebnisindikator für das SZ 14 der Technischen Hilfe (Datenstand 31.12.2020).....	10
Tabelle 5: 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.....	12
Tabelle 6: Übersicht über Fördermaßnahmen, Fördergrundlagen und Zuständigkeiten	23
Tabelle 7: Materielle Outputindikatoren für Maßnahmen der Technischen Hilfe im SZ 4 (Datenstand 31.12.2020).....	32
Tabelle 8: Überblick über die Outputindikatoren im Bereich von Information und Kommunikation bei der Technischen Hilfe in den EFRE- Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 in den Bundesländern.....	36
Tabelle 9: Werte für den Ergebnisindikator „Besuche der EFRE-Internetseite“ in den Jahren 2016 - 2020 (Datenstand 31.12.2020).....	38
Tabelle 10: Indikatoren zu den Besuchszahlen auf Internetportale des EFRE in anderen Bundesländern.....	39
Tabelle 11: Überblick über die Spezifischen Ziele und Ergebnisindikatoren im Bereich der Kommunikationsstrategie bei der Technischen Hilfe in den EFRE-Programmen für die Förderperiode 2014 - 2020 in ausgewählten Bundesländern.....	42
Tabelle 12: Arbeitsaufteilung zwischen Fachbehörden und IFB als Umsetzungsstelle ..	ii